



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO

Alysson Camilo Floriano da Silva

REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL:
ensaios à luz da teoria de John Rawls.

SALVADOR
2016

Alysson Camilo Floriano da Silva

REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL:
ensaios à luz da teoria de John Rawls.

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, no programa do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia, sob a orientação do Prof. Dr. Clóvis Roberto Zimmermann.

SALVADOR

2016

S586

Silva, Alysson Camilo Floriano da,
Reforma agrária no Brasil: ensaios à luz da teoria de John Rawls / por
Alysson Camilo Floriano da Silva. – 2016.
75 f.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Roberto Zimmermann.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de
Direito, 2016.

1. Reforma agrária-Brasil. 2. Justiça. 3. Rawls, John I. Universi-
dade Federal da Bahia. I. Título

CDD- 333.31

REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: ensaios à luz da teoria de John Rawls.

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, no programa do Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Universidade Federal da Bahia, para a comissão formada pelos professores:

Professor Doutor Clóvis Roberto Zimmermann (orientador) - UFBA

Professor Doutor Antônio Eduardo Alves de Oliveira - UFRB

Professor Doutor Cláudio André de Souza - UCSAL

Salvador, 19 de dezembro de 2016.

Aos meus filhos Antônio Matheus, João Miguel, Pedro Antônio e Maria Rita.
Aos meus pais Antônio Floriano e Eunice Camilo.
À minha esposa Mayanna Ribeiro.

*“A justiça é a primeira virtude das
Instituições sociais, como a verdade o é
dos sistemas de pensamento”*

John Rawls

RESUMO

Com o presente trabalho dissertativo, pretendemos firmar relação entre a reforma agrária, no país, e os princípios da justiça de John Rawls. Por ser objeto relevante da pauta fundiária do Brasil, temos como propósito analisar a temática agrária brasileira, apontando os conceitos dos princípios da justiça rawlsianos e a ideia de bens primários. Explicitamos, ainda, os conceitos de posição original e de véu da ignorância, além dos princípios da igualdade e da diferença. A teoria da justiça de Rawls é uma teoria normativa e faz parte das políticas públicas de vários países, entre os quais se encontra o Brasil. O texto constitucional de 1988 estabelece que o disciplinamento da terra tem como sustentáculo a doutrina da função social da propriedade, por meio da qual toda a riqueza a ser produzida deve atender à finalidade social. A reforma agrária, destarte, não pode ser vislumbrada apenas como distribuição de terras, mas sim como políticas públicas para a zona rural, o que encontra fina sintonia com os princípios insertos na Constituição brasileira. Esquadrinhar a teoria rawlsiana propicia a busca por elementos que possam embasar a reforma agrária, com vista ao tratamento mais isonômico na sociedade, proporcionando a todos a obtenção dos bens primários. John Rawls, ao elaborar sua teoria da justiça, teve o escopo de suplantar o pensamento utilitarista que dominava o direito e a filosofia, na década de 70 do século passado, nos Estados Unidos. A sua obra constroi a ideia do contrato fundador da sociedade, atribuindo, todavia, dimensão diversa à noção deste ajuste social, em que se firma os princípios de justiça. O filósofo de Harvard oferece uma teoria para as instituições, elaborando o conceito de justiça como equidade ou, como afirma Arruda Júnior “uma teoria deontológica ou, o que é a mesma coisa, kantiana. Rawls se opõe à ideia de finalidade. Importa o que é correto fazer e não o que é bom fazer. O oposto é justamente a teoria ‘teleológica’, rejeitada porque oferece fundamentos frágeis para os direitos e liberdades, cujas violações podem ser justificadas em nome do peso absoluto e atribuído a um fim último. Sendo a estrutura básica da sociedade o objetivo principal da justiça, podemos concluir, com fundamento na teoria de Rawls, que a capacidade de cooperar é condição essencial para a reforma agrária no Brasil.

Palavras-chave: Reforma Agrária. John Rawls. Princípios da justiça. Bens Primários. Constituição da República de 1988.

ABSTRACT

With this essay, we intend to establish a relationship between the land reform in the country and the principles of justice of John Rawls. Because it is a relevant object of Brazil's agrarian agenda, we aim to analyze the Brazilian agrarian issue, pointing out the concepts of Rawlsian principles of justice and the idea of primary goods. We also explain the concepts of original position and veil of ignorance, as well as the principles of equality and difference. Rawls's theory of justice is a normative theory and is part of the public policies of several countries, among which is Brazil. The constitutional text of 1988 establishes that the discipline of land is supported by the doctrine of the social function of property, by means of which all the wealth to be produced must meet the social purpose. The agrarian reform, therefore, can not be seen only as a land distribution, but as public policies for the rural area, which is in fine tune with the principles inserted in the Brazilian Constitution. To scrutinize the Rawlsian theory leads to the search for elements that can base the agrarian reform, with a view to the most isonomic treatment in society, providing to all the obtaining of the primary goods. John Rawls, in developing his theory of justice, had the scope to supplant the utilitarian thinking that dominated law and philosophy in the 1970s in the United States. His work builds on the idea of the founding contract of the society, nevertheless attaches a different dimension to the notion of this social adjustment, in which the principles of justice are established. The Harvard philosopher offers a theory for institutions, elaborating the concept of justice as fairness, or, as Arruda Júnior asserts, "a deontological or, what is the same, Kantian theory. Rawls opposes the idea of purpose. It matters what is right to do and not what is good to do. The opposite is precisely the 'teleological' theory, rejected because it offers fragile grounds for rights and freedoms, whose violations may be justified in the name of absolute weight and assigned to an ultimate end. Since the basic structure of society is the main objective of justice, we can conclude, based on Rawls's theory, that the capacity to cooperate is an essential condition for agrarian reform in Brazil.

Key Words: Land reform. John Rawls. Principles of justice. Primary goods. Constitution of the Republic of 1988.

SUMÁRIO

1. Considerações iniciais.....	8
2. Uma Teoria da Justiça.....	11
2.1. Princípios da igualdade e da diferença	13
2.2. A posição original e o véu da ignorância.....	14
2.3. Teoria da constituição.....	15
3. O conceito de bens primários em John Rawls.....	19
3.1. Os conflitos sociais e os bens primários.....	32
3.2. A terra como bem primário.....	35
4. A reforma agrária no Brasil.....	39
4.1. A distribuição da propriedade.....	45
4.2. A reforma agrária na Constituição da República de 1988.....	50
4.3. A desapropriação do imóvel rural.....	57
4.4. A interpretação constitucional e a reforma agrária no Brasil.....	61
4.5. A reforma agrária e a teoria de Rawls.....	64
5. Considerações finais.....	70
6. Referências bibliográficas.....	74

1. Considerações iniciais.

O filósofo norte-americano John Rawls, em seu livro *Uma Teoria da Justiça*, trouxe à luz, novamente, a discussão sobre o conceito de justiça substancial. A justiça, segundo Rawls, cumpre função política, sendo fundamento de distribuição de bens na sociedade.

Os estudos de John Rawls estabeleceram parâmetros para o desenvolvimento da sociedade, de modo que possibilitou às instâncias econômicas e políticas a conferência de direitos e deveres dentro de princípios de justiça, entidade como sinônimo de equidade.

De acordo com o filósofo de Harvard, devemos investigar quais os critérios para a devida distribuição de recursos numa estrutura social e qual a natureza de uma sociedade justa. Com o desiderato de apresentar respostas a essas indagações, buscarei, em Rawls, os fundamentos para a abordagem da temática agrária brasileira, por ser objeto relevante da pauta fundiária do Brasil.

John Rawls é um dos filósofos políticos mais estudados na América e sua teoria da justiça serviu de base para elaboração de políticas públicas e desenvolvimento de estudos na área da ciência política. Rawls parte de uma concepção geral de justiça que se baseia na seguinte ideia: todos os bens sociais primários - liberdades, oportunidades, riqueza, rendimento - devem ser distribuídos de maneira igual a menos que uma distribuição desigual de alguns ou de todos estes bens beneficie os menos favorecidos. Tratar as pessoas como iguais não implica remover todas as desigualdades, mas apenas aquelas que trazem desvantagens para alguém. Se dar mais dinheiro a uma pessoa do que a outra promove mais os interesses de ambas do que simplesmente dar-lhes a mesma quantidade de dinheiro, então uma consideração igualitária dos interesses não proíbe essa desigualdade.

O texto constitucional de 1988 estabelece que o disciplinamento da terra tem como sustentáculo a doutrina da função social da propriedade, por meio da qual toda a riqueza a ser produzida deve atender à finalidade social. A reforma agrária,

destarte, não pode ser vislumbrada apenas como distribuição de terras, mas sim como políticas públicas para a zona rural, o que encontra fina sintonia com os princípios insertos na Constituição brasileira.

Esquadrinhar a teoria rawlsiana propicia a busca por elementos que possam embasar a reforma agrária, com vista ao tratamento mais isonômico na sociedade, proporcionando a todos a obtenção dos bens primários.

Proponho a realização de estudos voltadas para o Direito Constitucional, especialmente os doutrinadores que se debruçaram em analisar o Estado Social, em cotejo com as premissas fincadas na obra de John Rawls.

A reforma agrária, no nosso país, encontrou sempre muitos estorvos, surgindo correntes que sustentam a sua dispensabilidade, por razões diversas. A efetiva estruturação da sociedade, deveras, perpassa pelo tratamento da reforma agrária como arquétipo de edificação de justiça social, não apenas para os menos favorecidos.

Com efeito, na presente dissertação, intento esgrimir os ideais e conceitos apresentados por John Rawls, a política agrícola e fundiária, no Brasil, com análise do capítulo do texto constitucional.

