



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**VALNEI MOTA ALVES DE SOUZA**

**AÇÃO COLETIVA DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE  
REFORMA AGRÁRIA – INSTRUMENTO CONCRETIZADOR DOS  
DIREITOS SOCIAIS DO TRABALHADOR RURAL**

Salvador  
2010

**VALNEI MOTA ALVES DE SOUZA**

**AÇÃO COLETIVA DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE  
REFORMA AGRÁRIA – INSTRUMENTO CONCRETIZADOR DOS  
DIREITOS SOCIAIS DO TRABALHADOR RURAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito Público.

Orientador: Professor Doutor Dirley da Cunha Júnior.

Salvador  
2010

**VALNEI MOTA ALVES DE SOUZA**

**AÇÃO COLETIVA DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA  
AGRÁRIA – INSTRUMENTO CONCRETIZADOR DOS DIREITOS SOCIAIS  
DO TRABALHADOR RURAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de  
Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau  
de Mestre em Direito Público, submetida à aprovação da seguinte banca examinadora:

**DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR** \_\_\_\_\_  
Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia e Mestre por esta mesma  
Universidade, Doutor pela PUC/SP.

**WASHINGTON LUIZ DA TRINDADE** \_\_\_\_\_  
Professor Livre-Docente e Emérito da Universidade Federal da Bahia.

**GEORGE SARMENTO LINS JÚNIOR** \_\_\_\_\_  
Professor Adjunto da Universidade Federal de Alagoas, Mestre e Doutor pela  
Universidade Federal do Pernambuco.

Salvador, em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecimento poderia ser definido, no meu caso, como reconhecimento expresso de uma dívida de gratidão. Certamente, as pessoas que citarei nas próximas linhas têm consciência de que são credoras de uma dívida impagável, tamanha ajuda e carinho que me dispensaram nestes anos de luta.

Em primeiro lugar, agradeço a meus pais, Wilson e Jô, pelo amor e cuidado, atenção e carinho, preocupação e incentivo nas minhas decisões. Exemplo de casal, de família, de união.

Agradeço a meus irmãos, Wagner e Leila, com os quais sei que sempre poderei contar, tanto nas adversidades quanto nos momentos de calma.

Agradeço a minha avó, Antônia e minha Tia Helena, que me encham de alegria nos poucos minutos que nos encontramos a cada viagem.

Ao meu afilhado e sobrinho, Arthur, semente da alegria.

Agradeço aos amigos pelo ombro emprestado nos desabafos, pelo sorriso emprestado nas conquistas, pelas aventuras e diversões que todo mundo deve experimentar na vida.

Agradeço aos amigos do escritório pela compreensão e suporte nos momentos em que a vida acadêmica concorria com as atividades advocatícias.

Agradeço ao Prof. Washington Luiz da Trindade, exemplo de mestre, de pessoa, de humildade e sabedoria. Ser humano ímpar, de imensurável ternura, que a cada conversa demonstra a natureza boa do homem e a fé no futuro. Suas lições, tanto as propositais em sala de aula, como as acidentais nas conversas no trajeto Faculdade-casa, deixaram marcas indeléveis na minha personalidade.

Agradeço aos Professores Nelson Cerqueira e Rodolfo Pamplona pelo exemplo na condução de uma turma. Pessoas simples e humildes que sempre almejam o crescimento acadêmico dos alunos e que se realizam no nosso sucesso. Pessoas como eles nos fazem acreditar que a excelência acadêmica se busca com amor e não com temor.

Agradeço, agora na figura de professor, ao meu pai Wilson, pelas memoráveis lições em sala de aula e pela paciente ajuda na elaboração da presente dissertação.

Agradeço ao Mestre João Marinho da Costa pelas lições importantes que compuseram a presente dissertação.

Agradeço, por fim, ao meu orientador Prof. Dirley pela contribuição e incentivo na elaboração do presente trabalho.

*A lua se apaga sem ter empecilho,  
O sol do seu brilho jamais te negou  
Porém os ingratos, com ódio e com guerra,  
Tomaram-te a terra que Deus te entregou*

*De noite tu vives na tua palhoça  
De dia na roça, de enxada na mão  
Caboclo roceiro, sem lar, sem abrigo,  
Tu és meu amigo, tu és meu irmão.*

**Patativa do Assaré**

## RESUMO

A presente dissertação investiga uma espécie de ação coletiva objetivando o controle judicial de políticas públicas inerentes à efetivação dos direitos sociais do trabalhador rural. Propõe-se uma ação com o objetivo específico de promover a desapropriação para fins de reforma agrária analisando-se os fundamentos sociológicos, políticos e econômicos que autorizam sua propositura, bem como os aspectos jurídicos relativos à categorização dos direitos tutelados em juízo. Busca-se identificar os trabalhadores rurais enquanto categoria própria, com demandas específicas, servindo a ação judicial como instrumento de inclusão social e democrática do grupo enquanto tal. Investigam-se também os legitimados ativos para a propositura da ação e os fundamentos constitucionais que legitimam o uso da ação em tela como concretizadora do direito fundamental à moradia e o direito fundamental ao trabalho.

**Palavras-Chave:** Direito Constitucional e Processual Civil; Ação Coletiva de Desapropriação para fins de Reforma Agrária; Concretização de Direitos Fundamentais do Trabalhador Rural.

## **ABSTRACT**

This dissertation investigates a kind of class action aimed at the judicial review of public policies related to the realization of social rights for rural workers. It is proposed that an action with the specific aim of promoting the expropriation for agrarian reform by analyzing the sociological reasons, political and economic authorizing the filing and the legal aspects relating to the categorization of rights protected in court. Try to identify the agricultural workers as a category of its own with specific demands, serving the lawsuit as a tool for social inclusion and democratic group as such. It examines also the legitimate assets to the filing and the fundamentals that legitimize the use of action on screen as accomplishing the fundamental right to housing and the fundamental right to work.

**Keywords:** Constitutional Law and Civil Procedure; Expropriation of Collective Action for Land Reform, Implementation of Fundamental Rights of Rural Workers.

## **LISTA DE ABREVIATURA**

ACP – AÇÃO CIVIL PÚBLICA

ADPF – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

AGERBA – AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ENERGIA, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES DA BAHIA

ART. – ARTIGO

C.F. – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CDC – CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

CPC – CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

CVM – COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

ECA – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

INC. – INCISO

INCRA- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

LACP – LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

MLT – MOVIMENTO DE LUTA PELA TERRA

MST – MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA

PT –SC - PARTIDO DOS TRABALHADORES – SANTA CATARINA

## SUMÁRIO

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>2 ASPECTOS SOCIOLÓGICOS, ECONÔMICOS E POLÍTICOS DA REFORMA AGRÁRIA E DO ACESSO À JUSTIÇA ..</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
2.1 REFORMA AGRÁRIA E MOVIMENTOS SOCIAIS	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
2.2 REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
2.3 REFORMA AGRÁRIA E SEGURANÇA ALIMENTAR	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
2.4 REFORMA AGRÁRIA E INCLUSÃO SOCIAL COMO FATORES DE DIGNIDADE DO TRABALHADOR RURAL	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
2.5 REFORMA AGRÁRIA E INCLUSÃO POLÍTICA COMO FATORES DEMOCRÁTICOS	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
2.6 ACESSO À JUSTIÇA COMO FATOR DE INCLUSÃO SOCIAL	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
2.7 ACESSO À JUSTIÇA COMO FATOR DE INCLUSÃO DEMOCRÁTICA	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>3 A EFICÁCIA DAS NORMAS GARANTIDORAS DOS DIREITOS SOCIAIS DO TRABALHADOR RURAL.....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
3.1 INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS GARANTIDORAS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS.	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
3.2 IDEOLOGIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS DIREITOS SOCIAIS	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
3.3 A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
3.3.1 <i>As Doutrinas da Reserva do Possível e do Mínimo Existencial em Relação à Eficácia dos Direitos Sociais</i>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
3.4 CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
3.5 PERSPECTIVA CONCRETIZADORA DA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
3.5.1 <i>Conceito, Características e Requisitos da Desapropriação para Fins de Reforma Agrária</i>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
3.5.2 <i>Finalidade do Instituto</i>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>4 AÇÃO COLETIVA.....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
4.1 INTRODUÇÃO	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
4.2 AÇÃO, JURISDIÇÃO E PROCESSO. PERSPECTIVA INDIVIDUAL E COLETIVA.	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
4.3 AÇÃO COLETIVA	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
4.4 TIPOS DE AÇÃO COLETIVA	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>

4.4.1 Ação Coletiva para a Defesa dos Investidores no Mercado de Valores Mobiliários.	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
4.4.2 Ação Coletiva em favor dos Portadores de Deficiência	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
4.4.3 Ação Coletiva para a Proteção da Criança e do Adolescente	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
4.4.4 A Ação Popular	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
4.4.5 Ação Civil Pública – Lei 7.347/85	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
4.4.6 Ação Coletiva para a Defesa dos Consumidores	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
4.4.7 Ação de Improbidade Administrativa	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
4.4.8 Mandado de Segurança Coletivo	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
4.4.9 A Questão das Ações Constitucionais Abstratas.	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
4.5 OS DIFERENTES TIPOS DE AÇÃO COLETIVA EM FACE DOS INTERESSES DEDUZIDOS EM JUÍZO.	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
4.5.1 Interesses/direitos difusos	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
4.5.2 Os Interesses/Direitos Coletivos stricto sensu	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
4.5.3 Direitos Individuais Homogêneos	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
<b>5 AÇÃO COLETIVA DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA .....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
5.1 INTRODUÇÃO	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
5.2 FUNDAMENTO DA AÇÃO COLETIVA DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
5.3 REQUISITOS DA AÇÃO COLETIVA DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
5.3.1 Das Condições da Ação na Ação Coletiva de Desapropriação para fins de Reforma Agrária	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
5.3.1.1 Possibilidade Jurídica do Pedido	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.3.1.2 Interesse de agir	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.3.1.3 Legitimidade de parte	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.3.2 O Problema da Legitimação Ativa na Ação Coletiva de Desapropriação para fins de Reforma Agrária	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
5.3.2.1 Legitimação Ativa do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.3.2.2 Atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública na ação de desapropriação para fins de reforma agrária	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.3.2.2.1 Panorama atual	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.3.2.2.2 Proposta de atuação	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
5.3.3 Legitimação da Administração Indireta	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
5.3.4 A Legitimação das Associações Civis	<i>Erro! Indicador não definido.</i>
5.4 LEGITIMAÇÃO PASSIVA	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
5.5 MECANISMOS ESTABILIZADORES	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
5.6 PROCEDIMENTO	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
5.7 EFICÁCIA DA DECISÃO – O PROBLEMA DA COISA JULGADA SECUNDUM EVENTUM LITIS OU SECUNDUM EVENTUM PROBATIONIS	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A luta pela reforma agrária é um assunto que, sazonalmente, ocupa o cenário nacional. Estrutura fundiária caótica, grande concentração de terras em poder de poucos proprietários, falta de crédito e apoio à produção da agricultura familiar, deficiência técnica e tecnológica dos pequenos produtores rurais são problemas ainda presentes na realidade rural do Brasil, e que, acaso não ocorra uma alteração na forma de relação do trabalhador rural com a terra, permanecerão imodificáveis.

As medidas adotadas pelo governo não são idôneas para resolver, com viés de definitividade, a questão agrária no Brasil. Medidas de cunho eminentemente eleitoreiro não objetivam a solução do problema, sim postergam uma crise social que se alastra por todo país e que poderá resultar em ruptura institucional sem precedentes.

Nesse contexto, surgem movimentos sociais organizados, os quais, sequiosos por políticas públicas que contemplem também o trabalhador rural, pressionam o Poder Público para adoção de medidas para minorar as desigualdades existentes no meio agrário.

Uma reforma agrária nos moldes propostos pelos movimentos sociais visa garantir um desenvolvimento econômico para o País, além de incluir política, social e economicamente os trabalhadores rurais. A reforma agrária é apta para inclusão política, na medida em que se formam grupos reivindicadores com relativo poder na política local, com demandas próprias desses grupos.

O trabalhador rural tem demandas específicas, a exemplo de créditos rurais, tecnologias para a produção de alimentos, políticas para o escoamento da produção, sendo que o grande número de beneficiários da reforma agrária constitui força política importante se considerada a política local ou regional. Ademais, pessoas que vivem sob lonas e pedaços de pau, amontoadas em acampamentos e sobrevivendo na dependência de políticas assistencialistas ou sustentadas pelos próprios movimentos sociais, não têm vida digna. Conceder um pedaço de terra para trabalho, ajudar na produção, fornecer moradia são medidas que elevam a dignidade destas pessoas e as incluem no meio

social do qual fazem parte. O trabalhador rural que produz, consome e vende sua produção realiza suas atividades habituais, tem aceitação social e condições de conviver em sociedade sem hostilizar e sem ser hostilizado.

Na via contrária, os sentimentos de vergonha e de humilhação impossibilitam uma vida em sociedade e negam ao homem a sua condição de ser social. A reforma agrária devidamente realizada tem aptidão para incluir socialmente o trabalhador rural na medida em que fornece os elementos mínimos para aquisição de sua identidade no meio social.

Assim, constituindo um importante instrumento de concretização dos direitos fundamentais do trabalhador rural, particularmente no tocante ao direito fundamental ao trabalho e à moradia, o acesso à terra, com as devidas políticas de manutenção do homem no campo, há de concretizar, no mínimo, estes dois direitos fundamentais.

Certo que, por se tratar de políticas públicas, o papel inicial de realizar tais direitos é atribuído ao Poder Executivo, entretanto, na hipótese de desrespeito ao texto constitucional, abre-se caminho para que se busquem meios alternativos para o cumprimento da Constituição, dentre eles o ajuizamento de ações judiciais. Certamente que tais ações irão exacerbar o papel político do Poder Judiciário, porém este não pode se furtar ao seu papel institucional de reparar lesão ou ameaça a direitos dos cidadãos, sendo seu dever atuar de forma a fazer cessar conduta ilegal do ente público.

Nas demandas envolvendo os direitos dos trabalhadores rurais, o problema se apresenta de forma mais complicada porque não existe no ordenamento jurídico brasileiro dispositivo legal expresso que preveja ação objetivando obrigar o Poder Público a concretizar a reforma agrária. Não obstante, isso não é barreira intransponível à realização dos direitos fundamentais do trabalhador rural porque o sistema jurídico prevê implicitamente medidas que, adaptadas à situação em apreço, hão de garantir de forma satisfatória os direitos nela vindicados, não se perdendo de vista a cláusula geral de que a todo direito corresponde uma ação que o garante.

A efetivação dos direitos fundamentais à moradia e ao trabalho está diretamente relacionada com o princípio da função social da propriedade, de modo que ambos se

enquadram na categoria de direitos coletivos *lato sensu*. Sendo assim, não há impedimentos legais à utilização de ação coletiva para submeter à apreciação do Judiciário pedido no sentido de reparar lesão aos direitos fundamentais do trabalhador rural. Deste modo, muito ao contrário de haver obstáculo, existem imperativos de ordem social, política, jurídica e lógica que impõem ao Judiciário aceitar tal mecanismo, inclusive como facilitador de acesso à justiça.

Assim, a reforma agrária, enquanto política necessária ao desenvolvimento econômico e social do país tem aptidão para concretizar os direitos fundamentais do trabalhador rural, sendo papel da Ciência Jurídica encontrar os meios necessários à efetiva tutela dos direitos transindividuais, que não podem sofrer lesões sem a garantia de reparação pelo Poder Judiciário.

Com efeito, não paira dúvida de que cabe à União promover ação de desapropriação para fins de reforma agrária. O problema é que como Poder Executivo Federal não raro se mostra omissos em efetivar tal política cabe perguntar se existem soluções processuais no sentido de concretizar esse direito fundamental social dos trabalhadores rurais contra o próprio Poder Público. Como nosso sistema jurídico, doutrina e jurisprudência não respondem a tal questão, é exatamente nessa perspectiva que o presente estudo objetiva demonstrar a possibilidade de ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária.

## **2 ASPECTOS SOCIOLÓGICOS, ECONÔMICOS E POLÍTICOS DA REFORMA AGRÁRIA E DO ACESSO À JUSTIÇA**

### **2.1 REFORMA AGRÁRIA E MOVIMENTOS SOCIAIS**

A diferença econômica e social entre pobres e ricos, que marca o Brasil como um dos países mais desiguais do mundo, contrasta com o desenvolvimento econômico que o coloca no quadro das dez economias mais ricas do planeta.<sup>1</sup> A concentração de renda reflete-se não apenas nos grandes centros urbanos, sim irradia-se pela zona rural com grande acumulação de terras, em mãos de poucos, privando um sem número de pessoas do acesso a este elementar meio de produção. Esse quadro de convivência da privação com a violência urbana e a violência rural apresenta números crescentemente assustadores e descontrolados que ameaçam a própria segurança da sociedade.

Há muito se fala no Brasil em diminuição das desigualdades sociais, da iniquidade da distribuição de rendas, e medidas políticas que poderiam ser adotadas para minimizar tais problemas, da culpa da globalização e do capitalismo predatório, mas pouco se tem feito por meio das políticas públicas eficientes, seja na zona rural, seja na zona urbana, para minorar as conseqüências desse abismo social. Obviamente que não existem soluções mágicas que irão reverter, da noite para o dia, esse quadro social arraigado na história do país desde a sua origem, mas a realização de políticas públicas que prestigiem o desenvolvimento econômico e social das pessoas desfavorecidas da sociedade é o primeiro passo para se buscar uma integração que há de alavancar o país para o grupo dos considerados desenvolvidos.

Nosso país, tendo em conta as peculiaridades e riquezas que possui, pode promover a integração econômica e social dos grupos historicamente excluídos dos cenários econômico e social, entretanto, como esse processo de inclusão social não é do interesse dos detentores do capital, que preferem a manutenção do *status quo* da ignorância que favorece a dominação dócil dessa enorme massa de manobra, as conquistas sociais mais duradouras e mais eficazes decorrem da luta política dos segmentos sociais desfavorecidos.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://ronyvaldo.wordpress.com/2009/01/15/rankin/>. Acesso em 11 de janeiro de 2009.

Rudolf Von Ihering já visualizava que o direito deve ser obtido por meio da luta, que somente por meio dela é que uma sociedade valoriza suas conquistas. O mesmo se pode dizer das conquistas sociais, principalmente quando elas, antes de se tornarem conquistas efetivas, figuram como “promessas” políticas dos detentores do poder.

A Constituição de 1988 é um exemplo de falsas conquistas sociais, de previsão de direitos sociais que não se realizam a ponto de se colocar em dúvida a própria natureza jurídica desse diploma político tão relevante. Diante deste quadro, forçoso é reconhecer que, como afirma Ihering, “*o fim do direito é a paz, o meio de atingi-lo é a luta. Enquanto o direito tiver de contar com as agressões partidas dos arraiais da injustiça – e isso acontecerá enquanto o mundo for mundo – não poderá prescindir da luta*”<sup>2</sup>. Por outras palavras, só com a participação da sociedade civil se conseguirá a efetividade da Constituição.

O mais desejável é que a luta a que se refere Ihering se trave no campo político ou judicial, mas, a ineficiência dos governos e a relutância da maior parte dos juízes em interferir nas questões políticas, minam as vias de participação democrática (judicial ou política *stricto sensu*), restando aos desfavorecidos a luta direta como via de acesso ao centro das decisões.

Estudos sociológicos comprovam que é através da luta direta que o Poder Público se manifesta no sentido de garantir o mínimo aos necessitados. Assim, por exemplo, no particular das desapropriações para fins de reforma agrária, o estudo realizado por Beatriz Heredia *et al* revela que “*a quase totalidade dos assentamentos pesquisados resultou de situações de conflito: 88 dos 92 casos da amostra (96%) nasceram de alguma disputa pela propriedade da terra (não necessariamente com uso da violência, embora esta esteja presente em muitos casos) entre proprietários e “ocupantes”, sendo que, em 82 casos (89%), a iniciativa do pedido de desapropriação partiu dos trabalhadores e seus movimentos.*”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> IHERING, Rudolf Von. **A Luta pelo Direito**. Trad. Roberto de Bastos Lélis. Coleção Estudos Políticos Constitucionais. Rio de Janeiro: Líber Juris, 1987, p. 15.

<sup>3</sup> HEREDIA, Beatriz, MEDEIROS, Leonilde, PALMEIRA, Moacir, CINTRÃO, Rosângela e LEITE Sérgio. **Os Impactos Regionais da Reforma Agrária: Um Estudo Sobre Áreas Seleccionadas CPDA/UFRJ – NUAP/PPGAS/MN/UFRJ** Convênio: REDES/ NEAD-IICA., Rio de Janeiro, fevereiro de 2002. Pág 06. Disponível em

Assim, não é por acaso que os conflitos agrários, sejam eles violentos ou não, assumiram proporções alarmantes na última década, demonstrando a urgência da adoção de políticas públicas que contemplem os desassistidos também na área rural. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra a violência contra a ocupação e posse na terra no ano de 2008 atingiu cerca de 70.845 (setenta mil e oitocentos e quarenta e cinco) famílias, sendo que foram registrados cerca de 28 (vinte e oito) assassinatos envolvendo lideranças e trabalhadores rurais sem terra.<sup>4</sup>

O alto grau de conflito pela posse da terra não é novidade no Brasil. Pequena incursão histórica mostra que diversas “revoltas” populares tiveram origem na exclusão dos trabalhadores rurais e na falta de políticas públicas que visassem a melhoria das condições de vida deles. Um exemplo foi o movimento messiânico em Canudos, que reuniu cerca de 20.000 (vinte mil) trabalhadores rurais numa experiência de compartilhamento de terras e de renda, onde a pequena propriedade e a agricultura familiar eram a tônica do sistema de produção em contraste com o latifúndio e a desigualdade econômica e social, características do restante da República.<sup>5</sup>

De Canudos à contemporaneidade, verificou-se que somente com o ativismo e a luta dos movimentos sociais se conseguiria obter políticas públicas orientadas também para o trabalhador rural. Não é sem motivo que o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) se tornou o movimento social de maior expressão política no Brasil.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, cuja origem pode remontar a lutas e conflitos ocorridos na década de 80, vem atuando de forma a pressionar o Poder Público a implementar reforma agrária e políticas públicas inclusivas do campesinato. Como informado por Roseli Salete Caldart: “*nos 16 anos completados na entrada dos anos 2000, o MST contabiliza um número de aproximadamente 250 mil famílias assentadas e*

---

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/dezoito/heredi18.htm>

Acesso em 20 de novembro de 2009.

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.cptnac.com.br/?system=news&action=read&id=2801&eid=6>. Acesso em 01/12/2009.

<sup>5</sup> Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Messianismo>. Acesso em 16 de outubro de 2009.

*de 70 mil famílias acampadas em todo o Brasil.”*<sup>6</sup> Além de pressionar o Governo a assentar campones e suas famílias e dar suporte financeiro aos mesmos, o MST também tem participação na alfabetização de jovens e adultos, oportunizando-lhes acesso a direitos negados pelo Estado.

A inclusão social promovida por estes movimentos, a exemplo do MST, mesmo que restrita a seus adeptos, tem grande importância ideológica na formação de consciência política (pró reforma agrária, pró distribuição igualitária da terra) dos trabalhadores rurais. E mais, a atuação destes movimentos na inclusão social de um grupo social renegado pelo Estado confere-lhe enorme força política para atuar frente ao Poder Público com respaldo popular.

Por mais que seja louvada a participação da sociedade civil, por mais que se defenda a ampla participação da sociedade no debate democrático da formulação e implementação de políticas públicas alusiva aos direitos sociais, não é desejável que estes advenham de confrontos violentos e nem que a sociedade faça às vezes do Estado para retirar sua legitimidade e tomá-la para si. A reforma agrária, mesmo que nascida da luta dos movimentos sociais, deve se desenvolver a partir da atuação estatal, de modo que a implementação de políticas públicas de distribuição de terra e desenvolvimento da população agrária é fundamental para devolver legitimidade à parcela da sociedade civil organizada que atualmente detém o poder.

## 2.2 REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Uma reforma agrária bem planejada além de, num primeiro momento, diminuir sensivelmente a violência e de propiciar condições dignas de vida a considerável parcela da população, também é relevante para o desenvolvimento do país, o que, a longo prazo, beneficiará a todos, inclusive aos latifundiários.

O desenvolvimento desejado para os países emergentes não se resume aos avanços econômicos. Como adverte Joseph Stiglitz, o “*desenvolvimento representa uma*

---

<sup>6</sup>CALDART, Roseli Salette. **O MST e a formação dos sem terra: o movimento social como princípio educativo.** Estud. Av. vol.15, no.43. São Paulo Set./Dez. 2001. Disponível em : [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000300016](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300016). Acesso em 05 de Dezembro de 2009.

*transformação da sociedade, uma mudança das relações tradicionais, das maneiras tradicionais de raciocínio, das maneiras tradicionais de lidar com saúde e educação, com os modos tradicionais de produção, em direção a meios mais "modernos"”*.<sup>7</sup>

Com efeito, tem razão Joseph Stiglitz quando defende o implemento de verdadeira reforma agrária, pois a considera exemplo de política pública que tanto pode aumentar a produção como diminuir as desigualdades. Ela funcionaria como importante instrumento de distribuição de bens decorrente de sentimento mais apurado de equidade e maior aceitação para a transformação da sociedade.

Essa verdadeira reforma agrária não advém somente da política de distribuição de terra, ela está diretamente atrelada a programas governamentais que incentivem o assentamento do trabalhador com as devidas condições para uma produção razoável. Do contrário, a terra distribuída não produzirá, não servirá para a sobrevivência do beneficiário, retomando-se o ciclo da concentração da terra e da pobreza. Uma produção agrícola para atingir um grau satisfatório de produção exige, além do trabalho e da terra, conhecimentos técnicos e investimentos financeiros (capital).<sup>8</sup> Aduz Stiglitz que programas governamentais que facilitam a provisão de crédito e de tecnologia nos programas de reforma agrária em diversas partes do mundo têm sido bem mais atraentes do que os programas que se limitam às transações imobiliárias, que é um enfoque adotado por outros países.<sup>9</sup>

Sob a perspectiva econômica, a reforma agrária é viável como um dos vetores para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. A quantidade de terras agricultáveis e não aproveitadas, aliada ao passivo de trabalhadores rurais sem trabalho e sem terra para cultivar, coloca o país numa situação potencialmente vantajosa frente a outros países.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> STIGLITZ Joseph. **Distribuição, Eficiência e Voz: Elaborando a Segunda Geração de Reformas.** In Conferência sobre A Distribuição e Crescimento Econômico, patrocinada pelo Ministério da Reforma Agrária, Brasil e Banco Mundial. 14 de julho de 1998, p. 10. Disponível em <http://www.nead.org.br/>. Acesso em 25 de novembro de 2009.

<sup>8</sup> STIGLITZ, Joseph. *Op. cit.*, p. 3

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>10</sup> Precisa a análise de Carlos Guanzaroli ao afirmar que o Brasil teria “*uma vantagem comparativa enorme, do ponto de vista social, em relação a outros países que não possuem nenhuma fronteira agrícola e que, portanto, têm que suportar o peso do desemprego unicamente com o mercado de trabalho de seus centros urbanos. Ao mesmo tempo, é um dos poucos países que, em função do tamanho da sua*

Vê-se que a dimensão de terra agricultável no Brasil possibilita que se faça uma reforma agrária altamente inclusiva, sem resultar em obstáculo ao agronegócio. A produção agrícola com viés exportador não divide espaço, econômico ou territorial, com a produção de subsistência e de abastecimento do mercado interno oriunda dos assentamentos rurais; ao contrário, esta complementa o abastecimento de uma faixa comercial desinteressante para o capital agrícola.

Não é sem motivo que Alexandre Sarris identifica a agricultura como o principal setor da produção de alimentos, assim como um bem salarial chave numa economia em desenvolvimento<sup>11</sup>, isso porque o crescimento agrícola não somente satisfaz o critério de plantar alimentos para que os pequenos proprietários satisfaçam as necessidades em termos de nutrientes, mas também promove uma estrutura de demanda favorável, voltada para o emprego.<sup>12</sup>

Com emprego e renda o trabalhador rural consegue se desvencilhar das amarras protetivas de um Estado paternalista e alcançar independência financeira, bem assim incrementar sua dignidade enquanto pessoa. Assim como Stiglitz e Jimenez, Sarris é contrário à limitada política de distribuição de terras porque, em sua visão, o investimento no capital humano, através do cuidado com a saúde, com a alimentação e

---

*área agrícola, ainda pode promover uma redistribuição de terra sem prejudicar o segmento mais dinâmico do setor agrícola, responsável pelos excedentes exportáveis do país.*” GUANZIROLI, Carlos E. **Reforma Agrária e Globalização da Economia: o Caso do Brasil**. Revista Econômica. Vol.1. N. 1. Junho 1999, p. 11.

<sup>11</sup> SARRIS, Alexander H. **O Papel da Agricultura no Desenvolvimento Econômico e na Diminuição da Pobreza: Uma Base Empírica e Conceitual**. Documento preparado para o Departamento de Desenvolvimento Rural do Banco Mundial. 20/03/2001, p. 07/09. [www.nead.org.br/download.php?form=.pdf&id=46](http://www.nead.org.br/download.php?form=.pdf&id=46). Acesso em 13 de outubro de 2009.

<sup>12</sup> No mesmo sentido afirma Plutarco Jiménez quando afirma que: “*Entre nuestras organizaciones hay consenso de que la reforma agraria no se limita al reparto de tierras y al combate del latifundio; tampoco queremos regresar al pasado; estamos por una reforma agraria con profundos cambios económicos y sociales, y vinculada a los intereses de la población rural y urbana, poniendo en práctica procedimientos democráticos; una reforma agraria que supone un nuevo modelo de desarrollo, respetuoso de la biodiversidad, así como de la diversidad geográfica, social, económica y cultural de las regiones que conforman nuestro país*” JIMÉNEZ, Plutarco Emilio García. **Neoliberalismo y Reforma Agrária en México**. Seminário Reforma Agrária e Democracia: a perspectiva das sociedades civis. Rio de Janeiro, 5 de maio de 1998, p. 8. Disponível em [www.paper-search-engine.com/lan\\_26/nead-pdf-L.html](http://www.paper-search-engine.com/lan_26/nead-pdf-L.html). Acesso em 13 de outubro de 2009.

com a educação geral e profissional, é imprescindível ao desenvolvimento econômico e ao sucesso do programa de reforma agrária.<sup>13</sup>

Os investimentos na agricultura não podem ser considerados como desperdício de recursos por parte do Estado. Ao contrário do que ocorre com o arrocho orçamentário com vistas ao atingimento de um superávit primário que beneficia somente o capital especulativo, e considerando o efeito multiplicador decorrente do apoio a mercados base, quando um investimento é introduzido em determinado circuito econômico básico, como a agricultura, ele traz efeitos multiplicadores importantes para o desenvolvimento econômico.

O efeito multiplicador funcionaria com implicação de unidade adicional de renda para estabelecimentos agrícolas familiares, além de aumentar despesas por parte dos estabelecimentos agrícolas familiares em produtos não agrícolas, o que geraria aumento de renda para estabelecimentos familiares não agrícolas.<sup>14</sup> Fatalmente esse investimento tornaria a agricultura bem sucedida e, conseqüentemente, reduziria o nível geral de pobreza, seja pelo melhoramento no nível de renda dos pobres, seja pelo próprio fortalecimento do mercado interno, o que propiciaria acréscimo econômico não só aos beneficiários diretos de tais políticas como toda a microeconomia local, inclusive aquela que não estivesse diretamente ligada à agricultura.

Alguns economistas consideram a indústria como principal promotora do desenvolvimento, enquanto a agricultura ocupa estágio primitivo no desenvolvimento de um país<sup>15</sup>. Discordamos desse ponto de vista. Pensamos que a agricultura precisa ser encarada como fonte principal de geração de riqueza e, inclusive, de superávit econômico.

### 2.3 REFORMA AGRÁRIA E SEGURANÇA ALIMENTAR

Destaca-se outra importante contribuição da reforma agrária para a economia do país, que é a segurança alimentar da agricultura de subsistência. É um dado que a produção

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>15</sup> RICUPERO, Rubens. **Reforma Agrária não é Questão de Polícia**. *Jornal da Ciência*. Email 2334, de 04 de Agosto de 2003. Acesso em 30 de novembro de 2009.



as carências alimentares da comunidade. Seu objetivo é unicamente o lucro decorrente da venda de seus produtos, não importando as consequências deste direcionamento produtivo. Obviamente que a escassez de alimentos não compromete a segurança alimentar das classes mais abastadas da sociedade, que tem renda suficiente para arcar com eventual aumento dos preços dos alimentos, mas sim a da classe mais baixa, muitas vezes composta pelos próprios trabalhadores rurais, de modo que, ao se rarear produtos no mercado, sobem os preços destes, resultando em aprofundamento da miséria.

Ademais, constitui grande falácia a afirmação de que a agricultura familiar se restringe ao abastecimento do mercado interno e que, ao se destinar terra para a reforma agrária o agronegócio perderia espaço competitivo no mercado internacional. São inúmeros os exemplos de agricultura familiar trabalhando em cooperação com multinacionais, mas sua importância efetiva para a economia do país reside justamente na produção de alimentos que compõem a dieta básica da população brasileira, especialmente a de baixa renda, e que garantem o abastecimento do mercado interno.

Essa diferente forma de produção dos pequenos e médios proprietários beneficiários da reforma agrária, cujo principal objetivo não é a acumulação de capital, mas a subsistência familiar, é a tônica que garante abastecimento perene do mercado de produtos que não seriam atraentes para o produtor com visão eminentemente comercial. A segurança alimentar caracteriza este tipo de produção porque não se planta de acordo com as conveniências do capital, objetivando tão somente o lucro, planta-se de acordo com as necessidades do mercado local objetivando, em regra, o abastecimento daquela comunidade.

No estudo de caso sobre o impacto dos assentamentos em determinadas regiões do país, Beatriz Hereida observa a correlação entre os assentamentos agrários e o desenvolvimento do mercado interno tanto pelo aumento no consumo quanto pela diversificação de produtos e produtores.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Segundo a citada autora: “a presença dos assentamentos provocou, em vários municípios analisados, o crescimento da oferta, diversificação e rebaixamento dos preços dos produtos alimentícios, o que trouxe repercussões especialmente nas feiras livres, com o aumento do espaço físico e do número de dias de ocorrência das feiras, a presença dos assentados como feirantes, regulamentados ou não, em concorrência com os feirantes “profissionais”. HEREIDA, Beatriz. *Op. cit.*, p. 33.

Neste contexto, a distribuição de terra para a agricultura familiar representa significativo passo para a libertação do trabalhador rural dos programas assistencialistas emergenciais, a exemplo do Fome Zero e do Bolsa Família. Não representa, igualmente, o que Alan Greenspan<sup>19</sup> denominou de populismo econômico, haja vista que estas políticas são emancipatórias tanto para o seu beneficiário quanto, numa perspectiva mais visionária, para o próprio Estado.

Assim, considerando que o alimento é condição indispensável à própria vida, não podemos menosprezar a importância de ter dentro do país opções viáveis para combater a escassez de alimentos que assola o mundo, principalmente os países pobres e os em desenvolvimento, constituindo a reforma agrária e a distribuição de terra para agricultura familiar, ao contrário de populismo econômico, respostas eficientes ao capitalismo predatório e meio para “operacionalizar políticas públicas direcionadas a assegurar a auto-suficiência produtiva do país, isto é, o pleno abastecimento daqueles produtos agrícolas considerados estratégicos para contemplar as necessidades alimentares da população.”<sup>20</sup>

#### 2.4 REFORMA AGRÁRIA E INCLUSÃO SOCIAL COMO FATORES DE DIGNIDADE DO TRABALHADOR RURAL

A reforma agrária consiste na distribuição de terras e na concessão de suporte educacional, tecnológico e financeiro para que os beneficiários possam produzir e dar destinação à sua produção. Obviamente, por se tratar de distribuição de terra, há que privilegiar a agricultura familiar com enfoque inicial na de subsistência; a terra concedida ao beneficiário do programa atenderá, ao mesmo tempo, aos direitos de moradia, inclusão no mercado de trabalho e na sociedade.

---

<sup>19</sup> Diz Greenspan: “Vejo populismo econômico como resposta de uma população empobrecida aos fracassos da sociedade, caracterizada pela existência de uma elite econômica considerada opressora. Sob o populismo econômico, o governo cede às demandas do povo, sem levar muito em conta os direitos individuais ou as realidades econômicas sobre como aumentar ou mesmo apenas sustentar as riquezas do país. Em outras palavras, ignoram-se as conseqüências econômicas adversas das políticas públicas, por deliberação ou sem intenção.” (...) “Os líderes populistas fazem promessas irresistíveis para eliminar ou atenuar situações percebidas como injustas. As panacéias mais comuns são a redistribuição de terras e o indiciamento de uma elite corrupta que, alegadamente, rouba dos pobres; os líderes prometem terra, habitação e comida para todos.” GREENSPAN, Alan. **A Era da Turbulência**. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 323.

<sup>20</sup> CAUME, David. *Op. cit.*, p. 2.

A grande maioria dos trabalhadores rurais sem terra e suas famílias está alojada em acampamentos organizados pelos movimentos sociais, aglomerando-se em precárias casas de taipa cobertas com lona. O constituinte, ao incluir o direito à habitação no rol dos direitos fundamentais, certamente não está a se referir a um pedaço de lona que cubra precariamente os residentes num lugar qualquer. O direito à moradia exige que se respeite a dignidade da pessoa humana, que se ofereça habitação com condições mínimas de higiene e segurança para as pessoas. Sendo assim, promovendo-se uma reforma agrária que prestigie a dignidade da pessoa humana, além da distribuição de terra, será oferecida ao trabalhador rural beneficiário e seus familiares condições dignas de moradia para que tenham tranquilidade mínima para trabalhar.

Quando se diz que a reforma agrária tem aptidão para incluir socialmente os necessitados do capitalismo agrário, é porque não se concebe que possa existir vida humana digna sem garantia de, no mínimo, um teto razoavelmente decente para os beneficiários. A inclusão social começa com o básico, ou seja, a garantia do direito de o trabalhador rural e sua família à moradia digna.

Com uma moradia digna, decorrente do acesso à terra, o trabalho e o desenvolvimento agrícola apresentam-se como consequência natural do processo de reforma agrária, e também como mais um fator de inclusão social.

Não se pode negar que, na atualidade, o trabalho é um valor fundamental para a sociedade, pois aquele que não trabalha, que não auferir renda em decorrência do seu próprio esforço, é marginalizado pela sua comunidade. Tanto é assim que a Constituição Federal de 1988 erigiu o trabalho como um dos direitos sociais, sendo papel do Estado promover políticas objetivando o pleno emprego.

A política de reforma agrária, acompanhada da distribuição de recursos e de tecnologia para a produção do homem do campo, há de incluir socialmente o trabalhador rural porque lhe garante o acesso ao trabalho e conseqüentemente aos meios de produção. Uma vez integrado no mercado, o trabalhador rural tem acesso aos bens e serviços circulantes na comunidade, atrelando-se diretamente a inclusão social à possibilidade de acesso aos bens produzidos.

Percebe-se que há um enlace entre a inclusão social e o acesso aos meios de produção e aos bens produzidos, típico do sistema capitalista. Não podemos olvidar que, não obstante o cunho social de muitos dispositivos constitucionais, o sistema econômico adotado pelo constituinte é o capitalista e que, para fins de inclusão social, é necessário levar em consideração como as pessoas conseguem viver de fato.