A pesquisa realizada partiu da leitura da obra de John Rawls, seus comentadores e críticos, bem como de constitucionalistas, sendo o trabalho desenvolvido de forma meramente teórica.

Dentro de um arcabouço interpretativo, proponho a leitura da obra de Rawls, voltada para o Direito Agrário brasileiro, em especial seus aspectos constitucionais. Acredito que, a partir da *Teoria da Justiça* de Rawls, podemos estabelecer elementos de pré-compreensão à questão da justiça social no Brasil.

A interpretação da Constituição deve abandonar o binômio “baixa compreensão - baixa aplicação” (Streck, 2009, p. 72), para construirmos

interpretações compatíveis com as modernas exigências de realização do direito constitucional como um programa social que visa modificar a sociedade.

Desenvolvo o presente trabalho, elegendo quatro temáticas consideradas essenciais para a compreensão dos problemas apontados: a *teoria da justiça* de Rawls, a teoria dos *bens primários*, reforma agrária no Brasil e a justiça social no campo.

No primeiro capítulo, apresento os principais conceitos rawlsianos para, somente depois, desenvolver seu potencial para a compreensão de nossa normatividade, dando especial enfoque às ideias da *posição original* e do *véu da ignorância*.

No segundo, analiso a teoria dos bens primários e suas potencialidades, aproximando a *teoria* de Rawls à questão agrária brasileira, e por último, faça a descrição da distribuição da terra no Brasil, bem como os problemas dela gerados que exigiram respostas por meio da reforma agrária, aqui entendida como um programa constitucional.

As conclusões apresentadas buscam contribuir para a compreensão da problemática agrária à luz da *teoria da justiça* proposta por Rawls. Espero contribuir para o desenvolvimento do debate jurídico acerca da política agrícola e da reforma agrária no Direito Constitucional brasileiro.

2. Uma Teoria da Justiça.

No presente capítulo, pretendo discorrer sobre os pontos mais relevantes da teoria da justiça de John Rawls, defensor do igualitarismo com liberdade, a fim de identificar a abordagem da obra.

A obra de John Rawls, considerada de grande importância para a teoria política, contribuiu sobremaneira para a análise das relações havidas na sociedade e no Estado. Roberto Nozick, logo após a publicação da obra, asseverou que “filósofos políticos têm agora ou de trabalhar com a teoria de Rawls ou explicar por que não o fazem” (Nozick, 1991, p. 202). Tal assertiva reflete hodiernamente na inteligência da filosofia política moderna, inserindo, indiscutivelmente, novos subsídios à área de estudo.

Segundo asseverou Arruda Júnior, John Rawls pretendia “elaborar um padrão moral de tipo deontológico que seja realizável a partir da consideração das informações que tem peso moral, afastando-se das que não tem. Aquelas são denominadas por Rawls circunstâncias de justiça” (Arruda Júnior, 2001, p. 111). A teoria da justiça de Rawls percebe o conceito de justiça como bem primário, atento à maneira como a justiça terebra o tecido social. Para isso, o filósofo altera o emprego da sua teoria em duas acepções: justiça como cooperação social e justiça *como equidade* (abstração do contrato social).

Rawls afirma que “a única coisa que nos permite aceitar uma teoria errônea é a falta de uma teoria melhor; de forma análoga, uma injustiça é tolerável somente quando é necessária para evitar uma injustiça ainda maior. Sendo virtudes primeiras das atividades humanas; a verdade e a justiça são indisponíveis” (Rawls, 2000a, p. 4). Como cediço, a sociedade consiste em associação de indivíduos que, por meio de liames bilaterais, ajustam condutas para o bem da coletividade. Entrementes, é na sociedade mesma que, não obstante tal ajustamento, surgem os conflitos.

Cada indivíduo, na nossa sociedade, almejará quinhão maior, na partilha dos bens, o que autoriza, dessa forma, o controle estatal, fixando balizamentos, de forma proporcional, para a concessão de direitos e imposição de deveres. Busca-se, com

isso, atalhar diferenciações arbitrárias na vida social.

Na visão de Rawls, as “instituições são justas quando não se fazem distinções arbitrárias entre as pessoas na atribuição de direitos e deveres básicos e quando as regras determinam um equilíbrio adequado entre reivindicações concorrentes das vantagens da vida social. Os homens conseguem concordar com essa discriminação de instituições justas porque as noções de uma distinção arbitrária e de um equilíbrio apropriado, que se incluem no conceito de justiça, ficam abertas à interpretação de cada um, de acordo com os princípios da justiça que ele aceita. Esses princípios determinam quais semelhanças e diferenças entre as pessoas são relevantes na determinação de direitos e deveres e especificam qual a divisão de vantagens é apropriada. É claro que essa distinção entre o conceito e as várias concepções de justiça não resolve nenhuma questão importante. Simplesmente ajuda a identificar o papel dos princípios da justiça social.” (Rawls, 2000a, p. 6)

Os princípios de justiça social que repousam na obra de Rawls serão utilizados para o desenvolvimento deste trabalho, verificando sua aplicação na hermenêutica constitucional, em especial na temática da reforma agrária.

John Rawls, ao elaborar sua teoria da justiça, teve o escopo de suplantar o pensamento utilitarista que dominava o direito e a filosofia, na década de 70 do século passado, nos Estados Unidos. A sua obra constrói a ideia do contrato fundador da sociedade, atribuindo, todavia, dimensão diversa à noção deste ajuste social, em que se firma os princípios de justiça.

O filósofo de Harvard oferece uma teoria para as instituições, elaborando o conceito de justiça como equidade ou, como afirma Arruda Júnior “uma teoria deontológica ou, o que é a mesma coisa, kantiana. Rawls se opõe à ideia de finalidade. Importa o que é correto fazer e não o que é bom fazer. O oposto é justamente a teoria ‘teleológica’, rejeitada porque oferece fundamentos frágeis para os direitos e liberdades, cujas violações podem ser justificadas em nome do peso absoluto e atribuído a um fim último”. (Arruda Júnior, 2001, pp. 109/110)

2.1. Princípios da igualdade e da diferença.

Ao elaborar uma teoria que se interesse pela igualdade, o filósofo deve atentar-se para o sentido e o alcance deste conceito. Há teorias diversas sobre igualdade, a saber: igualdade formal, igualdade de oportunidades e igualdade de resultados. A igualdade formal ou jurídica está relacionada às liberdades básicas (o direito de votar, o acesso à Justiça); as duas outras encontram-se intimamente imbricadas com a ideia de distribuição de direitos na sociedade. Nessa toada, John Rawls formula os princípios da justiça, quais sejam:

- a. Todas as pessoas têm igual direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e liberdades básicas iguais para todos, projeto este compatível com todos os demais; e, nesse projeto, as liberdades políticas, e somente estas, deverão ter seu valor eqüitativo garantido.
- b. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer dois requisitos: primeiro, devem estar vinculadas a posições e cargos abertos a todos, em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e, segundo, devem representar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade. (Rawls, LP, p. 47-48)

Noutras palavras, Rawls apresenta o princípio da liberdade ou igual liberdade e o princípio da diferença, não havendo entre eles qualquer relação de prioridade. Assim, a aplicação do segundo princípio dar-se-á para produzir equilíbrio entre os membros da sociedade.

As desigualdades são classificadas de duas formas: desigualdades naturais (genéticas ou em virtude de talentos), e desigualdades socioeconômicas. Assevera Rawls que:

“não vê injustiça pelo fato de pessoas nascerem em posições sociais privilegiadas (geneticamente falando), ou ascenderem por talento. O componente fundamental à concepção substantivista de justiça de Rawls está na neutralização de desigualdades sociais e naturais, pois, fruto da fortuna ou herança, são moralmente arbitrárias. (Arruda Júnior, 2001, p. 115/116).

De acordo com o princípio da igualdade, a distribuição de liberdades será legítima apenas se houver melhoria de todos os indivíduos “inclusive a dos menos favorecidos, desde que elas sejam consistentes com a liberdade igual e com a igualdade equitativa de oportunidades.” (Rawls, 2000a, p. 163).

Com efeito, uma sociedade será justa se diminuir as diferenças sociais entre seus membros, fazendo uso, para tanto, do recurso do *princípio da diferença*, que contém:

explicitamente, uma cláusula que, na linguagem de Girard, podemos definir “anti-sacrificial”: qualquer que poderia ser vítima não pode ser sacrificado no altar do chamamos de “bem comum”, nem para vantagem daquele que os utilitaristas definem a “felicidade do maior número”. Mas, uma vez aceito o princípio da diferença, ainda há que decidir, concretamente, a sua aplicação prática no interior de contextos historicamente determinados. Qual o grau de desigualdade unanimemente aceitável? Qual a combinação que todos considerem justa entre liberdades fundamentais como a liberdade política, a igual proteção, as iguais oportunidades, etc.? (Carducci, 2003, p. 29/30)

O princípio da igualdade há muito tempo não é contestado abertamente por alguém em sua consciência. Por isso as principais críticas dirigidas ao igualitarismo rawlsiano se concentram no *princípio da diferença*.

E o princípio da diferença é que vai subsidiar a criação de regras para que os desiguais sejam tratados desigualmente possibilitando a inclusão do maior número de pessoas na esfera de proteção de políticas públicas que visam à redução de desigualdades evitáveis e todo tipo de iniquidade (como a mortalidade infantil, a ausência de serviços de saúde, a desnutrição, etc.).