Destarte, é ilusória uma análise simplista de que um eventual aumento de renda do trabalhador rural é suficiente para incluí-lo socialmente. É necessário levar em consideração o grupo social em que ele convive para saber se aquele aumento de renda é aceitável para conviver perante as pessoas sem se sentir excluído. Nesse sentido assevera Amartya Sen que: *“o que se considera necessidade em uma sociedade deve ser determinado, na análise smithiana, pelo requisito de que sua satisfação gere algumas liberdades minimamente requeridas, como por exemplo, a capacidade de aparecer em público sem se envergonhar ou de participar da vida da comunidade”*.<sup>21</sup>

Deste modo, dentre essas liberdades minimamente requeridas, sem dúvida que a inclusão social atinge a dignidade da pessoa humana com relação a seus semelhantes. Pode-se vislumbrá-la tanto no aspecto subjetivo, que é o respeito à dignidade do homem para consigo mesmo, como também pelo aspecto objetivo, que é a repercussão da imagem do homem perante a sociedade. Não basta assegurar a dignidade do homem para consigo mesmo, este é o primeiro passo no respeito à individualidade. O segundo, tão importante quanto o primeiro, é assegurar a dignidade de participar da vida social, pois o homem, animal social que é, não tem vida, na sua dimensão para além do aspecto biológico, se recolhido às profundezas da solidão.

Sendo assim, a reforma agrária como oportunidade de moradia digna e como oportunidade de acesso ao trabalho, à educação e aos meios de produção, é importante vetor para a recuperação da dignidade da pessoa do trabalhador rural, tanto do ponto de vista introspectivo, como do ponto de vista extrospectivo de inclusão no grupo social.

## 2.5 REFORMA AGRÁRIA E INCLUSÃO POLÍTICA COMO FATORES DEMOCRÁTICOS

---

<sup>21</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Mota. Revisão Técnica Ronaldo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 95.

Os valores e a participação democrática são componentes indispensáveis para a construção e o desenvolvimento econômico de um país. A utilidade prática do regime democrático se apresenta a partir do diálogo, dos debates públicos, pois eles constroem e fortalecem os valores da sociedade e são capazes de identificar as necessidades da população. Ocorre que a democracia meramente formal de participação popular na vontade política do país não resolve os problemas de base da sociedade. É com a forte participação da oposição e com a participação efetiva da sociedade civil, com a prática efetiva da sociedade em geral, que se legitima a busca da justiça social.

O ideal do regime democrático é que a participação e o debate sejam abertos a todos, com a máxima igualdade de condições de todos os grupos e com a chance de influência efetiva nas decisões políticas (teoria pluralista da democracia). É certo que a igualdade material é inalcançável, vez que as diversidades inerentes à condição humana impossibilitam uma linearidade das condições pessoais (físicas, psicológicas e emocionais), e também a própria realidade de articulação de interesses dentro dos próprios grupos são fatores que impedem a participação igualitária. Entretanto, o papel do poder público no fortalecimento do ideal democrático é adotar políticas inclusivas de grupos historicamente excluídos para que estes deixem de ser “*citizenship without politics*”<sup>22</sup> e se incorporem ao debate da construção da vontade nacional.

A reforma agrária na perspectiva aqui defendida é mais do que mera distribuição de terra, sim também políticas públicas inclusivas da agricultura familiar, injeções de créditos para financiar a produção e a própria fixação do beneficiário na terra, modernização de técnicas e educação dos camponeses. A reforma agrária nesta perspectiva importaria numa distribuição de poder econômico e, por conseguinte do próprio poder político, seja de reivindicação da nova comunidade que está se formando para o acesso aos direitos básicos de qualquer pessoa, seja pelo sentimento de equidade e justiça social que motive a sociedade para pressionar o poder público por maiores mudanças em direção ao desenvolvimento social.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1410.

<sup>23</sup> LEITE, Sérgio Pereira; e ÁVILA, Rodrigo Vieira de. **Reforma agrária (...)** *Op. cit.*, p. 5

Se num primeiro momento o assentamento agrário orientaria os beneficiários para postulações políticas mais elementares, decorrentes da própria situação de miserabilidade anterior ao assentamento (saneamento básico, energia elétrica e água potável, por exemplo), num segundo momento, quando os laços comunitários estiverem mais fortes, a participação política e o papel democrático dos assentados tem aptidão para influenciar decisivamente na condução de políticas públicas orientadas para a sociedade como um todo.

O grupo de beneficiários representa força política importante em determinada microrregião, sem contar com o efeito psicológico decorrente da inclusão democrática de cidadãos excluídos do processo de decisão política. Segmentos que antes participavam do processo democrático segundo modelo formal, com a força decorrente da experiência organizativa do movimento social assumem papel reivindicativo para suas necessidades iminentes e que não podem ser desprezadas pelos agentes do poder político.<sup>24</sup>

Essa experiência é decisiva na participação democrática desse segmento social sob a perspectiva material de influenciar na formulação e aplicação de políticas públicas. Enquanto trabalhadores que lutam por terra, os camponeses são encarados como desempregados, baderneiros, párias da sociedade que ficam à margem de políticas públicas inclusivas e impedidos de exercício de efetiva participação democrática. Esta análise refere-se ao fator psicológico dos assentados, enquanto grupo com demandas específicas e com alto poder de barganha política perante os agentes do poder político. De todo modo, a reforma agrária fortalece o regime democrático porque fortalece o indivíduo singularmente considerado.

---

<sup>24</sup> Observando estudos sobre o impacto da reforma agrária em região de implantação de programa de assentamento, Sérgio Pereira Leite diz que: “*existe hoje um significativo segmento social, localizado nos assentamentos rurais, que dialoga com o Estado e com a sociedade, de forma específica e direcionada, conseguindo, para além das marchas e contramarchas políticas, consolidar um acúmulo de experiência e conquistas inquestionáveis e, até certo ponto, irreversíveis*”. LEITE, Sérgio Pereira. **Impactos Regionais da Reforma Agrária no Brasil: Aspectos Políticos, Econômicos e Sociais** - Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável Fortaleza – CE. Disponível em: [www.nead.org.br](http://www.nead.org.br) . Acesso em 03 de novembro de 2008, p. 3.

A participação democrática parte do indivíduo, que necessita de liberdade para decidir seu futuro político. A liberdade não pode ser tomada somente sob a ótica de restrição corporal ou até mesmo moral ou coativa (voto de cabresto), sim também tomá-la sob a perspectiva adotada por Amartya Sen, de que a liberdade pressupõe a eliminação de privações, a exemplo da pobreza extrema, da marginalização social, da carência de oportunidades, da opressão e da insegurança econômica, política e social.<sup>25</sup>

Não se pode vislumbrar um regime materialmente democrático, ainda mais no caso brasileiro, em que o voto é obrigatório, quando grande parcela da população se encontra em estado de pobreza extrema.<sup>26</sup> A reforma agrária há de fortalecer o regime democrático previsto na Constituição Federal porque, num primeiro momento, seu esforço imediato é eliminar a fome dos assentados. Em seguida começam a se organizar em cooperativas e produzir para vender no mercado local, ou até mesmo para exportadores, o que já eliminaria a segunda privação identificada por Amartya Sen, da marginalização social.<sup>27</sup> As demais barreiras são paulatinamente superadas porque o desenvolvimento econômico dos assentados e a geração de renda permitem que seus filhos possam frequentar escolas, o que significa ampliar o leque de oportunidades para além do campesinato.

No que tange à opressão e à insegurança política, econômica e social, a reforma agrária influencia os sentimentos de justiça social e equidade e fortalece o sentido de cidadania, legitimando o Estado contra investidas que visem a desestabilizar as instituições. Considerando que as instituições democráticas, na atualidade, encontram-se formalmente seguras, fortalecer o sentimento de legitimidade do Estado perante os cidadãos é a melhor forma de resguardar sua estrutura.

## 2.6 ACESSO À JUSTIÇA COMO FATOR DE INCLUSÃO SOCIAL

Premissa importante para o desenvolvimento do tema em foco é definir qual acepção de acesso à justiça mais se enquadra como fator de inclusão social e inclusão democrática na perspectiva defendida neste trabalho.

---

<sup>25</sup> Cf. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. *Op. cit.*

<sup>26</sup> Disponível em: <http://www.seplan.gov.br/sepin/pub/conj/conj8/03.htm> Acesso em 20 de novembro de 2009.

<sup>27</sup> Cf. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. *Op. cit.*

O conceito de acesso à justiça pode ser visto sob a perspectiva formal de ingresso de postulação em juízo e uma resposta do Poder Judiciário, seja ela qual for, consubstanciando uma resposta formal ao preconizado no art. 5º, inc. XXXV, da Constituição de 1988. O direito de acesso à justiça estaria, então, consolidado com o simples ingresso da petição inicial e com a sentença do juiz, que poderia ou não enfrentar o mérito da demanda.

Uma segunda concepção de acesso à justiça está mais preocupada com o efetivo resultado da demanda, de modo que não basta que se ingresse com a petição inicial em juízo, sim é imprescindível que ele seja devidamente representado para que possa ter acesso à ordem jurídica justa. Assim, não corresponde a acesso à justiça material quando a disparidade técnica entre as partes é a principal responsável pelo resultado na demanda, prejudicando aquele que não dispõe de recursos financeiros para custear em juízo a defesa de seus direitos.

Estas definições ainda são insuficientes. O acesso à justiça tem como premissa básica um processo com duração razoável. A morosidade da justiça brasileira é um lugar comum dentre os críticos do atual sistema judicial. Demandas submetidas ao crivo do Judiciário demoram, não raro, muitos anos sem julgamento, inflando o clima de insegurança na sociedade. Assim, não se pode considerar que os litigantes em ações judiciais, que demoram anos a fio, sem qualquer justificativa plausível, esperando o provimento jurisdicional, tiveram verdadeiro acesso à justiça.

Ninguém ingressa com ação judicial senão para obter resposta sobre o bem da vida objeto do litígio em tempo razoável. O verdadeiro acesso à justiça corresponde ao provimento jurisdicional sobre quem tem o direito ao bem. Prolongar-se por anos o clima de insegurança entre as partes é o mesmo que denegar jurisdição, de modo que a duração razoável do processo é componente indispensável ao verdadeiro acesso à justiça. Tanto é assim que o legislador constituinte achou por bem incluir dentre os direitos e garantias fundamentais do homem, o direito à duração razoável do processo (Constituição de 1988, art. 5º, inc. LXXVIII).

O conceito de duração razoável do processo tem contornos imprecisos. É impossível ao legislador definir aprioristicamente o que é duração razoável do processo. Entretanto, se faltam elementos objetivos para se definir qual o tempo razoável de duração do processo, o objetivo do mandamento constitucional é evitar atrasos injustificados e coagir o Estado a se aparelhar melhor para atender às demandas que lhe são submetidas. É irrelevante a origem das mazelas que resultaram na violação ao direito ao processo em tempo razoável, ou seja, se proveniente da falta de recurso para o aparelhamento do judiciário ou da morosidade dos próprios juízes; para o jurisdicionado o que importa é que sua demanda seja resolvida no tempo devido, sob pena, inclusive, de responsabilização do Estado.

Destarte, tomando como premissa que o direito de acesso à justiça não deve somente garantir o ingresso da petição inicial em juízo, mas também decidir sobre o bem da vida pleiteado mediante a aplicação da ordem jurídica justa, tempestiva e efetiva, considera-se que tal direito também serve como fator de inclusão social e de inclusão democrática, particularmente em razão da peculiaridade da demanda coletiva objeto do presente estudo.

Não se presta o presente tópico a examinar a inclusão social decorrente da reforma agrária, pois já foi objeto de análise em tópico anterior. Aqui o objetivo é demonstrar como o acesso à justiça serve como importante fator inclusivo de grupos historicamente excluídos.

Como já asseverado, o espectro social dos trabalhadores rurais sem terra é composto por público historicamente pobre, sem acesso aos níveis básicos de educação e com direitos comumente desrespeitados por parte do Poder Público em decorrência da própria conformação com situação fática que lhes foi apresentada desde o começo da sua existência. Trata-se do que Gunnar Myrdall denominou de situação auto-sustentada, ou seja, a pobreza gera ambientes insalubres, que, conseqüentemente, causam desagregação, discriminação e pobreza, e que ocasionam pobreza de tudo. Nas palavras do referido autor: “*isso estraga o senso de ambição natural e cria desassociação ou*

*sociedade desagregada. A pobreza, com tudo que ela implica, torna-se um meio de vida que é herdado de geração para geração.”*<sup>28</sup>

O distanciamento entre Estado e trabalhador rural, acentuado pela crescente pobreza no campo sem significativas intervenções estatais, cria profunda desconfiança no sistema e descrença na idoneidade do Estado como promotor de justiça social. O distanciamento decorrente da falta de políticas públicas por parte do Governo acaba influenciando na imagem do homem do campo perante o Judiciário. Como ente estatal, a imagem de desagregação social promovida pela insanável pobreza, mancha a imagem do Judiciário que se apresenta inacessível às demandas do camponês e acaba, por omissão, por cancelar a exclusão social e econômica.

Não se diga que o trabalhador rural tem efetivo acesso à justiça ao argumento de que a ele é facultado o ingresso em juízo para a solução das suas demandas. Se é verdade que tal afirmação corresponde à realidade na perspectiva individual, de solução das controvérsias privadas, o mesmo não pode se dizer no que concerne às demandas específicas do trabalhador rural enquanto tal. O acesso à justiça que há de promover a inclusão social é aquele que aceita este grupo específico e aprecia as suas demandas enquanto segmento da sociedade.

A sociedade do século XXI caracteriza-se pela grande diversidade de segmentos sociais, cada qual com interesses específicos e com demandas particulares que estão a exigir do Estado atenção diferenciada para com as políticas públicas. Muitos dos grupos, como consequência da sua própria multiplicidade, podem apresentar intersecções entre si, mas a característica marcante de cada um deles é exigir do Estado uma especial atenção. Assim, quando se fala, por exemplo, do grupo social do idoso, do deficiente físico, do consumidor, percebe-se que a atenção legislativa, a promoção de políticas públicas e o acesso ao Judiciário determinaram a inclusão social daquele grupo.

Não se pode fechar os olhos à realidade e desconsiderar a importância social e a identificação de um grupo próprio de trabalhadores rurais. As demandas por terra para trabalhar, por créditos rurais, programas de políticas públicas para o fornecimento de

---

<sup>28</sup> MYRDAL, Gunnar. **Subdesenvolvimento**. Trad. Rosinethe Monteiro Soares. Brasília: Brasília, 1970, p. 52.

infra-estrutura para a produção rural são demandas próprias de um grupo que merece destaque e atenção diferenciada. O mesmo se pode dizer no que concerne ao acesso à justiça.

O acesso à justiça que há de ser caracterizado pela inclusão social dos trabalhadores rurais é o ingresso em juízo com demandas e postulações próprias da categoria que devem, satisfeitas as condições processuais, ter seu mérito decidido fundamentadamente pelo Judiciário, com justiça, em tempo razoável e com efetividade. Incluir socialmente um grupo é aceitá-lo como determinante na sociedade e adequar suas postulações ao arcabouço constitucional e legislativo, buscando, dentro da *ordem jurídica justa*, as soluções para o caso concreto.

Assim, tendo-se que o objeto central do presente estudo é a análise da ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária, onde o bem da vida é exclusivamente destinado ao grupo social dos trabalhadores rurais, pode-se considerá-la como um importante fator de inclusão social deste grupo historicamente excluído do processo de formação democrática nacional.

## 2.7 ACESSO À JUSTIÇA COMO FATOR DE INCLUSÃO DEMOCRÁTICA

A Constituição de 1998, desde o preâmbulo, qualifica o Estado brasileiro de democrático, afirmando que o detentor do poder é o povo “*que o exerce por meio dos seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. A partir da leitura do texto constitucional, podemos inferir que o núcleo do poder soberano do Estado brasileiro é o povo, seja ela pelo exercício do voto mediante as eleições diretas para cargos do Legislativo e do Executivo, seja pela participação direta mediante a utilização de institutos que consolidam a democracia brasileira, a exemplo da lei de iniciativa popular e do plebiscito.

Partindo-se da concepção de que o poder do povo é uno e indivisível, e que é necessário apenas a separação das funções exercidas pelos entes estatais, (legislativa, executiva e judiciária), forçoso é convir que é imprescindível a participação popular em todas elas. A participação popular na função legislativa ocorre mediante as eleições dos representantes do povo (Câmara dos Deputados) e dos Estados (Senado) para o

Congresso Nacional, o qual, em tese, representa a vontade popular na elaboração de leis e fiscalização das atividades do Executivo, bem assim, mediante participação semidireta<sup>29</sup>, através da apresentação de projetos de leis<sup>30</sup>, votação em plebiscitos<sup>31</sup> e referendos<sup>32</sup>.

No que concerne à função executiva, a participação popular se dá mediante a eleição direta dos Chefes de todos os entes federativos, bem como pela participação em órgãos consultivos, a exemplo do Conselho da República.<sup>33</sup> Quando da realização das eleições para o Executivo, os candidatos apresentam propostas e programas de governo em que se comprometem a seguir durante o mandato. Assim, o voto é uma opção do eleitorado para com determinada política, correspondente ao exercício do poder soberano a que alude a Constituição de 1988.

O exercício de qualquer das funções anteriormente aludidas encontra limitações materiais e formais, que conformam a atuação estatal de modo a concretizar o texto constitucional. Assim, a Constituição de 1988 representa a vontade nacional

---

<sup>29</sup> C.F. Art. 14. “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”..

<sup>30</sup> C.F. “Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

<sup>31</sup> C.F. “Art. 18, § 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar, § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei; Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV - autorizar referendo e convocar plebiscito”;

<sup>32</sup> C.F. “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XV - autorizar referendo e convocar plebiscito.”

<sup>33</sup> C.F. “Art. 89. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam: VII - seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução”.

normatizada, sendo os agentes das funções estatais responsáveis por dar exequibilidade ao referido estatuto. Neste sentido, Paulo Bonavides erige o princípio da unidade da Constituição à condição de princípio cardeal, norteador de toda atividade estatal e imprescindível à própria democracia.<sup>34</sup>

Não é novidade que, por interesses outros que não a vontade popular, os representantes do povo não desempenhem suas funções em conformidade com a Constituição, contrariando, assim, a vontade nacional normatizada. Tal fato dá origem ao interesse jurídico de se postular o cumprimento da Constituição mediante o exercício de outra função, a jurisdicional, sem que, para tanto, importe em ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Aliás, o dogma da separação dos Poderes, preconizado por Montesquieu, tem sofrido mitigações para que seja priorizada a concretização do texto constitucional.<sup>35</sup>

Muito embora os magistrados não sejam eleitos mediante sufrágio universal, tal como os agentes políticos do Legislativo e do Executivo, ao serem investidos no cargo comprometem-se a cumprir o texto constitucional. Como órgão com função tipicamente inerte, no sentido de que somente pode agir depois de provocado, o Judiciário deve responder às postulações que lhes são endereçadas.

Considerando o exercício da jurisdição como correspondente à voz do Judiciário sobre as demandas objetivamente postas, há demandas que extrapolam o cunho individual e

---

<sup>34</sup> Diz o referido autor que: “a unidade da Constituição, qual a concebemos, vista pelo prisma formal, é uma hierarquia de normas que estabelece a rigidez e, a partir daí, a superioridade da lei constitucional sobre a lei ordinária, garantindo, desse modo, a segurança jurídica e, ao mesmo passo, a estabilidade do ordenamento; vista porém pelo prisma material, por sem dúvida o mais importante, a mesma unidade da Constituição é maiormente uma hierarquia de normas visualizadas pelos seus conteúdos e valores. Estes amparam a legitimidade do ordenamento constitucional, cujo fim já não é, apenas, aquela segurança, de todo formal, senão também a justiça substantiva, a justiça material, a justiça que se distribui na sociedade, a justiça em sua dimensão igualitária.” BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 27.

<sup>35</sup> É o observado por Bonavides quando afirma que “O axioma da separação repousa agora numa distinção funcional e orgânica de poderes, que é a da democracia participativa, assentada com verdade, solidez e legitimidade, sobre pontos referenciais de valoração cuja convergência se faz ao redor de um eixo axiológico cifrado num único princípio cardeal: o princípio da unidade da Constituição. (...) Fora daí nada é constitucional. Tudo se subsume ou se desfaz em infração e quebrantamento da Lei Magna, em ofensa à ordem de seus valores básicos, em postergação da hierarquia normativa, em ilegitimidade insanável, em corrosão do sistema consensual de poder.” BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*, p. 27.

repercutem coletivamente, com aptidão, inclusive, de alterar políticas públicas. O chamado controle judicial de políticas públicas representa, assim, um meio dos jurisdicionados exigirem dos agentes públicos efetivo cumprimento à Constituição.

O efetivo acesso à justiça é um dos meios de inclusão democrática porque se entendendo a função jurisdicional como uma das formas do exercício do poder soberano mediante a participação direta do interessado, o Judiciário decide e efetiva políticas cuja atribuição originária era competência de outro ente e que somente foi submetida à sua apreciação em decorrência do desrespeito por parte do agente originariamente competente, bem assim porque houve manifestação explícita de entes legitimados para intermediar a participação popular no processo.

É inclusão democrática porque a jurisdição é resposta à postulação do detentor do poder soberano, ou de quem lhe faça às vezes, segundo as regras previstas em lei. É inclusão democrática porque, como resposta à postulação do detentor do poder, o ato jurisdicional é ato político, que interfere na vontade política da nação, e inclui segmentos sem participação efetiva nos centros decisórios.

A realidade democrática mostra que não existe igualdade material no que concerne à participação nas escolhas das decisões políticas fundamentais do país. A igualdade preconizada pela teoria pluralista não se verificou na prática em nenhum dos países que adotou este regime de governo.<sup>36</sup>

Assim, a democracia experimentada em qualquer dos países ditos democráticos não se consolidou através da igualdade substancial do *one man one vote*<sup>37</sup>, mas na atuação muitas vezes sub-reptícia das *forças reais de poder*<sup>38</sup> na política, que se fragmentam em

---

<sup>36</sup> A crítica à teoria pluralista foi muito bem observada por Canotilho quando afirma que: “As críticas à teoria pluralista da democracia avolumaram-se nos tempos mais recentes (1) no próprio campo das suas investigações empíricas se demonstrou que a tese da pluralidade de grupos e da sua influência igual e recíproca era infirmada pela demonstração de influência nos processos de decisão pertencer a uma camada política restrita, sendo a maioria citizenship without politics; (2) em segundo lugar, a teoria pluralista não demonstrou terem os diferentes grupos iguais oportunidades de influência política, e deixa pouco esclarecido o modo como se faz a articulação dos interesses desses vários grupos na formação das decisões (...) CANOTILHO, J.J. Gomes. **Teoria da Constituição**. ... *Op. cit.*, pp. 1409/1410.

<sup>37</sup> Um homem um voto.

<sup>38</sup> Expressão originária de Ferdinand Lassalle. LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. Trad. Aurélio Wander Bastos. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

segmentos com forte aptidão para formar opinião pública (mídia, religião, poderio econômico, por exemplo).<sup>39</sup>

Se a democracia substancial é, na atual conjuntura social, política, econômica e cultural brasileira, inalcançável, e se a democracia formal, antes de representar a vontade do povo, mais serve aos interesses das classes dominantes, mister se faz sejam abertas portas dos centros de decisão para aqueles que não detêm expressão política suficiente para fazer valer seus direitos. Essa porta para os mais desvalidos somente pode ser garantida por quem tem independência para enfrentar as forças de poder dantes mencionadas; afinal o Poder Judiciário tem atribuição constitucional de agir para fazer cessar ou impedir ou reparar lesão a direitos, mesmo que para isso tenha de interferir nas esferas de competências dos demais Poderes.

Não se pode descurar que o próprio processo judicial, considerando a capacidade dos postulantes, a instrução probatória, os recursos, etc., tem elevados custos. O peso, substancialmente falado, na participação política é diretamente proporcional às dificuldades de se enfrentar um processo. Dessa maneira, o acesso ao Judiciário sob a perspectiva de inclusão democrática não pode ser tomado pela aceção formal de que basta o ingresso da petição inicial para se consubstanciar o direito de acesso à justiça, pois, o contrário seria a reafirmação de que os mais necessitados (parcela significativa da sociedade), não são *povo*, não detêm poder por não ter capacidade financeira para defender seus direitos em juízo.

Objetivando minorar, senão suplantar, essa dificuldade de ordem material, a Constituição de 1988 outorgou legitimação a determinados entes para defender em juízo direitos e interesses da sociedade. A legitimação inerente a cada um do povo, que

---

<sup>39</sup> Nesse sentido, Wilson Alves de Souza quando diz que: “*Com efeito, de um lado, apesar das constituições que se afirmam democráticas pregarem igualdade do voto dos que podem votar todos nós pressentimos e sentimos que as coisas, na realidade, funcionam de maneira bem diferente, principalmente nas sociedades com maior grau de desigualdade social, educacional e econômica, onde prevalecem as manobras dos detentores do poder econômico e das comunicações (numericamente bem inferior) sobre uma massa pobre, quando não miserável, analfabeta e desinformada (numericamente bem superior)*”. SOUZA, Wilson Alves de. **Sentença Civil Imotivada**. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 45.

defendemos aqui se tratar do exercício do poder soberano, quando se tratar da defesa de direitos e interesses da coletividade, é outorgada, em regra, a determinados entes.

Se a princípio se poderia questionar que tais entes também não teriam legitimidade para questionar políticas dos governantes eleitos através do voto popular, refuta-se tal alegação pela percepção de que a atribuição de poder a tais agentes tem amparo na vontade nacional normatizada. Trata-se de legitimidade conferida aprioristicamente com o intuito de preservar a Constituição e a sociedade contra o descumprimento de acordo (teoria contratualista-democrática) fixado e que deve ser respeitado por todos aqueles que se invistam na qualidade de mandatários da vontade popular.

Não se pode olvidar que mesmo esta legitimidade democraticamente outorgada necessita de apoio popular. Assim como os representantes do povo eleitos por meio do voto popular têm o dever de cumprir a Constituição, os entes que representam a sociedade em juízo também têm o mesmo dever; e caso não encontrem amparo na opinião pública, a representação perde sentido, e a decisão judicial dela oriunda, antes de ser fonte de inclusão democrática, apresenta-se mais como confronto entre poderes.

Assim, a ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária apresenta-se como possibilidade de acesso à justiça, que há, fatalmente, de incluir os beneficiários no processo democrático. É forma de, mediante representação judicial de ente constitucionalmente legitimado, intervenção popular na vontade política do Governo para a promoção de políticas públicas inclusivas de minorias.

A inclusão democrática mediante o processo judicial não é a forma mais desejada para a busca da democracia substancial. Na realidade, ela deve ser a última alternativa, deve ser a última opção buscada após o esgotamento da participação política fora do processo judicial, isto porque a procura deste, embora seja modo de inclusão democrática, trata-se apenas de alteração da forma de representação. Nesse ponto, como bem percebido por Wilson Alves de Souza, “a participação política é tão essencial à idéia de democracia que se pode dizer que tais conceitos estão estreitamente relacionados, a um

*ponto tal que temos como exato dizer que sem participação política não há democracia.”*<sup>40</sup>

O desejável é que o senso de participação política surja no seio da sociedade pela luta política e participação consciente tanto na escolha dos representantes quanto na cobrança do cumprimento dos programas prometidos em face da Constituição. Entretanto, “os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação a serviço da classe dominante”<sup>41</sup> comprometem a democracia substancial.

Deste modo, enquanto grande contingente da população brasileira estiver em estado de miserabilidade, alijado de direitos constitucionalmente assegurados e sem força política para exigí-los, torna-se imprescindível que outros entes, temporariamente, o façam. É indispensável, portanto, não se aceitar a atual e enganosa democracia de exclusão como legítima e buscar meios para implementar, crescentemente, uma verdadeira democracia, crescentemente substancial, a começar pelo tratamento dos direitos sociais do trabalhador rural como passíveis de correção judicial.

---

<sup>40</sup> SOUZA. Wilson Alves de. *Op. cit.*, p. 46.

<sup>41</sup> BONAVIDES. Paulo. *Op. cit.*, pp. 25/26.

### **3 A EFICÁCIA DAS NORMAS GARANTIDORAS DOS DIREITOS SOCIAIS DO TRABALHADOR RURAL**

#### **3.1 INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS GARANTIDORAS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS.**

Cumprido deixar claro que não são objeto de análise no presente capítulo os direitos fundamentais considerados em sua universalidade, pois a amplitude do tema fugiria aos nossos propósitos na presente dissertação. Aqui são objeto de estudo os direitos fundamentais sociais à moradia e ao trabalho do camponês, entretanto, para se evitar vazios no estudo, faremos breve análise sobre o assunto na perspectiva da teoria geral dos direitos fundamentais.

Em breve síntese, os direitos fundamentais costumam ser classificados em quatro dimensões: os de primeira dimensão, inerentes à liberdade do indivíduo; os de segunda dimensão (sociais), que se relacionam com a promoção de justiça social e condições de existência digna dos indivíduos; os de terceira dimensão, relativos à coletividade, que buscam a coexistência harmoniosa na sociedade; os de quarta dimensão inerentes à participação do indivíduo na condução do Estado (direitos de cidadania).

Como elemento cultural, a evolução dos direitos fundamentais está intimamente relacionada com o desenvolvimento da sociedade, que, de sua vez, evolui de forma indissociável com a concepção que se tem de Estado. Assim, podemos identificar diferentes teorias acerca dos direitos fundamentais a depender da análise do ordenamento jurídico de cada Estado.

A teoria liberal dos direitos fundamentais, por exemplo, teve sua origem e desenvolvimento nos mesmos moldes dos valores que informaram o Estado liberal dos séculos XVIII e XIX. O fim do absolutismo e as exigências da burguesia emergente no sentido de se coibir as arbitrariedades dos governantes, redundaram numa concepção de direitos fundamentais primada na garantia da liberdade, ou seja, de Estado omissivo não interferente nas relações individuais. Assim, no Estado liberal, a “fundamentalidade” dos direitos dos cidadãos está na não ingerência estatal nas relações interindividuais.

Com a superação do Estado liberal e o advento do Estado social, a concepção do indivíduo como centro do ordenamento perde espaço para a consideração da sociedade como foco principal da atuação estatal. As constituições ditas sociais passam a valorizar o indivíduo enquanto parte integrante da coletividade e os direitos fundamentais não apenas resguardam a liberdade individual, como também objetivam a promoção do bem estar coletivo. Agora a “fundamentalidade” significa cidadão com vida livre e digna.

A teoria dos direitos fundamentais que se instaura com o Estado social é a chamada teoria institucional, que busca uma liberdade direcionada a realizar determinada tarefa. *“É nesta teoria que o conceito mesmo de direito fundamental avulta e se legitima, menos pela subjetividade individual que pela objetividade material e social.”*<sup>42</sup>

Além da atuação negativa do Estado, qual seja não interferir na esfera subjetiva do indivíduo, passa-se a exigir a atuação positiva na prestação dos direitos fundamentais. Paulo Bonavides ensina, ademais, que a teoria institucionalista tem como expoentes Carl Schmitt, que centra a promoção dos direitos fundamentais na atividade estatal, e Peter Häberle, que foca sua atenção no estudo da Constituição, para quem a promoção dos direitos fundamentais decorre da lei democratizada apurada através do consenso social de uma cidadania consciente.<sup>43</sup>

A terceira teoria dos direitos fundamentais, assim como as precedentes, sofre influência direta da teoria da constituição, mais precisamente a teoria da Constituição material, defendida por Rudolf Smend. Se para as teorias anteriores a Constituição formal era suficiente para definir quais seriam os direitos fundamentais, nesta terceira teoria,

---

<sup>42</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 571.

<sup>43</sup> Idem, p. 573.

denominada de teoria valorativa dos direitos fundamentais, o positivismo jurídico não é o único meio idôneo para se definir quais são os direitos fundamentais do homem, ou seja, além do texto escrito devem ser levados em consideração também os valores dominantes na sociedade.

Os valores incorporados à sociedade passam a ter importância crucial para a configuração dos direitos fundamentais, com aptidão, inclusive, para superar o texto escrito, o texto positivado. A constituição, como sede dos direitos fundamentais, é entendida como um *sistema de princípios* superiores dotados de máxima normatividade.

Essa postura de valorização dos princípios, assumida diante do texto constitucional, relaciona-se diretamente com o método a ser utilizado para interpretação da constituição e conseqüentemente com o resultado a ser auferido no processo interpretativo.

Quando se fala de interpretação constitucional a primeira ideia que vem à mente é a da interpretação positivista, de modo que não há como não se fazer referência, em primeiro lugar, à concepção clássica, a qual ponderava ser a atividade do intérprete, basicamente, extrair o alcance e o sentido do texto normativo. Na constituição, tomada apenas numa perspectiva formal, ignorando a gama de valores a ela incorporada, os métodos clássicos de interpretação seriam suficientes e responderiam ao problema hermenêutico de forma satisfatória. A atividade interpretativa sob esta ótica desconsiderava a verdadeira realidade do direito, principalmente no que concerne à sua forte carga ideológica e encarava-o como objeto avalorativo, ora desvinculado da realidade social circundante, ora desconsiderando-se as influências extrajurídicas dos criadores da norma. Vinculada a esta visão de neutralidade axiológica, a interpretação prendia-se a modelos como: o gramatical, o lógico, o sistemático e o histórico-evolutivo.

A partir da teoria da fenomenologia, de Edmund Husserl, na qual se dividiu os objetos da realidade humana em quatro regiões ônticas, o enquadramento do direito na região de objeto cultural explicitou sua carga valorativa e ideológica.<sup>44</sup> A partir de tal teoria o

---

<sup>44</sup> Husserl formula sua construção filosófica dividindo os objetos do conhecimento humano em quatro regiões ônticas: objetos ideais, naturais, culturais e metafísicos. Entre os objetos ideais ele enquadra aqueles que não se encontram na experiência física, não são palpáveis no mundo empírico, situam-se tão somente no campo especulativo, sendo impossível conhecê-los mediante nossa percepção sensorial (círculo geométrico). Os objetos ideais têm como característica serem avalorativos, não serem passíveis

campo hermenêutico assumiu outra conotação e, ao invés de se buscar extrair o sentido e o alcance do texto normativo, a interpretação passou também a identificar e extrair os valores nela contidos para depois concretizá-los.

A influência da fenomenologia, aliada às concepções de Estado (Estado do bem estar social) e de constituição (constituição em sentido material), fez florescer as modernas técnicas interpretativas do texto constitucional, que, embora não desprezem as técnicas clássicas, estão menos preocupadas com o formalismo e mais atentas aos valores e princípios implícitos e explícitos do texto constitucional para garantir-lhe maior efetividade possível. Aparecem os novos métodos de interpretação: tópico-problemático, hermenêutico-concretizador, científico-espiritual e normativo-estruturante, e a estes são incorporados princípios de interpretação constitucional, tais como da unidade da constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade, da justeza ou conformidade funcional, da concordância prática ou da harmonização, da força normativa da constituição, da proporcionalidade ou razoabilidade, da presunção de constitucionalidade das leis, da interpretação conforme a constituição, etc.

A utilização do método clássico e dos modernos métodos interpretativos, aliada aos princípios de interpretação é de suma importância para a compreensão e a captação dos valores que informam a constituição, notadamente em face da baixa densidade normativa das regras constitucionais que não são dotadas de eficácia plena e aplicabilidade imediata.<sup>45</sup> Considera-se que os valores são importantes pautas para a manutenção e coerência do texto constitucional, pois, concordando com Germán J.

---

de investigação axiológica. Na mesma esteira avaliativa, Husserl também enquadra os objetos naturais, os quais seriam aqueles encontrados na experiência física, no mundo empírico, mas que não têm ontologicamente qualquer conteúdo axiológico. Os objetos culturais e metafísicos, diferentemente dos anteriores, se caracterizam por ser valorativos (positivamente ou negativamente). Enquanto os primeiros têm existência e são encontrados na realidade empírica, os segundos, apesar de existirem, não são captados mediante qualquer percepção sensorial, e estão também no mundo das ideias. HUSSERL, Edmund. **Idéias para uma fenomenologia pura e para uma filosofia fenomenológica: introdução geral à fenomenologia pura**. Tradução: Márcio Suzuki. Coleção Subjetividade Contemporânea. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2006.

<sup>45</sup> A questão envolvendo a densidade normativa dos textos legais realiza mais uma questão de formulação lingüística do que uma questão jurídica propriamente dita. Os textos considerados de baixa densidade normativa são aqueles que o legislador traz fórmulas dotadas de maior abstração e muitas vezes sem poder de aplicabilidade, enquanto que as normas de alta densidade normativa são aplicáveis de plano, independentemente de atuação legislativa posterior.

Bidart Campos é a interpretação valorativa que irá nortear o processo de adequação e harmonização do ordenamento jurídico.<sup>46</sup>

Somente a partir da captação destes valores é que se pode identificar a ideologia dominante no texto constitucional, e, a partir desta ideologia, conformar a realidade constitucional com a realidade circundante, quando, então, em consonância com Konrad Hesse, “*a Constituição converter-se-á em força ativa se fazendo presente, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional – não só a vontade do poder (Wille zur Macht), mas também a vontade da Constituição (Wille Zur Verfassung)*”.<sup>47</sup>

Os valores não podem ser confundidos com o direito positivo. Tomar um como se fosse o outro ocasiona erros metodológicos insuperáveis na interpretação. O direito positivo, em verdade, é pauta de conduta de caráter normativo disposta em determinado sistema jurídico. Por ter este caráter normativo, ele busca direcionar o comportamento dos indivíduos em determinado sentido, elege alguns como desejáveis pela coletividade, ao mesmo tempo em que considera outros indesejáveis, estabelecendo sanções àqueles que insistem em se comportar em desacordo com o estatuído.

A escolha dos comportamentos desejáveis e indesejáveis não é feita aleatoriamente, despida de qualquer influência, sim resulta de opções do legislador (*lato sensu*) diante da infinitude de comportamentos realizáveis pelo homem, supostamente o que este entende melhor para a condução da vida em sociedade, pautadas inexoravelmente em *valores*.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> No original: “*la misma interpretación valorativa preside todo el proceso que, como lo diremos más adelante, toma en cuenta la unidad sistemática y coherente de la Constitución, la integridad armónica y jerárquicamente escalonada del orden jurídico en su totalidad, la concordancia necesaria de las normas infra constitucionales con la Constitución, y el contexto interrelacionado de unas y otras, así como la fuerza expansiva, promotora y optimizante del plexo de derechos contenido en la misma Constitución.*” CAMPOS, Germán J. Bidart. *Teoría General de los Derechos Humanos*. Buenos Aires: Astrea. 2006, p. 390.

<sup>47</sup> HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 19.

<sup>48</sup> Como adverte Recaséns Siches: “*Las posibilidades de conducta elegidas lo son porque resultan preferidas a otras. Esta preferencia se funda sobre una valoración. Es decir, aunque las normas del Derecho positivo emanen del mandato del poder político, ellas no pueden ser de ningún modo entendidas como meros hechos de poder. En todo caso, son hechos humanos, y, en tanto que tales, tienen esencialmente un sentido, una significación. Ahora bien, este sentido consiste fundamentalmente en la referencia a valores.*” SICHES, Luis Recaséns. *Introducción al Estudio del Derecho*. 13ª ed., México: Porrúa, 2000, p. 279.

Na acepção de Werner Goldschmidt, os valores são entes ideais, e como tais, abarcam a parte da realidade que somente é acessível à razão.<sup>49</sup> Como parte da realidade, eles são também objetivos e transcenderiam à própria razão que unicamente os captaria, não os inventaria. Para tal autor os objetos ideais distinguem-se das realidades materiais que, além da razão, requerem também o auxílio de outros sentidos para sua apreensão.

Concordando-se com Werner Goldschmidt no que toca à idealidade, o próprio valor é avalorativo, ou seja, como objeto ideal, o valor não pode ser valorado abstratamente, não sofre qualificação positiva ou negativa quando no plano das ideias, e também não se pode estabelecer uma hierarquia entre eles. Esta consideração faz sentido quando se analisa os valores sem qualquer correlação com a realidade material. O valor justiça, o valor ordem, o valor cooperação, quando desconectados da realidade humana, não são passíveis de qualificação como bons ou ruins, desejáveis ou indesejáveis.

Não se pode concordar, entretanto, com a consideração de que os valores não podem ser criados pela razão humana. Para Goldschmidt os valores seriam criação divina e o papel do homem seria o de apreendê-los. O liame que separa a apreensão de algo que nunca foi percebido da criação de algo novo é imperceptível, fica somente no campo especulativo.

Os valores, objetos ideais, se materializam nos fenômenos sociais, tornando-os objetos culturais que vão repercutir na comunidade. A repercussão na comunidade pode ou não ter incidência jurídica, vai depender da apreciação do legislador, que há de escolher quais condutas considera importantes para serem regradas juridicamente. Pode acontecer de o direito positivo fracassar quando da conversão dos valores em realidades egológicas<sup>50</sup>, mas a intencionalidade, o valor inerente à norma criada, nada tem a ver com a falha na sua exequibilidade, lhe é superior, existe independentemente da norma positivada, servindo o direito positivo não como justificação, mas como materialização

---

<sup>49</sup> GOLDSCHMIDT, Werner. *Introducción Filosófica al Derecho. La Teoría Trialista del Mundo Jurídico y sus Horizontes*. 7ª ed. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2005, p. 369.

<sup>50</sup> Carlos Cossio divide os objetos culturais em objetos mundanais e egológicos. Os objetos mundanais seriam aqueles que, não obstante derivados da criação humana, tem seu suporte em determinada base física ou elemento da natureza, enquanto que os objetos egológicos seriam aqueles que encontram seu substrato na própria ação ou conduta humana. COSSIO, Carlos. *El Derecho en el Derecho Judicial - Las Lagunas Del Derecho - La Valoración Jurídica y la Ciencia Del Derecho*. Buenos Aires: Librería "El Foro", 2002.

mundanal dos valores. A eventual falha na concretização dos valores pelo texto positivo não deve ser óbice a tal concretização quando da atuação do intérprete. O seu papel fundamental é identificar o valor contido na norma e concretizá-lo diante das necessidades sociais.

### 3.2 IDEOLOGIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS DIREITOS SOCIAIS

As técnicas e métodos de interpretação expostos são construções da dogmática jurídica, o que significa dizer que constituem objeto do discurso jurídico, manipuláveis como qualquer objeto cultural. Assim, antes de se tomar as técnicas e métodos como verdades inquestionáveis, necessário é convir que eles servem, basicamente, para legitimar a tomada de determinada decisão conferindo-lhe racionalidade para o convencimento dos destinatários da norma.

Segundo o magistério de Lênio Streck, o discurso jurídico-dogmático pode apresentar uma dupla faceta, tanto a de solucionar conflitos, quanto servir de *“importante fator impeditivo/obstaculizante do Estado Democrático de Direito em nosso país – e, portanto, da realização da função social do Direito -, traduzindo-se em uma espécie de censura significativa.”*<sup>51</sup> É também imprescindível correlação entre interpretação, concepção de Estado vigente e ideologia do intérprete, quando se exemplifica o resultado das *“interpretações despistadoras”* do Judiciário, que, ainda preso à dogmática do Estado liberal, atua de forma tímida frente às demandas macrossociais e transindividuais, tornando o texto constitucional inócuo e estabelecendo um hiato entre os textos jurídicos e os problemas sociais.

O discurso jurídico-dogmático, seja o aplicado nas academias, seja o discutido nas demandas judiciais, deve estar alinhado com a realidade social. Se antes a concepção individualista do Direito era suficiente para a solução da maioria dos conflitos, atualmente as relações sociais estão muito mais complexas, massificadas, e necessitam de mecanismos jurídicos e ativismo judicial afinados com a nova realidade. Um litígio que decide a vida de milhares de pessoas, com repercussão econômico-social em toda a

---

<sup>51</sup> STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e (em) crise. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito.** 3ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 87

sociedade, não pode ser tratado como qualquer demanda judicial envolvendo direitos subjetivos e individuais.

Nesse ponto, é relevante a contribuição de Eros Roberto Grau quando define a Constituição como “*uma forma de manifestação do ideológico no plano do discurso*”. Para tal autor a ideologia é capaz de produzir sentido e servir como valor de referência conforme as pautas ideológicas que busca referenciar. Ele conclui afirmando que as Constituições são mitos modernos, “*impostos à sociedade, funcionando como instrumento lingüístico de dominação que tanto mais prospera quanto mais sejam acreditados*”.<sup>52</sup>

A imposição de uma constituição à sociedade atende à necessidade de se legitimar as instituições vigentes. O Estado precisa de constituição porque no atual estágio de desenvolvimento social somente o discurso racional convence as pessoas a se submeterem a privações e permitir determinadas ingerências no seu patrimônio e sua vida privada. Os mitos de origem divina ou cosmológica não mais convencem os cidadãos, os quais precisam de um mito “racional”, mas o mito racional objetivado em uma constituição precisa ser acreditado, precisa convencer seus destinatários de que ele é respeitado pelas instituições e que, portanto, tem aptidão para ser o instrumento guia da sociedade.

A credibilidade constitucional depende basicamente da atuação concatenada dos três Poderes, de um esforço comum e ininterrupto de eterna concretização de um texto que diante do confronto necessidade x escassez sempre estará defasado. O Estado Social moderno requer uma reformulação funcional dos Poderes, a atuação destes não deve se basear pura e simplesmente no sistema de freios e contrapesos, o qual pressupõe atuações reciprocamente vigilantes e limitadoras; a perspectiva não é essa. A “separação dos poderes” não pode funcionar como véu ideológico que dissimule e inverta a natureza eminentemente política do direito. Todos os poderes devem empreender esforços para efetivar políticas (cada qual na sua respectiva função) visando concretizar o texto constitucional.

---

<sup>52</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 25.

A concretização da constituição não é um fenômeno que admite apenas um caminho, ainda mais em se considerando a Constituição brasileira, que tem dispositivos contemplando as mais diferentes e aparentemente inconciliáveis ideologias. A questão hermenêutica dos direitos fundamentais não é problema de correta subsunção do fato à norma, sim de conformação política dos fatos, isto é, de sua transformação conforme um projeto ideológico (e não lógico).<sup>53</sup> Como então agir o intérprete diante destas múltiplas possibilidades de concretização? Porque se privilegiar a ideologia “X” em detrimento da ideologia “Y” diante de uma Constituição considerada uma “colcha de retalhos”?

Em primeiro lugar, é papel do Estado concretizar *toda* a Constituição. Não teria sentido a prescrição de determinado direito se não fosse com o objetivo de efetivá-lo; pensar o contrário é admitir o estelionato institucionalizado, o que é inadmissível dentro de uma ordem constitucional racional fundada primariamente no princípio da confiança. Partindo-se da premissa de que é papel do Estado concretizar toda a constituição e que ele não pode fazê-la de uma só vez, devem-se estabelecer prioridades, as quais, sem fugir do dito anteriormente, serão informadas pelos valores que orientaram o constituinte.

Nesse mesmo sentido é o ponto de vista de José Carlos Vieira de Andrade, para quem a Constituição não poderia dizer qual o conteúdo exato da prestação a ser efetivada pelo Poder Público, ou seja, o direito a prestações materiais do Estado corresponde a fins políticos de realização gradual, sujeito à reserva do possível, e que as opções que permitirão definir o conteúdo dos direitos dos cidadãos a prestações positivas do Estado têm de caber, portanto, a um poder constituído.<sup>54</sup>

Diante da complexidade e imprevisibilidade dos comportamentos humanos e da realidade social, eternamente mutante, seria impossível ao constituinte estabelecer *ad eternum* o conteúdo exato das prestações materiais necessárias à realização eficaz dos direitos constitucionais sociais. É imprescindível a atuação dos agentes estatais para conformar a vontade constitucional com a realidade circundante, mas as opções cabíveis

---

<sup>53</sup> KRELL, Andreas J. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 74.

<sup>54</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 186.

ao Poder Público e a sua ordem de prioridade devem obediência aos princípios erigidos pelo constituinte.

A Constituição de 1988 é explícita ao estabelecer como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa estabelecendo como metas: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Está claro, portanto, qual a ordem de prioridade estabelecida pelo constituinte e que deve ser levada em consideração pelos poderes estatais quando da concretização do texto constitucional. A atuação do Estado deve respeitar aquela ordem de prioridade sob pena de incorrer no descrédito antes mencionado e minar os pilares de confiança da sociedade no mito da constituição.

O respeito às prioridades previstas pelo legislador constituinte perpassa pela concretização dos direitos previstos na Constituição, particularmente aqueles que são objeto do presente estudo (direitos sociais). É inaceitável a preterição de políticas públicas essenciais ao desenvolvimento do homem, pois elas são o único meio de se promover a dignidade da pessoa humana, fundamento da República.

Os direitos sociais realizam os valores arraigados na sociedade de modo que sua implementação é requisito para serem atingidos os objetivos fundamentais da República, de modo que não pode o intérprete do direito, a pretexto de aplicação da dogmática jurídica, desconsiderar este posicionamento da Constituição sob pena de desacreditá-la perante a própria sociedade.

A Constituição precisa estar intimamente atrelada à realidade social. A disparidade entre o texto e a realidade dá azo ao que Marcelo Neves denominou de “Constituição Simbólica”, caracterizada negativamente pela ausência de concretização do texto

constitucional, ou pelo sentido positivo, quando a atividade constituinte e a linguagem constitucional desempenham um relevante papel político-ideológico.<sup>55</sup>

A Constituição simbólica tem forte relação com o problema da concretização dos direitos sociais, primeiro porque está umbilicalmente ligada à questão da ideologia, segundo porque é indissociável do problema da falta de efetividade do texto constitucional.<sup>56</sup>

Ao adotar uma constituição simbólica o Estado corre o risco de camuflar a verdadeira realidade constitucional, obstaculizando aos desprovidos do mínimo existencial o acesso aos direitos e garantias nela previstos. Por outro lado, o efeito pode ser totalmente inverso, levando a sociedade a rejeitar a constituição simbólica e não reconhecer sua legitimidade, provocando ruptura institucional.

Paulo Roberto Lyrio Pimenta<sup>57</sup> formula ideia básica da noção de constitucionalização simbólica ao relacioná-la com a ausência de concretização normativa do texto constitucional de forma generalizada, enquanto Marcelo Neves a identifica na hipertrofia da dimensão simbólica em detrimento da realização jurídico-instrumental dos dispositivos constitucionais.<sup>58</sup>

A constitucionalização simbólica, como discurso dogmático-jurídico, pode ser manipulada tanto para justificar o inadimplemento governamental perante os beneficiários da norma (servindo de obstáculo ao Estado Democrático de Direito), como para servir de paradigma para a sociedade, onde deve buscar inspiração o intérprete do direito para atuar de modo a solidificar a força normativa da Constituição. O papel

---

<sup>55</sup> NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 90.

<sup>56</sup> Marcelo Neves ensina que: “*Em caso de constitucionalização simbólica, o problema ideológico consiste no fato de que se transmite um modelo cuja realização só seria possível sob condições sociais totalmente diversas. Dessa maneira perde-se transparência em relação ao fato de que a situação social correspondente ao modelo constitucional simbólico só poderia tornar-se realidade mediante uma profunda transformação da sociedade*”. Idem, p. 98.

<sup>57</sup> PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais programáticas**. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 224.

<sup>58</sup> “*Fala-se de constitucionalismo simbólico quando o problema do funcionamento hipertroficamente político-ideológico da atividade e texto constitucionais afeta os alicerces do sistema jurídico constitucional. Isso ocorre quando as instituições constitucionais básicas (entre elas os direitos fundamentais) não encontram ressonância generalizada na práxis dos órgãos estatais nem na conduta e expectativas da população*”. Neves, Marcelo. *Op. cit.*, p. 98.

negativo ou positivo por ela desempenhado vai depender da postura do intérprete, *lato sensu*, diante da realidade constitucional.

É papel do intérprete do direito buscar os valores dos textos normativos para imprimilhes a máxima eficácia possível e não buscar justificativa para negar-lhes imperatividade. A Constituição não pode mais ser utilizada pelos agentes públicos como causa do subdesenvolvimento da sociedade. É preciso mudança de postura, pois como alerta Karl Lowestein: “*a democracia constitucional do séc. XX encontra-se em crise, posto que a Constituição Jurídica tem sofrido uma importante desvalorização funcional e uma perda de prestígio.*”<sup>59</sup> Diante desse quadro de descrença que se instaurou na sociedade, e que, se irreversível, irá resultar em ruptura institucional, à Constituição simbólica, especialmente na questão atinente aos direitos sociais, não obstante o predomínio do seu significado político-ideológico, deve ser conferida eficácia jurídica para conformar a realidade, e não servir de motivo para a inação.<sup>60</sup> O contrário seria admitir que a Constituição de 1988, recheada de dispositivos de cunho social, nasceu oca, com função meramente publicitária.

### 3.3 A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Para que a Constituição de 1988 não se torne, na acepção negativa, uma Constituição simbólica é necessário enfrentar a problemática da eficácia dos direitos sociais, que, sem dúvida, está intimamente relacionada com a questão hermenêutica dantes analisada. Para se dar efetividade às normas constitucionais não há muito mistério; basta uma postura interpretativa em consonância com os valores pugnados pela doutrina do Estado Social.

A integração da Constituição não é uma opção, sim imposição constitucional, pois conforme observa Andreas Krell, “*a negação de qualquer tipo de obrigação a ser*

<sup>59</sup> LOWESTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1986, *apud* PIMENTA, *Op. cit.*, p. 229.

<sup>60</sup> NEVES, Marcelo. **Constituição** (...) *Op. cit.*, p. 101. “*Não se confunde o simbólico com o ideológico. Inegavelmente o simbólico da legislação pode ter um papel relevante na tomada de consciência e, portanto, ter efeitos emancipatórios. Mas no caso da constitucionalização simbólica, principalmente enquanto constitucionalização-álibi, ocorre antes uma intersecção entre simbólico e o ideológico do que um processo crítico de desenvolvimento da “consciência jurídica”, na medida em que se imuniza o sistema político contra outras possibilidades e transfere-se a solução dos problemas para um futuro remoto.*”

*cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como conseqüência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos.*”<sup>61</sup> Pensar os direitos sociais desprovidos de eficácia imediata é transferir a responsabilidade para o legislador constituído, configurando-se como retórica que busca o convencimento dos destinatários simplesmente pelo discurso, sem qualquer postura ativa para o enfrentamento concreto da realidade.

Atento a esta manobra evasiva dos entes estatais, Carlos Fayt alerta que apenas o reconhecimento normativo da existência dos direitos sociais não é suficiente se ele não for acompanhado por seu efetivo cumprimento no plano fático.<sup>62</sup> Pensar o contrário, na opinião do referido autor, seria tratar aquelas normas como meras folhas de papel, artifícios utilizados para arquitetar os ânimos e dar por concluída a questão sem avanços reais. E aduz que por esta razão é que se tem afirmado que a aproximação mais honesta – e, talvez a mais construtiva – à questão dos direitos sociais é a anti-retórica, dado que por mais virtuosas que sejam as constituições que os proclamam estes direitos correm o risco de serem somente virtuais.

Em breves palavras Germán J. Bidart Campos percebe a distinção necessária quando se fala das normas de direitos sociais, que é a relativa à sua eficácia jurídica e à eficácia social.<sup>63</sup> A eficácia jurídica é uma característica intrínseca à norma jurídica produzida regularmente, e se traduz na aptidão para a produção dos seus efeitos; uma norma posta no ordenamento jurídico, só pela inserção, já irradia seus efeitos sobre as demais, seja pela revogação de uma lei anterior, seja pela complementação de uma lei omissa, etc. A eficácia social é a concretização da norma, a sua efetiva aplicação no mundo fático alterando a realidade.

---

<sup>61</sup> KRELL, Andreas J. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 23.

<sup>62</sup> FAYT, Carlos S. **Evolución de los derechos sociales: del reconocimiento a la exigibilidad. El legado del siglo XX y los desafíos del siglo XXI**. Buenos Aires: La Ley, 2007, p. 157.

<sup>63</sup> No original: “*Al constitucionalismo social se le suma una ardua exigencia la de que sus derechos socioeconómicos escritos en sus normas sean realmente accesibles y disfrutables en un Estado de bienestar, para lo cual la escritura es harto insuficiente, porque hacen falta políticas efectivas que permitan cumplir las obligaciones de dar y de hacer en favor de aquellos mismos derechos. Con lo que, una vez más, la letra escrita no basta, porque lo fundamental es la vigencia sociológica*” CAMPOS, Germán J. Bidart. *Op. cit.*, p. 331.

Eficácia jurídica e eficácia social não são expressões antônimas, mas que se completam. A eficácia jurídica antecede logicamente à eficácia social, e num segundo momento, a norma jurídica somente será plena quando encontrar respaldo e modificar a realidade social, ou seja, quando tiver eficácia social. Uma norma produzida regularmente, em conformidade material e procedimental com a Constituição adquirirá, no momento da sua publicação, eficácia jurídica. Entretanto, pode não lograr aceitabilidade na comunidade e não ser obedecida pelos destinatários; nesse caso diz-se que a eficácia social da norma está prejudicada.

Em se tratando de normas constitucionais, e, particularmente das normas constitucionais alusivas a direitos sociais, não há qualquer relutância em se admitir a sua eficácia jurídica; o problema maior é referente à sua eficácia social. O reconhecimento dos direitos sociais hoje é ponto pacífico entre os constitucionalistas, entretanto o tormento se encontra na efetividade de tais direitos. A eficácia social dos direitos sociais corresponde à *alteração da realidade* por meio da adoção de políticas públicas por parte do Executivo, ou quando não realizadas, por meio do Judiciário, de cujos agentes se espera postura hermenêutica concretizadora fundada na doutrina do Estado Social. Não basta só a letra escrita (eficácia jurídica), é imprescindível a vigência sociológica (eficácia social) da lei.

A otimização da eficácia social dos direitos sociais perpassa pelo debate democrático, seja através das vias políticas com a efetiva participação no processo político em si, seja através das vias judiciais com a abertura do Judiciário para demandas transindividuais. No mesmo sentido Peter Häberle propõe a adoção de uma hermenêutica constitucional adequada a uma sociedade na qual todos aqueles que vivem a Constituição devem ser os seus intérpretes, constituindo força produtiva de interpretação constitucional, buscando um novo modelo de hermenêutica em contribuição com o antigo, restrito à interpretação da sociedade fechada dos juristas.<sup>64</sup> A eficácia dos direitos sociais não é questão de técnica legislativa, é questão de ideologia dos responsáveis pela interpretação.

---

<sup>64</sup> HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e Procedimental da Constituição.** Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 9.

Não se pretende aqui aprofundar o tema da classificação da eficácia jurídica das normas constitucionais, até porque muitos autores formularam classificações próprias e a sua mera reprodução, ou a sua análise crítica, fugiria da proposta inicial. Por fins didáticos será adotada a classificação proposta por José Afonso da Silva. O citado autor propõe a divisão das normas constitucionais quanto à sua eficácia em normas de eficácia plena, normas de eficácia contida e normas de eficácia limitada. Grosso modo, as normas de eficácia plena seriam as que possuem eficácia total a partir da sua previsão normativa, ou seja, a mera edição da norma encerraria um direito do cidadão de opô-la contra o Estado ou particulares. Nestas normas a eficácia jurídica e social depende tão somente do texto constitucional, ou seja, *“uma norma constitucional é auto-aplicável quando, completa no que determina, lhe é supérfluo o auxílio supletivo da lei para exprimir tudo o que intenta e realizar tudo o que exprime”*.<sup>65</sup>

As normas de eficácia contida seriam as que, assim como as de eficácia plena, estariam aptas à produção de todos os seus efeitos a partir da sua edição, com a diferença de que o legislador constituinte admitiu a possibilidade de uma lei infraconstitucional limitar os efeitos da norma. Nestas normas a eficácia jurídica e social também depende tão somente do texto constitucional. *“Normas de eficácia contida são aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados.”*<sup>66</sup>

No atinente às normas de eficácia limitada, estas se caracterizariam pela necessidade de legislação infraconstitucional para sua integração, de modo que sem esta restaria impossibilitada a eficácia social do texto constitucional. Nesta categoria a eficácia jurídica é plena, entretanto a eficácia social é débil (enquanto não advir lei infraconstitucional).

A depender do tipo de norma que regule o comportamento humano, os direitos do cidadão frente ao Estado pode se apresentar de diferentes formas. Jellinek formulou

---

<sup>65</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 99.

<sup>66</sup> Idem, p. 116.

uma teoria denominada de *Quatro Status*, onde divide as posturas que o indivíduo pode se posicionar frente ao Estado em dever de participação, direitos de defesa, direitos a prestações e direitos de participação, os quais correspondem, respectivamente, ao *status* passivo, negativo, positivo e ativo.<sup>67</sup>

O *dever* de participação coloca o indivíduo num estado passivo frente ao Estado, de modo que a ele não é dado o direito de escolher determinada conduta, mas, ao contrário, deve orientá-la no sentido imposto pelo ente estatal, é uma espécie de legitimação da imposição de deveres por parte do ente estatal. Os direitos de defesa, que correspondem ao *status* negativo de Jellinek, se relacionam ao exercício da liberdade em sentido amplo. Pode o indivíduo atuar de forma livre, suas condutas não são nem ordenadas, nem proibidas, correspondem ao *facultas agendi*. O direito a prestações correspondem ao *status* positivo e servem para munir os indivíduos de instrumentos para exigir do Estado posturas a que ele está obrigado. O *direito* de participação é o *status* ativo, se traduz na possibilidade de o indivíduo influir e formar a vida política do Estado.

Dentro desta divisão de Jellinek filiamo-nos ao posicionamento que defende que as normas de direito social, em restando claro que a sua efetivação depende de prestações fáticas, corresponde ao *status* positivo do indivíduo, passível, portanto, de direito a prestações frente ao Estado.

Alguns autores, a exemplo de Ana Cristina Costa Meireles, enxergam diferentes maneiras de se concretizar os direitos sociais. Para a referida autora, a amplitude da previsão constitucional pode demandar diferentes soluções nas três funções estatais, de modo que, para além da prestação fática, a doutrina reconheceu a existência de direitos fundamentais que, para serem efetivamente fruíveis, demandam a existência de organização e procedimento sem os quais os direitos fundamentais não passariam de fórmulas vazias.<sup>68</sup> Esta organização e procedimento podem advir do direito a uma legislação, através de atos normativos protetores dos direitos sociais, do direito a atos administrativos perante o Executivo, os quais devem executar as medidas necessárias para a proteção e concretização dos direitos sociais, e por fim, o direito perante o

---

<sup>67</sup> THEODORO, Marcelo Antonio. **Direitos Fundamentais & sua concretização**. Curitiba: Juruá, 2002, p. 31.

<sup>68</sup> MEIRELES, Ana Cristina Costa. **A Eficácia dos Direitos Sociais**. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 401.

Judiciário de que este atue interpretando as regras em consonância com os ditames e valores da Constituição Social.

A maneira prevista no texto constitucional de se concretizar o direito social é relevante para fins de se identificar o responsável por eventual falha na efetivação das normas. Acaso um direito social dependa de legislação específica para a sua fruição, não adiantaria o cidadão ingressar com ação judicial objetivando compelir o Executivo a promover um direito ainda não regulado pelas vias ordinárias porque mesmo que este tenha interesse político em efetivá-lo, a atuação legislativa prevista na Constituição é condição para a atuação dos demais Poderes. Assim, considerando-se os princípios interpretativos da Constituição, entre eles o princípio da unidade, a concretização da Constituição não poderia ser realizada sem a participação do ente responsável pela concretização, seja ela de forma ativa (quando o próprio ente a realiza), seja ela de forma passiva (quando o ente queda omissa e o Poder Judiciário o substitui mediante o devido processo legal constitucional).

Em se tratando dos direitos do trabalhador rural, não há que se questionar a falta de legislação inerente à matéria. O direito à prestação fática concretizadora dos direitos sociais do trabalhador rural está positivados na própria Constituição Federal em norma específica e precisa prevista no art. 184 e seguintes da CF e com estrutura jurídico-normativa apta a ensejar um direito subjetivo positivo, prescindindo, portanto, da *interpositio legislatoris*. Basta uma leitura atenta e compromissada dos dispositivos constitucionais para se chegar a esta conclusão.

### **3.3.1 As Doutrinas da Reserva do Possível e do Mínimo Existencial em Relação à Eficácia dos Direitos Sociais**

A realização dos direitos sociais é, na atualidade, um tema entravado na doutrina e na jurisprudência brasileira. A previsão constitucional de uma elevada gama de direitos sociais criou a expectativa de adoção de um Estado Social. No entanto, a efetividade de tais direitos exige um custo. A atividade estatal somente se viabiliza através de gastos financeiros, de modo que sua eficiência está diretamente relacionada com a saúde financeira do Estado. Não se pretende com esta afirmação estabelecer vinculação entre

riqueza e desenvolvimento social, pois esta não é uma relação necessária, e a nossa própria realidade afasta tal relação.

O Brasil ocupa, numa comparação com cento e quarenta e seis países, a sexta colocação (empatado com Reino Unido, França, Itália e Rússia) entre as maiores economias do mundo no ranking do Banco Mundial, mas, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Brasil está na septuagésima posição entre cento e setenta e nove países no que se refere ao índice de desenvolvimento humano.<sup>69</sup> Sendo assim, o êxito do desenvolvimento econômico não resulta necessariamente em êxito do desenvolvimento social.

No fundo, o desenvolvimento social é uma questão de decisão política. Com isso não se quer negar aqui que a efetivação dos direitos sociais envolve um elevado custo. J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira desenvolveram o raciocínio de que elevação do nível das realizações sociais estaria condicionada a volume de recursos disponíveis para tanto.<sup>70</sup> Para tais autores, esse “volume de recurso”, também chamada de reserva do possível, seria sempre o condicionante para a elevação do nível de realização dos direitos sociais.

No entanto, adverte Andreas Krell, que a origem do instituto da reserva do possível é “(...) *uma adaptação de um tópos da jurisprudência constitucional alemã (Der Vorbehalt des Möglichen), que entende que a construção de direitos subjetivos à prestação material de serviços públicos pelo Estado está sujeita à condição da disponibilidade dos respectivos recursos.*”<sup>71</sup>

Com base nos ensinamentos acima expostos, parte dos constitucionalistas brasileiros adotou esta teoria acriticamente para considerar que a satisfação dos direitos sociais estaria condicionada à reserva do possível e que sua concretização dependeria da dotação orçamentária a tanto reservada. O principal problema da adoção de teorias

---

<sup>69</sup>Disponível em:

[http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2007/12/18/brasil\\_avanca\\_uma\\_posicao\\_no\\_ranking\\_do\\_banco\\_mundial\\_1124112.html](http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2007/12/18/brasil_avanca_uma_posicao_no_ranking_do_banco_mundial_1124112.html) e

<http://www.sidneyrezende.com/noticia/25470+brasil+melhora+idh+mas+nao+sobe+no+ranking+mundial>  
Acesso em 15 de agosto de 2008.

<sup>70</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991, p. 130.

<sup>71</sup> KRELL, Andreas J. **Direitos Sociais (...)** *Op. cit.*, p. 52.

jurídicas pensadas no estrangeiro é a recepção acrítica das mesmas sem a necessária adequação à realidade da sociedade na qual se pretende aplicá-las.

Como afirmado acima, a prestação dos direitos sociais envolve, necessariamente, um custo. Na realidade, todo e qualquer direito, seja ele assegurado pela via negativa (não interferência estatal), seja ele prestado positivamente (atos materiais do Estado para sua efetivação), demanda gasto.

A teoria da reserva do possível é, sem dúvida, de suma importância para que se evite demasiada e ilegítima interferência do Judiciário em seara precipuamente destinada à atuação do Legislativo e do Executivo, até porque não se deve ignorar que as necessidades humanas são eternamente crescentes e insaciáveis, e, em contrapartida, os bens da vida são escassos e limitados. O Judiciário, a pretexto de concretização dos direitos sociais, não deve proferir decisões inexecutáveis, isto é, sem qualquer respaldo financeiro, de modo a impossibilitar a própria governabilidade do ente estatal. A teoria da reserva do possível serve justamente e tão somente a este fim, vale dizer, o de evitar intromissões indevidas do Judiciário na atividade dos demais Poderes.

É exato que a abertura e a abstração do texto constitucional conferem amplo espaço de conformação ao intérprete (legislador, administrador ou juiz). Não se perca de vista que não é só o Poder Judiciário que detém a prerrogativa de interpretar o texto constitucional; ao contrário, trata-se de dever imposto a todos os agentes públicos, e, dentro da proposta de Peter Häberle, da própria sociedade enquanto destinatária de tais normas.<sup>72</sup> O fato de o Judiciário ser considerado o detentor da última palavra sobre a interpretação não lhe dá o direito de sobrepor-se às interpretações dos demais Poderes sem justificativa racional e plausível. Dessa maneira, se ao realizar determinada política pública o Executivo fundamenta-a em preceitos constitucionais, não basta a mera opinião contrária de outro Poder para deslegitimá-la; é imprescindível a fundamentação racional (baseada nos princípios constitucionais) da inadequação daquela política.

As decisões a respeito de políticas públicas e aplicação dos recursos públicos, sem dúvida, cabem aos representantes eleitos democraticamente pelo povo, entretanto, o

---

<sup>72</sup> HÄBERLE, Peter. *Op. cit.*

mandato legislativo ou executivo não autoriza atuação política absolutamente livre. Aqueles que decidem concorrer a algum cargo público (sejam os eleitos, sejam os concursados) aceitam tácita ou expressamente que vão cumprir ou concretizar a Constituição. No entanto, é necessário evitar que haja intromissão indevida de um Poder sobre outro (sistema de freios e contrapesos) como também a omissão indevida (omissão estatal).

Questão tormentosa é definir o que vem a ser **intromissão indevida**, ou seja, onde se extrapola o limite de atuação dos Poderes em tarefas que são atribuídas originariamente a outro Poder. Não obstante seja difícil identificar um limite objetivo, não há alternativa para esta decisão senão na efetiva participação democrática. O detentor do poder soberano (o povo) tem legitimidade para pressionar os agentes políticos: os do Executivo e Legislativo através do voto e da movimentação da sociedade civil organizada; os do Judiciário através de vigilante controle social das decisões judiciais e através da interpretação pluralista da Constituição.

A prestação do mínimo existencial, embora esteja materialmente vinculada à necessidade de recursos, não pode ser postergada senão sob prova cabal e irrefutável de indisponibilidade orçamentária. A mera alegação de insuficiência de recursos sem a prova da aplicação na promoção de outros direitos e garantias fundamentais não pode ser aceita sob pena de descrédito do texto constitucional. Mesmo os doutrinadores que defendem uma atuação restrita do Judiciário em esfera de competência originariamente atribuída aos outros Poderes, reconhecem o caráter nuclear dos direitos sociais. Assim, por exemplo, José Carlos Vieira de Andrade confere aos direitos sociais “*um conteúdo nuclear, ao qual se há-de reconhecer uma especial força jurídica, pela sua referência imediata à idéia de dignidade da pessoa humana, fundamento de todo o catálogo dos direitos fundamentais.*”<sup>73</sup> Se os direitos sociais, pelo menos no tocante à esfera mínima de uma cidadania digna, são o núcleo dos direitos fundamentais, eles não estão sujeitos à discricionariedade administrativa ou legislativa, vale dizer, são impositivos e imperativos, sujeitando o descumprimento à interferência judicial.

---

<sup>73</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Op. cit.*, p. 371.

Assim, deve-se encarar a tutela dos direitos fundamentais sociais pelo Poder Judiciário como forma de reparar decisões inconstitucionais, ilegais, abusos ou desvios de poder dos agentes do Executivo ou Legislativo, compatibilizando as políticas públicas às diretrizes e metas constitucionais, sem se descurar, obviamente, dos limites impostos pelo orçamento.<sup>74</sup> Com isso legitima-se a atuação de qualquer dos Poderes quando a *reserva do possível* for utilizada de forma indevida.

O problema a ser enfrentado pela doutrina e jurisprudência brasileira é, justamente, o fato desta aceitação acrítica da teoria da reserva do possível para justificar a ausência de prestação estatal em direitos sociais básicos e indispensáveis ao indivíduo. Como assevera Andreas Krell é “*questionável a transferência de teorias jurídicas, que foram desenvolvidas em países “centrais” do chamado Primeiro Mundo com base em realidades culturais, históricas, e, acima de tudo, sócio-econômicas completamente diferentes.*”<sup>75</sup>

A teoria da reserva do possível, concebida nos países desenvolvidos para negar a realização máxima de direitos sociais em face de deficiências financeiras, não pode ser utilizada para se negar o mínimo à camada da sociedade historicamente alijada do processo de inclusão social. Dentro deste contexto de busca de uma mínima reparação da injustiça social que assombra a sociedade brasileira há longo tempo, parte da doutrina, compromissada com a efetiva concretização do Estado Social preconizado na Constituição, contrapôs a reserva do possível ao dever do Estado de prestar o “mínimo existencial”. Pelo dever de prestação do mínimo existencial, é papel do Estado promover políticas que assegurem, de imediato, o suprimento das necessidades primárias do ser humano para uma existência digna.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle das políticas públicas pelo poder judiciário no Brasil – uma visão geral**. Revista de Direito Econômico. Ano 2, Nº. 7, Jan/Set 2007, p. 251

<sup>75</sup>KRELL, Andreas J. *Op. cit.*, p. 51.

<sup>76</sup> É o que ensina Manoel Jorge e Silva Neto quando afirma que: “*Consubstanciado no direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas, o direito fundamental ao mínimo existencial tem residência implícita na Constituição de 1988, principalmente a partir da elevação a fundamento do Estado brasileiro do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF)*”. SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 143.

A situação de pobreza não é uma questão voluntária, ninguém é pobre porque quer. Como salientado por Jacques Távora Alfonsin, muito embora a pobreza seja vista como situação relativa, que varia e difere de país para país, há um conteúdo mínimo que deve ser assegurado a todos. Os pobres são desprovidos do que se considera esse conteúdo mínimo, uma necessidade básica cuja não observância implica no padecimento por privação do mínimo necessário para manter a pessoa viva e saudável.<sup>77</sup>

Impõe-se, portanto, a concretização dos ideais inspiradores da constituinte de 1988, de um modelo de sociedade pautado na distribuição equitativa das riquezas nacionais, de modo que eventual omissão do Executivo ou do Legislativo na implementação dos direitos sociais dá ensejo ao controle judicial de políticas públicas.

#### 3.4. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado tem o dever de repartir a riqueza. O constituinte assumiu essa postura e é papel de todos os Poderes atuarem para dar efetividade ao texto constitucional. A postura judicial favorável à concretização dos direitos sociais não é algo inatingível na realidade brasileira, pois o que falta, para além da questão jurídica ou econômica, é a vontade política de enfrentar problemas crônicos da sociedade.

A (falta de) vontade política para a concretização dos direitos sociais não é exclusiva do Legislativo e do Executivo. Também o Poder Judiciário ao proferir decisões nos processos em que resolve litígios a ele submetidos está atuando politicamente. Quando eventual demanda é submetida à apreciação do juiz, a decisão por ele proferida se qualifica como ato político e jurídico. Tanto é assim que o controle judicial sobre determinadas políticas públicas certamente influenciará as demais ações do ente estatal.

---

<sup>77</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. **O Acesso à Terra como Conteúdo de Direitos Humanos Fundamentais à Alimentação e à Moradia**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabaris, 2003, p. 55.

O próprio conceito de políticas públicas<sup>78</sup> revela o caráter político que há de agregar à eventual controle por parte do Judiciário. Na definição de Marcelo Figueiredo, “*as políticas públicas são um conjunto heterogêneo de medidas e decisões tomadas por todos aqueles obrigados a atender ou realizar um fim ou uma meta consoante um interesse público.*”<sup>79</sup> Assim, quem decide o que é de interesse público vai estabelecer prioridades, as quais estão necessariamente atreladas a valores inseridos na Constituição e no seio da própria sociedade, de modo que entendemos ser *as políticas públicas, na realidade, um conjunto heterogêneo de medidas e decisões tomadas por aqueles obrigados a atender ou realizar a própria constituição.*

Deste modo, é inegável que quando uma demanda objetivando a correção ou promoção de políticas públicas é submetida ao Judiciário qualquer decisão de mérito que dele provenha tem natureza política e jurídica. A improcedência revelará a concordância com a atuação estatal e a procedência o reconhecimento da inação do Estado.

Existe corrente doutrinária que questiona a legitimidade das decisões judiciais que interferem nas políticas públicas. Alega-se que o Poder Judiciário não foi eleito pelo povo, que as decisões não estariam sujeitas ao crivo popular decorrente das eleições, e que uma pessoa só não poderia decidir melhor do que um corpo colegiado da magnitude do Congresso Nacional.

Os argumentos que buscam deslegitimar tais decisões judiciais partem de premissas equivocadas. Confunde-se voto popular com exercício da democracia, e crivo popular com aprovação eleitoral. Ademais, a se considerar as recorrentes crises de corrupção

---

<sup>78</sup> Importante fazer referência à crítica oral no exame de qualificação dessa dissertação o Prof. Washington Luiz da Trindade endereça ao termo política pública. Muito embora o termo tenha se consagrado, o citado professor o considera uma tautologia inaceitável no ambiente acadêmico. Com efeito, a origem da palavra “política” remonta aos tempos em que os gregos se organizavam em cidades-estado a qual deram o nome de “*polis*”. Assim, o termo “política” indicava todos os procedimentos relativos às cidades-estado, logo à vida pública. O termo política pública encerra uma tautologia na medida em que, em sendo política, necessariamente há de ser pública, pois não existe, a não ser no desvirtuamento do sentido original da palavra, qualquer política de “natureza privada”. Tal ponto de vista é corroborado por Darcy Azambuja, para quem “*político é o que se refere ao Estado, o que dele faz parte e o que com ele se relaciona na medida em que se relaciona*” (AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 5ª ed. Porto Alegre: Globo, 1975, p. 15). Muito embora concordemos com a ponderação do Prof. Washington Luiz da Trindade, utilizaremos a expressão em virtude da aceitação da comunidade acadêmica.

<sup>79</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. *Op. cit.*, p. 226.

que assolam todos os Poderes, a legitimidade do Judiciário decorrente da atuação judicial tem se mostrado cada vez mais palpável do que as dos demais Poderes.

De outro lado, existe crise de independência dentro do Poder Executivo e do Legislativo. É notório que as campanhas eleitorais no Brasil estão cada vez mais caras, exigindo dos candidatos gastos excessivos com propaganda.<sup>80</sup> Os financiadores das campanhas eleitorais, detentores de capital, não realizam tais gastos por benevolência, sim exigem dos eleitos a defesa dos seus interesses.

Os juízes são, em regra, investidos nos cargos públicos mediante prévio concurso público. De outro lado, têm eles garantias constitucionais de inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade dos vencimentos, de modo que têm liberdade de decisão e são livres de qualquer influência do poderio econômico. Dentro dessa perspectiva, o Judiciário tem mais independência do que os agentes dos demais Poderes.

Sendo assim, os juízes estão legitimados democraticamente na medida em que, investidos nos cargos conforme a Constituição e providos de garantias constitucionais, suas decisões não estão sujeitas a interesses eleitorais. Os agentes do Legislativo e do Executivo, embora eleitos pelo povo, são atraídos pelos interesses eleitoreiros sazonais, ou seja, os pleitos da comunidade são atendidos somente em época de eleição apenas com o escancarado objetivo de angariar votos, sem que com isso se busque o efetivo interesse público. Se assim é, cabe questionar a legitimidade desses agentes que somente procuram atender aos anseios da coletividade quando está em jogo a própria permanência no poder ou a conquista do poder a todo custo, inclusive com repentina mudança de discurso a respeito de temas cruciais para a sociedade, a depender da circunstância de serem oposição ou situação.