Apresento dois exemplos de enfrentamento aberto contra o *princípio da diferença*. O primeiro é a proposição da ADI 3330, em que o partido Democratas requereu a inconstitucionalidade do sistema de cotas raciais da Universidade de Brasília, cujo pedido foi julgado improcedente. E o segundo, é a ADI 3239, tendo como objeto a inconstitucionalidade do decreto que regulamenta terras de remanescentes das comunidades dos quilombos (art. 68, Atos das Disposições Constitucionais Provisórias), a qual ainda não foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal. Em ambos os casos, buscou-se a declaração de inconstitucionalidade das políticas públicas pelo trato diferenciado dado a determinada coletividade.

2.2. A posição original e o véu da ignorância.

Neste ponto, pretendo expor os conceitos que Rawls utilizou para fundamentar seu contratualismo. O que o filósofo de Harvard quer propor é que a justiça deve desenvolver-se com instituições sociais que possam garantir benefícios

igualitários, observando as diferenças e criando regras de tratamento diferenciado entre as pessoas. Todo o sistema político ou econômico que produza como resultados diferenças sociais, discriminação racial, sexual, religiosa e econômica, por exemplo, deve ser rejeitado.

Rawls se vincula a ideia de contratualismo e o faz com o intuito de propor condições para que a sociedade tenha suas instituições sociais balizada por padrões de justiça. Para tanto, ele propõe um estado de ignorância original hipotético (ou o que Rawls chama de *véu da ignorância*), assim todas as decisões sobre pactuações sociais que sejam tomadas para a escolha de princípios orientadores de justiça devem ser feitas de forma a garantir que todos tenham liberdades básicas e bens sociais primários. A ignorância, no momento da pactuação do *contrato primeiro*, possibilita que as partes não tenham conhecimento das consequências políticas, jurídicas e sociais de suas escolhas exatamente no momento em que se estabelecem as regras que regerão a sociedade em termos de justiça.

2.3. Teoria da Constituição.

Traçaremos nesse item uma breve reflexão sobre as potencialidades de abordagens da *teoria da justiça* de Rawls no contexto do nosso direito constitucional. Ao utilizarmos uma teoria estrangeira para analisar nossos problemas constitucionais sempre pode nos conduzir a caminhos arriscados, no entanto, pensamos que

Estudar de forma sistematizada o pensamento de John Rawls no Brasil, com enfoque jurídico centrado na ideia de constituição, implica a comunicação entre duas formas diferentes de sistematização de estudos que envolvem os mesmos fenômenos mas conferem-lhe graus de importância diferentes. Para tanto, será necessário analisar o pensamento de John Rawls empregando uma estratégia de sistematização que fará uma leitura dos conceitos rawlsianos a partir de temas e categorias familiares à tradição européia e brasileira. (Mizukami, 2005, p. 25)

Acreditamos que a *teoria da justiça* de John Rawls demonstra diversas potencialidades de analisar a realidade sócio-jurídica brasileira, pois sua leitura pode nos levar a construir:

teoricamente respostas ideais para melhor orientar soluções concretas, plausíveis a uma série de problemas que se apresentam de forma mundializada, por detrás da explosão da litigiosidade, da descrença

generalizada nas instituições e nas “regras do jogo democrático”, anteabrindo as portas para a obstacularização da construção do difícil projeto democrático. (Arruda Júnior, 2001, p. 124)

Noções de justiça, ou uma descrição conceitual de critérios de justiça auxiliam uma teoria constitucional a atribuir sentido ao texto constitucional. A teoria de Rawls, como diz Canotilho,

procura recortar as instituições básicas de uma “democracia constitucional” ou de um “regime democrático”. As concepções abstratas utilizadas por este autor – “justiça com equidade”, “sociedade bem ordenada”, “estrutura básica”, “consenso de sobreposição”, “razão pública” – servem para aprofundar o ideal de democracia constitucional. A democracia constitucional será, no fundo, aquela que dá resposta ao problema central do liberalismo político: “como é que é possível a existência de uma sociedade justa e estável de cidadãos livres e iguais que se mantêm profundamente divididos por doutrinas religiosas, filosóficas e morais razoáveis”. Muitas das categorias a que Rawls faz apelo – legitimidade, consenso constitucional, direitos e liberdades básicos, razão pública, elementos constitucionais essenciais – há muito que fazem parte do arsenal clássico da teoria da constituição. ... Finalmente, a análise da “estrutura básica” à qual pertence a “constituição política” bem como a discussão das “liberdades básicas” retomam em termos originais e inovadores a problemática clássica da ordenação constitucional e das garantias de direitos desde sempre associada à teoria da constituição. (Canotilho, 2003, p.1359/1360)

Sua teoria se constroi e origina na observação da organização das sociedades contemporâneas onde a existência permanente de conflitos sociais evidencia a possibilidade de que sua existência seja viável nas comunidades, que adotem uma concepção de justiça que

deve especificar os princípios estruturais necessários e apontar a direção geral da ação política. Na ausência de uma forma ideal desse tipo para as instituições básicas, não há fundamento racional para o ajuste contínuo do processo social de modo a preservar a justiça básica, nem pra eliminar a injustiça existente. Assim, a teoria ideal, que define uma estrutura básica perfeitamente justa, é um complemento necessário de teoria não-ideal, sem a primeira, o desejo de mudança fica sem um alvo. (Rawls, 2000a, 338)

A formatação constitucional de um Estado Social de Direito necessita, para que não se transforme em letra morta, de uma adequação à realidade, que só pode ser mediada pela noção de justiça. Em questões agrárias, percebemos ser cada vez mais complexa a formulação de consensos. Assim torna-se imperativo analisar o ordenamento jurídico discutindo as teorias da justiça, em especial da

justiça social no meio rural. A utilização dos conceitos rawlsianos, como a garantia de bens sociais mínimos e o consenso sobreposto, permitiria a escolha de regras para que os conflitos e demandas existentes na sociedade sejam resolvidos de forma racional. Assim Canotilho entende que

Uma constituição deve estabelecer os fundamentos adequados a uma *teoria da justiça*, definindo as estruturas básicas da sociedade sem se comprometer com situações particulares. Todavia, e tendo sobretudo em conta o incumprimento do projecto emancipatório sob a forma de “constitucionalização dos excluídos”, mas uma teoria da justiça edificada sobre a indiferença das condições particulares. A nosso ver, uma completa desregulação constitucional dos “excluídos da justiça” legitima uma separação crescente do *in* e dos *out* e não fornece qualquer arrimo à integração da marginalidade. Precisamos por isso, as “ilhas do particularismo” detectadas em algumas constituições – mulheres, velhos e crianças, grávidas, trabalhadores – não constituem um desafio intolerável ao “universal” e ao “básico” típico das normas constitucionais. Expressam, sim, a indispensabilidade de refracções morais no âmbito do contrato social constitucional. (Canotilho, 2001, p. XXI)

Hart aponta o problema de Rawls ter abandonado a ideia de *máxima liberdade igual* para defender a garantia a *liberdades básicas*, pois

Há, acredito, várias indicações, além da notável mudança de linguagem, de que o princípio de Rawls está agora limitado à lista de liberdade básicas, acatando, é claro, sua afirmação de que a lista apresentada é aproximativa. A primeira indicação é o fato de que Rawls não acredita ser necessário conciliar a admissão de propriedade privada como uma liberdade com qualquer princípio geral de *máxima liberdade igual*, ou de “direito igual à mais ampla liberdade”, e o fato de que ele evita as dificuldades encontradas na doutrina de Hebert Spencer conferindo um novo sentido à exigência de que o direito à propriedade deve ser igual. Este sentido de igualdade se articula a partir da distinção que Rawls estabelece entre a liberdade e o valor ou custo da liberdade. Rawls não exige, a não ser no caso de *liberdades políticas* (o direito a participar do governo e a liberdade de expressão), que as liberdades básicas sejam iguais em valor, ou substancialmente iguais e, assim, não exige, ao admitir o direito à propriedade como uma liberdade básica igual, nem que a propriedade seja comum, de modo que todos possam usufruir da mesma propriedade, nem que propriedades individualmente possuídas sejam iguais em tamanho. Isto seria insistir que o valor do direito à propriedade deveria ser igual. O que se exige é a condição meramente formal de que as *regras* que governam a aquisição, disposição e alcance dos direitos de propriedade sejam as mesmas para todos. A resposta de Rawls à familiar crítica marxista de que, nesse caso, teríamos que dizer que o mendigo e o milionário têm iguais direitos à propriedade seria admitir a acusação, mas indicando que, em seu sistema, o valor desigual desses valores de propriedade seria reduzido até a ponto em que a desigualdade fosse justificada pelo funcionamento do princípio da diferença, segundo o qual as desigualdades econômicas são justificadas apenas quando existem para o benefício do menos favorecidos. (Hart, 2010, p. 259/260)

Dessa forma, fica clara a opção de Rawls por um modelo constitucional que garanta as liberdades básicas, mas também a constitucionalização do *princípio da diferença* que informará a normatividade constitucional e as políticas públicas de redução da desigualdade.

Streck, baseado na obra de Ingo Sarlet, relaciona o lema da Revolução Francesa de 1789, com as dimensões tomadas com o constitucionalismo posterior. E se vivemos a era do neo-constitucionalismo essa era é marcada pela tanto pela integração constitucional da liberdade e da igualdade, como pela constitucionalização da fraternidade, que resgata a promessa integral da Revolução Francesa e assegura aos que vivem sob uma constituição a garantia de que não viveram em padrões de vida degradantes.

3. O conceito de bens primários em John Rawls.

No presente capítulo discorrer-se-á sobre o conteúdo da lista de *bens primários* e sua relação com temas candentes com a realidade e o direito brasileiros. Em sua obra Rawls utiliza o conceito de bens primários para descrever o que acredita ser necessário aos indivíduos para que possam realizar seus planos de vida.

A descrição de quais bens compõe a lista, quais seus objetivos, e como ela afeta os diversos outros conceitos é uma constante nas principais obras de Rawls, bem como nas discussões feitas pelos seus comentadores. A lista de *bens primários* tem como objetivo estabelecer uma métrica do que deve ser distribuído com igualdade para os indivíduos em uma *sociedade bem-ordenada*. Rawls, desde a publicação de *Uma Teoria da Justiça* em 1971 utilizou a lista de bens primários para identificar os elementos necessários aos indivíduos para que estes realizem seus planos de vida em uma sociedade que tenha suas instituições governadas pelos seus dois princípios de justiça. E o acesso a esses bens teria como finalidade manter um nível de igualdade entre os membros de uma determinada sociedade, para que os mesmos mantenham suas bases sociais do auto-respeito.

Os bens primários são aqueles que seriam pactuados na *posição original*, e que permitiriam que as diferenças porventura existentes posteriormente fossem amenizadas. Mas também são aqueles bens que, depois de levantado o *véu da ignorância*, serão objeto de disputas variadas em qualquer sociedade. Em uma sociedade democrática e bem organizada a lista de bens primários serve para balizar tanto os direitos de acesso que as pessoas têm, bem como as reivindicações possíveis dentro da organização das instituições de uma sociedade. Ou seja, para Rawls as pessoas

(...) tentam reconhecer princípios que promovem seus sistemas de objetivos da melhor forma possível. Elas fazem isso tentando garantir para si mesmas o maior índice de bens sociais primários, já que isso lhes possibilita promover a sua concepção de bem de forma efetiva, independentemente do que venha a ser essa concepção (Rawls, 2000a, p. 155).

Esses bens deverão ser consensuados na esfera da racionalidade pública, pois apesar dos bens servirem a pessoas e comunidades e poderem ser específicos de determinadas comunidades. Os mesmos devem ser distribuídos tendo em vista algum critério público de distribuição dentro de uma organização estatal que por sua vez é regida por uma racionalidade pública e não por essa

ou aquela doutrina moral abrangente.

A distribuição de bens é uma questão central para se discutir a justiça. Samuel Fleischaker vai além e nos informa que debater questões de justiça nos

leva a uma das sugestões mais interessantes de Rawls: a de que a justiça só deve se ocupar da distribuição de “bens primários” – bens necessários à busca de praticamente qualquer fim humano – e deve deixar de lado a questão de que constitui o bem humano supremo. (Fleischacker, 2006, p. 161/162)

Recursos teóricos como esse de se enumerar o que cada um tem direito na sociedade tem funções jurídicas, políticas e filosóficas na descrição e na problematização de uma sociedade. As chamadas *circunstâncias de justiça* (Rawls, 2000a, p. 136 e seg.) tomam uma importância maior quando são discutidas em quadros de escassez ou de distribuições profundamente desiguais de um determinado bem jurídico. Talvez toda ideia de justiça seja discutida nesse quadro, pois poucas seriam as questões de justiça em um local onde há abundância dos principais bens necessários as necessidades humanas integradas à essa sociedade.

Ao partimos da ideia de que os *bens primários* são essenciais para que os indivíduos realizem seus projetos de vida queremos tratar especificamente do item elencado pelo autor em sua lista, que é o item *renda e riqueza*. Ou seja, os seres humanos necessitam de um patamar de renda e riqueza para satisfazer suas necessidades, porém quando tratamos de necessidades podemos reduzi-las àqueles itens essenciais apenas para a sobrevivência de uma classe? Cremos que não. No entanto, também podemos e devemos ampliar a ideia do que deve ser distribuído como *renda e riqueza*, em especial pelas questões ou circunstâncias de justiça se modificam ao longo do tempo, se apresentando de forma diferente em cada geração.

Por exemplo, ao debatemos a respeito da busca do pleno emprego, tal como está descrito na Constituição Federal (art. 170, inc. VIII) como forma de distribuição de renda, a essa ideia se acopla toda uma série de direitos que estariam se realizando através do emprego, e que garantindo emprego e salário se distribui renda. De outro lado também, quando pensamos em renda e políticas

públicas, logo somos remetidos à reflexão sobre políticas de renda mínima, que visam a garantiria de patamares mínimos para a sobrevivência de populações. No entanto, compreendemos que quando Rawls elenca renda como bem primário ele não está se referindo apenas a programas de renda mínima, mas também a um conjunto mais amplo de políticas públicas, dentre outras oferta de empregos, financiamento à produção, distribuição de terra.

É salutar a reflexão sobre qual patamar de riqueza deve ser distribuída de forma igualitária. Iniciamos o debate discutindo o que é riqueza na forma proposta por Rawls, por óbvio os bens primários não podem ser objeto de uma lista demasiado extensa e abstrata, e isso se dá inclusive pela enorme diferença que projetos pessoais ou grupais têm entre si. E

Não existe conjunto concebível de bens fundamentais ou essenciais em todos os mundos morais e materiais – senão tal conjunto deveria se concebido de maneira tão abstrata que teria pouca utilidade ao se pensar em determinadas distribuições. (Walzer, 2003, p. 8)

A distribuição de terras sempre é algo complexo em qualquer ordenamento jurídico. E a análise do disciplinamento jurídico das formas de aquisição original, transferência, aquisição e redistribuição da terra pode dizer muito sobre uma determinada sociedade (Comparato, 2010, p 423/424).

Ao propor uma lista de *bens primários* Rawls tece uma análise de um amplo esquema de recursos que os indivíduos necessitam para realizar seu ideal de bem, independente das finalidades e concepções abrangentes por cada um escolhida. Assim os *bens primários* se caracterizam como meios para a realização de fins (teleologias) dos mais diversos.

Importante ressaltar, que o estabelecimento de uma lista de *bens primários* não se dirige inicialmente a informar o primeiro princípio da teoria, o da diferença.

Dentro das discussões relativas à aplicação do princípio da diferença o tratamento desigual dado a determinados indivíduos ou grupos para a garantia de

que mantenham níveis satisfatórios em indicadores sociais, é o que vai garantir ao longo do tempo a existência de uma sociedade bem-ordenada.

A compreensão de terra como um bem escasso dificulta a explicação de sua distribuição pela metáfora da distribuição do bolo que Rawls utiliza para dar exemplo de *justiça procedimental perfeita*.

A terra não pode ser reproduzida socialmente, como podem ser os bolos, por óbvio, que quando ele usa expressão divisão equitativa não estaria se referindo à terra, e sim na distribuição de outros bens. No entanto, é um elemento a ser trabalhado o fato de que se tal exemplo seria possível sua utilização na distribuição equitativa de terras, ainda mais se considerado que historicamente no Brasil o acesso à terra sempre foi por longo tempo restrito a uma elite agrária no Brasil, trabalhada por vários autores, como Raymundo Faoro (2000), José de Souza Martins (1995), Otávio Ianni (1986).

Rawls trata longamente, em seus textos, da prioridade do justo sobre o bem. No entanto, aqui damos atenção especial à concepção de bem que se extrai da obra de Rawls, dimensionando os limites de seu significado, bem como sua aplicação prática na descrição do que deve ser distribuído às pessoas em uma determinada sociedade para que o indivíduo realize seu ideal de bem. E assim é “preciso considerar que o acesso à liberdade e aos bens primários é condição para garantir a justiça” (Zabam e Rodrigues, 2006, 259).

A estrutura agrária brasileira sempre deixou em aberto uma *questão agrária*, que não circunscreveu seus efeitos só no campo, mas reverberou em todos os campos da vida social.

Esses significados tomam forma jurídica, e em mudanças sociais que modificam estruturas políticas ocorrem demandas por modificações das formas jurídicas, tanto na formulação de novas normas, mas também uma resignificação, tanto social, quanto jurídica da normatividade posta frente ao novo contexto democrático e constitucional existente. E essa perspectiva de resignificação ressurgiu com a reabertura democrática. A partir do início da década de 80 os camponeses voltam a esfera das reivindicações políticas através de suas organizações (MST, Contag, CPT, dentre outras), e passam a propor propostas para a regulamentação da propriedade da terra em especial sobre a formulação da

reforma agrária (Sampaio, 2003, p. 22). Passam a atuar como grupo de pressão tanto para pressionar o Congresso Constituinte, como também o poder executivo na elaboração do Plano Nacional de Reforma Agrária.

A formação de novos grupos de pressão e de movimentos sociais organizados possibilitam que os mesmos apareçam na esfera pública, propondo soluções político-jurídicas para suas demandas. Essas demandas vão forjar as mobilizações dos camponeses em organizações sociais, que levaram para esfera pública de debate suas demandas, em especial, o quadro de exclusão e desigualdade social no campo. E quando os camponeses se organizam o fazem levando em conta seu *modo de ser* (Passos, 2008). E esse *modo de ser* deve que ser entendido tanto pelas demandas que são levadas a cabo pelos seus atores, e também pela sua forma de organização, sua forma de produzir, sua relação com a terra, tanto na forma de produzir como sua relação com o meio ambiente. Esse *modo de ser* na maioria das vezes foi ignorado na formulação normativa no Brasil (Passos, 2008). E com a promulgação da Constituição brasileira de 1988 abre-se um novo quadro de disputa interpretativa acerca de direitos, justiça social e principalmente pela disputa de bens jurídicos, sendo a distribuição de terras um desses bens que serão objetos de inúmeras disputas interpretativas, em especial no campo do direito.