Ademais, não se perca de vista que a independência dos juízes pode conferir determinados direitos às minorias sem força política suficiente para fazer valer seus direitos constitucionalmente previstos. Muito embora a democracia deva ser o governo da maioria, todos devem ter seus direitos respeitados, mesmo que sejam necessárias

---

<sup>80</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo : Saraiva, 2004, p. 345.

medidas que desagradem setores privilegiados da sociedade. Tal receio também obsta a concretização dos direitos constitucionais.

De outro lado, a alegação de que eventual controle judicial de políticas públicas importaria em ofensa ao princípio de separação dos Poderes não faz sentido porque inexistem princípios jurídicos absolutos. Como percebido por Robert Alexy, todos os princípios insertos no texto constitucional devem ser sopesados e aplicáveis no caso concreto.<sup>81</sup> Assim, tanto o princípio da separação dos Poderes quanto o da dignidade da pessoa humana, por exemplo, são princípios constitucionais que devem ser sopesados diante do caso concreto para saber a qual dos dois deve ser conferida maior densidade.

Assim, mediante a ponderação dos princípios, não existe, *a priori*, qualquer princípio que se sobreponha aos demais, todos podem ser mitigados ou afastados no caso concreto. O cânone principal que irá nortear a atividade do intérprete é a concretização da Constituição, mesmo que, eventualmente, seja necessária a ingerência do Judiciário em esfera que não é de sua atribuição peculiar, mas também no limite em que essa ingerência na seara de outro Poder não configure como indevida.

Também merece refutação a tese da não legitimação dos juízes porque não eleitos pelo povo. Rejeita-se tal tese porque o processo judicial é público, isto é, está sujeito ao acompanhamento integral da sociedade (os diretamente interessados ou a imprensa, que pode dar divulgação total sobre a matéria, salvo os casos que o ordenamento jurídico considera como segredo de justiça), como também porque as decisões judiciais, que devem ser fundamentadas por exigência constitucional, estão sujeitas ao controle de toda sociedade. A legitimidade do juiz não advém apenas de representatividade meramente formal, mas sim de uma série de prerrogativas e qualidades, inerentes à própria função jurisdicional, que confere ao magistrado independência suficiente para concretizar a Constituição sem a influência de interesses escusos.

As amarras que prendem certos setores do Judiciário brasileiro à doutrina tripartite originária de Montesquieu não mais encontra amparo na realidade social atual. George Marmelstein aponta diversos exemplos de decisões de cortes constitucionais de países

---

<sup>81</sup> ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

em situações sócio-econômicas e culturais similares à do Brasil, que mostram ser possível, viável e até mesmo imprescindível o afastamento do mito da doutrina de Montesquieu.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> “Na Sentencia SU 225/98, a referida Corte decidiu que o Poder Público é obrigado a fornecer vacina para a meningite a todas as crianças carentes, alegando que os direitos fundamentais são aqueles que se encontram reconhecidos – direta ou indiretamente – no texto constitucional como direitos subjetivos de aplicação imediata. Em outras palavras, trata-se de direitos de tal magnitude para a ordem constitucional que sua vigência não pode depender de decisões políticas dos representantes das maiorias. Usualmente, os direitos fundamentais são direitos de liberdade. Não obstante, em alguns casos, existem direitos prestacionais fundamentais, como o direito à defesa técnica, à educação básica e ao mínimo vital”.

No mesmo caso, a Corte colombiana faz uma interessante construção acerca do duplo conteúdo dos direitos fundamentais de natureza prestacional. Esses direitos teriam, em primeiro lugar, um núcleo essencial mínimo, não negociável no debate democrático, que outorga direitos subjetivos diretamente exigíveis judicialmente; ao mesmo tempo, teriam os direitos prestacionais um outro conteúdo, situados em uma zona complementar, que seria definida pelos órgãos políticos atendendo à disponibilidade de recursos e as prioridades políticas conjunturais. Essa dupla concepção dos direitos econômicos, sociais e culturais, de acordo com o entendimento adotado pela Corte colombiana, seria a melhor forma de conciliar o princípio da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais com os princípios democráticos.

Ainda no mesmo julgado, a Corte invocou também como razão de decidir o princípio de proteção aos grupos discriminados ou marginalizados também chamado de cláusula de erradicação das injustiças presentes, constante expressamente na Constituição da Colômbia, de modo equivalente ao artigo 3º da Constituição brasileira.

Em seguida, a Corte forneceu as diretrizes que devem ser adotadas pelo juiz na concretização de direitos econômicos, sociais e culturais:

*Deve o juiz adotar seqüencialmente as seguintes etapas: (1) identificação de um grupo de pessoas discriminadas ou marginalizadas; (2) demonstração da existência de uma necessidade básica e de sua falta de atenção; (3) exame dos fatos e razões relativos a resposta dada pelo Estado à situação específica de marginalização ou discriminação; (4) qualificação constitucional acerca do grau de cumprimento histórico que na situação concreta deve ser atendido o mandato de erradicação das injustiças presentes, observadas as possibilidades jurídicas e fáticas do momento.”*

Outro exemplo, bastante assemelhado ao quanto aqui defendido, é a decisão oriunda da Corte da África do Sul :

*“A Suprema Corte da África do Sul tem conseguido extrair das normas constitucionais definidoras de direitos sociais soluções criativas para promover a implementação desses direitos, a exemplo do que ocorreu no Caso “Grootboom”, que pode ser considerado um exemplo para o mundo, tendo merecido, inclusive, um elogio especial de um jurista do porte de Cass Sunstein (SUNSTEIN, Cass R. Social and economic rights? Lessons from South Africa. In: Public law and legal theory working paper. Chicago: University of Chicago, n. 12, 2001. O referido artigo também pode ser encontrado em: SUNSTEIN, Cass R. Designing Democracy: what constitutions do. New York: Oxford University Press, 2001.)*

No referido caso, Irene Grootboom, juntamente com cerca de novecentas pessoas, entre adultos e crianças, estavam vivendo em condições degradantes e buscaram na Justiça a efetivação do direito à moradia previsto na Constituição sul-africana.

A situação, em síntese, era a seguinte: Grootboom e as demais famílias que faziam parte da ação estavam morando uma favela chamada Wallecedene, na qual não havia saneamento básico, serviços de

No julgado ora citado da Corte Constitucional da Colômbia cabe chamar a atenção para a magnitude que fora conferida aos direitos sociais. Considerar o mínimo vital fora do

---

*limpeza pública, água potável e apenas 5% das casas tinham eletricidade. Para se ter uma idéia das condições de moradia, a Senhora Grootboom morava em uma casa de vinte metros quadrados, na qual morava, além de sua família, a família de sua irmã.*

*O poder público havia prometido melhorar a situação dos moradores de Wallecedene, incluindo-os em um programa de fornecimento de casas a baixo custo. No entanto, passados mais sete anos, o programa ainda não havia sido implementado. É nesse contexto que vários moradores de Wallecedene, incluindo Grootboom, resolveram abandonar a favela e ocupar uma área particular, morando em lonas de plástico, mesmo sem o consentimento do dono do terreno.*

*O proprietário, logicamente, não se conformou com a ocupação e ingressou com uma ordem de despejo na Justiça, que foi concedida em 8 de dezembro de 1998. Os posseiros, contudo, não cumpriram a ordem judicial, permanecendo no terreno mesmo após o prazo concedido. Em março de 1999, foi concedida nova ordem de despejo, que foi cumprida em 18 de maio de 1999 de maneira totalmente desumana. Os moradores foram despejados de suas tendas no período de frio e de chuva, sem tempo para retirarem seus pertences, os quais foram queimados e destruídos por escavadeiras, tudo isso comandado pela própria Prefeitura. Em seguida, os moradores foram alojados no campo de esportes de Wallecedene, em abrigos temporários, e requereram formalmente junto ao Município uma solução para o problema.*

*O Município, no entanto, foi vago em sua resposta, não tendo apresentado medidas concretas para aliviar a situação daquelas pessoas, razão pela qual elas ingressaram na Justiça para que a Constituição da África do Sul fosse cumprida. Para resumir a história, a Suprema Corte da África do Sul julgou favoravelmente aos moradores, tendo afirmado o seguinte:*

*“Esse caso demonstra o desespero de centenas de milhares de pessoas que vivem em condições deploráveis pelo país afora. A Constituição obriga o Estado a agir positivamente para amenizar essas condições. A obrigação consiste em providenciar acesso à moradia, saúde, comida e água suficientes e previdência social para os necessitados e seus dependentes. O Estado deve também promover as condições que permitam que os cidadãos obtenham acesso à terra de modo eqüitativo. Os que necessitam têm o direito correspondente de exigir judicialmente o cumprimento dessas obrigações.*

*É inquestionável que é uma tarefa extremamente difícil para o Estado cumprir essas obrigações na situação que prevalece em nosso país. Aliás, isso é reconhecido pela Constituição a qual expressamente dispõe que o Estado não é obrigado a gastar mais do que tem ou implementar esses direitos imediatamente. Assinalo, contudo, que apesar disso, trata-se de direitos, e a Constituição obriga o Estado a dar efetividade a eles. Essa é uma obrigação que o Tribunal pode, nas circunstâncias apropriadas, exigir o cumprimento”.*

*A ordem final foi no sentido de obrigar o Poder Público a criar e implementar, de acordo com os recursos disponíveis, um programa abrangente e coordenado para progressivamente efetivar o direito ao acesso a uma moradia adequada, que deveria incluir medidas razoáveis capazes de, além de outras coisas, providenciar socorro para as pessoas que não tinham acesso a terra, nem abrigo e que estariam vivendo em situação deplorável, medidas essas a serem monitoradas pela Comissão de Direitos Humanos que atuou no caso como amicus curiae.*

*A solução dada pela Suprema Corte sul-africana, segundo Sunstein, conseguiu unir dois princípios aparentemente antagônicos: os valores democráticos – que recomendam que as políticas públicas sejam implementadas prioritariamente pelo Legislativo e pelo Executivo – e a possibilidade de efetivação judicial dos direitos econômicos, sociais e culturais. A Corte, embora tenha deixado claro que o direito à moradia não dá aos cidadãos o poder de exigir uma casa do Poder Público, reconheceu que o Estado deve agir de alguma forma para concretizar esse direito, ou seja, o Judiciário, diante da omissão estatal, deve agir para forçar o cumprimento da Constituição.”* MARMELSTEIN, George. **A Efetivação Judicial Dos Direitos Econômicos, Sociais E Culturais Na Jurisprudência Mundial.** Disponível em: <http://direitosfundamentais.net/category/reserva-do-possivel/> extraído em 04 de julho de 2008.

debate democrático, é elevá-lo à condição de valor supremo do Estado, ao qual deve ser emprestada maior força quando da ponderação com outros princípios. Conferir valor supremo não significa atribuir-lhe grau absoluto, a depender do caso concreto pode sim haver a relativização dos direitos sociais, mas, a urgência do atendimento do mínimo existencial, impõe uma prevalência aos direitos sociais.

Muito interessante também é a construção acerca dos critérios para se identificar os direitos sociais que são passíveis de efetivação por meio de decisão judicial. Muito embora os direitos sociais sejam direitos de todos, sem qualquer discriminação, o Tribunal colombiano estatuiu que, para o controle judicial, é necessária uma prévia identificação de um grupo de excluídos. Com isso objetiva-se uma distribuição de riqueza e inclusão social de grupos historicamente alijados do processo de inclusão econômica e social.

Outra premissa para a apreciação da demanda é a *demonstração da necessidade básica* desrespeitada pelo Estado caracterizadora da omissão estatal. Para que não incorra em intromissão indevida dos demais Poderes, o Tribunal tem o cuidado de examinar os fatos levados a juízo e as razões elencadas pelo Estado para a não prestação fática dos direitos sociais. Por fim, analisa a realidade fática e a possibilidade jurídica de atender ao pleito, e entendendo ser necessária a implementação dos direitos sociais naquela hipótese levada a Juízo, impõe sua decisão aos demais Poderes.

No caso do Brasil, o Supremo Tribunal Federal ainda não enfrentou, concretamente, questões sociais de grande magnitude que venha a ter repercussão política suficiente para romper os paradigmas do constitucionalismo clássico.

Muito embora a nossa Corte Constitucional tenha, na ADPF 45-DF, esboçado uma postura favorável ao controle judicial de políticas públicas, ressaltando a dimensão política da jurisdição constitucional da Suprema Corte, não houve, até o momento, nenhuma decisão concreta no sentido de efetivar essa posição. A ADPF supracitada restou prejudicada em virtude de perda superveniente do objeto, de modo que serviu, apenas, a fins didáticos e quiçá de alerta aos demais Poderes, mas sem o efetivo conteúdo político que se almeja da Corte Constitucional. No caso, o relator, Ministro Celso de Melo, acenou no sentido de admitir a função política do Supremo Tribunal

Federal, assumindo publicamente a responsabilidade da Corte para com a concretização da Constituição e a efetivação dos direitos sociais.<sup>83</sup>

Ademais, de maneira paradigmática, realçou a eficácia social dos direitos fundamentais, mesmo quando revestidos de cláusulas de conteúdo programático. A função secundária do Judiciário é justificável em decorrência da atribuição constitucional que lhe foi conferida. A ele não é outorgada função originária de gerir e implementar políticas públicas, mas em caso de omissão do ente responsável e mediante provocação do juridicamente interessado não pode se furtar ao papel de guardião da Constituição, de fazer valer sua força normativa e impor aos demais entes estatais o seu cumprimento.

A posição ora adotada pelo STF, como já dito alhures, não teve efeitos na realidade material, ou seja, não impôs, efetivamente, a outro Poder um determinado comportamento já que a União se antecipou à decisão judicial e executou a política pública objeto da ADPF. Resta aguardar o julgamento do STF em matéria de controle judicial de políticas públicas que imponham ao Poder responsável o implemento de tais políticas de relevante impacto social, particularmente em demandas transindividuais.

Enquanto as decisões judiciais não interferirem substancialmente na efetivação de direitos fundamentais sociais não podemos afirmar que o Judiciário brasileiro está assumindo plenamente sua função de guardião da Constituição. No entanto, não podemos ignorar o recado dado aos responsáveis pela efetivação dos direitos sociais de que todo e qualquer desrespeito à Constituição será apreciado pelo Judiciário, e que, diante destes exemplos ora citados, se demonstra ser plenamente palpável, nos dias de

---

<sup>83</sup> Nos termos do voto do relator: “*eminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal (que) põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais - que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional (...)* É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas, pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.” ADPF 45 / DF - DISTRITO FEDERAL ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Relator (a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 29/04/2004 PublicaçãoDJ 04/05/2004 PP-00012

hoje, a atuação do Judiciário para a concretização da Constituição sem que isso importe em ofensa aos demais princípios constitucionais (o democrático, o da separação dos Poderes, etc.).

### 3.5 PERSPECTIVA CONCRETIZADORA DA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

A desapropriação para fins de reforma agrária está prevista expressamente na Constituição de 1988.<sup>84</sup> À primeira vista pode-se dizer que a reforma agrária por interesse social teria como fundamento sanção aos proprietários de grandes áreas improdutivas pelo fato destes não terem destinado função social. Entretanto, leitura mais atenta e mais compromissada com a efetividade dos direitos do trabalhador rural muda o enfoque da interpretação, de modo que esta, ao invés de se deter na sanção ao grande proprietário, prende o instituto da desapropriação agrária à ideia de possibilitar o acesso à terra a quem possa dar-lhe destinação econômica e social benéfica para toda a sociedade.

É importante salientar que o enfoque dado aqui ao bem “terra” não deve ser tomado apenas na perspectiva econômica, mas também na visão utilitária. Numa sociedade de economia capitalista, na qual se insere o Brasil, os bens costumam ser representados na sua acepção econômica, a eles não se emprestando valores intrínsecos, ou seja, são sempre referenciados ao conteúdo econômico. Assim, ao contrário do que acontece numa sociedade como a indígena primitiva, que desconhece a propriedade privada e uma fruta tem um determinado valor para alimentação, na sociedade capitalista a mesma fruta tem um valor econômico. O mesmo acontece com a terra.

A terra, na sociedade capitalista, é vista exclusivamente na concepção econômica. O seu valor uso, ou seja, o valor inerente à sua principal função, que é servir de uso para os homens, é substituído pelo valor econômico, o de agregar e aumentar a riqueza do proprietário pela especulação financeira ou pela própria produtividade do imóvel. Mas

---

<sup>84</sup> C.F. art. 184: “*Compete a União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo a 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.*”

questiona-se até onde vai a função social da propriedade enquanto ela for tomada apenas sob a perspectiva econômica em detrimento do valor de uso.<sup>85</sup>

A terra não é um bem econômico como outro qualquer, na medida em que a sua situação é peculiar pela necessidade que se tem de se preservar o valor uso como mais importante do que o econômico. A terra *produz* riqueza; o fruto da produção há de se traduzir em riquezas para o proprietário, mas a terra em si não deve ser considerada como um produto, como um capital sujeito a especulação. A sua própria funcionalidade é subvertida quando se prioriza outra atividade que não a *produção* de riqueza e moradia, entretanto, esta não pode se limitar a pequeno número de beneficiados como na estrutura agrária deficitária do Brasil onde muitos cidadãos aliados do processo econômico sucumbem sem o mínimo para sobrevivência.

A funcionalidade da terra, além de produzir riqueza, também é a de servir de moradia, sendo papel do Estado atentar para tanto e promover racional e adequada utilização da propriedade. O modo de atuação do Estado para fins de reformular a estrutura fundiária brasileira perpassa, necessariamente, pelo instituto da desapropriação para fins de reforma agrária.

### **3.5.1 Conceito, Características e Requisitos da Desapropriação para Fins de Reforma Agrária**

Para fins de analisar a relevância da atuação estatal na composição do cenário agrícola impõe-se breve histórico sobre a propriedade agrária no Brasil.

A Coroa portuguesa, julgando-se proprietária das terras brasileiras, dividiu-as em lotes e as doou a nobres portugueses para que fizessem seu povoamento e exploração. Muito embora não pudesse vendê-las, os donatários poderiam doá-las sob forma de sesmarias para que os colonos pudessem explorar economicamente a propriedade. Acontece que a

---

<sup>85</sup> Sobre valor-uso, cabe a lição de Jacques Távora Alfonsin: “*cabe inquirir se o “valor de uso” administrado pelo proprietário da terra não teve em vista, senão, aguardar o crescimento do seu valor de troca, naquilo que se tem denominado de poder especulativo do titular de direito de propriedade (...). Tal ociosidade espacial gera tantas vítimas quantas forem as pessoas não proprietárias necessitadas do valor de uso do referido espaço; como é esse valor que enche de conteúdo os direitos humanos fundamentais ao alimento e à moradia, elas estão legitimadas a impugnar a espera do valor de troca que o proprietário do bem terra estiver dele fazendo, em flagrante violação dos deveres inerentes à função social da propriedade.*” ALFONSIN, Jacques Távora. *Op. cit.*, p. 95.

exploração econômica da propriedade à época era baseada exclusivamente no interesse da Coroa, de modo que os latifúndios se concentravam nas mãos de poucos proprietários para exportar riqueza para o país colonizador. Como asseverado por Jacques Távora Alfonsin, “*A concentração de terra em poucas mãos e a preferência pela exportação – desde 1530, com as Capitânicas Hereditárias – são as principais e iniciais causas da pobreza dos nossos camponeses sem terra e dos nossos desempregados urbanos que fugiram do campo*”.<sup>86</sup>

A responsabilidade pela má divisão da terra no Brasil pode ser reputada à Coroa portuguesa, entretanto a manutenção dela é responsabilidade exclusivamente dos governantes brasileiros. A partir do “grito de independência” em 1822 o Brasil adquiriu autonomia suficiente para gerir seu território de acordo com sua conveniência. A concentração de terra fomentada pelo “colonizador” não mais teria de ser renovada se esse não fosse o interesse do governo brasileiro, entretanto, até os dias de hoje se verifica que pouco se alterou na questão fundiária no Brasil.

Apenas a título comparativo, pode-se mencionar a política de reforma agrária realizada pelos Estados Unidos da América. A então recém-independente colônia da Inglaterra, território pouco explorado e com muitas terras desabitadas, se tornou grande polo migratório europeu, especialmente nos séculos XVIII e XIX. A partir da explosão demográfica, a postura do governo americano foi totalmente inversa à qual se verificou no Brasil. O Governo do Presidente Thomas Jefferson sancionou *Homestead Act* de 1846, através do qual se distribuiu, gratuitamente, parcela de terra aos americanos para que promovessem a ocupação e o crescimento da oferta de alimentos e ampliação do mercado consumidor no Oeste do País.<sup>87</sup>

Assim, da mesma forma que há um processo histórico de concentração de riqueza no Brasil, que poderia ter sido realizado de forma contrária como no exemplo americano, igualmente se verifica um processo histórico de exclusão de riquezas, e conseqüentemente de exclusão social. A manutenção da desigualdade na distribuição de

---

<sup>86</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. *Op cit.*, p. 130.

<sup>87</sup> “Segundo essa lei, qualquer chefe familiar, maior de 21 anos, e que nunca tivesse lutado contra os EUA em algum conflito teria o direito de ocupar um quarto de milha quadrada (cerca de 402 m<sup>2</sup>) de terras devolutas desocupadas”. Disponível em <http://www.mundoeducacao.com.br/historia-america/homestead-act.htm> Acesso em: 19 de fevereiro de 2010.

terra importa na manutenção de uma classe historicamente alijada do processo de formação política e social, que é a classe dos trabalhadores rurais sem terra. Sendo assim, o Estado brasileiro, ao optar por manter tal política agrária, revalida todo o processo arbitrário em que se deu a concentração de terra no Brasil, tornando-se responsável por prestar um mínimo de assistência àqueles que foram injustamente alijados do sistema econômico e que, diante desta situação, se vêem impossibilitados de auferir o mínimo para sua subsistência.

Assim, sendo dever do Estado reparar essa desigualdade histórica, e como atualmente, não se admite interferência arbitrária na propriedade privada, deve o Poder Público se valer dos meios existentes no ordenamento jurídico para promover tal reparação, a exemplo da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, “A *desapropriação é entendida como o procedimento de direito público pelo qual o poder público transfere para si propriedade de terceiros, por razões de utilidade pública ou interesse social, mediante, em regra, o pagamento de indenização.*”<sup>88</sup> Trata-se de conceito amplo, que abrange todas as espécies de desapropriação; entretanto, como objeto desse estudo é o tipo específico da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, impõe-se uma definição específica. Assim, definimos desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária como o procedimento pelo qual a União transfere a si a titularidade de *grande* propriedade rural, que não atenda à sua função social, para realizar a reforma agrária, mediante pagamento de indenização da terra nua em títulos da dívida pública, na forma da lei, e das benfeitorias em dinheiro.

Uma vez delimitado conceitualmente o objeto do estudo, mister se faz traçar as características e os requisitos do instituto, precisando seus traços distintivos. Não obstante as características relacionarem-se mais com a essência do objeto, identificando-o, e os requisitos com o procedimento (condições de validade), por razões metodológicas dispensaremos tratamento unitário pela coincidência da matéria. Assim, tem-se que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária caracteriza-se e tem como requisitos: competência privativa da União, destinação do

---

<sup>88</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 716.

imóvel desapropriado, descumprimento da função social de grande propriedade, tipo diferenciado de indenização.

A reforma agrária objetiva, na realidade, modificar a realidade fundiária do país por meio da distribuição de terra, mas não se trata só disso; a reforma agrária é um dos passos da política agrária que reflete o interesse de se compatibilizar ações envolvendo os setores de produção (produtores e trabalhadores rurais) e os de comercialização de bens e produtos agrícolas. O imóvel sobre o qual recairá a desapropriação é a base material para o desenvolvimento de tal política.

O imóvel objeto deste tipo de desapropriação deve, necessariamente, ser utilizado para fins de reforma agrária. O conceito de reforma agrária ultrapassa a mera distribuição de imóveis rurais aos trabalhadores sem terra e abrange também a promoção de condições de desenvolvimento econômico dos seus beneficiários, tais como subsídios aos seus produtos, programas de créditos diferenciados, entre outros. Entretanto, a utilização deste expediente para promover qualquer outra política que não a reforma agrária deve ser considerada desvio de finalidade, passível de anulação pelo Poder Judiciário.

Concordamos com o posicionamento de Carvalho Filho<sup>89</sup> de que o imóvel objeto de desapropriação para fins de reforma agrária pode ser utilizado para a execução da política agrícola e fundiária, entretanto nossa posição é no sentido de que esta deve ser efetivada em favor dos trabalhadores rurais sem terra ou agricultores de subsistência. Assim, quando a Constituição Federal garante, em seu artigo 187 e incisos, instrumentos creditícios e fiscais, preços compatíveis com os custos de produção e garantia de fiscalização, incentivo à pesquisa e tecnologia, etc., entendemos que a desapropriação com vistas à realização desta política agrícola só vai se justificar se for aplicável aos beneficiários da reforma agrária e de produtores rurais de economia de subsistência, nunca em favor do fomento ao desenvolvimento da política agrária com a agroindústria ou latifundiários.

Ainda no tocante às características, é indispensável ter em vista as questões da função social e do tamanho da propriedade objeto da desapropriação. A Constituição, ao prever

---

<sup>89</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p.777.

a desapropriação para fins de reforma agrária, exigiu que o imóvel passível de desapropriação não estivesse cumprindo sua função social, ou seja, que a sua destinação fosse danosa à sociedade. Percebe-se claramente a preocupação do constituinte em elevar o caráter social da propriedade rural a posição hierarquicamente superior ao interesse privado, pois a improdutividade não gera riqueza para a nação, não promove o desenvolvimento e a inclusão social, não gera emprego, servindo somente à especulação imobiliária. Tal preocupação se justifica ainda mais quando, além da improdutividade, o imóvel ocupar grande faixa territorial a ponto de ser qualificada como “grande propriedade”.

Entra em debate aqui justamente a questão analisada anteriormente acerca da tensão do tratamento da terra como capital ou como bem de uso indispensável ao ser humano. Seria legítimo pequeno grupo de pessoas ser proprietária de enorme faixa territorial do país somente com intuito especulativo, enquanto milhões de pessoas com aptidão para trabalhar sucumbem na mais degradante miséria? Obviamente que não. Como adverte Jacques Távora Alfonsin: *“Quando a função é referida à terra, toda a complexidade ligada ao seu conceito, aos efeitos jurídicos dele decorrentes, cresce de vulto na medida em que ele for relacionado com o poder de adjudicabilidade que possa ser retirado dos direitos humanos fundamentais das vítimas do desrespeito que o proprietário da mesma terra lhe dedique.”*<sup>90</sup>

Muito embora a questão envolvendo o tamanho da área para fins de ser considerada legalmente como grande propriedade rural varie de acordo com o lugar onde está localizado o imóvel<sup>91</sup>, esta celeuma é de somenos importância, pois o fundamental é investigar acerca do objetivo do legislador em abarcar somente a grande propriedade rural e excluir as pequenas e médias (estas últimas condicionadas a que o proprietário não possua outra) da suscetibilidade da desapropriação.

---

<sup>90</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. *Op. cit.*, p. 163.

<sup>91</sup> Módulo fiscal é a unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município. Nos termos do art. 4º, inc. I e II da Lei 8929/93, que define o tamanho da pequena e média propriedade, entende-se como grande propriedade o imóvel rural (prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial) que exceda 15 (quinze) módulos fiscais.

Pensamos que a “cláusula de inexpropriabilidade”<sup>92</sup> da pequena e média propriedade rural, ainda que improdutiva, se fundamenta na dignidade da pessoa humana e no direito fundamental à moradia estabelecido no art. 6º, da Constituição Federal; afinal, função social da propriedade não deve ser interpretada isoladamente, mas em consonância e harmonia com os demais dispositivos da Constituição.

Como ensina Eros Roberto Grau, a Constituição não se interpreta em tiras; jamais se interpreta o texto normativo, senão o direito, da mesma forma que não se interpretam isoladamente os textos normativos, mas sim a Constituição como um todo.<sup>93</sup> Então, partindo-se desta técnica interpretativa, encontra-se o fundamento da impossibilidade de desapropriação agrária da pequena e média propriedade, mesmo que não produza riqueza econômica. A função social que se atribui a imóveis rurais perpassa o simples fato da produtividade e não deve conduzir ao raciocínio inexorável de que produtividade econômica está atrelada à função social. Para além da dimensão econômica, o imóvel rural não explorado, quando único de propriedade do titular, pode desempenhar otimamente sua função social, quando, por exemplo, servir de moradia para o proprietário. Por este motivo entendemos que a “cláusula de inexpropriabilidade” confirma a prevalência, *a priori*, do direito social à moradia (e não o de propriedade) sobre o interesse com a exploração econômica do imóvel.<sup>94</sup>

Esta argumentação serve, inclusive para justificar proposta de emenda constitucional da deputada Luci Choinacki (PT-SC) que busca limitar o latifúndio no Brasil. A proposta é pela inclusão de um quinto inciso ao artigo 186, da Constituição, referente à função social da propriedade, que limita o máximo de 35 módulos fiscais por proprietário, sendo que a área excedente seria automaticamente incorporada ao patrimônio público. Tal proposta objetiva realçar a função social da propriedade para além do aspecto econômico, revitalizando o valor uso, pois por mais produtiva que seja uma área, a concentração ilimitada de terras enseja círculo vicioso de acúmulo de capital em detrimento da questão social. Trata-se de ciclo inexorável que só pode ser combatido por meio dessa limitação.

---

<sup>92</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 1061.

<sup>93</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 145.

<sup>94</sup> Com isso, adotando-se raciocínio inverso, percebemos o porquê de ser somente a grande propriedade improdutiva objeto da desapropriação para fins de reforma agrária.

Entretanto, a proposta de confisco da área superior aos 35 módulos rurais em favor do Estado é exorbitante, pelo menos no que tange aos proprietários em momento anterior à eventual vigência da emenda. Considerando-se que o particular adquiriu a propriedade em conformidade com Constituição vigente, e esta não limita a acumulação da propriedade, importará em ofensa aos princípios da boa fé, da própria segurança jurídica e da irretroatividade da lei posterior confisco da propriedade. Devem ser estabelecidos mecanismos para desestimular o acúmulo de propriedade, como, por exemplo, imposto progressivo, mas impor sanção de perdimento mostra-se irrazoável, até porque a transferência pura e simplesmente da terra para o Estado não significará que o mesmo a distribuirá entre os beneficiários. É possível que o Estado mantenha-se inerte, como sói acontecer com propriedades improdutivas atualmente, acumulando em seu poder terras que deveriam ser distribuídas.

Também é característica da desapropriação agrária a forma da indenização. Enquanto nos demais tipos de desapropriação a indenização é prévia e em dinheiro, na desapropriação agrária essa forma de indenização se mantém apenas no que tange as benfeitorias, devendo a indenização da terra nua se operar mediante títulos da dívida agrária resgatáveis em prazo de até vinte anos.<sup>95</sup>

### 3.5.2 FINALIDADE DO INSTITUTO

A forma de indenização em caso de desapropriação agrária gera consenso na doutrina e jurisprudência em denominá-la de “desapropriação-sanção”. No entanto, pensamos que interpretação orientada no sentido da efetividade dos direitos sociais deve trazer o enfoque para além do aspecto punitivo (até porque muitas vezes não se alcança esta finalidade) e dar prevalência à promoção do bem estar social do trabalhador rural. Com efeito, quando se diz que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é “desapropriação-sanção”, quer-se dizer que seu objetivo principal é a punição

---

<sup>95</sup> A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária. Os títulos da dívida agrária são resgatáveis no prazo máximo de 20 anos, a depender do tamanho do imóvel desapropriado, nos termos do art. 5º, par. 3º, inc. III.

aos latifundiários que mantêm suas terras improdutivas, contrariando os interesses da sociedade na produção de bens, serviços e geração de renda.

Cumprido desmistificar essa doutrina porque a desapropriação, por si só, não é considerada uma punição, ela decorre do poder de império da Administração Pública consistente na possibilidade de intervenção do Estado na propriedade de outrem, fundado nos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da função social da propriedade, objetivando adequar o uso da terra aos anseios da coletividade.

O principal fundamento da teoria da “desapropriação sanção” é que se ataca a *improdutividade* e por isso a indenização da terra nua não é prévia nem em dinheiro, sim mediante títulos da dívida agrária, resgatáveis em até vinte anos. Assim, enquanto os outros tipos de desapropriação garantem ao desapropriado o pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro, na desapropriação agrária a indenização é diferida.

Se num primeiro momento a ideia do legislador constituinte era sancionar o grande proprietário de terras improdutivas, a prática demonstrou que tal tipo de desapropriação, na maioria dos casos, o favorece, pois seu imóvel improdutivo ganha expressão econômica, e não raras vezes, em valor superior ao preço de mercado. Assim, não há que se falar em sanção se o “sancionado” obtém mais proveito do que sofrimento.<sup>96</sup>

Ante tal realidade prática e a necessidade de se buscar meios de efetivação do texto constitucional sustentamos que a desapropriação para fins de reforma agrária, prioritariamente, é um dos instrumentos de efetivação de direitos sociais, notadamente no campo da política pública de bem estar social do trabalhador rural; somente em caráter secundário, traduz-se em medida punitiva ao proprietário que não agrega função social à sua propriedade. Isto porque não há dúvida que a desapropriação para fins de reforma agrária (aliada à política pública de fomento ao pequeno produtor rural) é meio

---

<sup>96</sup> Necessário se faz ressaltar, por óbvio, à sanção premial, instituto bastante comum na seara do Direito Econômico. A denominada sanção premial, como o nome sugere, se traduz em benefício ao “sancionado” através de técnicas de incentivo, seja promovendo facilidades ao beneficiário da norma, seja removendo-lhe obstáculos, para que se estimule a iniciativa privada a seguir as diretrizes econômicas do Governo, o que não se aplica ao presente caso, eis que a desapropriação para fins de reforma agrária não visa premiar o proprietário que não dá a devida destinação ao seu bem.

de realização dos direitos sociais previstos na Constituição, como os de moradia e trabalho.

Garantir aos cidadãos o *mínimo existencial* é obrigação do Estado; no caso dos trabalhadores rurais a política de reforma agrária atende, a um só tempo, os direitos à moradia e ao trabalho. Como salientado acima, a Constituição de 1988 assumiu forte posição ideológica no sentido de efetivar os direitos sociais, como resta claro da redação do seu art. 6º, que, atualizado pela Emenda Constitucional 26/2000, elenca como direitos sociais, dentre outros, o trabalho e a moradia.

O direito ao trabalho, que está diretamente atrelado à dignidade da pessoa humana e ao livre desenvolvimento do indivíduo, pode ser definido como o direito de toda pessoa a ganhar a vida mediante atividade livremente escolhida ou aceita, e que deve ser garantida pelo Estado. É papel deste “*adotar medidas adequadas, entre as quais deverá figurar a orientação e formação técnico-profissional, a preparação de programas, normas e técnicas encaminhadas a conseguir um desenvolvimento econômico, social e cultural constante e a ocupação plena e produtiva, em condições que garantam as liberdades políticas e econômicas fundamentais da pessoa humana.*”<sup>97</sup>

O direito ao trabalho pode apresentar duas facetas; negativa, no sentido de o Estado não interferir na atividade do particular, garantindo que o mesmo exerça suas atividades sem ingerência indevida (garantia constitucional da livre iniciativa); e positiva, que exige do Estado postura ativa para propiciar os meios necessários ao desenvolvimento do trabalho (exigência constitucional de prestação de políticas públicas de inclusão social).

A desapropriação para fins de reforma agrária representa a prestação positiva do Estado em fornecer trabalho àqueles que, alijados historicamente do processo de distribuição de terra, não tiveram oportunidade de inclusão no processo econômico, senão no papel de miseráveis explorados pelo capital. Considerando o processo de “loteamento” do território brasileiro, a reforma agrária não representa nada mais que mínima reparação social.

---

<sup>97</sup> FAYT, Carlos S. *Evolución de los derechos sociales: del reconocimiento a la exigibilidad. El legado del siglo XX y los desafíos del siglo XXI*. Buenos Aires: La Ley, 2007, p. 107.

Não menos importante é o direito à moradia. Não se pode falar em dignidade da pessoa humana e desenvolvimento social enquanto existirem cidadãos sem teto. O direito à moradia, muito embora inserido expressamente na Constituição em 2000, já se considerava nela implícito ante o princípio da dignidade da pessoa humana. Para Ingo Wolfgang Sarlet “*por seu caráter existencial e expressão do próprio direito à vida, o direito à moradia ocupa lugar similar ao direito à alimentação, e, portanto, integra aquilo que na esfera internacional tem sido designado de um direito a um adequado padrão de vida.*”<sup>98</sup>

O direito à moradia impõe ao Estado a *obrigação* de não permitir que seus cidadãos vivam desabrigados. O conceito de moradia digna é muito relativo e variável no espaço e na história sendo impossível estabelecer limites precisos. Para fins de prestação do Estado há certo consenso sobre o que vem a ser moradia digna, incluindo-se dentre os seus elementos os serviços elementares indispensáveis ao homem, como saneamento básico, água potável, energia elétrica e cômodos razoáveis.

Tanto o trabalho como a moradia são indispensáveis para uma vida digna e para o próprio exercício da democracia. Um ser humano privado das necessidades básicas<sup>99</sup> é incapaz de exercer com plenitude seu papel democrático. O ser humano só pode ser considerado livre, e, portanto, um cidadão, se a miséria não se constituir uma ameaça constante. Conforme observa Carlos S. Fayt: “*O ideal do ser humano livre somente pode realizar-se quando extinto o temor e a miséria e se criar condições que permitam a cada pessoa gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, tanto como de seus direitos civis e políticos.*”<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 347.

<sup>99</sup> Como diz ALFONSIN: “*Sob a análise funcional das necessidades, a consideração que delas se faz é que consistem em uma “falta de” ou em um estado de carência, o que implica, até de maneira um tanto mecanicista, colocar-se no horizonte da sua investigação, outra vez, o binômio “privação-dano”. “Necessidade é uma situação ou estado de dependência visível sempre em uma pessoa que tem um caráter indeclinável, posto que experimenta um sofrimento ou um dano grave, e dita situação manter-se-á exatamente nas mesmas condições, porque não existe uma alternativa racional e prática que não seja sua satisfação, seu cumprimento”* (ALFONSIN, Jacques Távora. *Op. cit.*, pp. 29 e 64).

<sup>100</sup> FAYT, Carlos S. *Op. cit.*, p. 213.

O cidadão que não tem teto e trabalho, que vive a depender de políticas públicas assistencialistas, não tem discernimento necessário para exercer com plenitude sua cidadania. Os dados estatísticos são suficientes para se compreender que no Brasil existe uma considerável parcela da população alijada do processo político (o que questiona nossa alardeada condição de Estado Democrático de Direito) <sup>101</sup> e que, portanto, não têm a menor condição de participar do futuro da sua nação. Os dados apenas demonstram o que já se sabe na prática, ou seja, que a riqueza do país não está sendo devidamente repartida, que as necessidades básicas elementares dos indivíduos não estão sendo asseguradas, enquanto há desperdício no outro lado da balança.

A adoção de políticas públicas de assentamento há de garantir acesso à terra, que irá gerar trabalho, renda, dignidade, teto e, conseqüentemente, reduzir as políticas públicas assistencialistas. O contexto próprio da vida digna garantida a todos pressupõe o respeito aos direitos humanos fundamentais à moradia e ao trabalho, o que impõe sejam examinadas as razões pelas quais os critérios de distribuição dos recursos financeiros indispensáveis para isso não respeitam a satisfação daquelas necessidades vitais como prioritárias, “descontextualizando-se” em favor de outros desejos, preferências, interesses e apetites.<sup>102</sup>

Deste modo, a desapropriação é um dos mecanismos com aptidão para garantir o adimplemento de tais obrigações do Estado. Ao invés de encará-la como punição ao proprietário (enfoque econômico da terra) devemos sobrelevar sua conotação de concretizadora de direitos fundamentais sociais.

Se num primeiro momento pode parecer mera questão terminológica, leitura mais acurada da Constituição resultará em mudança de postura quanto ao objetivo de tal tipo de desapropriação e legitimará juridicamente posição mais ativa dos órgãos incumbidos

---

<sup>101</sup> De acordo com o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PAM), o Brasil é o país da América do Sul com o maior número de subnutridos. São 15,6 milhões de pessoas, ou 9% da população. A situação brasileira, apesar de a fome atingir apenas 9% da população, é considerada das mais críticas e paradoxais, porque o país um dos maiores produtores de alimentos do mundo. [http://www.onu-brasil.org.br/view\\_news.php?id=2373](http://www.onu-brasil.org.br/view_news.php?id=2373) Acesso em 23 de outubro de 2009.

<sup>102</sup> Alfonsin. *Op. cit.*, p. 130.

da defesa e proteção aos direitos sociais, a exemplo do Ministério Público e da Defensoria Pública<sup>103</sup>, e ativismo judicial na promoção de políticas públicas rurais.

Para desenvolver tal raciocínio parte-se de uma premissa básica, que não é novidade para nenhum operador do Direito, qual seja a de que toda a sociedade deve cumprir as determinações constitucionais, sendo papel do Estado zelar pela efetividade da Constituição. Assim, a Constituição Federal de 1988 garante o direito de propriedade (art. 5º, XXII) e determina que esta deva atender à sua função social (art. 5º, XXIII). Com isso pretendeu a Constituição manter sua ideologia capitalista, fundada na propriedade privada, ao mesmo tempo em que condicionou este direito ao exercício de função relevante para a sociedade.

Utilizando-se a premissa anterior, não pode o particular manter sua propriedade agrária sem qualquer destinação econômica, enquanto milhares de famílias morrem de fome, sem trabalho e sem terra para trabalhar.

Deste modo, uma vez noticiada tal lesão ao poder público, seja por meio administrativo ou judicial, se instaura o dever (o que, necessariamente, se remete a um direito de outrem) do Estado atuar de forma a cessar a ilicitude. Não se trata de faculdade, nem de discricionariedade, sim de dever. A obediência e o zelo ao texto constitucional são impositivos e fundamentam a desapropriação agrária. Não pode o Estado, tomando conhecimento da ilicitude sobre a falta de destinação social da propriedade agrária, manter-se inerte. Nesse caso a inação também é ilicitude e permite a atuação do Judiciário para cessá-la.

O constituinte deixou claro e explícito qual o objetivo da ordem econômica e como deve o Estado proceder para assegurá-la. Assim, pretendeu o constituinte garantir o desenvolvimento da ordem econômica, tendo como fundamento o trabalho humano, e

---

<sup>103</sup> Conferir: SOUZA, Valnei Mota Alves de. **A análise das condições da ação na ação de desapropriação para fins de reforma agrária proposta pelo Ministério Público Federal**. Disponível em [http://www.evocati.com.br/evocati/interna.wsp?tmp\\_page=interna&tmp\\_codigo=325&tmp\\_secao=15&tmp\\_topico=direitoproccivil](http://www.evocati.com.br/evocati/interna.wsp?tmp_page=interna&tmp_codigo=325&tmp_secao=15&tmp_topico=direitoproccivil). Acesso em 05 de janeiro de 2010.

que este seja exercido de modo a garantir existência digna à pessoa humana conforme os ditames da justiça social.<sup>104</sup>

Assim, transportando os princípios gerais de direito econômico para o campo da política agrária, tem-se que a propriedade rural que não cumpra sua função social deve ser utilizada de modo a favorecer a valorização do trabalho humano, promover a existência digna e a justiça social, pois, como visto acima, o problema brasileiro não é de falta, mas de distribuição de recursos.

Os princípios da valorização do trabalho humano, da existência digna e da justiça social são atingíveis mediante distribuição de terras a trabalhadores rurais, desde que o Estado os munície com meios efetivos de políticas fundiárias inclusivas. A distribuição de terras e o correspondente incentivo agrário promoveriam a valorização do trabalhador rural na medida em que reduziria significativamente o êxodo e a marginalização do homem do campo. O trabalhador rural iria exercer as atividades para as quais está capacitado e não necessitaria se deslocar para os grandes centros urbanos em busca de subemprego.

A utilização da desapropriação para efetivação dos direitos sociais promoveria existência digna ao trabalhador rural ao propiciar moradia e condições de obtenção de renda por seus próprios esforços, dispensando ajuda de programas assistencialistas. Serviria à justiça social porque promoveria distribuição de terras num país em que a desigualdade econômico-social reflete-se na própria questão fundiária.<sup>105</sup>

Havendo previsão constitucional de tipo especial de desapropriação que objetiva precipuamente promover a justiça social, a valorização do trabalho e a existência digna de cidadãos brasileiros, a reforma agrária, entendida como distribuição de terra e promoção de políticas de inclusão social dos beneficiários do programa, visa a

---

<sup>104</sup> No capítulo atinente à ordem econômica e financeira, em seu art. 170, a CF/88, dispõe *in verbis*: "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames de justiça social (...)"

<sup>105</sup> Cerca de 3% do total das propriedades rurais do país são latifúndios, ou seja, tem mais de mil hectares e ocupam 56,7% das terras agriculturáveis – de acordo com o Atlas Fundiário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), segundo matéria do Repórter Brasil de 11 de julho de 2006, intitulada de Especial Latifúndio - Concentração de terra na mão de poucos custa caro ao Brasil. <http://www.repórterbrasil.com.br/exibe.php?id=654>. Acesso em 15 de outubro de 2008.

promoção social mediante efetivação dos direitos do trabalhador rural, não sendo justificável aqui a adoção da teoria da reserva do possível, enquanto os direitos mínimos vitais do ser humano não lhe são assegurados.

O Estado que não garante direitos básicos às camadas mais necessitadas não pode alegar insuficiência de recursos para negar assentamento dos trabalhadores rurais, principalmente enquanto adotar políticas neoliberais e de arrocho tributário para manter o superávit primário nos padrões exigidos pelo capital internacional especulativo ou injetar bilhões de reais em bancos privados para evitar supostos colapsos econômicos.

A desapropriação para fins de reforma agrária, tomada sob a acepção concretizadora dos direitos sociais do trabalhador rural, não está sujeita a critérios de conveniência e oportunidade da Administração Pública. Em se constatando a presença dos requisitos autorizadores da reforma agrária, como a improdutividade do imóvel, e a existência de pessoas aptas a serem beneficiárias (trabalhadores rurais sem terra), surge o dever do Estado de desapropriar, dever esse que acaso não cumprido autoriza a intervenção judicial para cessar tal lesão.

## 4 AÇÃO COLETIVA

### 4.1 INTRODUÇÃO

Partindo-se da ideia de que os direitos sociais do trabalhador rural são, realmente, direitos, se forem violados terá que existir via processual idônea a tutelá-los. Tratando-se de demanda que tem inúmeros beneficiários e que, dada a indeterminabilidade destes, não tem destinatários específicos, só poderia ser deduzida mediante ação coletiva.

O objetivo deste estudo não é apresentar a evolução histórica de tal instituto.<sup>106</sup> Embora tal análise seja de grande relevância para sua contextualização, tal abordagem fugiria ao nosso propósito, que busca justificar sua aplicação contemporânea.

Conforme se demonstrará adiante, segundo nossa tese, a ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária é uma das subespécies de ações coletivas

---

<sup>106</sup> Sobre a evolução histórica das ações coletivas, veja-se, por exemplo, LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ações coletivas: história, teoria e prática**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

*lato sensu*, de modo que é imprescindível tratamento das principais características das ações coletivas em geral, e, sempre que necessário, fazer-se o confronto delas com as peculiaridades da ação que aqui se defende. Cabe igualmente destacar que, como o tema central não é o tratamento das ações coletivas em geral, para manter-se a unidade do estudo somente serão enfrentados criticamente os institutos que interessem à ação coletiva de desapropriação.

#### 4.2 AÇÃO, JURISDIÇÃO E PROCESSO. PERSPECTIVA INDIVIDUAL E COLETIVA.

Sempre que alguém sofrer lesão ou ameaça a direito é facultado o ingresso em juízo para a proteção desse direito. A ação propriamente dita já constitui o direito subjetivo de se ingressar em juízo. Segundo Ovídio Batista da Silva, “*O conceito de “ação” processual assenta-se na premissa de existir, como um prius lógico, um direito público subjetivo que lhe precede, por meio do qual o Estado reconhece e outorga a seus jurisdicionados o poder de invocar proteção jurisdicional*”.<sup>107</sup> O exercício regular do direito de ação tem o condão de provocar o Poder Judiciário e exigir-lhe decisão de mérito, favorável ou desfavorável à pretensão do autor, proferida em tempo razoável. O direito de ação, assim, consiste não só no direito de ingressar em juízo, mas também o de obter resposta em tempo razoável.<sup>108</sup>

Essa resposta dada ao indivíduo consiste no exercício da jurisdição. O Estado, detendo o monopólio tanto da produção das leis como da sua aplicação, veda, em regra, a autotutela e mesmo a solução privada dos litígios<sup>109</sup>, assumindo a responsabilidade de substituir às partes de modo imparcial para responder ao pleito com característica, em regra, de definitividade.

As breves considerações ora apontadas não visam aprofundar o estudo da ação, da jurisdição e do processo. Elas são necessárias para se traçar a diferenciação entre demandas coletivas e demandas individuais.

---

<sup>107</sup> Conferir SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Curso de Processo Civil**. Vol. I, 2ª ed. rev. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1992, p. 61

<sup>108</sup> Constituição de 1988, artigo 5º, inc. LXXVIII.

<sup>109</sup> Não se deve olvidar que o monopólio estatal do exercício da jurisdição enfrenta atualmente crise de legitimidade. A longa demora dos processos judiciais fez surgir institutos que permitem solução de litígios fora do âmbito estatal, a exemplo da arbitragem instituída pela Lei 9307/96.

Sob a perspectiva individual o direito de ação deve ser exercido pelo titular do direito material, e somente em hipóteses excepcionais se admite que terceiros litiguem em seu nome.<sup>110</sup> Comentando tal dispositivo, Pontes de Miranda afirma que: “*A titularidade do direito é que leva à pretensão e à ação, de direito material, e à “ação”, remédio jurídico processual*”.<sup>111</sup> O vínculo do indivíduo ao direito material e o de direito de ação a ser exercido por ele demonstra a opção legislativa do Código de Processo Civil brasileiro pelo individualismo.

Esse modelo não mais satisfaz aos anseios da coletividade. Se antes as demandas judiciais podiam ser resolvidas com razoável êxito utilizando-se um Código de Processo Civil individualista, as relações modernas, caracterizadas pela amplitude social e pela necessidade de solução rápida dos litígios, exigem, nesse ponto, revisão legislativa fundada em outras bases.

Atentos à transformação da sociedade, os aplicadores da lei devem usar imaginação criadora para adaptar os institutos jurídicos já existentes à nova realidade. Essa imaginação criadora deve ir além da adaptação dos institutos do processo individual para o coletivo. Se o legislador continuar inerte em disciplinar o processo coletivo, é papel do aplicador do direito revolucionar os fundamentos do processo civil para otimizar a adaptação às necessidades atuais.

Não é razoável que as relações jurídicas atuais, não imaginadas pelo legislador de 1973, sejam resolvidas por meio de institutos processuais ultrapassados. Como salientado por Antônio Augusto Melo de Camargo Ferraz, Nelson Nery Júnior e Édis Milaré: “*O surgimento de conglomerados urbanos, (...) o desmesurado desenvolvimento das relações econômicas, com a produção e consumo de massa, (...) o aparecimento de meios de comunicação e, com eles, do fenômeno de propaganda maciça (...)*”<sup>112</sup> não

---

<sup>110</sup> Código de Processo Civil, art. 6º: “Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.”

<sup>111</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Tomo I, arts. 1º a 45. Rio de Janeiro: Forense, 1972, p. 200.

<sup>112</sup> FERRAZ, Antônio Augusto Melo de Camargo. MILARÉ, Édis. NÉRY JÚNIOR, Nelson. **A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos**. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 54.

faziam parte da vivência do legislador, sendo imprescindível a visualização do processo dentro dessa nova ótica.<sup>113</sup>

Não se pretende, obviamente, abandonar por completo o aspecto individual do processo. É claro que as demandas individuais não irão desaparecer, mas não se deve fechar os olhos para as demandas coletivas, que têm crescido vertiginosamente, ocupando cada vez com mais vigor o cenário jurídico nacional, reclamando tratamento jurídico próprio.

De outro lado, não podemos descuidar do importante papel democratizante propiciado pelo processo coletivo. As demandas metaindividuais possibilitaram o acesso à justiça de determinados grupos historicamente excluídos e submeteram à apreciação do Judiciário demandas que poderiam ser relegadas ao esquecimento por não terem expressão econômica suficiente para mobilizar um particular no empreendimento de batalha judicial.<sup>114</sup>

Apesar da existência de algumas leis esparsas sobre o assunto, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor e da Lei da Ação Civil Pública, a comunidade acadêmica brasileira, com razão, vem se movimentando no sentido de que o país tenha um Código de Processo Civil Coletivo, que é a solução mais adequada para solução deste tipo de demanda.<sup>115</sup> No que pese o esforço dos eminentes processualistas, o Congresso Nacional ainda não deliberou sobre tal tema.

---

<sup>113</sup> Fredie Didier Júnior e Hermes Zanetti Júnior atentaram para a necessidade de reformular as bases do processo civil brasileiro para se adequar a nova realidade, ao perceberem que: “É necessário, portanto, *“superar o rígido dualismo entre Estado e indivíduo” atuando-se para obter a relativização da “oposição entre o interesse individual privado e o público”*. Isso ocorre principalmente porque a *“tradicional dicotomia público-privado” não subsiste às realidades de uma “sociedade de massa”, que, por suas relações, provoca situações de “litígios ou litigiosidade de massa” forçando o “alargamento e invocação de novos instrumentos, novos conceitos e novas estruturas” para atender às novas conformações exigidas e oferecer uma tutela adequada às novas situações e direitos*”. DIDIER JR., Fredie e ZANETTI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo**, Vol. 4, 4ª ed., Salvador: Juspodivm, 2009, p. 32.

<sup>114</sup> Os exemplos de lesão a consumidores são os que melhor indicam a importância da tutela coletiva para causas economicamente desprezíveis em ações individuais. As reparações, por exemplo, a lesões decorrentes de produtos com peso inferior ao indicado na embalagem, diferença de centavos no preço de produtos somente são viáveis se buscadas numa perspectiva macroscópica, com importante efeito educativo e repressor ao infrator, pouco ou nada representando em termos financeiros aos particulares lesados.

<sup>115</sup> Como exemplos, temos: Anteprojeto de Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero - América, Comissão composta por Ada Pellegrini Grinover, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, Anibal Quiroga León, Antonio Gidi, Enrique M. Falcon, José Luiz Vásquez Sotelo, Kazuo Watanabe, Ramiro Bejarano Guzmán, Roberto Berizcone e Sérgio Artavia; Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos proposto pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual; Código de Processo Civil Coletivo, proposto por

### 4.3 AÇÃO COLETIVA

Inicialmente cumpre asseverar que não há uma posição uniforme sobre o que vem a ser uma ação coletiva no direito brasileiro. O tratamento de tal matéria apenas em legislação extravagante tem provocado dissenso doutrinário que está longe de se pacificar. Assim, é imperioso estabelecer aqui algumas premissas básicas, a começar pela diferenciação entre *tutela* coletiva e *ação* coletiva.

Se o bem da vida deduzido em juízo é o que interessa para a configuração da tutela coletiva, podemos conceber, facilmente, tutela coletiva em determinada ação individual quando, por exemplo, um cidadão ingressa com demanda objetivando a suspensão do funcionamento de fábrica que está emitindo poluentes além do permitido em lei e prejudicando sua saúde. Neste caso, a ação incontestavelmente individual (o autor busca a cessação da atividade poluente em benefício próprio) acaba originando tutela coletiva, eis que, em caso de procedência, toda a coletividade será beneficiada com a cessação da ilegal atividade poluente.

Ação coletiva tem outro significado. Para José Marcelo Menezes Vigliar, o que faz uma ação coletiva é a modalidade de interesse que ela veicula.<sup>116</sup> Antonio Gidi entende que ação coletiva é aquela em que se defende (objeto) direito/interesse coletivamente considerado.<sup>117</sup> Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, por sua vez, identifica ação coletiva pela legitimação processual: “A ação coletiva, é utilizada em contraposição às ações individuais, mas com um sentido peculiar, que pode ser encontrado a partir da existência de uma pluralidade de pessoas, que são as titulares dos interesses ou direitos em litígio, substituídas, no processo, pela parte dita ideológica.”<sup>118</sup>

Entendemos que ação coletiva é o direito de provocar a manifestação do Estado-Juiz acerca de um bem jurídico essencial ou acidentalmente coletivo com causa de pedir

---

Antonio Gidi; e o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos, elaborado pelos programas de Pós-Graduação da UERJ e UNESA sob a coordenação do Prof. Aluisio Gonçalves de Castro Mendes.

<sup>116</sup> VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Tutela Jurisdicional Coletiva**. São Paulo: Atlas, 1998, p. 99.

<sup>117</sup> GIDI, Antonio. **A Class Action como Instrumento de Tutela Coletiva dos Direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 97.

<sup>118</sup> MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes. **Ações Coletivas no direito comparado e nacional**. Coleção Temas Atuais de Processo Civil, vol. 4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 23.

transindividual e que tem como objeto direito concreto. A ação deve ser definida pela causa de pedir/pedido e pelo objeto.

Com efeito, como já demonstrado no tópico anterior, a ação consiste no exercício do direito de provocar a manifestação do Judiciário em tempo razoável sobre determinada postulação. O direito de ação não significa o direito ao julgamento do mérito da demanda, que só vai ocorrer na hipótese do desenvolvimento válido e regular do processo; também não significa julgamento favorável.

No caso da ação coletiva o bem da vida deduzido em juízo deve ser essencialmente ou acidentalmente coletivo.

José Carlos Barbosa Moreira distingue, com muita clareza, litígios essencialmente e acidentalmente coletivos.<sup>119</sup>

Se o bem da vida deduzido em juízo tem intrínseca conotação de unitariedade ou se o legislador achou por bem conferir a determinada categoria a “ampliação de técnicas de unitariedade”, tem-se a primeira característica da ação coletiva.

A segunda característica está na causa de pedir, que é elemento essencial da petição inicial, além do que tem papel fundamental no processo, porque é um dos elementos da demanda. Qualquer ação judicial tem que conter partes (quem pede), causa de pedir (porque se pede) e pedido (o que se pede). Para além da discussão acerca da teoria adotada pelo CPC brasileiro a respeito da causa de pedir, se da individualização ou da substancialização, o fato é que nosso ordenamento jurídico exige seja exposta na inicial

---

<sup>119</sup> “Penso que nessa matéria podemos distinguir duas espécies de litígios: uma primeira eu colocaria sob a denominação de “litígios essencialmente coletivos”, e outra poderia ser designada sob o título de “litígios acidentalmente coletivos”. A primeira espécie concerne a direitos e interesses que se caracterizam, a meu ver, por dois traços fundamentais: um subjetivo e outro objetivo. Do ponto de vista subjetivo, trata-se de litígios que concernem a um número indeterminado e, pelo menos para efeitos práticos, indeterminável de sujeitos (...). Do ponto de vista objetivo, esses litígios a que eu chamei de essencialmente coletivos distinguem-se porque o seu objeto é indivisível. Não se trata de uma justaposição de litígios menores, que se reúnem para formar um litígio maior. Não. O seu objeto é por natureza indivisível (...).

*Que são litígios acidentalmente coletivos? (...) Aqui, na verdade, há casos em que a soma é algo mais do que simplesmente o conjunto das parcelas, exatamente porque o fenômeno assume, no contexto da vida social, um impacto de massa. (...) A solução é perfeitamente cindível, nada tem de unitária, ao contrário do que se dá na outra espécie.*

a causa de pedir com a exposição das razões de fato e de direito que fundamentam a pretensão deduzida.

As questões de direito são identificadas pela doutrina como causa de pedir próxima (*fundamentum actionis proximum*), elas constituem, na ótica do demandante, o fundamento jurídico da demanda para que o Judiciário lhe conceda o bem da vida. A causa de pedir remota (*fundamentum actionis remotum*) “constitui a narração daquilo que ocorreu ou está ocorrendo, com as necessárias circunstâncias de individualização”<sup>120</sup>; é a realidade fenomenizada do comportamento humano que, na ótica do autor da demanda, teria sofrido a incidência de uma regra jurídica.

A demanda individual visa aproveitar diretamente o autor da ação, e, somente por via reflexa, poderá aproveitar a coletividade. A demanda coletiva compreende situação jurídica transindividual, e seu resultado é indivisível e unitário. Mesmo nas ações acidentalmente coletivas o resultado da demanda não pode fugir à regra da indivisibilidade e da unitariedade, isto porque, não obstante estejam em jogo direitos individuais homogêneos, o tratamento coletivo dispensado pela legislação impõe resultado unitário para os beneficiários da ação, de modo que a respectiva individualização do ganho há de se realizar em momento posterior, o qual não integra o processo coletivo.

Retomando o exemplo dado anteriormente para distinguir tutela coletiva de ação coletiva, no caso de uma pessoa postular individualmente a suspensão do funcionamento de uma fábrica em virtude de ela estar poluindo sua residência e causando-lhe danos à saúde, a causa de pedir remota será a poluição da sua residência, e a causa de pedir próxima pode ser, por exemplo, o desrespeito aos limites legais máximos de poluição. Percebe-se que a causa de pedir remota refere-se a um fato individual, de modo que a ação há de ser individual, mesmo que, ao final, com a suspensão do funcionamento da fábrica, a tutela acabe sendo coletiva (suspensão da emissão de gases poluentes além do máximo permitido em lei).

---

<sup>120</sup> SANTOS, Ernane Fidélis dos. **Manual de Direito Processual Civil**, Volume 1. Processo de Conhecimento. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 428.

No caso de ação coletiva, a causa de pedir remota não pode ser a mesma, individualizada, sim deve conter o caráter da transindividualidade. Assim, não poderia, por exemplo, o Ministério Público propor ação civil pública objetivando a suspensão do funcionamento da fábrica ao fundamento único e exclusivo de que ela está poluindo a residência de uma pessoa. Ele deve demonstrar as razões de fato que justifiquem a utilização de uma ação meta-individual, como danos ao meio ambiente, poluição de inúmeras residências, danos à saúde da coletividade, etc.

Percebemos, com isso, que o elemento que vai caracterizar determinada ação como coletiva ou individual é a causa de pedir, pois são as razões de fato que devem transpor a esfera da individualidade.

O pedido nas ações coletivas, em correspondência com a causa de pedir, deve ultrapassar a esfera individual e beneficiar a coletividade como um todo. Não se concebe em ação coletiva pedido que tenha como destinatário do bem da vida objeto da demanda apenas um particular. Basta analisar a sistemática das ações individuais para se perceber que o campo de atuação de cada uma é distinto e não se imbricam.

Uma ação pleiteada individualmente, ou seja, com causa de pedir calcada na individualidade, não pode encerrar pedido coletivo. Da mesma forma, ação coletiva, com causa de pedir fundamentada em fatos transindividuais, não pode beneficiar uma pessoa em particular, o que se configuraria como impossibilidade jurídica do pedido.

Assim, o pedido ajuda a identificar o tipo de demanda somente se corresponder logicamente à causa de pedir, que, como já exposto, defendemos ser o elemento caracterizador da ação coletiva.

Alguns doutrinadores, a exemplo de Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, defendem que a legitimação extraordinária também seria elemento caracterizador da ação coletiva.<sup>121</sup> Afirma o citado autor que o sentido peculiar da ação coletiva estaria na substituição de uma pluralidade de pessoas por uma parte dita “ideológica”. Outra corrente defende que a legitimação extraordinária é mera política legislativa. Apoiado

---

<sup>121</sup> MENDES, Aluísio. *Op. cit.*, p. 23.

em José Carlos Barbosa Moreira, Marcelo Daltró Leite diz que “A *legitimação extraordinária prevista na legislação pátria (art. 82 do Código de Defesa do Consumidor) nada tem a ver com a etiologia dos interesses/direitos essencialmente coletivos, sendo, antes, uma questão de política legislativa*”.<sup>122</sup>

Na realidade, pensamos que a legitimação extraordinária nas ações coletivas não constitui essência da ação, sim é elemento subsidiário cuja amplitude vai depender de opção política do legislador. No caso das ações coletivas no Brasil, a legitimação extraordinária é, em geral, conferida a determinados entes (Ministério Público, Associações, Defensoria Pública, etc.), mas nada impede que particulares também a exerçam (vide o exemplo da ação popular). O traço característico é que quem o exerce não é diretamente beneficiado com o resultado da demanda. Com efeito, o direito estrangeiro é rico em casos de atribuição de legitimação em ação coletiva aos próprios titulares do direito.

O exemplo mais notável é o do *Class Action for Damages* previsto no *Federal Rules of Civil Procedure* do direito norte americano. Neste tipo de ação, que é coletiva, o próprio titular do direito tem legitimidade para ajuizá-la desde que supridos alguns requisitos: “a) a class action seria admissível quando impossível reunir todos os integrantes da class; b) caberia ao juiz o controle sobre a representatividade adequada; c) ao juiz também competiria a aferição da existência da comunhão de interesses entre os membros da class”.<sup>123</sup>

Outro elemento caracterizador de ação coletiva é o objeto deduzido em juízo. Como asseverado inicialmente, a ação judicial, em regra, tem como pressuposto a lide (o conflito de interesses caracterizado por uma pretensão resistida). Considerando que

---

<sup>122</sup> LEITE, Marcelo Daltró. **Interesses e Direitos Essencialmente e Acidentalmente Coletivos**. Disponível em [http://www.tj.rj.gov.br/institucional/dir\\_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi\\_pro\\_civil/interesses\\_direitos\\_essencialmente.pdf](http://www.tj.rj.gov.br/institucional/dir_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi_pro_civil/interesses_direitos_essencialmente.pdf). Acesso em 15 de outubro de 2009, p. 09.

<sup>123</sup> Prosseguindo, Ada Pellegrini Grinover assevera que “*um ou mais membros de uma classe podem processar ou ser processados como partes, representando a todos, apenas se (1) a classe é tão numerosa que a reunião de todos os membros é impraticável, (2) há questões de direito ou de fato comuns à classe, (3) as demandas ou exceções das partes representativas são típicas das demandas ou exceções da classe e (4) as partes representativas protegerão justa e adequadamente os interesses da classe*”. GRINOVER, Ada Pellegrini. Da Class Action for Damages à Ação de Classe Brasileira: Os Requisitos de Admissibilidade. In **Ação Civil Pública**. Coord. Edis Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pp. 21/22

elemento caracterizador da ação coletiva é a causa de pedir, podemos identificar dentro do ordenamento jurídico brasileiro alguns tipos de ações coletivas que ora se diferenciam pela legitimidade ativa, ora pelo objeto deduzido em juízo, mas que guardam em comum a defesa dos direitos coletivos *lato sensu*. São ações tratadas em legislações esparsas, por vezes dotadas de *nomem juris*, que, de maneira alguma representam taxativamente as demandas coletivas, mas que acabam por definir alguns contornos e formas de procedimento.

A mais importante das ações coletivas está disciplinada na Lei 7.347/85, denominada de ação civil pública. Temos também a ação popular, disciplinada pela Lei 4.717/65, a ação coletiva dos direitos dos consumidores, disciplinada pela Lei 8.078/90, a da Lei 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa, a do Estatuto do Idoso, a do Estatuto da Criança e do Adolescente, a da Lei 6.385/76, dentre outras.

As ações coletivas também podem se diferenciar pelo tipo de interesse coletivo tutelado. Existem ações coletivas para a defesa dos interesses difusos, para a defesa dos interesses coletivos *stricto sensu* e para a defesa de direitos individuais homogêneos.

#### 4.4 TIPOS DE AÇÃO COLETIVA

As ações coletivas podem ser divididas quanto ao interesse defendido em juízo. Costuma-se diferenciar as demandas coletivas também quanto ao diploma legislativo invocado para sua propositura, mas tal posicionamento é equivocado porque as diversas legislações que tratam do tema, antes de tipificar os interesses coletivos, servem para reger os diversos procedimentos de acordo com o interesse/direito tutelado.

Assim, fala-se de ação civil pública para defesa do consumidor, ação civil pública para defesa do idoso, ação popular contra ato lesivo ao patrimônio público, etc. Tal distinção não repercute no âmago das demandas coletivas (o interesse transindividual deduzido em juízo), mas influencia no procedimento adotado e na limitação do objeto da lide, de modo que sua observância há de ser respeitada.

A previsão esparsa de procedimentos de defesa dos direitos coletivos, fruto de consciência crescente e gradual da necessidade de se tutelar direitos com repercussão social relevante, exige do aplicador do direito atenção redobrada para não utilizar as opções de forma equivocada. Não pode, por exemplo, um particular propor uma ação civil pública para a defesa do patrimônio público porque a Lei 7.347/85 não lhe conferiu legitimidade para tanto, deve ele se valer do procedimento da Lei 4.717/65 – Lei da Ação Popular. Da mesma forma, não poderia o Ministério Público propor ação popular para tutelar direitos individuais homogêneos, ele incorreria no mesmo erro de procedimento anteriormente citado, já que a via processual adequada ao interesse tutelado deveria ser, por exemplo, o da ação civil pública. Desta maneira, ação coletiva utilizada deve guardar consonância com o dispositivo legal invocado sob pena indeferimento da petição inicial.

#### **4.4.1 Ação Coletiva para a Defesa dos Investidores no Mercado de Valores Mobiliários.**

A Lei 7.913, de 07/12/89, dispõe sobre uma daquelas citadas espécies de ação coletiva, manejada por meio da ação civil pública, que é a de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários. Trata-se de ação de natureza metaindividual que objetiva proteger o investidor contra prejuízos causados pela atuação irregular dos agentes financeiros.<sup>124</sup>

A curiosidade deste tipo de ação civil pública é a legitimação ativa para sua propositura. Conforme disposto no art. 1º, o legitimado para tanto é o Ministério Público, de ofício ou mediante solicitação da CVM. Obviamente que o caso é de tutela de direitos

---

<sup>124</sup> Consoante se observa no artigo 1º da citada Lei, a ação é cabível “*para evitar prejuízos (tutela preventiva) ou para obter ressarcimento de danos (tutela reparatoria) causados aos titulares de títulos e valores mobiliários e aos investidores do mercado, especialmente quando decorrerem de: I – operação fraudulenta, prática não-equitativa, manipulação de preços ou criação de condições artificiais de procura, oferta ou preço de valores mobiliários; II – compra ou venda de valores mobiliários, por parte dos administradores e acionistas controladores de companhia aberta, utilizando-se de informação relevante, ainda não divulgada para conhecimento do mercado ou a mesma operação realizada por quem a detenha em razão de sua profissão ou função, ou por quem quer que a tenha obtido por intermédio dessas pessoas; III – omissão de informação relevante por parte de quem esteja obrigado a divulgá-la, bem como sua prestação de forma incompleta, falsa ou tendenciosa (art. 1º).*”

individuais homogêneos, e que, consoante previsão expressa no CDC, o Ministério Público teria legitimidade para defender tais interesses, entretanto, como já dito anteriormente, o ordenamento jurídico não pode ser interpretado em tiras, como se fosse um plexo de normas isoladas e desconexas.

O ordenamento jurídico é um sistema integrado de normas que se autocompletam, que devem se harmonizar para buscar os objetivos cardeais e fundamentos basilares previstos no texto constitucional. Sendo assim, é imperioso observar o papel atribuído ao Ministério Público de defender direitos individuais indisponíveis (artigo 127 da Constituição de 1988). Tal dispositivo deve ser interpretado sistematicamente para se reconhecer direitos que, embora individuais, têm repercussão social tão relevante que exige tratamento coletivo.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Importante trazer à baila as considerações de ZAVASCKI, Teori Albino. **Tutela Jurisdicional dos Acionistas e Investidores no Mercado de Valores Mobiliários**. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol15-9.htm>. Acesso em 17/10/2009. “*Questão importante é a da constitucionalidade da atuação do Ministério Público em demandas dessa natureza. Afinal de contas, são demandas destinadas a tutelar, diretamente, interesses e direitos individuais de investidores, ou seja, de pessoas que dispõem de poupanças, que não podem ser tidos por carentes. Não raro, são profissionais de uma atividade tipicamente especulativa e notoriamente de risco. Ora, a Constituição atribui ao Ministério Público legitimação para defender direitos individuais indisponíveis (art. 127), o que não é o caso. Mais: a Constituição veda ao órgão ministerial a representação judicial de pessoas de Direito Público (art. 129, IX), proibição que, com maiores razões, deve ser estendida a pessoas físicas e jurídicas de Direito Privado. Como, pois, sustentar a constitucionalidade dos dispositivos antes referidos, da Lei n. 6.024, de 1974, e da Lei n. 7.913, de 1989?*

*Os direitos dos substituídos são defendidos sempre globalmente, impessoalmente, coletivamente. Obtido o provimento jurisdicional genérico, encerra-se a legitimação extraordinária. Por outro lado, nos três casos, a lesão é especialmente significativa, dado que, pela natureza dos bens atingidos e pela dimensão coletiva alcançada, houve também lesão a valores de especial relevância social, assim reconhecidos pelo próprio constituinte. Com efeito, é a Constituição que estabelece que a defesa dos consumidores é princípio fundamental da atividade econômica (art. 170, V), razão pela qual deve ser promovida, inclusive pelo Estado, em forma obrigatória (art. 5º, XXXII). Não se trata, obviamente, da proteção individual, pessoal, particular, deste ou daquele consumidor lesado, mas da proteção coletiva dos consumidores, considerados em sua dimensão comunitária e impessoal. O mesmo se diga em relação aos poupadores que investem seus recursos no mercado de valores mobiliários ou junto a instituições financeiras. Conquanto suas posições individuais e particulares possam não ter relevância social, o certo é que, quando considerados em sua projeção coletiva, passam a ter relevância ampliada, de resultado maior que a simples soma de posições individuais. É de interesse social a defesa desses*

Assim, concordando com as ponderações de Teori Albino Zavascki, o que há de se levar em consideração para fins de legitimação ativa do Ministério Público é a repercussão social inerente à lesão e a repercussão social da proteção constitucional ao direito lesado. Obviamente que a defesa judicial dos direitos dos acionistas e investidores em bolsa de valores limitar-se-á à sua certificação, sendo que as eventuais repercussões financeiras no patrimônio particular devem ser buscadas individualmente mediante ação individual do lesado.

As considerações acerca da coisa julgada e dos limites subjetivos da demanda são idênticas às dos direitos individuais homogêneos dos consumidores.

#### **4.4.2 Ação Coletiva em favor dos Portadores de Deficiência**

Na mesma linha inspiradora da efetivação dos direitos sociais, a Lei 7.853/89 regulamentou os interesses coletivos *lato sensu* dos portadores de deficiência. Nos artigos 3º a 7º disciplinou a ação civil pública para portadores de deficiência, como se fosse um tipo distinto de ação, mas que, na realidade, não inova em nada no procedimento estabelecido pela Lei 7.347/85.

Nos artigos 3º a 6º estão disciplinadas: a legitimidade ativa para a propositura da ação; a obrigatoriedade de participação do Ministério Público; a instauração do inquérito civil. Nestas disposições não há qualquer alteração do quanto previsto na Lei 7.347/85, de modo que não se trata de mais um tipo específico de ação civil pública para portadores de deficiência. Na realidade, a previsão na Lei 7.853/89 de artigos referentes à ação

---

*direitos individuais, não pelo significado particular de cada um, mas pelo que a lesão deles, globalmente considerada, representa em relação ao adequado funcionamento do sistema financeiro, que é, segundo a própria Constituição, instrumento fundamental para promover o desenvolvimento equilibrado do País e servir aos interesses da coletividade (art. 192). Com isso se conclui que a legitimação do MP, para a defesa de direitos individuais dos consumidores e dos investidores no mercado financeiro, estabelecida nas Leis n. 6.024/74, 7.913/89 e n. 8.078/90, é perfeitamente compatível com a sua incumbência constitucional de defender os interesses sociais, imposta pelo art. 127 da Constituição.”*

coletiva para os portadores de deficiência é absolutamente inócua, fruto do fetichismo legislativo tão comum em nossa realidade, que serve mais para complicar o processo coletivo do que para simplificá-lo.

É tão grande a semelhança dos dispositivos referentes à tutela processual dos direitos coletivos dos portadores de deficiência com os que constam na Lei 7.347/85, que se revela muito mais técnico disciplinar o processo coletivo em geral do que retalhar os direitos coletivos desnecessariamente em várias leis ordinárias como se cada espécie merecesse tratamento diferenciado.

Podemos afirmar, com absoluta convicção, que a ação civil pública não é uma espécie de ação coletiva, mas um tipo de procedimento, assim como a ação popular, o mandado de segurança coletivo, a ação de improbidade administrativa, e que a ação civil pública, por ser uma lei eminentemente processual, apresenta-se como um modelo de procedimento para as ações coletivas em geral. Ademais, a inserção do inciso IV no art 1º, da Lei 7.347/85 (“qualquer outro interesse difuso ou coletivo”) fez com que se ampliasse largamente o objeto das ações civis públicas, de modo que todo e qualquer interesse difuso ou coletivo pode ser defendido por meio dessa ação.

Evidentemente que algumas especificidades, principalmente no tocante à legitimidade ativa, podem ser encontradas em leis esparsas. Assim, por exemplo, o Estatuto do Idoso prevê a legitimidade da OAB para o ingresso de ação civil pública para a defesa dos direitos difusos e coletivos dos idosos, enquanto a Lei 7.853/89 não contém dispositivo idêntico. Entretanto, entendemos, em princípio, que a questão referente à legitimidade ativa é um tema muito mais lógico do que jurídico, sendo papel do juiz, caso a caso, verificar se está presente a pertinência temática do autor da ação coletiva com o objeto nela veiculado.

#### **4.4.3 Ação Coletiva para a Proteção da Criança e do Adolescente**

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.609/90) contém dispositivos sobre a possibilidade de ação coletiva para a defesa dos direitos e interesses difusos e

coletivos da criança e do adolescente, mas nele não ha qualquer inovação no tocante à tutela dos direitos coletivos *lato sensu*, isto é, apenas adiciona mais um direito tutelável mediante ação civil pública.

Nossa opinião é que o ECA, o Estatuto do Idoso, e a Lei dos Portadores de Deficiência têm mais conteúdo pedagógico do que inovador da ordem jurídica brasileira. Nos termos defendidos neste estudo todo e qualquer direito coletivo e difuso é sindicável mediante a ação coletiva pelos legitimados de acordo com a pertinência temática revelada na petição inicial, desde que preenchidos os requisitos mínimos que a lei considere como essencial para tanto.

#### **4.4.4 A Ação Popular**

Ante o acima exposto é correto afirmar que a ação popular é um tipo de ação coletiva porque tem as características desta e nela alguém defende em nome próprio interesse alheio de natureza transindividual. A transindividualidade do direito está configurada porque, pelo objeto do litígio, o interesse da sociedade é mais visível do que o interesse individual, o que obriga solução que vá atender aos anseios daquela como primeiramente interessada.