Os que hoje lutam pela terra e por condições de trabalho (e vida) no Brasil levam à esfera pública suas demandas, e, conseqüentemente, formulam discursos que obterão formas políticas e jurídicas considerando que todos os que vivenciam a sociedade levam à esfera política, suas aspirações e

devem saber o que todo o ser racional é suposto desejar possuir, a saber, os *bens sociais primários*, sem os quais o exercício da liberdade seria uma reivindicação vazia. Em relação a isto, é importante notar que o *respeito por si* pertence a essa lista de bens primários. Desta forma, uma abordagem puramente deontológica da noção de justiça não é destituída de considerações teleológicas, visto que estas estão já presentes na situação original (§15, “Os bens sociais primários como base das expectativas”). Na situação original, os indivíduos não sabem qual será a sua própria concepção do bem, mas sabem, que os seres humanos preferem ter mais que menos bens sociais primários. (Ricoeur, 1995, p. 69)

A ideia de condição de possibilidade é essencial na moderna

hermenêutica constitucional, e permite que determinada norma seja compreendida em seu contexto normativo. E o novo contexto normativo vivido no Brasil após 1988 é o de afirmação da Constituição enquanto um programa para a construção da sociedade brasileira como uma sociedade justa fraterna e solidária. E para a realização destes temos que ter em conta o que foi constitucionalizado, e mais qual o significado desse novo contexto constitucional? Ao respondermos isso temos que apreciar o quadro do neoconstitucionalismo em que a nova Constituição foi recepcionada. E o neoconstitucionalismo se diferencia de momentos históricos constitucionais anteriores principalmente pelo fato de constitucionalizar os chamados direitos de terceira dimensão, que como nos lembra Ingo Sarlet (2001, p. 50/53) são direitos que darão especial ênfase aos direitos de solidariedade e de fraternidade. E essa nova dimensão do constitucionalismo nacional que vai ser consagrada a ideia de *justiça social*, que se inclina sobre a distribuição de bens dos mais variados. E a ideia de justiça distributiva

reside em saber qual é o seu pressuposto, a fim de afirmar quem deve receber o que, a partir de um estado final de bens a serem repartidos. Esse conceito parte da suposição de que deve haver a repartição, visto que alguns têm bens em demasia, enquanto outros os têm em falta. (Rosenfield, 2010, p. 149)

E são as questões do tipo ‘o que deve ser distribuído’ e ‘para quem devem ser distribuídos’ que serão as perguntas essenciais que norteiam diversos esforços teóricos, incluindo o de Rawls, para a construção de uma teoria tanto da *justiça social* como de *justiça distributiva*. E é no contexto desse debate que a contribuição de Rawls ao elencar uma lista de bens primários se faz essencial para o entendimento da problematização de questões aqui debatidas.

A classificação dogmática de itens é a base do ensino jurídico. Importante apontar que o Direito Civil, nos mais diversos países, tem seus estudos iniciados por uma concepção de pessoa, e secundado pela conceituação e classificação dos bens, obviamente que aqui não trataremos de bens no sentido civilista (do tradicional Direito Civil individualista). Porém essa lembrança que remonta os primeiros anos da academia nos remete a centralidade dos bens para o pensamento jurídico. Pois não é um exagero afirmarmos que a maior parte dos conflitos jurídicos são travados em torno de disputas sobre bens materiais e

imaterias. Essa constatação serve de ponto de partida para caracterizarmos a importância da definição (conceituação) de *Bem* em uma teoria, ainda mais se analisamos uma teoria abrangente e complexa como a de Rawls, que descreve bens de uma forma muito mais ampla do que a divisão de bens exposta nas teorias civilistas. E no caso específico de sua teoria é salutar descrever o papel que os bens ocupam na teoria e qual sua funcionalidade. Funcionalidade esta que é descrita por Reinaldo Silva, em sua obra *Formação moral em Rawls*, que diz ser

pela correlação do bem como racionalidade e os fatos genéricos sobre as necessidades e habilidades humanas, as fases do desenvolvimento moral e as exigências da cooperação social, segundo o princípio da reciprocidade. Os bens primários são concebidos a partir de informações gerais sobre a psicologia humana. Em certo sentido, eles são coisas que os seres racionais desejariam, quaisquer que fossem seus planos de vida. Na perspectiva política, tais bens são coisas que os cidadãos necessitam quando tomados como pessoas livres e iguais. Por isso, eles são não só “capacitadores”, mas também polivalentes, e se referem a direitos e liberdades básicos. (Silva, 2003, p71)

Portanto,

Os bens primários devem garantir a autonomia dos indivíduos, por isso são meios genéricos e polivalentes. Eles não são bens como comida ou bebida e itens de consumo, pois estes devem ser objetos de escolha pessoal e não pública. Rawls propõe também que se deve garantir um mínimo social para que todos tenham uma vida decente. (Silva, 2003, p. 72).

Devemos observar que a “utilização de bens primários para comparação interpessoal é coerente com a prioridade do justo sobre o bom” (Jesus, 2011, p. 89), pois os “bens primários são parâmetro preferido pelos cidadãos racionais e razoáveis de Rawls” (Jesus, 2011, p. 89), e

Como não há a ideia de bens essenciais o utilitarismo clássico pode considerar mais justo atribuir um bem supérfluo a A do que um bem “primário” a B, se o bem-estar geral for mais aumentado com a primeira alocação do que com a segunda. (Jesus, 20, p. 87)

O próprio Rawls respondendo seus interlocutores por diversas vezes voltou ao tema dos bens primários, dando-lhe uma redação mais especificada, expondo que

O papel da ideia dos bens primários é o seguinte: uma característica fundamental de uma sociedade política bem-ordenada é que há um entendimento público não somente sobre os tipos de exigências que os cidadãos podem apropriadamente fazer, quando questões de justiça

política se apresentam, como também sobre a forma pela qual tais exigências devem ser defendidas. Uma concepção política de justiça uma base para este tipo de entendimento e, dessa forma capacita os cidadãos a chegar a um acordo quando se trata de examinar suas várias exigências e de determinar o peso relativo de cada uma delas. ... Isso permite à justiça como equidade sustentar que a realização das exigências apropriadamente relacionadas a essas necessidades deve ser publicamente reconhecida como benéfica e, por isso, considerada uma realização que promove as condições da cidadania para os propósitos da justiça política. (Rawls, 2000b, p.238)

A formulação rawlsiana sobre *bens primários* visa, sobretudo, a o fortalecimento do princípio da diferença como forma de garantir às pessoas “uma igualdade mais estrita, ou então algum tipo de “mínimo garantido” desses bens, de acordo com o qual ninguém cairia abaixo de determinado nível” (Fleischacker, 2006, p.170). Assim o princípio da diferença garantiria que os cidadãos tivessem acesso a bens primários, que foram introduzidos por Rawls na teoria, com a finalidade de “mudar o enfoque da preocupação distributivista da felicidade ou bem-estar para as coisas que as pessoas racionais queiram, independente do que mais queiram” (Fleischacker, 2006, p. 171), e assim Rawls desloca a concepção de bem, do cerne de concepções éticas para a realização de projetos político-normativos, como a concretização de direitos sociais no constitucionalismo hodierno vivenciado no pós-guerra, do qual nossa Constituição é fruto. Pois a justiça distributiva é talvez o tema mais discutido no campo da realização de projetos constitucionais, que necessitarão de descrever pormenorizadamente, no quarto estágio (onde se aplicam as regras), o que deve ser distribuído e como. Sobretudo aqui devemos ter em conta a descrição do que deve ser distribuído na política agrícola (art. 73 do Estatuto da Terra).

A ideia de *bens primários* para Rawls está inserida dentro de suas ideias de bem. As ideias de bem possibilitam uma enunciação do que as pessoas disputam e requerem dentro da esfera societária, pois a centralidade da ideia de justiça presente em sua obra não pode prescindir de uma concepção de bem e como ele diz “o justo e o bem são complementares” pois, “uma concepção política deve basear-se em várias idéias do bem” (Rawls, 2000b, p. 222). E a

idéia principal é a de que se distingam os bens primários dos outros procurando quais são os bens geralmente necessários como condições sociais e como meios polyvalentes que permitam às pessoas

buscar suas concepções determinadas do bem e desenvolver e exercer suas faculdades morais (Rawls, 2000c, p. 165)

Aqui temos que mencionar o *princípio da diferença* que possibilitará “no nível mais fundamental da argumentação normativa, nada que não seja uma distribuição igual dos bens primários se justifica. Esse é o ponto crucial na justificação do princípio da diferença” (Vita, 2000, p 256). Pois o *princípio da diferença* é que possibilita que seja considerada como justa qualquer distribuição desigual de bens.

A distribuição de bens em uma sociedade deve obedecer a quais critérios? Rawls responde a essa pergunta listando o que seriam *Bens Sociais Primários*, e dentre eles elenca a *renda e a riqueza*. Assim surge a necessidade de respondermos uma pergunta de primordial importância para o nosso trabalho, qual seja, a terra é um *bem social primário*? E, portanto, deve ser distribuída a partir de uma política pública igualitária?