Como bem observado por Luísa Elizabeth T. C. Furtado, “*confere (-se) à ação popular uma característica especial, é a natureza impessoal do interesse por ela defendido, ou seja, o interesse da coletividade, o interesse público. Este instituto confere a faculdade de que qualquer membro da coletividade invoque a tutela jurisdicional na proteção de interesses públicos, coletivos e difusos relativos ao exercício da administração pública.*”<sup>126</sup>

A citada autora faz interessante incursão sobre o fundamento da ação popular, mostrando que além do aspecto jurídico, tal ação é forma de exercício de um poder potencialmente político decorrente da soberania popular preconizada no art. 1º,

---

<sup>126</sup> FURTADO, Luísa Elizabeth T. C. **Ação Popular. Mecanismo de Controle dos Atos da Administração Pública pelo Cidadão.** São Paulo: LTr, 1997, p. 47.

parágrafo único, da Constituição Federal. Para a referida autora essa forma de participação do cidadão na vida pública constitui importante instrumento de realização dos princípios democráticos porque é meio de insurgência contra atos de agentes públicos lesivos ao patrimônio estatal.<sup>127</sup>

Nos termos da Lei 4.717/64, qualquer cidadão pode pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Percebe-se a presença de legitimado ativo (cidadão), que não é titular exclusivo do direito (o de cumprimento da lei pela Administração) pleiteando direito/interesse de natureza transindividual (no caso o interesse originário é de toda a coletividade, abrangendo tanto interesse público primário como secundário). É a efetiva participação do eleitor (condição da ação) no controle da Administração Pública.

Este interesse transindividual que surge com o ato em si, mas que ganha visibilidade com o ajuizamento da ação, também está caracterizado na hipótese do art. 9º da Lei em tela, porque, muito embora o autor deva ser o principal interessado no desenvolvimento do processo, a eventual prática de atos contrários aos interesses defendidos (tais como desistência da ação ou conduta que dê motivo à extinção do processo sem julgamento do mérito) dá ensejo à substituição do autor mediante convocação de qualquer cidadão ou do Ministério Público para que dê prosseguimento ao processo.

Aqui não será objeto de estudo as nuances da Lei 4.717/64, pois nosso objetivo é demonstrar a transindividualidade deste tipo de ação, bem assim que existem no ordenamento jurídico brasileiro remédios aptos a tutelar direitos coletivos. Assim, a

---

<sup>127</sup> FURTADO, Luísa Elizabeth T. C. *Op. cit.*, p. 49.

peculiaridade da ação popular se refere à legitimação ativa do cidadão postular a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público.

#### **4.4.5. Ação Civil Pública – Lei 7.347/85**

Divisor de águas no que concerne à tutela coletiva, a Ação Civil Pública é, ainda hoje, o principal instrumento processual para a defesa dos direitos coletivos *lato sensu*. Introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 7.347/85, tal ação tem amplíssimo campo de atuação, abrangendo desde relações de consumo a danos ao meio ambiente.

Promulgada nos primórdios de uma nova era democrática no país, a LACP notabilizou-se pela aproximação da sociedade civil com o Judiciário e pelo aumento de atribuições ao Ministério Público na proteção dos direitos indisponíveis da coletividade. Alterações legislativas subseqüentes conferiram a outros entes, a exemplo da Defensoria Pública, o *status* de defensor de direitos indisponíveis, entretanto a nota de destaque da LACP está justamente na legitimação à própria sociedade civil, por meio de associações regularmente constituídas, para defesa dos seus próprios direitos difusos e coletivos.<sup>128</sup>

O efeito pedagógico sobre a sociedade civil e a crescente conscientização da necessidade de participação política paulatinamente tem se infiltrado não só no Poder Judiciário como nas instituições essenciais à Justiça, a exemplo do Ministério Público e da Defensoria Pública. Com isso, vislumbra-se crescente judicialização de demandas de cunho eminentemente político e conseqüente irrefreável ativismo judicial mais compatível com os anseios da sociedade. Assim, a LACP é atualmente importante meio de judicializar demandas antes adstritas ao Executivo e ao Legislativo. Sem dúvida que

---

<sup>128</sup> Como bem notado por Édis Milaré: “*não apenas a Ciência Jurídica enriqueceu-se com o estudo e a prática da Ação Civil Pública, mas, sobretudo, alargaram-se as fronteiras dos direitos da sociedade civil mediante iniciativas e procedimentos que, mais do que jurídicos e processuais, foram social e politicamente pedagógicos, porquanto despertaram a consciência de cidadania e desencadearam processos participativos orientados à defesa do patrimônio coletivo e da sadia qualidade de vida dos cidadãos*”. MILARÉ, Édis. Apresentação. *Ação Civil Pública: Lei 7347/85 – 15 anos*. Coordenador. Édis Milaré – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 9.

isso aprofundou a atuação do Judiciário na atividade política do país no sentido de realizar direitos fundamentais sociais previstos na Constituição.

Igualmente, não se pode olvidar que o efeito pedagógico serve tanto para a sociedade civil quanto para os agentes públicos. A previsão de instrumento processual idôneo, passível de utilização por entidades públicas não subordinados a nenhum outro Poder inibe os agentes públicos a praticar atos ilícitos em virtude da exposição pública e das sanções previstas em lei. O medo da punição é importante instrumento na tentativa de evitar atos ilícitos.

Assim, para além dos aspectos procedimentais que servem de base para o processo coletivo em geral, a LACP contribui de forma significativa para a formação da consciência nacional fundada na participação democrática e cidadã, bem como serve para aprimorar os instrumentos jurídicos disponíveis ao combate a lesões aos direitos coletivos (*lato sensu*), muitos dos quais estavam desprotegidos por ausência de previsão legal. A formação de consciência jurídica por meio da atuação política ativa do Poder Judiciário é outra contribuição de relevo da Lei 7.347/85, e que não pode ser subestimada ante a relutante postura do Poder Executivo em não cumprir a Constituição Federal em prol de interesses sabidamente escusos e eleitoreiros.

#### **4.4.6 Ação Coletiva para a Defesa dos Consumidores**

O CDC, além de inovações históricas no plano do direito material, propiciou uma revolução no modelo processual das ações coletivas. O legislador inovou ao introduzir o inciso IV ao art. 1º da Lei 7347/85 e, assim, conferir caráter exemplificativo às hipóteses já previstas, bem assim ao dar novo tratamento à ampliação das demandas individuais mediante processo coletivo. Além da inclusão do citado inc. IV no art. 1º da Lei 7.347/85, o CDC buscou integrar ao ordenamento jurídico meios para resolução de conflitos transindividuais, cada vez mais presentes numa sociedade caracterizada por

relações jurídicas massificadas, o que demandava revisão dos esquemas processuais clássicos.<sup>129</sup>

A nova postura legislativa adotada diante dos conflitos de massa, particularmente nas relações de consumo, fruto do arrojo e da visão futurista dos idealizadores do Anteprojeto da dita Lei, possibilitou a irradiação da ação coletiva para todo e qualquer direito/interesse coletivo *lato sensu*, de maneira que os direitos sociais também ganharam importante garantia de acesso à justiça.

A possibilidade de ingresso de ação para defesa de interesses/direitos coletivos, difusos individuais homogêneos, rompe o paradigma calcado no individual e egoísta modelo liberal do Código de Processo Civil de 1973. Serve, assim, o CDC como divisor de águas desse processo, já iniciado com a LACP, de coletivização das demandas.

Para as considerações que traremos acerca da ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária, a Lei 8.078/90 foi de fundamental importância pela inclusão do inciso IV no art. 1º da Lei 7.347/85, pois a partir do momento em que o legislador inseriu a expressão “outros interesses difusos e coletivos”, deslocou para o intérprete o papel de definir no caso concreto quando o direito deduzido em juízo tem tal característica.

Em 27 de agosto de 2001, foi editada a MP 2180-35/2001 que, dentre outras alterações, retirou a expressão “outros interesses difusos e coletivos” do artigo 1º da Lei 7347/85. A supressão do referido inciso, claramente com o objetivo de diminuir a liberdade de atuação do juiz, não deve suplantiar a realidade jurídica, pois a lei não tem condições de prever todos os casos que a riqueza da vida apresenta, sendo imprescindível deixar em aberto o leque interpretativo para que o Judiciário, sempre que alguém invoque lesão ou ameaça a direito coletivo *lato sensu*, mesmo que não previsto expressamente na dita Lei, possa sobre ele decidir. Assim, como os direitos sociais ao trabalho e à moradia, bem como o direito de acesso a terra e o dever de cumprimento à função social da propriedade não são definidos em leis específicas como espécie de interesses/direitos

---

<sup>129</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 789.

coletivos, é justamente com base nessa abertura que há possibilidade de serem tutelados em juízo mediante ação coletiva.

#### **4.4.7 Ação de Improbidade Administrativa**

Esta ação é considerada por Marcelo Vigliar como um dos mais relevantes instrumentos de defesa dos direitos coletivos *lato sensu*. Para tal autor a Lei 8.429/92, ao disciplinar a repressão judicial aos atos de improbidade, protege bens jurídicos transindividuais, a exemplo da moralidade administrativa e do patrimônio público, e conseqüentemente, caracteriza-se como um instrumento para a defesa de interesses difusos.<sup>130</sup>

Em relação às afirmações do referido autor devemos, no entanto, atentar para o fato de que para uma ação ser caracterizada como coletiva não basta que esteja presente interesses transindividuais, como a moralidade, impondo-se a existência de interesse primário no objeto deduzido em juízo.

A ação de improbidade administrativa, no que pese representar importante instrumento de controle da moralidade administrativa, não necessariamente terá natureza coletiva. A Lei 8.429/92 disciplina uma série de atos considerados ímprobos, todos praticados em detrimento do Erário Público, e em muitos deles não está presente, *prima facie*, o interesse coletivo, que só aparecerá reflexamente.

O aparecimento reflexo do interesse coletivo não pode caracterizar uma ação como coletiva porque em toda e qualquer ação judicial haverá um interesse coletivo por via reflexa. Há, por exemplo, um interesse coletivo consubstanciado na segurança pública em se condenar um culpado por determinado crime, mas este fato não transforma a ação penal numa ação coletiva, isto porque o interesse primário na punição é do Estado, aparecendo o interesse público por via reflexa. Com isso, dizemos que o interesse transindividual aparece de forma mediata.

---

<sup>130</sup> VIGLIAR, José Marcelo Menezes. *Op. cit.*, p. 116.

Assim também ocorre nas ações de improbidade, ou até mesmo nas ações populares a depender do objeto da lide, porque, em muitos casos, a ação tem um interesse primário do Estado, em punir o servidor que cometeu o ato de improbidade, ou em obter ressarcimento ao Erário do dano sofrido, por exemplo. Aqui o objetivo principal da ação é o retorno ao *status quo ante* da Administração, aparecendo a moralidade, entendida como o respeito aos princípios constitucionais, como um interesse secundário da ação, pois ela representa aqui o cumprimento da Constituição.

Perceba-se que a inobservância da moralidade representa o descumprimento da lei *lato sensu*, ou seja, é ontologicamente igual, por exemplo, ao descumprimento de um contrato, ou à infração de norma de trânsito. Para se caracterizar uma ação como coletiva não basta este interesse coletivo no cumprimento da lei, porque este sempre vai existir em qualquer ação (individual ou coletiva), sim o interesse primário de natureza imediatamente transindividual e não mediadamente coletivo. Um interesse de natureza imediatamente transindividual acontece em face de um bem da vida em concreto, a exemplo da poluição de um rio, da falta de moradia para os cidadãos desalojados para a construção de alguma obra pública, da falta de terra para trabalhadores rurais, etc.

O que se apresenta na ação de improbidade e, em alguns casos na ação popular, é uma espécie de legitimação extraordinária para a defesa do Estado, a pessoa imediatamente beneficiada, verificando-se benefício reflexo à comunidade.

#### **4.4.8 Mandado de Segurança Coletivo**

O mandado de segurança coletivo, disciplinado pela Lei 12.016 de 07 de agosto de 2009, é outra lei extravagante que trata da defesa em juízo de direitos transindividuais (coletivos *stricto sensu* ou individuais homogêneos). Segundo tal Lei podem ser objeto da ação os direitos coletivos, entendidos como os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; e os individuais homogêneos, entendidos como tais os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

O mandado de segurança coletivo, tanto quanto o individual, serve para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação a seus direitos ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça. A diferença está em que no mandado de segurança coletivo a causa de pedir deve se referir a fatos que denotem situação de transindividualidade e, de outro lado, a legitimidade ativa não é atribuída ao indivíduo.

No que concerne à legitimidade ativa, o mandado de segurança coletivo somente pode ser ajuizado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, um ano, em defesa de direito líquido e certo da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados.

Para qualquer dos legitimados ativos exige-se pertinência temática com o objeto da demanda, ou seja, que a finalidade do autor (associação, sindicato ou entidade de classe) não seja estranha aos interesses defendidos em juízo. A mesma pertinência temática para fins de impetração de mandado de segurança coletivo é exigida dos partidos políticos, pois a lei limita que o objeto da ação se restrinja à defesa dos “interesses legítimos” dos seus integrantes ou relativo “à finalidade partidária”. Observa-se, com esta restrição, que o objeto de mandado de segurança coletivo interposto por partidos políticos deve se limitar às prerrogativas e direitos do parlamentar enquanto tal; tanto é assim que se exige a representação do partido impetrante no Congresso Nacional.

Tal Lei prevê contém prescrições diferenciadas alusivas ao procedimento do mandado de segurança coletivo, a exemplo da impossibilidade de concessão de liminar antes da oitiva do representante judicial da pessoa jurídica de direito público (art. 22, § 2º). Aplicado na sua literalidade, tal dispositivo é inconstitucional porque seria retirado do magistrado o poder de análise *inaudita altera pars* do *periculum in mora* da pretensão deduzida em juízo. Com efeito, podem acontecer situações em que a oitiva do representante judicial da pessoa jurídica no prazo de setenta e duas horas inviabilize o

direito material, o que resultaria em decisão final ineficaz e, assim, negação do acesso à justiça. Tal dispositivo merece interpretação conforme, ou seja, no sentido de que sempre que possível, será ouvido o representante judicial da pessoa jurídica de direito público, afinal o dispositivo que condiciona, em qualquer caso, a concessão da liminar em mandado de segurança coletivo à oitiva do representante judicial da pessoa jurídica de direito público pode inviabilizar o próprio *mandamus*.

No que concerne à coisa julgada, o tratamento é semelhante ao da ação civil pública, ou seja, será limitado aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante.

O mandado de segurança coletivo não induz litispendência para as ações individuais, bem como não aproveita aqueles que já ajuizaram ações individuais e não manifestaram interesse em compor o processo coletivo até trinta dias após a ciência comprovada da impetração da segurança coletiva.

A Lei em foco dispensou, para fins de impetração da segurança coletiva, autorização especial dos membros da pessoa jurídica, entretanto, impende ressaltar que a jurisprudência terá que dar contornos mais precisos do que pode vir a ser essa “ciência comprovada” da impetração do *mandamus*, bem como estabelecer condições (que a Lei não previu) para que não se incorra em burla ao princípio do juiz natural. Como a ação coletiva tem o condão de substituir a ação individual para aqueles que fizerem opção nesse sentido, é possível uma pessoa propor ação individual, aguardar no prazo de trinta dias eventual decisão liminar na ação coletiva para depois decidir se desiste da ação individual ou se adere à ação coletiva.

#### **4.4.9 - A Questão das Ações Constitucionais Abstratas.**

Alguns autores confundem ações constitucionais abstratas com ação coletiva. Assim, por exemplo, Gregório Assagra de Almeida considera as ações de controle concentrado de constitucionalidade como ações coletivas de natureza especial, diferenciando-as das

ações coletivas comuns, na medida em que estas encerram conflitos existentes no mundo da concretude, enquanto aquelas se destinariam ao controle abstrato das leis.<sup>131</sup>

As ações abstratas de controle de constitucionalidade têm objeto específico inconfundível, qual seja suprimir do sistema jurídico emendas constitucionais, leis ou demais atos normativos em desacordo com a Constituição Federal vigente, declará-los em conformidade com tal Constituição, proteger a supremacia dos preceitos constitucionais fundamentais ou sanar omissões constitucionais. Em suma, são “ações especiais que suscitam o controle concentrado-principal têm natureza de ação objetiva que instaura um processo objetivo para se dirimir uma questão constitucional, busca-se aqui a defesa objetiva da Constituição mediante o exame da compatibilidade vertical entre o ato ou a lei e a norma fundamental”.<sup>132</sup>

A característica principal dessas ações é que elas encerram um processo objetivo, no qual não se fala em autor e réu como litigantes com interesses contrapostos. É um processo no qual o objeto da lide não é um bem da vida específico, mas sim a coerência e harmonia do sistema jurídico.

O objeto das ações abstratas de controle de constitucionalidade é diferente do objeto das ações coletivas, tendo em conta a diferença do interesse tutelado em juízo. É certo que as ações abstratas de controle de constitucionalidade, numa perspectiva ampla, tutelam direitos coletivos (direito a um sistema coerente, direito à segurança jurídica, etc.), mas não podem ser consideradas como ações coletivas porque estas, necessariamente, têm como objeto um direito/interesse subjetivo.

Assim, considerando que o conflito a ser resolvido mediante ação coletiva deve versar sobre um bem da vida concretamente considerado (meio ambiente, patrimônio artístico, moradia, trabalho, etc.) que se reverta em um benefício direto para a coletividade e que as ações constitucionais abstratas não têm como objeto um bem da vida específico, mas um objeto sem base material, que só se reverte em benefício para a coletividade de forma indireta, não consideramos ser este tipo de ação espécie de ação coletiva.

---

<sup>131</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo. Um novo ramo do direito processual.** São Paulo: Saraiva, 2003, p. 480.

<sup>132</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade : Teoria e Prática.** Salvador: Juspodvm, 2006, pp. 159/160.

#### 4.5 OS DIFERENTES TIPOS DE AÇÃO COLETIVA EM FACE DOS INTERESSES DEDUZIDOS EM JUÍZO.

Existem diferentes tipos de ação coletiva, diferença essa que se apresenta a depender dos tipos de interesses/direitos deduzidos em juízo (difusos, coletivos *stricto sensu* ou individuais homogêneos).

Os dois primeiros, como dito anteriormente, foram classificados por Barbosa Moreira como essencialmente coletivos. Somente serão considerados essencialmente coletivos aqueles direitos que exigem tratamento e solução unitária tanto para aqueles que são partes no processo quanto para todos aqueles envolvidos na situação em litígio, enquanto que os acidentalmente coletivos representam, na realidade, mudança de orientação da legislação processual no sentido de privilegiar o coletivo em detrimento do processo individualista. Nas palavras de Aluísio Mendes<sup>133</sup>, há uma “transmigração” de um ambiente individualista para uma ambiente progressivamente marcado pelo social.

Cada tipo de ação coletiva merece tratamento diferenciado porque os diferentes interesses/direitos têm variada repercussão jurídica, a exemplo do tratamento a respeito da coisa julgada.

Assim, toma-se aqui como premissa que os conceitos de direitos e interesses são tratados como sinônimos pelo legislador. Não há razão que justifique a distinção entre os termos porque não há qualquer consequência jurídica diferenciada quando se fala em direito ou em interesse. Qualquer tentativa de diferenciação não apresentará utilidade prática. Nesse sentido, discorrendo sobre o estudo do conceito de interesse, sustenta Calmon de Passos que quando um sujeito portador de determinado interesse dispõe, na ordem jurídica, de algum instrumento mediante o qual pode satisfazê-lo impositivamente com a submissão (coercitiva) da vontade do sujeito obrigado, tal

---

<sup>133</sup> MENDES, Aluísio. *Op. cit.* p. 208.

interesse necessariamente se reveste da natureza de um direito, direito que, por motivos de ser particularizável em determinado sujeito como situação de vantagem que lhe é assegurada, reveste-se da qualificação de direito subjetivo em sentido lato.<sup>134</sup>

#### 4.5.1. - Interesses/direitos difusos

O CDC (artigo 81, I) define interesses ou direito difusos como “*os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.*”

Serão difusos os direitos/interesses transindividuais, ou seja, aqueles que perpassam a esfera subjetiva de um indivíduo singularmente considerado e pertença ao mesmo tempo a ele e ao resto de determinada coletividade. Tais direitos/interesses, de outro lado, são indivisíveis, de modo que o tratamento unitário para as partes do processo quanto para todos os titulares do direito se impõe por razão lógica.

É também característica dos interesses/direitos difusos o fato de os titulares serem pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fato onde não há um vínculo jurídico básico a agregar os indivíduos. Conforme bem observado por Rodolfo de Camargo Mancuso, o liame que une os sujeitos decorre de contingências que os agrega ocasionalmente.<sup>135</sup>

A indeterminação das pessoas titulares dos direitos/interesses difusos significa que a ação tem por objeto bem pertencente a todos e que deve ter proteção especial justamente em virtude da repercussão que eventual lesão pode acarretar a toda comunidade. Podemos dizer que, em se tratando de direitos coletivos *lato sensu*, os direitos difusos são aqueles com maior expressão social. Não é por outro motivo que o tratamento da coisa julgada em ações coletivas para a defesa de interesses difusos tem eficácia tão ampla.

---

<sup>134</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, “habeas data”**. Forense, 1989, pp. 9 e s.

<sup>135</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses Difusos. Conceito e legitimação para agir**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984, p. 75.

Nas ações coletivas para a defesa dos direitos/interesses difusos a coisa julgada tem eficácia *erga omnes*, o que impossibilita o mesmo ou qualquer outro legitimado propor novamente a mesma demanda. Obviamente que na hipótese de improcedência deve ser analisada a motivação do julgador, pois há uma distinção do tratamento da coisa julgada caso ela seja *secundum eventum litis* ou *secundum eventum probationis*, mas, no que se refere à eficácia subjetiva, o processo que envolver interesse/direito difuso tem seus efeitos irradiados sobre todos.

#### 4.5.2 Os Interesses/Direitos Coletivos *stricto sensu*

O CDC (art. 81, II) define os interesses/direitos coletivos *stricto sensu* como os “*transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;*”

Interesses/direitos coletivos *stricto sensu* não se confundem com interesses/direitos difusos. Nestes os titulares do interesse/direito são pessoas indeterminadas; naqueles o titular deve ser grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

Entre todas estas espécies de agrupamento humano, para fins de defesa coletiva é necessário que haja uma ligação entre seus membros, denominada pelo legislador de “relação jurídica base”. Segundo Francesco Carnelutti uma relação somente pode ser considerada jurídica se envolver três pares de combinação com a consequente correlação entre o poder e o dever de cada uma das suas espécies: uma facultade-obrigação, direito subjetivo-sujeição, *potestas-sujeição*.<sup>136</sup>

Na realidade, configura-se atecnia do legislador exigir relação jurídica base entre os membros do agrupamento humano (classe, categoria ou grupo) para a ação que envolve interesses/direitos coletivos *stricto sensu* porque uma relação jurídica implica

---

<sup>136</sup> CARNELUTTI, Francesco. **Teoria Geral do Direito**. Trad. Antônio Carlos Ferreira. São Paulo: Lejus, 1999, p. 294.

subordinação de uma parte à outra. Conforme ensina Francesco Carnelutti, numa relação jurídica sempre haverá duas posições típicas: uma composta pelo sujeito ativo, que na relação jurídica detém o poder; e a outra composta pelo sujeito passivo, que na relação jurídica assume o dever. Assim, para o citado autor, relação jurídica pressupõe sujeição de uma parte à outra.<sup>137</sup>

Assim, para fins de configuração de interesse/direito coletivo *stricto sensu*, em lugar de “relação jurídica base”, propõe-se o conceito de “vínculo jurídico base”. Isso porque quis o legislador que o interesse/direito coletivo *stricto sensu* se limitasse a parcela determinável de pessoas, que antes do evento que originou a ação, estivessem juridicamente vinculadas (mesma profissão, por exemplo). Não há, no caso, relação jurídica propriamente dita, porque pode ocorrer o fato de algumas pessoas nem mesmo saberem da existência das outras. Mas há de se reconhecer um prévio “vínculo jurídico base” ante a existência de determinada lei ou determinado fato que os une num grupo específico. Assim, por exemplo, é uma lei que une os advogados numa classe (Lei nº 8.076/90); é outra lei que une os servidores públicos federais noutra classe (Lei nº 8112/90), e assim por diante.

Há também diferença em relação à coisa julgada. Tratando-se de direitos difusos os efeitos da coisa julgada são *erga omnes*; tratando-se dos direitos coletivos *stricto sensu*, tais efeitos se limitam ao grupo destinatário do julgado.

#### **4.5.3 Direitos Individuais Homogêneos**

Os direitos individuais homogêneos não são, em essência, coletivos. São direitos individuais que, dada a amplitude social da lesão ou da ameaça de lesão, necessitam de tratamento semelhante ao dos direitos coletivos, seja para facilitar o acesso à justiça, seja para “moleculizar” demandas “atomizadas”, seja para dar vazão à “litigiosidade contida”. Aqui, cada particular tem um direito divisível, passível de quantificação individualizada, que tem origem fática comum. Assim, as notas características dos

---

<sup>137</sup> GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil**. 4ª Ed. Rio de Janeiro : Forense, 1974, p. 118.

direitos individuais homogêneos são a cindibilidade do seu objeto e a determinabilidade de seus titulares.

O tratamento coletivo dos direitos individuais homogêneos possui características próprias, tais como os problemas envolvendo coisa julgada, litispendência, litisconsórcio ulterior, entretanto sua análise não constituirá objeto do presente trabalho eis que o interesse na diferenciação dos tipos de ação coletiva serve apenas para enquadrar a ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária dentre os tipos previstos em lei. Como a novel ação que aqui se defende não constitui hipótese de direito individual homogêneo, o tratamento pormenorizado de peculiaridades deste tipo de direito é desnecessário.

## **5 AÇÃO COLETIVA DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA**

### **5.1 INTRODUÇÃO**

A ação coletiva, como demonstrado acima, objetiva a tutela de direitos transindividuais, entendidos estes como aqueles que perpassam a esfera do indivíduo e configuram direitos de todos ao mesmo tempo.

A ação de desapropriação para fins de reforma agrária tem dois fundamentos básicos: a) o cumprimento da função social da propriedade rural; b) o acesso à terra como garantia

do direito ao trabalho e à moradia do camponês. O direito/interesse tutelado pela ação aqui estudada é difuso, no tocante ao cumprimento da função social da propriedade rural e é coletivo *stricto sensu*, no que se refere ao acesso à terra do trabalhador rural.

A Constituição de 1988 elencou dentre os direitos e garantias fundamentais o direito de propriedade, entretanto exigiu seu uso em prol da coletividade. Assim, o direito à propriedade só está constitucionalmente garantido se o titular deste direito o exercer em benefício da sociedade. Como asseverado acima, a função social da propriedade não é sinônimo de atividade econômica, pois a propriedade pode exercer sua função social quando serve, por exemplo, apenas de moradia para o proprietário.

Quando o proprietário de grande faixa territorial a possui sem destinação social está descumprindo a Constituição e, assim, provocando lesão ao interesse/direito dos trabalhadores rurais sem acesso aos meios de produção. O descumprimento da função social da propriedade rural lesa também toda a sociedade, eis que a terra, para além do valor econômico, tem, essencialmente, valor de uso, que é o de produzir riquezas.

A lesão a toda sociedade tem conotação transindividual, vez que atinge direitos indivisíveis que tem como titulares sujeitos indeterminados, na medida em que a devida utilização da terra com respeito ao seu valor-uso não pode ser fracionada entre os titulares do direito. Celso Antônio Pacheco Fiorillo também entende que a função social da propriedade é qualificada como uma espécie de interesse difuso.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> Assim diz o autor: “o princípio da função social da propriedade, embora não se confunda com os sistemas de limitação da propriedade (...) como ensina José Afonso da Silva (,) traz uma concepção, assinalada por Collado, que “introduziu, na esfera interna do direito de propriedade, um interesse que pode não coincidir com o do proprietário e que, em todo o caso, é estranho ao mesmo”. Este interesse, de característica transindividual e de natureza indivisível, tem como titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. Embora o princípio não suprima, por via legislativa, a instituição da propriedade privada, evidencia seus reflexos na própria configuração estrutural do Direito de propriedade pondo-se concretamente, no dizer de doutrina autorizada, como elemento qualificante na predeterminação dos modos aquisição, gozo e utilização dos bens.” FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Os Sindicatos e a Defesa dos Interesses Difusos no Direito Processual Civil Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 96.

Muito embora não conste em lei infraconstitucional que a função social da propriedade é direito/interesse difuso ou coletivo, a unidade sistêmica da Constituição impõe tal qualidade, vez que se a Constituição previu a intervenção do Estado na propriedade particular, inclusive, como forma de sanção, o fez porque considerou que função social da propriedade rural é direito da sociedade como um todo. Não é do Estado enquanto tal, nem do indivíduo como tal considerado (direito difuso).

Descabe dizer, de outro lado, que “função social da propriedade” é conceito vago para sustentar a não aplicabilidade de direito difuso contra quem não utilize sua propriedade devidamente. Na realidade, concordando com Rodolfo de Camargo Mancuso, existem parâmetros estabelecidos no art. 186 da Constituição de 1988 que estabelecem os contornos do que vem a ser a função social da propriedade e que devem ser utilizados para a aplicação da norma no caso concreto.<sup>139</sup>

Uma vez constatado o descumprimento da função social da propriedade rural surge o direito/interesse difuso no sentido de exigir do proprietário seu cumprimento. Do mesmo fato gerador (utilização indevida da terra) surge o direito coletivo *stricto sensu* de determinado grupo composto por trabalhadores rurais sem terra de ter acesso às propriedades improdutivas e agregar-lhes o valor-uso.

Trata-se de um direito coletivo *stricto sensu* porque de natureza transindividual, indivisível, pertencente a grupo determinado ou determinável e unidos por um vínculo jurídico base anterior à ocorrência da lesão.

A transindividualidade do direito de acesso a terra está caracterizada pelo fato de que o beneficiário da ação não é o indivíduo singularmente considerado, mas o grupo enquanto tal. O direito de acesso à terra mediante ação coletiva de desapropriação é conferido ao grupo embora repassado aos indivíduos que o compõe mediante as condições legais.

---

<sup>139</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A Ação Civil Pública Como Instrumento de Controle Judicial das Chamadas Políticas Públicas. In **Ação Civil Pública**. Coord. Edis Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 724.

Os beneficiários da ação são também determinados ou determináveis como trabalhadores rurais sem terra da localidade onde ocorreu a desapropriação. Uma desapropriação para fins de reforma agrária ocorrida em determinado Município ou região tem como beneficiários os trabalhadores rurais daquela localidade, seguindo-se o mesmo princípio para a ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária.

Por fim, o último requisito para que se configure o direito coletivo *stricto sensu* é o vínculo jurídico (não relação jurídica) que une os membros do grupo em momento anterior à lesão. Os trabalhadores rurais sem terra compõem grupo, devidamente cadastrado em movimentos sociais com registro no INCRA e que, conforme a região que habite, recebem terras desapropriadas para nelas exercerem suas atividades rurais. Essa união anterior dos membros do grupo confere-lhe o vínculo jurídico base apto ao enquadramento nos requisitos inerentes aos direitos coletivos *stricto sensu*.

O fato de a ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária ter duplo fundamento (defesa de interesse difuso e coletivo *stricto sensu* ao mesmo tempo) em nada interfere na sua essência. O fato de, a princípio, diferentes direitos ensejarem ações de diferentes tipos não significa, necessariamente, que uma ação coletiva deva versar única e exclusivamente sobre um tipo de direito/interesse.

Não é razoável impor que estes diferentes direitos sejam exigidos judicialmente mediante processos distintos. Tal solução conflitaria, inclusive, com um dos princípios da ação coletiva, que é a uniformidade do tratamento de matéria idêntica submetida à apreciação do Judiciário.

## 5.2 FUNDAMENTO DA AÇÃO COLETIVA DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA.

Sob o prisma político, não se pode negar, como advertem Fredie Didier Júnior e Hermes Zanetti Júnior, que os processos coletivos servem à judicialização de interesses e direitos relevantes para a sociedade, notadamente valores constitucionais e proteção aos

necessitados e às minorias, sempre buscando o interesse público, na acepção primária.<sup>140</sup>

A ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária tem inegável viés político porque viabiliza o controle judicial de políticas públicas e a inserção do homem do campo no debate democrático acerca da realização de políticas de reforma agrária. A ação tem como legitimados ativos tanto entes públicos quanto associações civis. Quanto a estas se percebe maior densidade à participação do trabalhador rural no debate político sobre a concretização da reforma agrária.

Tendo em consideração que a ação não poderá ser proposta senão mediante provocação por parte dos lesados, e que esta provocação vai depender da consciência política e esclarecimento acerca do papel e do dever do Estado na prestação dos direitos fundamentais sociais, por certo que a presente ação é efetivo meio de participação política.

Não há equívoco algum na afirmação de que as ações coletivas ensejam o acesso das minorias a direitos fundamentais sociais, que não lograriam acaso dependessem da atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo. O fato de, em tese, o Poder Judiciário não se encontrar preso a interesses eleitoreiros confere-lhe legitimidade para decidir as demandas a ele submetidas no objetivo de concretização da Constituição.

Obviamente que o exercício da democracia por meio do Judiciário não é a situação mais desejável, até porque o seu próprio exercício tem limitações econômicas e políticas. A atuação política do Judiciário deve ser excepcional, ou seja, só é desejável em caso de omissão do Poder Público, mas, ao mesmo tempo, seu canal deve estar sempre aberto para ser utilizado em caso de falhas das vias ordinárias de participação democrática.

A ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária objetiva a efetivação de políticas fundiárias que não se resumem à mera distribuição de terras entre os colonos. Muito embora um dos fatores responsáveis pelo crescimento exponencial da pobreza

---

<sup>140</sup> DIDIER JR., Fredie e ZANETTI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo**, Vol. 4, 4ª edição. Salvador: Juspodivm, 2009, p. 35.

nos grandes centros urbanos seja oriundo da migração dessa parcela de trabalhadores rurais que não encontram terra para trabalhar, é evidente que a simples alocação num pedaço de chão não resolverá seus problemas.

Consciente de que a terra, por si só, não é suficiente para garantir a efetividade do direito à moradia e do direito ao trabalho, é imprescindível que a entrega de terra aos colonos esteja alinhada a políticas educacionais de desenvolvimento de tecnologias, fornecimento de créditos rurais e acompanhamento da produção do assentamento, visando melhor produtividade rural do cultivador.

Em tempos de submissão ao invisível, mas destruidor, capital internacional, permanecem válidas as considerações de Gunnar Myrdal acerca da exagerada importância conferida ao capital industrial em detrimento do desenvolvimento agrícola. No ano de 1970 o autor já observava que *“é também muito mais fácil construir fábricas, talvez com a ajuda de capitais e técnicos estrangeiros, que mudar a ordem social e econômica das vilas e as atitudes para com a vida e o trabalho, em milhões de camponeses atingidos pela pobreza.”*<sup>141</sup>

A política fundiária pensada pela ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária é mais um mecanismo de reorganização legal e institucional das relações do homem com a terra, para, de um lado, desmotivar sua acumulação irracional, e, de outro, democratizar o acesso aos meios de produção.

A atual situação da grande maioria dos trabalhadores rurais sem terra, marginalizados, sem acesso às condições mínimas de sobrevivência digna provoca o que Gunnar Myrdal denominou de “causação circular cumulativa descendente”, ou seja, o indivíduo que cresce e vive em condições de extrema pobreza, não tem capacidade moral ou mesmo social de ascender na vida, havendo forte tendência de agravamento dessa situação. Pensado individualmente, podemos expandir o raciocínio para determinado grupamento humano privado do mínimo para a sobrevivência. O dilema é o mesmo, agravado pela ocorrência de miséria e falta de expectativas de vida digna abrangente do grupo.

---

<sup>141</sup> MYRDAL, Gunnar. **Subdesenvolvimento**. Trad. Rosinthe Monteiro Soares. Brasília: Coordenada, 1970, p. 23.

Assim, não se pode vislumbrar o crescimento econômico de uma sociedade em que grande parte dela não tem o mínimo para sobreviver com dignidade. Isso é como navegar um imenso transatlântico com grande parte do seu casco submerso. Nas palavras do referido autor, “*uma estratificação desigualitária e rígida, que implica na ausência de mobilidade e livre concorrência, num sentido mais amplo do que aqueles em que os termos são usados e compreendidos pelos economistas, é sob todas as condições, antítese para o crescimento econômico*”.<sup>142</sup>

A ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária objetiva justamente reverter essa causação circular e imprimir-lhe uma causação ascendente. Com injeção de recursos e fomento à agricultura de subsistência movimentar-se-ia a microeconomia local, gerando-se emprego e renda para os trabalhadores rurais, resultando em desenvolvimento do comércio local, inibindo-se também o êxodo rural, o inchaço dos centros urbanos, a marginalização e a violência urbana.

Como desenvolvido no capítulo anterior, os direitos a serem tutelados por meio de ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária possibilita o acesso à justiça da grande massa de trabalhadores rurais vítimas da não efetivação de política agrárias em seu favor. Dificilmente uma demanda dessa natureza poderia ser viabilizada de forma individual, pois o custo e a demora de um processo dessa magnitude não compensariam. Entretanto, em sendo muitos os beneficiados, a demanda coletiva se torna plenamente viável. Assim, muito embora também funcione como fator de economia processual, tal tipo de ação possibilita o acesso à justiça das minorias camponesas.

Aliado ao acesso à justiça a própria efetivação dos direitos sociais tem o efeito sociológico e político de inclusão dessas camadas sociais nos processos decisórios do país. O sentimento de participação na democracia fortalece o próprio sistema e lhe confere maior grau de legitimidade fundada na racionalidade e não na imposição.

A Constituição de 1988, promulgada sob os auspícios de uma nova ordem democrática, atribuiu ao Estado a função primordial de erradicar a pobreza mediante a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. São os princípios orientadores da atividade

---

<sup>142</sup> MYRDAL, Gunnar. *Op. cit.* p. 62.

estatal, e que, portanto, devem ser priorizadas para apressar a concretização do Estado Democrático preconizado pela Carta Política.

Com o intuito de operacionalizar a aplicação dos princípios supra referidos, o constituinte elencou, dentre outros dispositivos esparsos, direitos mínimos, que a todo cidadão deve ser garantido: educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados.<sup>143</sup> A tais direitos corresponde o dever do Estado de prestá-los. O não cumprimento desses deveres resulta no direito de exigi-los por via judicial.

Cada grupo social, muito embora tenha direito ao mínimo existencial, tem necessidades próprias, de modo a reclamar a atividade estatal direcionada para suas demandas. No caso do trabalhador rural, a fruição dos direitos sociais à moradia e ao trabalho está diretamente associada com a questão do acesso a terra. O fundamento jurídico para se possibilitar o ajuizamento de ação para a efetivação de políticas públicas inclusivas do trabalhador rural é justamente o direito ao trabalho e à moradia, inculpidos no texto constitucional como garantia mínima do cidadão e que vem sendo negados em decorrência de políticas equivocadas ao longo da história.

O art. 184 da Constituição de 1988 estabeleceu relação indissociável entre direito de propriedade rural e cumprimento de sua finalidade social.<sup>144</sup> A previsão constitucional de obrigação de utilização da propriedade de forma funcional remete ao direito de outrem de exigir seu cumprimento. Neste caso, “outrem” não é uma pessoa individual, mas toda a sociedade. Assim, por se tratar de direito transindividual, a tutela jurídica aplicável ao caso em tela deve ser efetivado por meio de ação coletiva.

A ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária, portanto, é meio jurídico para tutelar os direitos difusos da sociedade referente ao cumprimento da função social da propriedade rural, bem como, ao mesmo tempo, é instrumento para a

---

<sup>143</sup> Art. 6º da Constituição de 1988.

<sup>144</sup> C.F. 1988, art. 184. “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei”.

tutela dos direitos coletivos do grupo social composto pelos trabalhadores rurais sem terra.

Importante trazer à baila que a legislação infraconstitucional também direciona a atuação estatal de modo a privilegiar o cumprimento da função social da propriedade, a exemplo do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), entretanto nossa análise se adstringe ao texto constitucional porque nele é possível a correlação de dispositivos determinando o cumprimento da função social da propriedade com dispositivos que orientam a atuação estatal no sentido de promover a dignidade da pessoa humana por meio da efetivação dos direitos sociais.

Obviamente que na referida demanda coletiva não se postula o direito à reforma agrária. Este instituto jurídico não é um fim em si mesmo, sim meio para se alcançar o objetivo maior, que é a promoção da dignidade e do bem estar do trabalhador rural. Desta feita, considerando a reforma agrária meio, temos como fundamento jurídico da ação justamente o cumprimento dos dispositivos constitucionais que asseguram vida digna a todos os cidadãos, garantindo-lhes, dentre outros, o direito à moradia e o direito ao trabalho.

### 5.3 REQUISITOS DA AÇÃO COLETIVA DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

A ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária é forma de controle judicial de políticas públicas que interfere no programa de política nacional de reforma agrária de modo a incluir econômica, social e politicamente trabalhadores rurais, os quais representam um dos grupos historicamente excluídos do processo de inclusão social. Sendo assim, o primeiro requisito para o ingresso de ação judicial objetivando a efetivação de direitos sociais relacionados à questão agrária é a omissão ou atuação estatal insuficiente na inclusão social dos trabalhadores rurais. Como afirmado no capítulo anterior, o homem do campo tem o direito subjetivo de acesso à terra como meio de implementação dos direitos sociais de moradia e trabalho.

A Constituição de 1988 previu direitos sociais que garantam o mínimo à existência digna de todos os cidadãos, é dever do Estado promover a integração econômico-social

daqueles que não têm o mínimo para a sobrevivência. No entanto, só se legitima a atuação judicial quando os demais agentes políticos não cumprirem de forma satisfatória esse dever fundamental.

Considerando que a política de reforma agrária abrange todo o território nacional e que a ação judicial é localizada, restrita à área objeto da ação, não deve o juiz se valer de dados nacionais para caracterizar eventual omissão do Estado. A atuação judicial se limita à localidade onde se ajuíza a ação, porque é lá que se pretende efetivar a inclusão dos trabalhadores rurais.

De outro lado, diretamente correlacionado com a omissão estatal, é o papel do juiz na identificação do grupo historicamente excluído e que há de ser beneficiado com a eventual procedência da ação. A ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária deve beneficiar os trabalhadores rurais sem terra, sejam eles vinculados a movimentos sociais (MST, MLT, etc.) ou não, mas desde que se enquadrem nos requisitos necessários para serem beneficiários de assentamentos promovidos pelo Governo Federal.

Não há maiores dificuldades em se perceber que os trabalhadores rurais no Brasil, quer se considere a história remota, quer se considere a história recente, sofrem continuamente com políticas de exclusão social e econômica. Seja pelas adversidades naturais que demandam maior investimento em infra-estrutura agrária, seja pela grande concentração de terras em mãos de poucos proprietários, ou, ainda, pelo fenômeno recente de assentamento descompromissado<sup>145</sup>, é fato público e notório que a problemática fundiária no Brasil ainda não está resolvida.

Observe-se que o juiz deve identificar o grupo historicamente excluído e extrair a relevância social da lide coletiva. O processo judicial, especialmente o processo coletivo, demanda altos custos, e, em casos como o que se defende, reflete opções

---

<sup>145</sup> Definimos assentamento descompromissado como aquele no qual o Poder Público se ocupa apenas da distribuição de terras aos trabalhadores rurais, sem se atentar para a necessária capacitação técnico-profissional, ou então pela inclusão econômica do trabalhador com o acesso a créditos em condições especiais, entre outros. Em suma, o assentamento rural não se trata de distribuir terra, mas de fomento à política de inclusão dos trabalhadores rurais, proporcionando condições reais de sobrevivência a partir da terra.

políticas do Judiciário e da Administração Pública. Sendo assim, é imperioso que o processo judicial reflita a relevância do resultado da demanda para a sociedade.

O resultado prático da ação deve repercutir na sociedade de modo a inculcar no ideário popular que as demandas sociais são aceitas pelo Judiciário e que suas decisões têm o condão de modificar a realidade social. Não importa, necessariamente, a quantidade de pessoas envolvidas na demanda. Não se sabe, objetivamente, a quantidade de pessoas que devem ser beneficiadas para que se configure a relevância social, mas o certo que é que deve haver quantidade razoável de pessoas beneficiadas e que a ação seja suficiente para resolver a conflituosidade.

Fredie Didier Júnior e Hermes Zanetti Júnior afirmam que “*são aspectos que ressaltam a importância social dessas demandas: a) a natureza e relevância dos bens jurídicos envolvidos; b) as dimensões ou características da lesão; c) o elevado número de pessoas atingidas*”.<sup>146</sup> Muito embora essas características tenham sido pensadas sob a perspectiva da lesão nada impede que seja adaptado para a ação que aqui se defende, pois é patente a natureza e a relevância dos bens jurídicos envolvidos porque o que está em jogo é a proibição ao desrespeito à Constituição em se manter uma propriedade sem finalidade social e negar a efetivação dos direitos sociais de moradia e trabalho do homem do campo.

Outro requisito para a propositura de ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária é que haja na localidade em questão grande propriedade rural que não cumpra sua função social.<sup>147</sup> Não se cogita a propositura de tal tipo de ação se o imóvel rural vem cumprindo sua função social ou não se enquadrar dentro da definição legal de grande propriedade rural.

---

<sup>146</sup> DIDIER JR, Fredie e ZANETTI JR., Hermes. *Op. cit.*, p. 41.

<sup>147</sup> Lei 8.629/93, art. 9º: “*A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os 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.*”

O art. 6º da Lei 8.629/93<sup>148</sup> define o que é propriedade produtiva, entendendo-se, pela interpretação *a contrario sensu*, que a área improdutiva seria aquela que não cumprisse os requisitos previstos em lei. Por grande propriedade rural se entende aquele “*prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial*”<sup>149</sup> cuja área seja superior a 15 módulos fiscais.

### **5.3.1 Das Condições da Ação na Ação Coletiva de Desapropriação para fins de Reforma Agrária**

Não se pode falar da teoria das condições da ação, idealizada por Enrico Tullio Liebman, sem antes fazer uma digressão, ainda que breve, sobre algumas das teorias da ação, notadamente as que mais influenciaram o processualista italiano na formulação da sua doutrina. Analisadas de forma sintética, apenas com o intuito de situar a posição de Liebman, podemos resumi-las da seguinte forma:

---

<sup>148</sup> Segundo o art. 6º da citada lei: *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), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática: I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea; II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea; III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração. § 3º Considera-se efetivamente utilizadas: I - as áreas plantadas com produtos vegetais; II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo; III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental; IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente; V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica.*

<sup>149</sup> Lei nº 8629/93, art. 4º, inc. I.

1) A teoria concretista, que teve Wach como principal expoente, tem como fundamento básico a ideia de que a ação está diretamente relacionada com o direito material deduzido em juízo, de modo que só se pode falar em ação exercida quando o julgamento da demanda for favorável ao autor.<sup>150</sup> A teoria concretista sofreu inúmeras críticas, especialmente o fato de não explicar em que consistiriam os atos praticados até a sentença que julgou improcedente a demanda;

2) A teoria abstrata, preconizada por Plósz e Degenkolb, consiste na ideia de que a ação é o direito processual subjetivo à tutela jurisdicional independente do seu resultado, sendo absolutamente distinto do direito material.<sup>151</sup> Desta maneira, quem ajuíza ação tem o direito ao julgamento, seja favorável ou contrário à sua pretensão, e o simples fato do ajuizamento já configura exercício do direito de ação.

Liebman idealizou a teoria eclética da ação e, a despeito de tentar conciliar a teoria concretista com a teoria abstrata ao criar as condições da ação, acaba por incorrer no mesmo equívoco da teoria concretista. Segundo Liebman, o direito de ação é o direito ao pronunciamento favorável ou não à pretensão deduzida em juízo, entretanto esse direito não é exercido de maneira livre, ou seja, deve preencher determinadas condições, as quais, se faltarem, há carência de ação.<sup>152</sup> Na sua visão, ação seria um direito ou poder subjetivo processual de promover o processo, provocando o efetivo exercício da jurisdição, desde que presentes as condições da ação.<sup>153</sup> O erro em que incorre a teoria eclética enquanto teoria da ação é o mesmo da concretista, ao não explicar em que consistem os atos praticados até a declaração de ausência de qualquer das condições da ação.

Deste modo a teoria de Liebman não resolve o problema da natureza jurídica da ação, mas deu importante contribuição ao estudo do tema em foco, para afirmar a própria teoria abstracionista, na medida em que as ditas condições da ação assumem o importante papel de filtro, de modo a não se perder tempo no processo com outros aspectos de mérito que seriam investigados e decididos no futuro.

---

<sup>150</sup> SILVA, Ovídio A. Batista da. *Op. cit.*, p. 77.

<sup>151</sup> FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima. **Condições da ação: enfoque sobre o interesse de agir no processo civil brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 43.

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 44.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 45.

Na análise das condições da ação, muito embora já se enfrente o mérito da demanda, não se pode negar sua importância no papel de evitar o curso inútil de processos fadados ao fracasso, devendo-se extinguir o processo no nascedouro, reduzindo-se os custos e o tempo do processo. Este é o posicionamento adotado pela teoria da asserção (*prospettazione*), segundo a qual as condições da ação devem ser aferidas num momento primário, tão logo recebida a petição inicial, e seu juízo de admissibilidade deve se limitar a uma análise superficial pelo juízo que primeiro despachar a inicial.

Assim, utilizando-se as condições da ação com nova fundamentação teórica, entendemos que o direito de ação, entendido este como o direito de provocar o Estado-juiz, é abstrato, entretanto, para se poder prosseguir com a demanda, é necessário que se preencham os requisitos estabelecidos em lei, que são os pressupostos processuais num primeiro momento, a análise das condições da ação (preliminares de mérito) num segundo momento e o julgamento do mérito propriamente dito num terceiro momento.

#### 5.3.1.1 Possibilidade Jurídica do Pedido.

A possibilidade jurídica do pedido é tema que tem suscitado muitas controvérsias no tocante à sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. A impossibilidade jurídica do pedido ora é encarada como problema de julgamento de mérito, ora como condição da ação. Sem embargo da divergência doutrinária acerca da natureza da possibilidade jurídica do pedido, de somenos importância para o presente estudo, é importante delimitar o seu conteúdo para enquadrá-la na hipótese aqui defendida, posto que o ordenamento brasileiro adotou-a expressamente como condição da ação.

O conceito de impossibilidade jurídica do pedido também não é pacífico. Parte da doutrina entende que a possibilidade jurídica do pedido consiste na existência de previsão no ordenamento jurídico que torne viável, em tese, o pedido. Outra corrente

defende que a possibilidade jurídica do pedido deve ser entendida como a inexistência de qualquer impedimento no ordenamento que inviabilize a pretensão.<sup>154</sup>

Filiamo-nos a segunda corrente, pois, partindo da premissa que o direito de ação é assegurado constitucionalmente, e da premissa de que o legislador, não obstante a generalização e abstração das leis, não é capaz de regular toda a conduta humana, temos que considerar que a possibilidade jurídica do pedido como ausência de vedação legal ao postulado em juízo se amolda mais à dinamicidade da vida humana, e, portanto, privilegia o acesso à justiça.

No tocante à possibilidade jurídica do pedido na ação de desapropriação para fins de reforma agrária, entendemos estar a mesmo presente na Constituição de 1988 (art. 184, combinado com os artigos 170, 6º e 5º, inc. XXIII). Com efeito, a Constituição Federal determina, expressamente, que a grande propriedade rural improdutiva deve ser desapropriada para fins de reforma agrária, sem estabelecer, no entanto, qualquer vedação ao titular da ação.

### 5.3.1.2 Interesse de agir.

O interesse de agir “*assenta-se na premissa de que, tendo embora o Estado o interesse no exercício da jurisdição (função indispensável para manter a paz e a ordem na sociedade), não lhe convém acionar o aparato judiciário sem que dessa atividade se possa extrair algum resultado útil.*”<sup>155</sup> Ele não se confunde com o interesse do direito material deduzido em juízo, pois enquanto aquele tem por objeto o provimento do que se pede ao juiz, este tem por objeto o bem da vida deduzido em juízo.

Na atualidade, parte da doutrina destrincha o interesse de agir compondo-o no trinômio necessidade-utilidade-adequação, entendendo a necessidade como a última forma de resolução do conflito, a utilidade como o resultado da demanda importar em situação de

---

<sup>154</sup> Esta posição é defendida, por exemplo, por Cândido Dinamarco quando adotando a tese de situações negativas afirma que “*a demanda é juridicamente impossível quando de algum modo colide com regras superiores de direito nacional (...)*”. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**, vol. II. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 298.

<sup>155</sup> CINTRA, Antonio Carlos Araújo. Grinover, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 259.

vantagem ou inibição da desvantagem experimentada, e a adequação como a escolha correta da via para a obtenção do pleito. Parte da doutrina diverge quanto à composição do interesse de agir. Fredie Didier Júnior, por exemplo, entende que a inadequação da via eleita não revela falta de interesse de agir apta a determinar a extinção do processo, cabendo ao magistrado proceder, sempre que possível, a correção do procedimento para o regular seguimento do feito.<sup>156</sup>

Analisando o interesse de agir na desapropriação para fins de reforma agrária, entendemos que a concepção clássica deve ser complementada com os requisitos estabelecidos por Rodolfo de Camargo Mancuso. Essa composição clássica do interesse de agir refere-se precipuamente às demandas individuais, entretanto, quando o caso envolver demandas coletivas, os conceitos precisam ser ampliados para que o interesse de agir corresponda na máxima fidelidade possível à amplitude social do bem jurídico deduzido.<sup>157</sup> Discordando, em parte, do autor da nota de rodapé, entendemos que a identificação da pessoa que age é problema de legitimidade de parte.

Há necessidade do provimento jurisdicional através da constatação de que o interesse em causa não está sendo tutelado na instância administrativa adequada, ou seja, de que não há procedimento administrativo no INCRA objetivando a reforma agrária de terras envolvendo os conflitos objeto da demanda, ou, se houver, não é apto a por fim aos litígios.

Há utilidade no provimento jurisdicional quando a demanda estiver revestida de relevância social e conflitualidade metaindividual determinando-se e condicionando-se mutuamente, pois a utilidade da demanda coletiva deve ser encarada sob a perspectiva de benefício e resolução de conflitos para a coletividade.

---

<sup>156</sup> DIDIER JR. Fredie. *Curso de Direito Processual Civil. Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento*. 11ª ed. Vol. 1, Salvador: JusPodivm, 2009, p. 199.

<sup>157</sup> Nas palavras do autor: “*em se tratando de interesses metaindividuais, o interesse processual será buscado em dados objetivos: a relevância social; a conflitualidade típica dos interesses difusos; a identificação da pessoa que age, com o segmento social, grupo ou categoria afetados, a constatação de que o interesse em causa não está sendo tutelado na instância administrativa adequada (...)*” MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos : conceito e legitimação para agir*. 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 129.

Os conceitos supra descritos são vagos, imprecisos e vão depender da valoração do aplicador da norma no caso concreto, entretanto para que não se percam na subjetividade casuística, cumpre delineá-los de modo que a relevância social pode ser objetivamente determinada pelo número de famílias beneficiadas, pela indicação de históricos de conflitos agrários envolvendo a área em litígio, pela repercussão social e econômica que a desapropriação irá causar no lugar. A conflitualidade pode ser objetivada pela iminência ou deflagração de conflitos envolvendo trabalhadores rurais e proprietários (ou posseiros) de terra, bem assim a União, pela inércia desta e pela situação evidente de miserabilidade que atinja o mínimo existencial de eventuais beneficiários da ação.

No tocante à adequação da via eleita comungamos do mesmo posicionamento de Fredie Didier Júnior<sup>158</sup>, pois a via processual escolhida constitui mero procedimento, de modo que eventual inadequação na sua escolha, antes de configurar ausência do interesse de agir, deve ser encarado como mero erro técnico que não denota ausência no interesse do provimento jurisdicional, sendo papel do juiz adotar todas as medidas possíveis para o máximo aproveitamento das atividades já realizadas. Ademais, mesmo que a via eleita não seja passível de correção, não haverá extinção do processo por ausência de interesse de agir, sim por falta de pressuposto processual de desenvolvimento válido.

### 5.3.1.3 Legitimidade de parte.

A legitimidade de parte, na sua acepção clássica do processo individual, é a relação de coincidência daquele que pretende o bem da vida frente a outrem (autor e réu) com a relação de direito material deduzida em juízo. É necessário que os sujeitos da demanda estejam em determinada situação jurídica que lhes autorize a conduzir o processo em que se discuta aquela relação jurídica antes mencionada.<sup>159</sup> É a pertinência subjetiva da lide.

---

<sup>158</sup> DIDIER JR. Fredie. **Curso de Direito Processual Civil. Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento**. Volume I, 9ª ed., Salvador: Juspodivm, 2008, p.190.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 176.

Esta acepção clássica, todavia, não se aplica fielmente às demandas coletivas. Em função disso, surgiram na doutrina três visões sobre a natureza da legitimação em ação coletiva. Uma corrente defende que a legitimação da entidade autora da demanda é ordinária quando se postula em juízo seus direitos institucionais independentemente dos beneficiários. Outra teoria afirma que é legitimação extraordinária, porque a entidade postula em nome próprio direito alheio. Terceira corrente afirma que é o caso de legitimação autônoma para a condução do processo.

Não obstante a sedutora tese da legitimação ordinária, entendemos que a legitimação em ação coletiva não pode ficar ao alvedrio de definição casuística dos fins institucionais de cada entidade legitimada para atuar em processos coletivos, ainda mais em se considerando a faculdade conferida às entidades civis para a livre instituição de seus fins. Ademais, mesmo que se alcance os fins institucionais da entidade, este é apenas o objeto indireto da demanda, posto que o objeto direto é o bem da vida pleiteado. Assim, só há que se falar em legitimação ordinária quando o titular da ação tiver relação com o objeto direto da demanda.

Filiamo-nos ao entendimento de que a legitimação em processo coletivo é extraordinária, pois se trata de tipo de legitimação que decorre exclusivamente de lei, nos termos do art. 6º do CPC. Ao mesmo tempo em que restringe o arbítrio casuístico, retira das mãos do particular o poder de se arvorar com legitimidade para propor ações coletivas.

Importante frisar que quando se fala em legitimidade oriunda de lei, principalmente em tutela coletiva, há de se entender que esta prescinde de previsão expressa, sendo necessário tão somente que seja a legitimação extraível do ordenamento jurídico como um todo. O fundamento desta assertiva está em que, em primeiro lugar, o direito não deve ser interpretado isolando-se seus ramos, impondo-se, ao contrário, a unidade do ordenamento, o que exige interpretação cada vez mais integradora do sistema; em segundo, a legitimação em ação coletiva nada mais é que do permitir que uma coletividade tenha acesso ao Judiciário e resolva suas demandas numa perspectiva macroscópica. Assim, se através de dispositivos normativos constitucionais ou infraconstitucionais pode se inferir legitimidade para a defesa dos direitos coletivos, não

há que se limitar esse acesso pela ausência de disposição legal expressa. A obstrução do acesso ao Judiciário deve ser plenamente justificada.

Outra questão atinente à legitimidade extraordinária refere-se à pertinência temática. A doutrina processual civil é pacífica no sentido de que a legitimidade para a propositura de ações coletivas não deve ser irrestrita, ou seja, deve se adstringir à pertinência temática da legitimada com o objeto da demanda.<sup>160</sup>

Assim, comungando do entendimento preconizado no anteprojeto, é preciso sim avaliar-se a pertinência temática do legitimado com o objeto da demanda, para que se evitem abusos na utilização do processo coletivo.

### **5.3.2 O Problema da Legitimação Ativa na Ação Coletiva de Desapropriação para fins de Reforma Agrária**

A legitimação ativa no processo coletivo é tema que tem suscitado inúmeros debates e controvérsias doutrinárias. O fato de a ação coletiva não se enquadrar no esquema clássico que associa a legitimidade à titularidade do direito, e por dissociar-se da concepção individualista preconizada pelo art. 6º, do CPC, trouxe à tona dúvidas e divergências sobre a espécie de legitimação cabível nesta ação.

Entende-se por legitimação ordinária o fato de o próprio titular do direito ingressar em juízo para postular seu direito. Segundo esta tese há legitimação ordinária quando a ação for ajuizada por entidades civis para garantir que suas finalidades institucionais sejam respeitadas. Há autores, a exemplo de Aluisio Mendes, que defendem que a ação ajuizada pelo Ministério Público também seria caso de legitimação ordinária porque ele atuaria em nome próprio defendendo interesse público de toda a sociedade.

---

<sup>160</sup> O Anteprojeto do Código de Processo Coletivo traz disposição expressa nesse sentido ao estatuir no art. 8º, §1º, alínea **d**, que: “**Art. 8º.** Requisitos específicos da ação coletiva. São requisitos específicos da ação coletiva, a serem aferidos em decisão especificamente motivada pelo juiz: I – a adequada representatividade do legitimado; § 1º. Na análise da representatividade adequada o juiz deverá examinar dados como: d) a coincidência entre os interesses do legitimado e o objeto da demanda”.

A corrente encabeçada por Nelson Nery Jr. e Rosa Maria de Andrade Nery sustenta que para as ações coletivas em que se pede a tutela de direitos difusos e coletivos a natureza jurídica é de “legitimação autônoma para a condução do processo” e que em se tratando de defesa de direitos individuais homogêneos haveria substituição processual.<sup>161</sup>

Não concordamos com o posicionamento de tais autores porque não é correta a afirmação de que não se pode identificar o titular do direito. Embora eles sejam individualmente indetermináveis, está claro que a coletividade é a titular do direito, ela pode ser facilmente identificada, mesmo que não possa ser individualizada. O fato de os titulares não poderem individualmente pleitear em juízo os direitos difusos é uma questão de política legislativa e não interfere na natureza jurídica da legitimação. Assim, dentre as teorias que discorrem sobre a natureza jurídica da legitimidade ativa, a que mais se adéqua aos processos coletivos é a da legitimação extraordinária.

A verdadeira raiz em torno da teoria sobre a legitimação para agir não recai no direito processual, mas sim no direito material, em saber a quem pertence o direito coletivo *lato sensu* discutido em juízo. Nossa posição é no sentido de que os direitos difusos e coletivos não pertencem a um indivíduo isolado, mas a determinada coletividade.

Desta maneira, muito embora a finalidade institucional de alguns entes ou de pessoas jurídicas da sociedade civil seja a de defender determinados direitos difusos e coletivos, isso não os torna titular do bem da vida em si, do objeto da demanda. Se não são titulares do objeto da lide, é óbvio que não estão em juízo a defender direito próprio.

Apresenta-se muito mais adequada a tese da legitimação extraordinária, vez que o autor ao ingressar com a ação, busca, em nome próprio, a proteção dos direitos de determinada coletividade. A finalidade institucional prevista em lei ou nos atos

---

<sup>161</sup> No original, *in verbis*: “A dicotomia clássica legitimação ordinária-extraordinária só tem cabimento para a explicação de fenômeno envolvendo direito individual. Quando a lei legitima alguma entidade a defender direito não individual (coletivo ou difuso), o legitimado não estará defendendo direito alheio em nome próprio, porque não se pode identificar o titular do direito. (...) A legitimidade para a defesa dos direitos difusos e coletivos em juízo não é extraordinária (substituição processual), mas sim legitimação autônoma para a condução do processo (*selbständige Prozeßführungsbefugnis*): a lei elegeu alguém para a defesa de direitos porque seus titulares não podem individualmente fazê-lo”. NERY JUNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 5 ed. São Paulo: RT, 2001, p. 1.885.

constitutivos do ente, apenas garante legitimidade para litigar em nome próprio defendendo os interesses de outrem, mas não o torna titular do direito.

Assim, em se tratando de legitimação, enquanto o legislador não introduz normas para o tratamento do processo coletivo em geral, é de bom alvitre, para se evitar escolhas arbitrárias, utilizar um dos diplomas processuais já existentes, e, de preferência, aquele que trate da matéria da forma mais genérica possível. A Lei mais geral que trata das ações coletivas, sem dúvida, é a Lei 7.347/85. Em se tratando de Lei geral, obviamente que cada vez que for utilizá-la deve-se adequá-la ao objeto pretendido na demanda para que não se incorra em incongruência dentro do sistema.

Esse esforço interpretativo e integrativo se faz necessário para o ajuizamento de cada ação objetivando a correta adequação do processo coletivo e o efetivo cumprimento da sua finalidade instrumental. Na ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária a situação não poderia ser diferente, especialmente na questão envolvendo a legitimidade ativa, com o diferencial de que a presente ação tem uma limitação constitucional no que concerne ao seu titular.

A Lei de Ação Civil Pública prevê em seu artigo 5º e incisos que os legitimados para a propositura da ação civil pública são: a) Ministério Público; b) Defensoria Pública; c) União, Estados, Distrito Federal e Municípios; d) autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; e e) associação que, concomitantemente esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Muito embora não haja previsão expressa nesse sentido, ao menos não para todos os legitimados, a lógica do ordenamento pressupõe que para o ajuizamento de ação coletiva é necessário que seu objeto se enquadre dentro das finalidades do ente autor. Assim, por exemplo, não será legitimado ativo para a propositura de ação civil pública para a proteção do patrimônio artístico da cidade de Ouro Preto–MG uma autarquia responsável pelo transporte público do Estado da Bahia, mesmo que ela possua o interesse de ver aquele patrimônio preservado.

Da mesma forma, à Defensoria Pública é vedado o ajuizamento de ação civil pública quando o interesse em litígio não beneficiar as pessoas necessitadas na forma da lei. Observe-se que se exige que os necessitados sejam beneficiados, e não que eles sejam exclusivamente beneficiados com a ação.

Assim, partindo dessa premissa básica de legitimação ativa, na ação de desapropriação para fins de reforma agrária podemos excluir de plano, a legitimação das pessoas jurídicas de direito público interno (inc. III).<sup>162</sup> Defendemos que somente são legitimados ativos para propor ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União, em virtude do quanto previsto no artigo 184 da CF, a autarquia que tenha na sua finalidade institucional a promoção de políticas de reforma agrária, nos limites da sua atuação geográfica, que seja vinculada à União, e as associações civis constituídas com este mesmo fim.

#### 5.3.2.1 Legitimação Ativa do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União

A Constituição de 1988 define o Ministério Público como uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.<sup>163</sup>

Nas palavras de Antônio Cláudio da Costa Machado, o Ministério Público é “*um ente eminentemente social, a princípio pré-jurídico, mas que sempre transcendeu os limites do direito positivo, e por isso se desenvolveu tanto, sendo hoje parte do próprio Estado para a concretização de uma das suas grandes aspirações: a realização da justiça*”.<sup>164</sup>

Esta importância fundamental, com viés de imprescindibilidade, da atuação ministerial ganha relevo em face do atual contexto sócio-político do Direito Constitucional

---

<sup>162</sup> Em sentido contrário, NERY JR., Nelson. **Código de Processo Civil Comentado**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, pág. 1339. Para tal autor as pessoas jurídicas de direito público têm legitimidade para propor a ação civil pública porque o interesse processual seria aferível em razão da qualidade do direito tutelado, não sendo correto o raciocínio do interesse processual como se estivesse diante de tutela individual.

<sup>163</sup> Constituição de 1988, art. 127, *caput*.

<sup>164</sup> MACHADO, Antonio Cláudio da Costa. **A intervenção do ministério público no processo civil brasileiro**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1998, pp. 24/25.

brasileiro, notadamente em face da dificuldade de efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição.

A participação do Ministério Público como instrumento de efetivação dos direitos sociais tem sede constitucional, pois a Constituição lhe incumbiu o papel de defender os interesses sociais. Dentro desse contexto, a reforma agrária pode ser entendida como instrumento de efetivação dos direitos sociais porque, apesar de, num primeiro momento, beneficiar o indivíduo singularmente considerado, não há qualquer dúvida que os seus reflexos são metaindividuais, transcendem ao indivíduo e beneficiam toda a coletividade, seja através da diminuição do êxodo rural e conseqüente diminuição da pobreza e marginalização nos centros urbanos, seja através da movimentação da microeconomia local.

A Defensoria Pública tem suas atribuições descritas no art. 134 da Constituição de 1988. Ela é considerada instituição essencial à função jurisdicional do Estado, competindo-lhe a orientação jurídica e a defesa dos necessitados. No plano infraconstitucional a Lei Complementar 80/94, modificada pela Lei Complementar 132/2009, estabeleceu como objetivos da Defensoria Pública a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais, bem como a prevalência e efetividade dos direitos humanos e a afirmação do Estado Democrático de Direito. Para isso, o legislador achou por bem introduzir nas suas funções institucionais a de promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes.

5.3.2.2 Atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública na ação de desapropriação para fins de reforma agrária.

5.3.2.2.1 *Panorama atual.*

A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro é heterogênea e ampla, entretanto a mesma está sempre ligada à ideia do interesse público ou de indisponibilidade de direitos. No que concerne à participação do Ministério Público na ação de desapropriação para fins de reforma agrária, o que há de concreto e expresso hoje é sua participação como *custos legis*.<sup>165</sup>

Não obstante o importante papel desempenhado na fiscalização do procedimento, entendemos que a atuação do *parquet* não necessariamente deva se resumir a postura passiva, ainda mais quando se verificar a eminência de deflagração de conflitos sociais em torno da questão agrária.

Enquanto a lei prevê a atuação do Ministério Público como fiscal da lei, não há previsão expressa de qualquer participação da Defensoria Pública no atual procedimento de desapropriação para fins de reforma agrária. Sua participação no processo de desapropriação ocorre somente nas hipóteses em que ela poderia atuar no processo comum, resumindo-se à de advogado do réu quando este comprovar a insuficiência de recursos para constituir um advogado particular.

#### 5.3.2.2.2 Proposta de atuação

Com fundamento nos dispositivos constitucionais e legais inerentes às atribuições funcionais do Ministério Público e da Defensoria Pública e a natureza do bem envolvido no conflito, bem como em atenção às regras definidoras de competência previstas na Constituição, propõe-se a ampliação da legitimação do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União para que não se limitem, respectivamente, ao papel de mero interveniente e de advogado do réu, de modo que ambos passem a ser o titular de ação coletiva de desapropriação em face da União e em face do proprietário do bem, objetivando a desapropriação para fins de reforma agrária.

---

<sup>165</sup> Lei Complementar 76/93, a qual, em seu artigo 18, § 2º, estatui que: “O Ministério Público Federal intervirá, obrigatoriamente, após a manifestação das partes, antes de cada decisão manifestada no processo, em qualquer instância”.

Como visto acima, ambas as instituições objetivam o fortalecimento do Estado democrático de Direito mediante a afirmação e a efetividade dos direitos fundamentais da pessoa humana. Um dos meios de se concretizar essa intenção do constituinte é justamente ampliando a forma de participação dos entes no processo judicial, sem se descuidar das limitações de ordem sistemática.

A ampliação da atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, assim, não pode ser ampla e irrestrita. Ela deve se amoldar aos pressupostos mínimos estabelecidos no Código de Processo Civil quanto ao que parte da doutrina denomina de pressupostos de admissibilidade do julgamento do mérito da demanda<sup>166</sup>, sejam eles relativos à constituição do processo ou ao seu desenvolvimento válido e regular (pressupostos de existência e de validade).

### 5.3.3 Legitimação da Administração Indireta

Administração Indireta pode ser conceituada como “*o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada*”.<sup>167</sup>

As autarquias e as fundações públicas (pessoas de direito público) são criadas por lei; a criação das empresas públicas e sociedades de economia mista (pessoas de direito privado) depende de autorização legal, que se aperfeiçoará com o registro dos atos constitutivos no competente Cartório de Registro Civil, de modo que, para que sejam legitimadas à propositura da presente ação, deve haver lei anterior que defina ou autorize a atuação desses entes na proteção da função social da propriedade rural ou dos direitos e garantias do trabalhador rural.

---

<sup>166</sup> BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**, 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 55.

<sup>167</sup> CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Lumen Juris, 2005, p. 368.

Atualmente dentro do ordenamento jurídico brasileiro apenas o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA tem a atribuição de executar a política de reforma agrária.<sup>168</sup>

Assim, muito embora se vislumbre que a finalidade institucional da referida autarquia é promover a reforma agrária e assentar trabalhadores rurais sem terra, atualmente, em virtude de expressa previsão legal, ao INCRA é vedado o ajuizamento de ação de desapropriação sem prévio procedimento administrativo que culmine com decreto do Presidente da República para a declaração de imóvel rural como de interesse social para fins de reforma agrária.

No panorama atual a autarquia está submetida à Administração Direta, ou seja, somente pode atuar depois de autorizado pelo Chefe do Executivo. Inclusive, pode ocorrer a hipótese de a referida Autarquia entender que determinado imóvel deve ser desapropriado para fins de reforma agrária nos termos da lei e a Administração Direta, utilizando-se de critérios do mérito do ato administrativo, não expedir o decreto expropriatório, impedindo, assim, o procedimento desapropriatório.

Ademais, o INCRA, embora dotado de autonomia financeira, administrativa e gerencial, sofre a supervisão do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Trata-se de controle, denominado de tutela, que Celso Antônio Bandeira de Melo definiu como “*o poder que assiste à Administração Central de influir sobre elas (autarquias) com o propósito de conformá-las ao cumprimento dos objetivos públicos em vista dos quais foram criadas, harmonizando-as com a atuação administrativa global do Estado*”.<sup>169</sup>

Sofrendo essa tutela, tal Autarquia tem seu poder decisório extremamente limitado quando for o caso de confrontar com as políticas públicas adotadas pelo Poder Central, de modo que o ajuizamento de ação contrariando tais políticas é um contra-senso dentro da própria Administração.

---

<sup>168</sup> Criado pelo Decreto-Lei 1.110/70, o INCRA é uma pessoa jurídica de direito público interno cuja finalidade está prevista no parágrafo único do artigo 16 da Lei 4504/64, que é o de promover e executar a reforma agrária.

<sup>169</sup> MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 141.

### 5.3.4 A Legitimação das Associações Civas

O principal papel desempenhado pela Lei 7.347/85 foi o de inclusão da sociedade civil no debate político e jurisdicional de demandas envolvendo direitos coletivos. Tal inclusão tem efeito cíclico de aumentar o interesse a respeito de tais causas e o nível de conhecimento sobre a matéria, bem assim de possibilitar tomada de decisões com fundamentos mais sólidos.

A defesa do patrimônio histórico, por exemplo, antes prerrogativa de entes estatais que, muitas vezes decidiam com base em critérios atécnicos, ao adentrar a esfera de proteção da sociedade, ganhou maior repercussão social dentro da própria comunidade. Com isso, para eventual impugnação judicial de atos estatais, o magistrado precisa ser convencido com base em critérios técnico-jurídicos de que a decisão guerreada não é a mais acertada, necessitando a sociedade municiar-se de informações e conhecimentos sobre a matéria.

Dessa maneira, o papel da sociedade civil é de fundamental importância na ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária porque representa a atuação da sociedade em questões antes submetidas à atuação estatal. Não se diga que ela não teria legitimidade ativa para a propositura da ação em decorrência de expressa vedação constitucional, pois a previsão do art. 184 da Constituição de 1988 outorga competência privativa de desapropriação agrária à União. Ocorre que, considerando que as entidades civis postulam a desapropriação, e que a mesma há de ser decidida e implementada pelo Judiciário Federal à custa da União, considera-se que a própria União é que promoverá tal desapropriação.

Em tempos de interferência cada vez mais frequente do particular em domínios antes limitados ao Poder Público, a participação da sociedade civil na ação de desapropriação, inclusive como autora, somente corrobora essa tendência manifestada em outros setores, a exemplo da saúde, da educação e da prestação de outros serviços públicos. Assim, considerando que os interesses difusos repercutirão na órbita jurídica da coletividade, nada mais natural do que permitir a atuação da sociedade civil, por meio de

organizações regularmente constituídas e atuantes na área em questão, no processo judicial em que se discutirão as políticas públicas agrárias.

Como afirmado por Wilson de Souza Campos Batalha, não podemos olvidar que essa modalidade de legitimação pode estar sujeita a distorções e explorações, mas o acesso à Justiça dos segmentos mais carentes ou das minorias justifica o emprego desses meios alternativos através de procedimentos difusos.<sup>170</sup>

#### 5.4 LEGITIMAÇÃO PASSIVA

Assim como a legitimidade ativa tem relação direta com o interesse de agir do autor, a legitimidade passiva tem essa mesma relação ao interesse jurídico do réu para contestar as postulações contra ele formuladas. Ao réu, no entanto, não cabe impugnar pretensão que não afete seu patrimônio jurídico.

Quando se tratar de ação com apenas um réu, o interesse jurídico para contestar a demanda é presumível pelo simples fato de a ação ter sido proposta contra ele, mas, quando houver litisconsórcio facultativo em que se verifique a ocorrência de alguma causa de pedir e/ou pedido distinto para os réus, cada qual somente tem interesse de impugnar a pretensão que lhe diz respeito.

Em se tratando de ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária, a legitimação passiva envolve litisconsórcio necessário que abrange a União e o proprietário do terreno. A demanda exige a presença de ambos no processo porque se trata, na realidade, de controle judicial de política pública que interferirá, ao mesmo tempo, no patrimônio jurídico do ente federativo e do particular afetado pela sentença de procedência da demanda.

Diz-se que se é hipótese de controle judicial de políticas públicas porque a Lei 8.629/93, inicialmente, põe a cargo do INCRA a propositura de ação de desapropriação para fins

---

<sup>170</sup> BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Direito Processual das Coletividades e dos Grupos**. São Paulo: LTr, 1991, pp. 36/37.

de reforma agrária. Quedando-se inerte a autarquia federal, ou, exercendo suas funções de forma insatisfatória, surge o interesse jurídico dos legitimados de postularem em juízo o adequado cumprimento da lei. Perceba-se que a improdutividade do imóvel constitui ilícito perante a ordem constitucional, e que o Estado, tomando conhecimento de tal ilícito, tem o dever de impor medidas para fazer cessá-lo ou apresentar justificativas plausíveis para a não intervenção, sob pena de incorrer em omissão também ilícita.

Assim, a ocorrência de omissão ou ação insatisfatória do Poder Público dá ensejo ao direito de exigir judicialmente do Estado que cumpra sua obrigação de não tolerar a utilização indevida da propriedade rural. Como tem duplo objeto (reparação do ilícito e acesso à terra de grupos historicamente excluídos), a ação de desapropriação para fins de reforma agrária também servirá para efetivar os direitos sociais à moradia e ao trabalho, também obrigações do Estado.

A matéria de defesa do Estado pode abranger todos os pontos discutidos na ação. Afinal, é interesse do Estado que somente a propriedade descumpridora da sua função social seja desapropriada, de modo que tendo conhecimento de meios de prova que refutem essa qualificação do imóvel como descumpridor da função social, é dever do Estado alegá-los em sua defesa.

De outro lado, não paira dúvida que pode ser matéria de defesa a não ocorrência dos requisitos autorizadores da propositura da ação, que estão diretamente atrelados à prestação de políticas públicas de efetivação dos direitos sociais de moradia e trabalho do camponês, tais como a relevância social da demanda e a conflituosidade presente na defesa judicial dos interesses difusos.

Ante o princípio da eventualidade, é possível também o Estado questionar o valor da indenização a ser paga ao proprietário. Em se tratando de verbas públicas, oriundas do orçamento da União, a Administração também tem o dever de zelar pelo seu patrimônio insurgindo-se contra indenizações que não correspondam com a realidade econômica do proveito a ser obtido.

No processo de desapropriação para fins de reforma agrária promovida pelo INCRA é vedado ao proprietário discutir no próprio processo o mérito do ato administrativo que declarou o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária, ou seja, a matéria de defesa quanto ao mérito se limita ao preço ofertado. Qualquer alegação outra quanto ao mérito só pode ser exercida por meio de ação direta.