Em um artigo sobre a justiça ambiental, Sônia T. Felipe diz que

Encontramos, em Rawls, a proposta de aprimorar a distribuição de bens em sociedades ordenadas por uma Constituição, na qual se reconhece:

- 1.] O ideal de justiça democrática como ordenador das instituições que formam a estrutura básica de uma sociedade;
- 2.] A liberdade de acesso aos bens sociais primários, igual para todos os cidadãos;
- 3.] A liberdade eqüitativa de acesso às distinções econômicas e sociais que resultem do esforço de cooperação dos sujeitos, representados na estrutura básica da sociedade. (FELIPE, 2006, p. 5)

A distribuição de bens se dá dentro de um ordenamento constitucional, sendo assim de extrema importância o desenvolvimento das relações possíveis de serem estabelecidas entre a teoria da justiça de Rawls e as leituras admissíveis de nossa Constituição dentro de uma teoria constitucional, para ser considerada enquanto tal deve conter uma avaliação de qual conteúdo de justiça que ela encerra. A nossa Constituição no Capítulo III do Título VII trata “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”. Capítulo esse que foi talvez o assunto mais discutido na assembleia constituinte e que regula constitucionalmente os assuntos de justiça social no campo. A terra pode ser considerada um bem primário a ser distribuído com alguma política igualitária, e

as propostas de reforma agrária em diferentes sociedades democráticas visam a garantir o acesso à propriedade a um maior número de pessoas. Devemos compreender com Benedito Ferreira Marques que a reforma agrária tem objetivos

mais abrangentes, pois não se deve olvidar que ela também se presta para aumentar o número de proprietários rurais, reduzindo o nível de concentração hoje existente; para estancar ou inibir o êxodo rural; para aumentar o nível de emprego, para matar a fome de milhões de brasileiros que vivem na mais completa miséria, e muitos outros. (Marques, 2005, p.171)

A propriedade faz parte das liberdades básicas descritas por Rawls, no entanto, ele faz uma advertência, pois

naturalmente, as liberdades que não constam da lista, por exemplo, o direito de possuir certos tipos de propriedade (por exemplo, meios de produção) e liberdade de contrato como entendida pela doutrina do *laissez-faire*, não são fundamentais; e por isso elas não estão protegidas pela prioridade do primeiro princípio. (Rawls, 2007, p. 113)

Por se tratar de uma teoria liberal igualitária, portanto uma teoria não-coletivista e que não tem pretensões estatizantes, é natural que sua teoria não pretenda a distribuição de meios de produção, mas aqui cabe nos perguntar se a terra vista como um bem socioambiental é apenas um meio de produção? No entanto, antes devemos compreender melhor o que são os *bens primários* e qual a função destes em sua teoria. Rawls assim descreve

O papel da idéia de bens primários é o seguinte: uma característica fundamental de uma sociedade política bem-ordenada é que há um entendimento público não somente sobre tipo de exigências que os cidadãos podem apropriadamente fazer, quando questões de justiça política se apresentam, como também sobre a forma pela qual tais exigências devem ser defendidas. Uma concepção política de justiça constitui uma base para que esse tipo de entendimento e, dessa forma, capacita os cidadão a chegar a um acordo quando se trata de examinar suas várias exigências e de determinar o peso relativo de cada uma delas. (Rawls, 2000b, p. 226)

Antes de Rawls definir os bens primários ele os insere dentro de uma organização social que se pretenda justa, e que “embora a justiça trace o limite e o bem mostre o alvo, a justiça não pode traçar um limite demasiado estreito.” (Rawls, 2000b, p.221). Essa sociedade deveria estabelecer a prioridade do justo

sobre o bem,

uma vez que o direito e o bem são complementares: nenhuma concepção de justiça pode basear-se inteiramente em um ou em outro; antes, é preciso combiná-los de uma forma bem definida. A prioridade do justo não nega isso. Procuo resolver esse e outros mal-entendidos examinando cinco idéias do bem empregadas pela justiça como equidade. (Rawls, 2000b, p. 220)

Essas cinco ideias são consideradas por Rawls para se discutir critérios ou princípios de justiça antes têm que ter em conta com quais ideias de bem nós contamos. E Para Rawls

essas idéias são: a) a idéia do bem como racionalidade; b) a idéia dos bens primários; c) a idéia das concepções do bem abrangentes e permissíveis (aquelas associadas a doutrinas abrangentes); d) a idéia de virtudes políticas; e e) a idéia do bem em uma sociedade bem-ordenada (politicamente). (Rawls, 2000b, p. 223)

A definição de bens primários permite que se fixe o que pode ser distribuído em uma sociedade e como deve ser feita essa distribuição, pois

com essa definição de bens primários, respondemos nossa principal questão, qual seja, como é possível, dado o fato do pluralismo razoável, um entendimento público relativo ao que é considerado benéfico em questões de justiça política. Ao mostrar de que maneira esse entendimento é possível. (Rawls, 2000b, p. 226)

Sem minorar a importância das demais idéias de bem queremos nos concentrar sobre o item *b*, ou seja, a *idéia de bens primários*. E nesse esforço tentar discutir a teoria dos *bens primários* de Rawls, e qual a estrutura de renda e riqueza os cidadãos tem direito numa sociedade constitucionalmente organizada.

Esses bens, a meu ver, são coisas de que os cidadãos necessitam como pessoas livres e iguais, e as exigências acerca desses bens são consideradas exigências válidas. Essa lista inclui principalmente características institucionais, isso é, direitos e liberdades fundamentais, oportunidades institucionais e prerrogativas dos cargos e posições, além da renda e da riqueza. As bases sociais do auto-respeito são explicadas pela estrutura e conteúdo de instituições justas, conjugados às características de cultura política pública, tais como o reconhecimento e a aceitação públicos dos princípios de justiça. (Rawls, 2000b, p. 228)

Uma leitura *prima facie* sobre a definição dos bens primários não nos leva a acrescentar a posse (ou propriedade) da terra entre eles. No entanto, a propriedade rural não pode ser considerada apenas como um meio de produção,

posto que na terra além do proprietário produzir através do seu trabalho, ele exerce o direito de habitação e seu ideal de bem viver. Assim, tendo em vista que Rawls deixa em aberta a lista de bens primários, pois

a lista de bens primários depende, é claro de uma variedade de fatos gerais sobre as necessidades e aptidões humanas, suas fases e requisitos normais de cuidados, relações de interdependência social, e muito mais. Precisamos ter pelo menos uma idéia rudimentar de planos racionais de vida que demonstrem por que esses planos têm em geral certa estrutura e dependem de certos bens primários para sua formação, revisão e execução bem-sucedida. Mas, como enfatizamos acima, a descrição dos bens primários não se apoia apenas em fatos psicológicos, sociais ou históricos. Embora a lista de bens primários se apoie em parte nos fatos e exigências gerais da vida social, só o faz junto com uma concepção política da pessoa como livre e igual, dotada de faculdades morais, e capaz de ser um membro plenamente cooperativo da sociedade. Essa concepção normativa é necessária para definir a lista apropriada de bens primários, (Rawls, 2003, p. 82)

Amartya Sen faz um debate de folêgo em várias de suas obras (1999, 2011) para as quais a

clássica análise de John Rawls sobre os 'bens primários' fornece um quadro mais amplo dos recursos de que as pessoas necessitam independentemente de quais sejam seus respectivos objetivos; neles inclui-se a renda, mas também outros 'meios' de uso geral. Os bens primários são meios de uso geral que ajudam qualquer pessoa a promover seus próprios fins, como 'direitos, liberdades e oportunidades, rendas e riqueza e as bases sociais do respeito próprio'. A concentração em bens primários e na estrutura rawlsiana relaciona-se a essa visão da vantagem individual segundo as oportunidades que os indivíduos têm para buscar seus objetivos. (Sen, 1999, p. 92)

Em certa medida, Rawls concorda com Sen quando diz que

Sen enfatiza a importância das variações entre as pessoas em relação a suas capacidades básicas e, por conseguinte, em sua capacidade de usar os bens primários para realizar seus objetivos. É claro que Arrow e Sen estão certos ao dizer que, em alguns casos, um mesmo índice para todos seria injusto. (Rawls, 2000b, p.230)

A teoria dos *bens primários* possibilitará a reivindicação e a consequente normatização de garantias legais e constitucionais de parcelas devidas aos indivíduos numa sociedade que estabeleceu um estado de coisas que permite a existência de uma justiça distributiva.

Se as parcelas de bens como riqueza ou renda não são igualmente distribuídos, por óbvio teremos uma sociedade desigual. E a principal característica para observarmos a desigualdade é verificarmos o acesso dos indivíduos à

propriedade privada, pois

a propriedade privada, como direito fundamental, também é encontrada na relação de bens primários, apresentado por Rawls, como necessidade e exigência para que as pessoas como seres humanos e cidadãos possam se desenvolver-se como “membros plenamente cooperativos da sociedade” (JER p.81). A idéia de bens primários é introduzida para responder a uma questão que envolve o segundo princípio de justiça: Afinal, quem são os menos favorecidos? (Weber, 2006, p. 213)

Responder à questão acima parece ser de fácil solução, pois para reconhecer a existência de “menos favorecidos”, se deve antes verificar qual é a desigualdade existente? E desigualdade de quê? E o acesso à propriedade privada é um bom exemplo de bem, para exemplificarmos quem são àqueles “menos favorecidos” em uma sociedade, ou seja, são desfavorecidos aqueles que não são proprietários, por exemplo, de moradia, de uma gleba de terras.

Poderíamos objetar as afirmações acima dizendo que um empregado ou servidor bem remunerado, que more de aluguel, não seria um indivíduo desfavorecido. Talvez esse indivíduo não tenha em seus planos adquirir (ter acesso) a uma propriedade. Fato que aqui temos que levar em consideração os planos de vida de cada indivíduo. E não é uma pretensão universal das pessoas serem proprietárias seja de bens de uso, seja de meios de produção. Que pode ser almejada por uma parte dos cidadãos que estiverem em uma situação de desfavorecimento. E para esses é que estarão voltadas a políticas públicas.

Para compreendermos a efetividade de um política devemos apontar a quem ela se dirige, e no caso da reforma agrária a política pública é dirigida aos menos favorecidos, que não tiveram acesso à terra ou por alguma circunstância tiveram que abandoná-la. A determinação de quem são os “menos favorecidos” possibilita responder a quem deve ser distribuído determinado tipo de bem em uma política de justiça distributiva de bens primários, pois

Numa sociedade bem-ordenada, menos favorecidos são os que não têm esses bens assegurados. Ou seja, e positivamente falando, de bens primários são aquilo que, à luz da concepção política de justiça, as pessoas livres e iguais precisam como cidadãos cooperativos. Rawls faz questão de enfatizar que essa interpretação dos bens primários é parte integrante da justiça como equidade, entendida como concepção política

de justiça. (Weber, 2006, p. 213)

Levando em conta os dois princípios da teoria rawlsiana, é necessário precisar como os bens primários informam os dois princípios da justiça. Dessa forma concordamos com Walzer que diz

ser essa a finalidade do princípio da diferença de John Rawls, segundo o qual só se justificam as desigualdades se forem criadas para trazer, e realmente trouxerem, o maior benefício possível para a classe mais desprivilegiada. Mais especificamente, o princípio da diferença é a restrição imposta aos talentosos, depois de desfeito o monopólio da riqueza. (Walzer, 2003, p. 17)

A distribuição de *bens primários* deve ocorrer como fruto da aplicação do *princípio da diferença*, que avançará em sua definição, primeiro reconhecendo as desigualdades havidas no âmbito de uma sociedade, e garantindo aos menos afortunados ampliar sua participação na distribuição dos bens primários.

A ampliação de *bens primários* de um indivíduo se relaciona diretamente com a maximização de seu bem estar, e uma vez verificada a distribuição de bens por critérios de justiça distributiva, que reconheça a existência de pessoas menos favorecidas na sociedade, estaremos avançando para uma sociedade organizada por critérios de justiça.

3.1. Os conflitos sociais e os bens primários.

A lista de *bens primários* nos permite estabelecer uma base de reivindicações sociais, o que possui extrema importância, pois determina como os membros da comunidade jurídica levam suas interpretações à esfera da jurisdição. Peter Häberle (1997), propõe em sua obra que a sociedade deve se constituir como uma “sociedade de intérpretes da constituição”, e a sociedade possui vários intérpretes numa ampliação da ideia da hermenêutica jurídica que reduzia o papel do intérprete na normatividade somente ao jurista. As interpretações possíveis que se circunscreverão no círculo hermenêutico emergirão de demandas sociais das mais diversas, forjadas pelas necessidades. Talvez a demanda por terra seja a demanda sócio-político mais reprimida em nosso país (Silva, 1971).

Se os *bens primários* são os bens que as pessoas pactuariam distribuir na

posição original, com certeza, uma vez levantado o véu da ignorância, serão os bens reais concretos possíveis de serem distribuídos dentro de uma sociedade realmente existente, bens esses que serão objeto de disputas de toda ordem, e em especial disputas jurídicas e políticas.

A propriedade, sobretudo a rural, não é algo que se caracteriza pelo direito de usar e gozar, mas sim pelo direito que tem o proprietário de opor seu direito a outrem. A constituição de um direito civil que tratasse da propriedade teria a função de regular a posse e o domínio sobre um bem. A modernidade jurídica caracterizada em especial pelas revoluções do séc. XIX, ampliou as perspectivas jurídicas sobre as quais a propriedade da terra se manteve incólume. O fim do séc. XIX e início do séc. XX é marcado por reivindicações e positivações de normas constitucionais e legais visando a impor o ônus da função social à propriedade.

Como descrevemos acima, a propriedade na teoria de Rawls é representada pela riqueza, que compõe a lista de *bens primários*, se a distribuição da riqueza depende do que existe e o que pode ser distribuído, se um bem é abundante ou escasso, temos que a distribuição da riqueza enquanto bem primário pode ser regulada de diversas formas. Assim a desigualdade e escassez extremas causam desequilíbrio quanto à organização de uma sociedade bem ordenada.

Estabelecer uma lista de *bens primários*, bem como a possibilidade de revê-la, é necessário não só para informar aos indivíduos o que eles podem exigir em uma sociedade. Além disso, devemos também fazer um esforço semântico de definir a extensão de cada item da lista, especificando qual o significado exigível de cada item. Por exemplo, dentro do contexto agrário brasileiro as reivindicações poderiam versar sobre assistência técnica, assistência financeira e creditícia, assistência à comercialização, eletrificação rural e obras de infra-estrutura, seguro agrícola, educação, garantia de preços mínimos à produção agrícola, dentre tantas outras.

Assim a verificação de que bens as pessoas reivindicam deverão ser analisadas tendo em conta as

circunstâncias “objetivas” de justiça, tem-se como principal a condição da ‘escassez moderada’. Os recursos existentes e os benefícios que resultam da cooperação social não são abundantes a ponto de não

emergirem reivindicações conflitantes sobre a parcela que cabe a cada um dos seus membros, nem tão exíguos a ponto de qualquer forma de cooperação ser impossível. (Arruda Júnior, 2001, p. 112)

A exigência de um indivíduo ou um grupo por um determinado bem, pode mudar conforme o estado de organização social de uma sociedade histórica. Uma sociedade bem organizada pode estabelecer políticas de distribuição de renda (renda mínima, previdência social universal, etc.), reduzir a pobreza extrema, se organizar contra a escassez (política agrícola e de abastecimento, subsídios agrícolas, etc.) e com isso reduzir tanto a escassez como as desigualdades extremas. No entanto, exigências sociais são repostas e reorganizadas. Assim podemos compreender como Zambam e Rodrigues, que o reconhecimento de uma lista de *bens primários* pode ser a base para a verificação do que foi ou não atendido. Entendendo que é “preciso considerar que o acesso a liberdade e aos bens primários é condição para garantir a justiça.” (Zabam e Rodrigues, 2006, 259).

E assim a lista deve ser sistematicamente revista, e essa revisão pode ser feita através de reivindicações sociais de movimentos sociais organizados, de coletivos e de comunidades inteiras. As reivindicações de bens tanto podem ser sobre uma pretensão social genérica (como o acesso de todos a serviços de saúde), ou como trata nossa abordagem de um reivindicação específica, como o direito de acesso à terra. E tanto pode se tratar de reivindicações relacionadas a direitos constitucionalizados, ou de outra forma positivados, ou se constituir em uma demanda que exige a normatização de um determinado direito, como o direito ao acesso à terra pela reforma agrária.

Portanto, construir uma lista de bens primários dentro das chamadas *circunstâncias de justiça*, que são situações de disputas de bens que devem ser distribuídos, e isso cria uma expectativa, que evolui para uma reivindicação política. E essas reivindicações têm a perspectiva de informar a toda a sociedade sobre o que cada indivíduo (ou grupo) quer exigir das instituições sociais, e aqui surge um ponto que deve ser observado. Rawls deixa claro que a sociedade não pode ser obrigada a suprir gostos caros de um indivíduo ou grupo, mas também não só prestações mínimas podem ser exigidas. Tanto na formatação como a

revisão da lista de *bens primários*. Portanto a lista de *bens primários* garantirá racionalidade das reivindicações políticas.

Importante ressaltar que as revisões também devem ser feitas geracionalmente, pois as demandas sociais, bem como os bens reivindicados por uma geração pode ser distinto dos reivindicados por outra. Principalmente se entre uma e outra geração houver uma modificação acentuada da estrutura socioeconômica de uma determinada sociedade. Qualquer esforço teórico parecido com o de Rawls no sentido de estabelecer uma lista de bens básicos vai estar sempre aberta a revisões e críticas dependendo de conjunturas observáveis em uma sociedade que a adote.

3.2. A terra como bem primário.

Nos conflitos hodiernos, na luta pelos bens sociais escassos, as políticas públicas que definem a distribuição de bens, ampliação ou restrição de direitos devem ser descritas normativamente, e por muitas vezes por norma constitucional. A teoria de Rawls sobre as *liberdades básicas*, e também sobre os *bens sociais primários* nos auxiliam a interpretar e dar sentido a normatividade estatal brasileira sobre a política fundiária e sobre reforma agrária. Esses aportes se tornam essências para uma abordagem do tema comprometida com o programa constitucional brasileiro. E a nossa

Constituição Federal manda que o Poder Público deva promover um mínimo de bens materiais e imateriais necessário à *existência digna*, referido no dispositivo constitucional acima reproduzido pela menção à erradicação da *pobreza e da marginalização*. (Castilho, 2009, p. 98)

A disputa pela terra desde o Brasil sempre foi fruto de disputas. E muitos atores atuaram no sentido de monopolizar esse bem. Em especial porque o acesso à terra coincidia com o poder político. No entanto, plantar, produzir e desejar a propriedade da terra pode ser relacionado como “direitos universais que competem ao homem no seu *ser-nada-mais-que-homem* (Carducci, 2003) e que para cujo exercício tornam-se necessários ordenamentos institucionais e legais adequados (seja em termos de “liberdade positiva” ou de “liberdades negativas)” (idem, 2003, p. 57). O que possibilita que se estenda aos membros da sociedade

a promessa contida no *princípio da diferença*, que se caracteriza por uma “clausula anti-sacrificial” (idem), que irão permitir a redução de pobreza e das desigualdades sociais tal como prometido no inciso III do artigo 3º da Constituição Federal.