Diferentemente do que ocorre na ação de desapropriação agrária proposta pelo INCRA, onde a defesa do réu deve versar apenas sobre o preço do imóvel, na ação coletiva pode o réu insurgir-se também contra a alegada improdutividade do imóvel, entretanto, sua matéria de defesa deve limitar-se aos pontos que se relacionam com seu direito de propriedade, sendo-lhe defeso tecer considerações acerca da pretensão em face do Estado.

Não pode o particular, mediante peça contestatória, questionar o problema da efetivação de políticas públicas por ausência de interesse jurídico. Tal tarefa, por ser de competência do Estado, somente confere a este legitimidade e interesse para contestar o pedido. O artigo 3º do CPC é claro ao estatuir que pode contestar a ação apenas aquele que tem interesse e legitimidade. Obviamente que o interesse em contestar está diretamente relacionado e limitado ao pedido que se faz em face do réu, de modo que, muito embora tenha o particular interesse e legitimidade para contestar a ação, somente o tem nos limites de defesa do seu direito patrimonial.

#### 5.5. – MECANISMOS ESTABILIZADORES

Todos os mecanismos jurídicos não representam um fim em si mesmo. São criados e aperfeiçoados visando o bem estar do homem, destinatário principal do direito. Quando não se mostram operacionais, devem ser extintos. Sendo assim, os institutos idealmente previstos precisam se adequar à realidade social na qual serão inseridos, afastando seu uso inadequado e conseqüente descrédito da comunidade.

A adequação à realidade é uma condição indispensável para o instituto que ora se apresenta. Uma vez realizada a desapropriação para fins de reforma agrária e a

consequente distribuição das glebas rurais aos colonos, considera-se findo o processo judicial. Entretanto, como tal processo não é um fim em si mesmo por se tratar apenas de meio para realização dos direitos postulados em juízo, é imprescindível que se faça controle posterior do resultado da ação coletiva para verificação da efetiva destinação social das glebas.

Como salientado acima, a ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária objetiva a utilização de recursos públicos para a efetivação de políticas inclusivas do trabalhador rural mediante distribuição de terra e disponibilização de meios para a fixação do homem no campo (créditos rurais, investimento na infra-estrutura local, fornecimento de tecnologias e conhecimentos técnicos, etc.). Deste modo, a ação judicial somente terá sua eficácia social concretizada com a efetiva fixação do homem na zona rural e com a utilização da terra de modo benéfico para a sociedade, fazendo-se necessária a adoção de mecanismos que vedem o abuso de direito por parte dos beneficiários da ação.

Como percebido por Orlando Gomes, o abuso de direito pode ser tomado em duas acepções: subjetivista (que se divide entre critério intencional ou do exercício culposo); e objetivista (dividida entre o critério econômico e o teleológico).<sup>171</sup> Para nós, caracteriza-se o abuso de direito por parte do destinatário da terra quando, segundo a acepção objetivista, não se exercer o direito de “propriedade” em conformidade com destinação social ou econômica, no caso especial, em conformidade com a realidade agrária que proporcionou a ação.

O colono, beneficiário da ação coletiva, deve exercer seu direito de propriedade nos moldes que fundamentam o processo judicial do qual ele foi beneficiário. Como o objetivo da ação é promover a reforma agrária para fixar o homem no campo, garantindo-lhe o acesso aos meios de produção, é vedado aos beneficiários utilizarem a propriedade para fins outros que não os motivadores da ação. É vedado ao beneficiário, por exemplo, negociar a terra para obter proveito econômico com atividade especulativa, vez que o objetivo da desapropriação não é esse, sim promover a integração do homem do campo através de destinação social da propriedade.

---

<sup>171</sup> GOMES, Orlando. *Op. cit.*, p. 150.

Obviamente que como não há registros de casos concretos da ação em estudo não há previsão legal no sentido de impedir as condutas acima, mas esse conceito de abuso de direito serve, justamente, para impedir que se frustrasse o objetivo primordial da ação, que é a concretização dos direitos sociais do trabalhador rural. No dizer de Orlando Gomes, podemos utilizar o abuso do direito como um “conceito amortecedor”, cuja função precípua é justamente o de aliviar os choques freqüentes entre a lei e a realidade, ou, ainda de acordo com tal autor, servir de “*técnica de reanimação de uma ordem jurídica agonizante*”.<sup>172</sup> O choque entre a lei e a realidade se daria quando o beneficiário se utilizasse da ausência de vedação legal para tredestinar a finalidade da desapropriação. A utilização deste “conceito amortecedor” visa impedir o choque e descaracterizar o instituto.

O abuso de direito pode ser voluntário ou até mesmo involuntário. Pode acontecer de o beneficiário da ação ser alojado em determinado imóvel que não seja favorável às suas aptidões e nele não consiga desenvolver plenamente suas atividades, não tendo condições de dar destinação social à propriedade de forma não intencional. Mesmo nessa hipótese, o abuso de direito deve ser coibido, mas a solução a ser dada não deve ser a mesma para o abuso de direito voluntário. No caso do abuso de direito involuntário abrem-se chances em favor do colono, a exemplo do seu treinamento do para adaptação à nova realidade, da alocação de outro colono apto a dar a finalidade social à gleba.

Seja como for, faz-se necessário impedir o abuso de direito por parte do beneficiário, como também é de extrema importância definir quem seria o responsável, como se daria e qual o momento em que deve ser exercido esse controle da eficácia da ação.

Instrumento eminentemente processual que é, portanto situado somente no plano imaterial, a ação coletiva de desapropriação, para atingir sua finalidade no plano material, necessita de instrumentos para controlar a efetividade da ação. Pode-se, para fins de comparação, associar tais instrumentos ao que John Rawls denominou de “recursos estabilizadores”.

---

<sup>172</sup> *Ibidem*, p. 152.

Discorrendo sobre a importância da desobediência civil na sociedade democrática, Ralws afirma a necessidade de a sociedade dispor de meios para reforçar o sentimento democrático e o respeito às instituições. Segundo tal autor, “*resistindo à injustiça dentro dos limites da fidelidade à lei, ela (a desobediência civil) serve para prevenir desvios de rota da justiça e para corrigi-los, quando acontecerem*”.<sup>173</sup>

Neste mesmo sentido devem funcionar os instrumentos de controle da efetividade da ação coletiva para fins de reforma agrária. As condutas dos indivíduos podem, eventualmente, desviar a rota da justiça buscada pela ação de desapropriação, de modo que é necessária a ocorrência desses “recursos estabilizadores” para corrigir desvios quando estes acontecerem.

O modelo ideal para este instrumento de controle é que ele funcionasse como espécie de *ombudsman*, composto por membros da sociedade civil e do Estado, entretanto no atual estágio de desenvolvimento da cultura democrática no país o mais aconselhável é que o agente controlador seja o mesmo ente autor da ação, já que antes de ajuizá-la ele se municia detalhadamente de informações necessárias à propositura da mesma.

Como salientado acima, para o assentamento ter êxito exige-se prévio análise sobre eventuais beneficiários das glebas, aptidões agropecuárias destes, necessidades do mercado local, condições climáticas da área, etc. Não se deve promover ação com o objetivo exclusivo de assentar os colonos. Eles devem receber as glebas e produzir as culturas de acordo com sua realidade. Assim, por exemplo, se determinado colono tem conhecimento para a criação de caprinos, e se a área em questão serve para o plantio de feijão o beneficiário da terra tem que ser aquele com aptidão para nela produzir, ou seja, no caso o colono que saiba plantar feijão; se o beneficiário sabe plantar soja, que lhe seja destinada terra propícia a esta cultura, e assim por diante.

Desta maneira, é papel do autor da ação verificar as condições da terra, conhecer suas potencialidades e selecionar os beneficiários de acordo com elas. Uma vez escolhidos os beneficiários e entregue a terra, o papel do *ombudsman* é verificar, com razoabilidade,

---

<sup>173</sup> RALWS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, pp. 424 e 425.

se aquele beneficiário está dando destinação social à terra recebida e verificar se está havendo ou não desvios na finalidade da desapropriação.

Em caso de verificação de desvio de finalidade deve ser requerida ao juiz a substituição do colono mediante o devido processo legal. Assim, estes mecanismos estabilizadores servirão para fiscalizar o cumprimento da função social da propriedade distribuída aos colonos e, assim, garantir a efetividade da ação coletiva de acordo com o objetivo a que ela se propõe, e que, assim, a mesma não se constitua em mera utopia, ou seja, que o choque com a realidade não esvazie seu conteúdo.

## 5.6 PROCEDIMENTO

A desapropriação para fins de reforma agrária procedida por meio da ação coletiva deve seguir procedimento diferente da desapropriação judicial promovida pelo INCRA. Conforme estatui a Lei Complementar 76/93, a desapropriação para fins de reforma agrária deverá ser precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social para tal fim. Uma vez expedido o decreto é “facultado” à União, no prazo de máximo de dois anos, iniciar o processo administrativo de desapropriação mediante vistorias e avaliação do imóvel com prévia autorização do juiz em caso de resistência do proprietário.

Quando do ajuizamento da ação o autor deverá, além de outras formalidades previstas na citada Lei Complementar<sup>174</sup>, apresentar comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária corresponde ao valor ofertado para a terra nua, e o depósito em dinheiro do valor das benfeitorias úteis e necessárias existentes no imóvel. Uma vez iniciado o

---

<sup>174</sup> “Art. 5º. A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterà a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos: I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União; II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel; III - documento cadastral do imóvel; IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterà, necessariamente: a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação; b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes;c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis”.

processo judicial é facultado ao expropriado aceitar os valores propostos pela Autarquia ou apresentar contestação, expondo as razões da discordância.

Assim, contrapostos os interesses patrimoniais da União, por meio da INCRA, e do proprietário, caberá ao juiz decidir qual interesse mais corresponde à realidade, decidindo sobre o valor realmente devido para a justa indenização do imóvel. Caso o juiz decida favoravelmente ao expropriado determinará a complementação da indenização na forma acima descrita.

Na desapropriação por meio de ação coletiva a sistemática prevista na Lei Complementar 76/93 não deve ser aplicada em muitos aspectos. Ainda se considera indispensável muitos dos requisitos citados na nota de rodapé, mas não são exigidos para a propositura da ação o decreto presidencial nem o depósito prévio dos TDAs e do dinheiro no montante equivalente ao valor ofertado do imóvel.

O decreto que considera determinado imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária é ato privativo do Presidente da República, sujeito aos critérios de “conveniência e oportunidade”, e que somente pode ser considerado como requisito de admissibilidade quando a ação for intentada pelo INCRA. No caso de ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária não faz sentido exigir o decreto do Presidente da República, pois esse requisito vai ser suprido pela declaração judicial na hipótese de julgamento favorável da demanda em face examente da inércia do Executivo.

A exigência prévia do decreto presidencial declarando do imóvel como de interesse social para fins de reforma agrária acabaria por inviabilizar a própria propositura da ação coletiva, pois a dependência da atuação do Executivo esvaziaria o próprio sentido do controle judicial de política pública e sujeitaria a atuação dos legitimados ativos aos critérios de conveniência e oportunidade do Presidente da República.

O depósito prévio também não faz sentido obrigar os legitimados ativos a praticarem ato de responsabilidade do Poder Executivo. É obrigação da União proceder a desapropriação indenizando o proprietário do imóvel na forma da lei, sendo a ação coletiva um meio idôneo de forçar o Poder Público a cumpri-la. Assim, o depósito

prévio do dinheiro e dos Títulos da Dívida Agrária não pode ser considerado um requisito para a ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária. No entanto, atento ao princípio constitucional da prévia indenização das benfeitorias em dinheiro e expedição prévias dos TDAs, o juiz deve determinar, liminarmente, que a União efetue tal depósito.

A desnecessidade do prévio depósito do dinheiro e dos TDAs não desobriga os entes legitimados de afirmarem na inicial os fatos atinentes à situação de que imóvel não atende à função social e indicar o valor da indenização por meio de prévia avaliação. Tais fatos são imprescindíveis para que os réus possam contestar a ação. A falta de tais alegações importa em inépcia da inicial e consequente extinção do processo sem julgamento do mérito.

A ação coletiva de desapropriação é ao mesmo tempo condenatória (de obrigação de pagar os valores devidos na forma da lei) e constitutiva (transfere a titularidade do imóvel objeto da ação à União, mas aqui com a diferença de que devem ser identificados os beneficiários das glebas, não necessitando de qualquer outra providência posterior por parte da União).

#### 5.5 - EFICÁCIA DA DECISÃO – O PROBLEMA DA COISA JULGADA *SECUNDUM EVENTUM LITIS OU SECUNDUM EVENTUM PROBATIONIS*

A eficácia da decisão prolatada na ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária em caso de procedência da demanda vai interferir em quatro órbitas jurídicas de forma distintas. Interfere negativamente no patrimônio jurídico da União, pois a indenização deve ser paga por esta; interfere negativamente na órbita jurídica do proprietário do imóvel, pois ele sofrerá os efeitos da expropriação do dito imóvel; interfere positivamente na órbita jurídica de toda a coletividade, em face do cumprimento da função social da propriedade; interfere positivamente na órbita jurídica dos trabalhadores rurais que serão beneficiados com a distribuição de terras e implementação de política agrária de inclusão social.

No que concerne à eficácia da decisão em decorrência da coisa julgada há de se observar o tratamento disciplinado na “lei base” das ações coletivas (Lei nº 7.347/85).<sup>175</sup>

A Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) tratando da eficácia das decisões prolatadas no processo coletivo estabelece diferenciação entre ações relativas a direitos/interesses difusos e direitos/interesses coletivos *stricto sensu*. No CDC, o artigo 103, inciso I prescreve que em caso de interesses difusos a sentença fará coisa julgada *erga omnes*, diferentemente dos efeitos proferidos nas ações de direito coletivo *stricto sensu*, no qual a sentença deve ter efeitos restritos ao grupo, categoria ou classe envolvida.

Em ambas as ações a coisa julgada dependerá do resultado da demanda e do fundamento da decisão. Em caso de procedência, a coisa julgada operará seus efeitos nos termos do art. 103, do CDC, combinado com o art. 16 da LACP. Se o pedido for julgado improcedente, duas situações se apresentam: se por insuficiência de provas, qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova (coisa julgada *secundum eventum probationis*); se por qualquer outro fundamento, a coisa julgada operará seus efeitos normalmente, impossibilitando a propositura de nova demanda com o mesmo fundamento e pedido (coisa julgada *secundum eventum litis*).

Na hipótese de ajuizamento de ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária as causas de pedir – uma fundamentada num direito difuso (o direito à função social da propriedade), e outra fundamentada num direito coletivo *stricto sensu* (direito de acesso à terra do trabalhador rural) – são intrinsecamente interdependentes, mas a eficácia da coisa julgada se apresentará de maneira diferenciada a depender do fundamento da rejeição do pedido.

Uma ação que tem por fundamento direito difuso e direito coletivo opera seus efeitos independentemente, ou seja, a causa de pedir com fundamento em direito difuso tem

---

<sup>175</sup> Lei 7347/85, “Art. 16 – A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova”.

repercussão *erga omnes*, e a causa de pedir com fundamento em direito coletivo *stricto sensu* tem repercussão *ultra partes*, mas limitada ao grupo. Da mesma maneira ocorre na ação de desapropriação para fins de reforma agrária. Afinal o cumprimento da função social da propriedade, ou melhor, o provimento jurisdicional que determina à União destinar função social à propriedade rural em questão opera seus efeitos independentemente da identificação dos beneficiários materiais da ação e refletirá diretamente na coletividade como um todo.

Os efeitos decorrentes dessa causa de pedir incidem sobre parcela indeterminada de pessoas, pois movimenta a micro-economia local, gera empregos, renda, diminui os benefícios assistenciais estatais, diminui o êxodo rural e conseqüente inchaço dos grandes centros urbanos, inverte todo o ciclo da causação circular preconizada por Gunnar Myrdal.<sup>176</sup>

Por outro lado, sem olvidar que a ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária também envolve interesse coletivo em sentido estrito, que é justamente o assentamento de trabalhadores rurais para propiciar-lhes acesso à terra, a eficácia da coisa julgada para esta causa de pedir há de limitar-se ao referido grupo. Como visto, para o julgamento procedente da ação de desapropriação para fins de reforma agrária também deve ser demonstrada a lesão aos direitos coletivos dos trabalhadores rurais, como, por exemplo, a negativa de acesso à terra. Ademais, não se deve perder de vista que tal ação tem como característica a “territorialidade”, o que significa dizer que deve ser ajuizada no local onde reside o grupo de trabalhadores rurais beneficiários. Na hipótese desse grupo não ter esse direito de acesso à terra, a coisa julgada operará seus efeitos somente em relação a eles, não se irradiando a todos os trabalhadores rurais.

Entretanto, como na prática a ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária objetiva o assentamento do grupo naquela área específica objeto da ação, a ausência do grupo beneficiado impossibilita que aquela propriedade sirva para implementar o assentamento de trabalhadores rurais, e, em conseqüência, a propositura de nova ação, se mantidas as condições anteriores.

---

<sup>176</sup> MYRDALL, Gunnar. *Op. cit.*

Assim, a eficácia da coisa julgada na ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária é *erga omnes* quanto ao cumprimento da função social da propriedade. Quanto à obrigação estatal de promover o adequado aproveitamento da terra, terá efeito somente entre os trabalhadores rurais da região no que concerne ao preenchimento dos requisitos para se beneficiarem de políticas públicas de acesso a terra.

## 7 CONCLUSÃO

Por tudo quanto acima exposto, apresentamos as seguintes conclusões:

- 1) A reforma agrária é meio através do qual os movimentos sociais buscam reordenar as relações sociais no campo. Seja através de movimentos pacíficos ou por meio de movimentos violentos, a população campesina pressiona o Poder Público a executar programas sociais para a massa de excluídos. Quando não proporcionada pelo Governo, os movimentos sociais adquirem legitimidade perante os camponeses preenchendo as lacunas deixadas pelo Poder Público.

2) A distribuição de terras e o assentamento de trabalhadores rurais sem terra servem também para o desenvolvimento econômico do país. Considerando a potencialidade agrícola das terras brasileiras, bem como o grande contingente populacional com aptidão para exercer atividades rurais, o Brasil tem condições de alavancar seu desenvolvimento econômico (entendido este sob a perspectiva de transformação das maneiras tradicionais de lidar com saúde, educação e com formas tradicionais de produção), explorando o potencial laborativo de cidadãos que hoje se encontram alijados do processo de produção sobrevivendo às expensas de programas assistencialistas.

3) Ainda sob a perspectiva econômica, a reforma agrária efetiva é fator de inclusão no mercado de trabalho de parcela economicamente ativa da sociedade brasileira, fortalecendo a microeconomia local de produtos agrícolas e não agrícolas, sem prejudicar o capitalismo da indústria agrícola e incrementando a infra-estrutura das localidades beneficiadas.

4) Importante repercussão da efetiva reforma agrária refere-se à segurança alimentar, já que a utilização das terras agricultáveis com viés exclusivamente exportador compromete os preços dos produtos agrícolas que vão ser consumidos pelo mercado interno. O agronegócio de cultura monopolista visa unicamente o lucro, sem se importar com as conseqüências advindas do capitalismo predatório, e sujeita a sociedade ao talante acumulativo do capital em detrimento do bem estar e da segurança alimentar, enquanto que as culturas plantadas pelos beneficiários do programa de reforma agrária, dada a diversidade e as necessidades dos mercados locais, terão como foco principal o consumo interno da sociedade, suprindo-lhe as necessidades primárias.

5) Para além da perspectiva econômica, o que, por si só já representa um papel significativo na sociedade capitalista, um efetivo programa de reforma agrária inclui social e democraticamente grande parcela da sociedade comumente utilizada como massa de manobra. A inclusão no mercado de trabalho e a valorização da força produtiva do trabalhador rural incorporam um sentimento de dignidade em quem, excluído do processo de acumulação da terra, somente se viu explorado pelos grandes proprietários. Ao mesmo tempo, a distribuição das glebas também propicia condições

dignas de moradia em substituição às precárias e improvisadas habitações de lona e pedaços de pau.

6) A distribuição de terras aos colonos é, sem dúvida, importante vitória política. A essa vitória são incorporados valores democráticos, a exemplo da reivindicação por melhores condições de vida, da postulação por infra-estrutura adequada à produção e sua conseqüente inserção política. Os beneficiários passam a ser enxergados como grupo reivindicador e com influência significativa na política local, regional e nacional. Assim, a reforma agrária tem aptidão também para aumentar a força política dos trabalhadores rurais considerados como um grupo.

7) É importante a consideração do trabalhador rural como grupo socialmente definido porque suas demandas passam a se incorporar como necessidades da sociedade como um todo. A conscientização da sociedade para com as demandas do trabalhador rural passa, justamente, pela identificação das carências do segmento e demonstração dos benefícios oriundos da ação estatal para supri-las.

8) A interpretação dos casos envolvendo direitos fundamentais, sobretudo os sociais, é de suma importância para sua concretização. Os métodos e técnicas interpretativas, por serem instrumentos utilizados pelos juristas para dar aplicabilidade às normas, são determinantes para sua efetividade. Sendo assim, para fins de efetividade dos direitos sociais do trabalhador rural e conseqüente possibilidade de ajuizamento de ação coletiva, é imprescindível buscar os métodos e técnicas que identifiquem e concretizem os valores insertos no texto constitucional.

9) Como documento produzido por homens e para homens, a Constituição (objeto da interpretação), encarna uma ideologia. O papel do intérprete é justamente identificar essa ideologia e utilizar o discurso racional, mediatizado pela linguagem, para convencer os destinatários da norma. O texto constitucional precisa ser acreditado porque somente assim se converte em força ativa para promover as mudanças nele preconizadas. Sendo assim, como a Constituição prevê direitos e garantias do trabalhador rural devem estes ser efetivados, porque do contrário gerará descrença dos destinatários.

10) A Constituição de 1988 é explícita ao estabelecer como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa com ordem de prioridade. É inaceitável a preterição de políticas públicas essenciais ao desenvolvimento do homem, pois elas são o único meio de se promover a dignidade da pessoa humana, fundamento da República.

11) No que concerne à eficácia dos direitos sociais inerentes ao trabalhador rural, não se pode falar em ausência de legislação sobre a matéria, tendo em vista a existência na Constituição de 1988 de dispositivos que permitem sua aplicabilidade direta, a exemplo do art. 184.

12) A doutrina da reserva do possível, comumente utilizada para justificar a inação estatal, não pode ser utilizada como pretexto para a não efetivação dos direitos sociais tendo em vista a obrigação do Estado de prestar o mínimo para uma existência digna.

13) Num primeiro momento, a tarefa de administrar os recursos públicos e decidir onde eles serão investidos cabe precipuamente ao Poder Executivo. As decisões políticas sobre a implementação dos programas governamentais estão adstritas à atividade do administrador, entretanto a falha no cumprimento dos programas estabelecidos pela Constituição dá margem à ingerência dos demais Poderes. Assim, na hipótese de desrespeito à Constituição Federal, abre-se caminho para que o Poder Judiciário atue de modo a exigir tal cumprimento.

14) As críticas ao controle judicial de políticas públicas não são sustentáveis na medida em que o Judiciário é dotado de prerrogativas constitucionais garantidoras de sua independência; as decisões judiciais são públicas e fundamentadas permitindo-se à opinião pública amplo debate sobre o tema sob decisão; os interesses eleitoreiros não são determinantes das decisões do Judiciário; o princípio da separação dos Poderes não é superior aos demais princípios insertos na Constituição de 1988, de modo que ele pode ser mitigado no caso concreto.

15) O Supremo Tribunal Federal acenou para a possibilidade do controle judicial de políticas públicas quando, julgando a ADPF 45 – DF, admitiu sua função política e assumiu a responsabilidade para com a concretização dos direitos sociais.

16) Numa leitura compromissada com os direitos sociais, institutos que têm conotação punitiva podem ser encarados sob outra perspectiva para facilitar a atuação estatal no sentido de concretizar tais direitos. A desapropriação para fins de reforma agrária, tomada como sanção ao proprietário da terra pela não utilização conforme a finalidade social, pode ser vista como instrumento concretizador dos direitos sociais do trabalhador rural, sendo essa a missão principal do instituto.

17) A terra, ao invés de considerada sob a perspectiva meramente econômica, deve ser valorizada pelo seu valor de uso, ou seja, aquele que propicia bem estar ao homem. Assim, a reforma agrária que objetiva a desapropriação da terra que não esteja cumprindo sua finalidade social visa resgatar seu valor para o bem da coletividade.

18) O dever de promover a reforma agrária parte também da obrigação (não simples faculdade) do Estado de, tomando conhecimento de ato ilícito, promover os meios adequados para fazer cessar tal ilicitude. A Constituição de 1988 impõe à propriedade dos bens de produção finalidade social, competindo ao Estado assegurar a efetividade de tal dispositivo. Se determinado proprietário não cumpre o quanto determinado pela Carta Magna, está praticando ato ilícito, de modo que deve sofrer as consequências dessa conduta.

19) Uma vez verificada a lesão a direito é aberta a via de acesso ao Judiciário para sua reparação. No caso em apreço, a lesão é dupla e atinge ao mesmo tempo a coletividade como um todo e um grupo específico. Constatado que determinada propriedade não cumpre sua finalidade social e que o Estado não age de modo a cessar tal ilícito, há violação à Constituição que atinge a sociedade como um todo. O interesse em que as propriedades tenham sua finalidade social exercida é de toda a coletividade, especialmente dos trabalhadores rurais, os quais têm direito de viver dignamente, sendo dever do Estado promover os meios necessários para tanto.

20) O uso adequado da propriedade é direito difuso porque de toda a sociedade. Para se tutelar um direito com essa característica da transindividualidade, a via de acesso ao Judiciário se dá por meio da ação coletiva.

21) Do mesmo modo, o direito ao trabalho e o direito à moradia do trabalhador rural também é transindividual, pois perpassam a esfera do indivíduo singularmente

considerado, mas tais direitos são coletivos *stricto sensu* porque restritos a grupo determinável, limitados por vínculo jurídico anterior. Também para se reparar lesão a tais direitos, a via de acesso adequada é a ação coletiva.

22) Uma ação se caracteriza como coletiva quando o bem da vida deduzido em juízo tem intrínseco o caráter da unitariedade e quando a causa de pedir transpõe a esfera da individualidade.

23) Outro traço característico da ação coletiva é a legitimação para agir, comumente exercida através da legitimação extraordinária. Considerando que na ação coletiva o interesse é da coletividade ou de determinado grupo, e que pela legitimação extraordinária alguém defende interesse alheio em nome próprio, o legitimado ativo para a propositura da ação, necessariamente, defenderá interesses de outrem.

24) A ação de desapropriação para fins de reforma agrária tem como fundamentos o cumprimento da função social da propriedade rural e o acesso à terra como garantia do direito ao trabalho e do direito à moradia do trabalhador rural, de modo que se determinado proprietário de grande faixa territorial não lhe dá finalidade social está descumprindo a Constituição e, assim, provocando lesão ao direito/interesse dos trabalhadores rurais sem acesso aos meios de produção.

25) Uma vez constatado o descumprimento da função social da propriedade rural, surge o direito/interesse do Estado de exigir do proprietário seu cumprimento (direito de difuso), e do mesmo fato gerador (utilização indevida da terra) surge o direito coletivo *stricto sensu* de um grupo composto por trabalhadores rurais sem terra de ter acesso às propriedades improdutivas e agregar-lhes o valor-uso. Assim, a ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária tem duplo fundamento.

26) Muito embora seja um instrumento jurídico, a ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária tem inegável viés político, porque viabiliza o controle judicial de políticas públicas e a inserção do homem do campo no debate democrático acerca da efetivação de políticas de reforma agrária. Ademais, a reforma agrária por meio de ação coletiva é mais um mecanismo de reorganização legal e institucional das relações do homem com a terra, para, de um lado, desmotivar sua acumulação irracional, e, de outro, democratizar o acesso aos meios de produção.

27) Como reorganizadora das relações homem/terra, a ação coletiva pode funcionar de modo a impulsionar a causação circular de forma ascendente, movimentando-se a microeconomia local com geração de emprego e renda tanto para os beneficiários da ação como para o mercado não-agrícola.

28) A ação coletiva de desapropriação agrária também possibilita o acesso à justiça de minoria historicamente excluída dos processos decisórios do país, fortalecendo o sentimento de participação democrática.

29) A ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária não pode ser livremente ajuizada, de modo que é imprescindível a ocorrência de determinados requisitos, quais sejam: omissão ou atuação estatal insuficiente no implemento de políticas públicas de inclusão social dos trabalhadores rurais; identificação do grupo historicamente excluído e que há de ser beneficiado com a eventual procedência da ação; relevância social da lide coletiva, pois o resultado prático da ação deve repercutir na sociedade; existência na localidade em questão de grande propriedade rural que não cumpra a sua função social.

30) Na ação coletiva de desapropriação agrária há interesse de agir pela necessidade do provimento jurisdicional através da constatação de que o direito violado em causa não está sendo tutelado na instância administrativa adequada, que também não é apta a por fim aos litígios, e pela utilidade no provimento jurisdicional porque a demanda está revestida de relevância social e conflituosidade metaindividual.

31) No que tange à legitimidade ativa de parte, esta restará plenamente satisfeita quando exercida pelos órgãos com atribuição para tanto: Defensoria Pública da União e Ministério Público Federal, ambos atuando em nome próprio para defender interesse alheio, e pelas associações civis, desde que atendidos os requisitos do registro civil, existência há mais de um ano, e finalidade institucional relativa à reforma agrária.

32) A atuação das instituições públicas (Ministério Público e Defensoria Pública) não pode se restringir ao papel desempenhado no panorama atual porque atuam de forma muito limitada, restringindo o papel que lhes foi constitucionalmente assegurado. Ambas têm atribuição de zelar pelos direitos difusos e coletivos (a Defensoria quando

envolver pessoas necessitadas), não sendo legítima a restrição sem justificativa plausível para tanto.

33) Na ação de desapropriação para fins de reforma agrária devem figurar como litisconsortes passivos necessários a União e o proprietário da terra em questão, sendo que a matéria de defesa da primeira pode abranger todos os pontos discutidos na ação, ou seja, desde a ocorrência ou não do descumprimento da função social da propriedade, passando pela ausência da ação estatal até o preço do imóvel, enquanto a defesa do proprietário se limita às questões processuais e ao valor da indenização.

34) Para que a ação coletiva não se torne mais um instrumento jurídico ineficaz, mister se faz a presença de órgãos que funcionem como mecanismos estabilizadores dos institutos jurídicos para controlar a eficácia social da ação. Os órgãos legitimados à propositura da ação devem fazer um controle prévio e posterior dos beneficiários e suas aptidões profissionais para evitar que o instrumento se torne inócuo.

35) A eficácia da sentença de procedência prolatada na ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária interfere em quatro órbitas jurídicas de forma distintas: negativamente na União, porque deve pagar a indenização devida ao proprietário; negativamente no proprietário do imóvel, porque perderá a titularidade do bem forçadamente; positivamente na coletividade, face do cumprimento da função social da propriedade; positivamente nos trabalhadores rurais que serão beneficiados com a distribuição de terras e efetivação de política agrária de inclusão social.

36) Por se tratar de um direito difuso, a eficácia da coisa julgada na ação coletiva de desapropriação para fins de reforma agrária é *erga omnes* quanto ao cumprimento da função social da propriedade; e com relação aos trabalhadores rurais, por se tratar de um direito coletivo, terá efeito apenas entre os trabalhadores rurais da região no que concerne ao preenchimento dos requisitos para se beneficiarem de políticas públicas de acesso a terra.

**REFERÊNCIAS**

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALFONSIN, Jacques Távora. **O Acesso à Terra como Conteúdo de Direitos Humanos Fundamentais à Alimentação e à Moradia**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo. Um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ANDRADE, José Carlos Viera de. **Os direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2001.

AZAMBUJA, Darci. **Teoria Geral do Estado**. 5ª ed. Porto Alegre: Globo, 1975.

BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Direito Processual das Coletividades e dos Grupos**. São Paulo: LTr, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**, 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CALDART, Roseli Salete. **O MST e a formação dos sem terra: o movimento social como princípio educativo**. Estud. Av. vol.15, no.43. São Paulo Set./Dez. 2001. . Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000300016](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300016). Acesso em 05 de Dezembro de 2009.

CAMPOS, Germán J. Bidart. **Teoría general de los derechos humanos**. Buenos Aires: Astrea, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991.

CARNELUTTI, Francesco. **Teoria Geral do Direito**. São Paulo: Lejus, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2007.

\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Lumen Juris, 2005.

CAUME, David José. Segurança Alimentar, Reforma Agrária e Agricultura Familiar. **Revista da PROEC – Pro - Reitoria de Extensão e Cultura da UFG**. Publicação Semestral. Ano V, N. 1, Abril de 2003.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade : Teoria e Prática**. Salvador: Juspodivm, 2006.

\_\_\_\_\_. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2008.

DIDIER JR. Fredie. **Curso de Direito Processual Civil. Teoria geral do processo e processo de conhecimento**. Volume I, 9ª ed., Salvador: Juspodivm, 2008.

DIDIER JR., Fredie e ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo**, Vol. 4, 4ª edição. Salvador: Juspodivm, 2009.

DINAMARCO, Candido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**, vol. II. São Paulo: Malheiros, 2001.

DINAMARCO, Pedro da Silva. **Ação Civil Pública**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FAYT, Carlos S. *Evolución de los derechos sociales: del reconocimiento a la exigibilidad. El legado del siglo XX y los desafíos del siglo XXI*. Buenos Aires: La Ley, 2007.

FERRAZ, Antônio Augusto Melo de Camargo. Milaré, Édis. NÉRY JÚNIOR, Nelson. **A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos**. São Paulo: Saraiva, 1984.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle das políticas públicas pelo poder judiciário no Brasil – uma visão geral**. *Revista de Direito Econômico*. Ano 2, No. 7, Jan/Set 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Os Sindicatos e a Defesa dos Interesses Difusos no Direito Processual Civil Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima. **Condições da ação: enfoque sobre o interesse de agir no processo civil brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

FURTADO, Luísa Elisabeth T. C. **Ação Popular. Mecanismo de Controle dos Atos da Administração Pública pelo Cidadão**. São Paulo: LTr, 1997.

GOLDSCHMIDT, Werner. *Introducción Filosófica al Derecho. La Teoría Trialista del Mundo Jurídico y sus Horizontes*. 7ª ed. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2005.

GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GREENSPAN, Alan. **A Era da Turbulência**. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Da Class Action for Damages à Ação de Classe Brasileira: Os Requisitos de Admissibilidade. In **Ação Civil Pública**. Coord. Édis Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

GUANZIROLI, Carlos E. Reforma Agrária e globalização da economia: o caso do Brasil. **Revista Econômica**. Vol.1. N. 1. Junho 1999.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e Procedimental da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HEREDIA, Beatriz, MEDEIROS, Leonilde, PALMEIRA, Moacir, CINTRÃO, Rosângela e LEITE Sérgio. **Os Impactos Regionais da Reforma Agrária: Um Estudo Sobre Áreas Seleccionadas** CPDA/UFRRJ – NUAP/PPGAS/MN/UFRJ Convênio: REDES/ NEAD-IICA., Rio de Janeiro, fevereiro de 2002. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/dezoito/heredi18.htm> Acesso em 20 de novembro de 2009.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo Direito**. Trad. Roberto de Bastos Lélis. Coleção Estudos Políticos Constitucionais. Rio de Janeiro: Líber Juris, 1987.

KRELL, Andreas J. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ações coletivas: história, teoria e prática**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

LEITE, Marcelo Daltro. **Interesses e Direitos Essencialmente e Acidentalmente Coletivos**. Disponível em: [http://www.tjrj.jus.br/institucional/dir\\_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi\\_pro\\_civil/interesses\\_direitos\\_essencialmente.pdf](http://www.tjrj.jus.br/institucional/dir_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi_pro_civil/interesses_direitos_essencialmente.pdf). Acesso em 12 de novembro de 2009.

LEITE, Sérgio Pereira. **Impactos Regionais Da Reforma Agrária No Brasil: Aspectos Políticos, Econômicos e Sociais** - Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável Fortaleza – CE. Disponível em [www.nead.org.br](http://www.nead.org.br). Acesso em 03 de novembro de 2008.

LEITE, Sérgio Pereira; e ÁVILA, Rodrigo Vieira de. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. **Revista Economia e Sociologia Rural**, vol. 45 nº 03, Brasília,

Jul/Set. 2007. [www.scielo.br/scielo.php?script...20032007000300010](http://www.scielo.br/scielo.php?script...20032007000300010). Acesso em 13 de outubro de 2009.

MACHADO, Antonio Cláudio da Costa. **A intervenção do ministério público no processo civil brasileiro**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A Ação Civil Pública Como Instrumento de Controle Judicial das Chamadas Políticas Públicas. In **Ação Civil Pública**. Coord. Edis Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos : conceito e legitimação para agir**, 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MARMELSTEIN, George. **A Efetivação Judicial Dos Direitos Econômicos, Sociais E Culturais Na Jurisprudência Mundial** in <http://direitosfundamentais.net/category/reserva-do-possivel/> extraído em 04 de julho de 2008.

MEIRELES, Ana Cristina Costa. **A Eficácia dos Direitos Sociais**. Salvador: Juspodivm, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 31ª ed. atualizada. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed., São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes. **Ações Coletivas no direito comparado e nacional**. Coleção Temas Atuais de Processo Civil, vol. 4. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Tomo I, arts. 1º a 45. Rio de Janeiro: Forense, 1972

MYRDAL, Gunnar. **Subdesenvolvimento**. Trad. Rosinethe Monteiro Soares. Brasília: Coordenada, 1970.

NERY JUNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

---

6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais programáticas**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

RALWS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997

RICUPERO, Rubens. **Reforma Agrária não é Questão de Polícia**. Jornal da Ciência. Email 2334, de 04 de Agosto de 2003. Acesso em 30 de novembro de 2009.

SANTOS, Ernane Fidélis dos. **Manual de Direito Processual Civil**, volume 1 : Processo de Conhecimento. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARRIS, Alexander H.. **O Papel da Agricultura no Desenvolvimento Econômico e na Diminuição da Pobreza: Uma Base Empírica e Conceitual**. Documento preparado para o Departamento de Desenvolvimento Rural do Banco Mundial. 20/03/2001. Disponível em [www.nead.org.br/download.php?form=.pdf&id=46](http://www.nead.org.br/download.php?form=.pdf&id=46). Acesso em 13 de outubro de 2009.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Mota. Revisão Técnica Ronaldo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SICHES, Luis Recasens. **Introducción al estudio del Derecho**. 13ª Ed., México: Porrúa, 2000.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Curso de Processo Civil**. Vol. I, 2ª ed. rev. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1992.

SOUZA, Valnei Mota Alves de. **A análise das condições da ação na ação de desapropriação para fins de reforma agrária proposta pelo Ministério Público Federal**.

SOUZA, Wilson Alves de. **Sentença civil imotivada. Caracterização da sentença civil imotivada no Direito brasileiro**. Salvador: Juspodivm, 2008.

STIGLITZ Joseph. **Distribuição, Eficiência e Voz: Elaborando a Segunda Geração de Reformas**. In Conferência Sobre A Distribuição E Crescimento Econômico Patrocinada Pelo Ministério Da Reforma Agrária, Brasil E Banco Mundial. 14 de julho de 1998. Disponível em <http://www.nead.org.br/>. Acesso em 25 de novembro de 2009.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e (em) crise. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

THEODORO, Marcelo Antonio. **Direitos Fundamentais & sua concretização**. Curitiba: Juruá, 2002.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Tutela Jurisdicional Coletiva**. São Paulo: Atlas, 1998.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Ações de controle concentrado de constitucionalidade**. BDJur, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/10132>>. Acesso em: 26 de out. de 2007.

\_\_\_\_\_. **Tutela Jurisdicional dos Acionistas e Investidores no Mercado de Valores Mobiliários**. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/revista/seriecadernos/vol15-9.htm>. Acesso em 17/10/2009.