Se partirmos da ideia aqui abordada de que os *bens primários* têm a função de estabelecer os “tipos de exigências que os cidadãos podem apropriadamente fazer” (Rawls, 2000b, p.238), e a reforma agrária sempre fez parte de exigências de diversos grupos sociais. As tensões provocadas pela *questão agrária* levaram a que a mesma durante muitos momentos tivesse como resposta algum tipo de solução normativa. Assim foi com a Lei de Terras, a Constituição de 1891, com a Emenda Constitucional n.º10/64 à Constituição de 1946, com o Estatuto da Terra, com a Constituição de 1988, a Lei n.º8629/93 1993 e Medida Provisória n.º 2183 (a que proíbe a vistoria de terras ocupadas), MP da “grilagem”. De diversas formas a reforma agrária continuou a ser pautada e reivindicada, ainda que hoje com o sucesso conjuntural do agronegócio, e a reforma agrária continua a fazer parte das exigências que podem ser feitas ao Estado e à sociedade.

Refletir sobre a distribuição de terras é talvez um dos temas mais complexos de se discutir no Brasil, pela animosidade histórica construída acerca do tema, prejudicada pelos debates ideológicos (no sentido negativo proposto por Marx) que sempre afetaram o tema. Debates esses que quase sempre extrapolam qualquer racionalidade pública ao serem feitos, e uma vez mal feitos prejudicam muito a possibilidade de soluções normativas adequadas. E a terra seria um *bem primário*, tanto se analisarmos a teoria de Rawls, como a normatividade brasileira? Essa é uma resposta que deve ser dada levando em conta o que Rawls afirma sobre a distribuição “quinhões equitativos de bens primários não têm a intenção de ser uma medida de do bem-estar psicológico total esperado pelos cidadãos”(2000b, p. 235). Pois os *bens* a serem distribuídos não têm essa capacidade, e, mais, são apenas um meio para que cada indivíduo realize seu plano de vida. E o plano de vida leva em conta as doutrinas morais abrangentes observadas por uma pessoa, já a distribuição de *bens* não. A propriedade da terra, tal como emprego e moradia, pode ser o anseio de pessoas das mais diversas religiões, de opções sexuais diversas, de configurações

familiares diferentes, e de qualquer configuração racial. E, portanto, a propriedade ou posse da terra, serviriam para garantir a satisfação das necessidades de *renda e riqueza* para que os indivíduos realizem seus planos de vida.

E esse “conjunto de qualidade pessoais” que cita Walzer é observável em toda história da sociedade brasileira, onde os que tiveram acesso à terra puderam desenvolver outras “qualidades”, enquanto o acesso da mesma, bem como um conjunto enorme de direitos (sejam de igualdade de oportunidades ou de resultados) foi negado aos *menos favorecidos*. E esta ideologia ao longo do tempo constituiu todo um pensamento conservador contrário a distribuição de terras e atualmente contra a reforma agrária. E os *menos favorecidos* lutaram e continuam lutando para que lhes sejam garantidos direitos antes negados. E mais recentemente quando para ver cumpridas promessas que estão estabelecidas na ordem constitucional e regulamentadas por legislações ordinárias.

O fato de a terra ser um bem limitado, e que, portanto, não pode ser reproduzido é que vai dimensionar a aplicação da ideia de bem primário aplicado à posse ou propriedade da terra. A terra necessita de uma normatização que estabeleça regras determinando o exato conteúdo da função social (ou de justiça social), pois nela serão produzidos alimentos para alimentar a sociedade. Também a função social deve conter cláusulas ambientais que garantirão a justiça intergeracional.

A distribuição de bens importantes quanto a posse ou propriedade geram impactos profundos, pois alteram as condições de vida dos indivíduos, e modificam os arranjos políticos existentes.

É importante ressaltar que o tema do acesso ao “imóvel rural” foi regulado na Constituição, no artigo 184 e seguintes. E o artigo 186 da Constituição cria os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural. A ideia de relacionar o acesso à terra aos *bens primários* (na forma proposta por Rawls), se dá à necessidade de valorizarmos as possíveis interpretações do contexto constitucional onde serão resolvidas questões concretas. Num esforço de compreender também os requisitos sociais e ambientais que tornam-se as

verdadeiras *circunstâncias de justiça* objetiva aonde teremos que aplicar regras e princípios no sentido de da validade a texto da Constituição.

Sendo a terra um bem primário ela deve ter uma política de distribuição, como diz Rawls, pois os

bens primários de renda e riqueza não devem ser identificados apenas à renda pessoal e à fortuna privada, pois temos controle, ou controle parcial da renda e riqueza, não só como indivíduos mas também como membros de associações ou grupos. (...) Como cidadãos também somos beneficiários do fornecimento pelo Estado de vários bens e serviços pessoais a que temos direito, como no caso da assistência médica, ou do fornecimento de bens públicos (no sentido que os economistas dão a eles), como no caso de medidas que garantam a saúde (ar puro, água limpa etc.). todos esses itens podem (se necessário) ser incluídos no índice de bens primários. (Rawls, 2003, 242/243)

O acesso ao imóvel permite que o beneficiário de políticas públicas tenha acesso ao mesmo tempo condições de moradia, condições de trabalho ao desenvolver um empreendimento (individual ou coletivo), e ainda a garantia de um tipo de qualidade de vida que seria impossível na cidade para aquele que busca o acesso da terra como seu *plano de vida*. Obviamente que a distribuição levará em conta critérios sociais e regionais, bem como as possibilidades produtivas do imóvel e ainda seja garantida a qualidade de vida e a terra protegida pelos seus ocupantes como um bem sócio ambiental que servirá não só aos que nela estão no presente, mas também garantindo o cumprimento de sua função para as futuras gerações.

4. A reforma agrária no Brasil.

José Gomes da Silva, em seu livro “Reforma Agrária no Brasil”, aduz que a reforma agrária brasileira teve cinco acontecimentos importantes no século

passado, que foram: a Revolução de 1930, que rompeu a estrutura política arcaica do país; em segundo, a criação da Comissão Milton Campos, para a elaboração de um projeto de reforma agrária, pelo presidente Jânio Quadros; em terceiro, o comício da Central do Brasil, em que o presidente João Goulart assina o decreto de “terras marginais”; quarto, a promulgação do Estatuto da Terra; e, por último, a edição do ato institucional nº 9 de 1969, que instituiu rito sumário para desapropriações (Silva, 1971, p.149/250).

O governo Juscelino Kubitschek foi marcado pela consolidação da industrialização brasileira, e este desenvolvimento, enquanto projeto econômico e político, alterou substancialmente a realidade brasileira, inclusive a realidade vivida no campo. A transferência de tecnologia dos países ricos para o Brasil garantiu a consolidação do capitalismo brasileiro através de uma rápida industrialização, através da produção massiva de bens duráveis.

Essas transformações estruturais afetam a organização fundiária de modo contundente. Um fator importante desta modificação foi o êxodo rural, pois a industrialização é eminente urbana. Este trabalho não tem como perspectiva estudar o êxodo rural, mas as condições inóspitas dos conflitos do campo e a apropriação da terra pelos latifundiários, bem como, o aumento das reivindicações e a generalização das exigências políticas por uma legislação agrária, que viabilizasse a reforma agrária no País.

A luta pela terra no Brasil vem de longe. E, em determinados momentos, os conflitos tendem-se a aumentar, nesse período surgem surtos conflituos que tem relação direta com a expansão do capital no campo. E essa expansão nunca é pacífica, uma vez que, para que se possa ter grandes extensões de terra, é necessário que seus antigos ocupantes sejam retirados, e na grande maioria das vezes o foram pela força.

Nessa conjuntura social, estão presentes as respostas do latifúndio através da organização de diversas forças políticas em entidades de luta pela reforma agrária e pela aplicação da legislação trabalhista ao Campo.

Os principais focos desta luta se localizavam em Pernambuco e no Rio Grande do Sul, onde governavam respectivamente Arraes e Brizola. Em Pernambuco, surgiram as Ligas Camponesas (fundadas a partir de 1954), e no Rio Grande do Sul, o MASTER (Movimento dos Trabalhadores sem Terra), e, em todo o país, setores da Igreja Católica e o PCB, que disputam a hegemonia da direção do sindicalismo rural no país, o ápice dessa organização se dá em 23 de novembro de 1963, quando é fundada a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) (Martins, 1995, p. 66/67).

Em 1963, surge o Estatuto do Trabalhador Rural de autoria de Fernando Ferrari (Lei nº 4.214, de 2 de março), revogado em 1973, sendo cumprida uma antiga promessa de João Goulart, e uma antiga reivindicação do sindicalismo rural, e tem como objetivo afastar relações de trabalho com características ainda feudais que existiam no mundo rural brasileiro. Caio Prado Jr, na época, fez o seguinte comentário:

a extensão da legislação social-trabalhista pra a proteção legal do trabalhador rural – até hoje praticamente excluído dessa proteção legal que só vem favorecendo o trabalhador urbano, tem alcance econômico e social que raros diplomas legais tiveram entre nós. Apesar das graves falhas que apresenta a lei promulgada, seus efeitos serão consideráveis, pois se efetivamente aplicada com o devido rigor, promoverá por certo uma das maiores transformações econômicas e sociais já presenciadas nesse País. Podemos dizer que será uma verdadeira complementação da lei que aboliu a escravidão em 1988” (Prado Júnior, 1979, p. 149).

Um fator importante, ressaltado por Martins (1995), é que o desenvolvimento agrícola que foi observado com a expansão do capitalismo no Brasil não trouxe nenhum avanço rumo à reforma agrária, visto que não há distribuição de renda, e sim concentração. Principalmente nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Ocorrem, a partir do Governo de Juscelino Kubitschek, incentivos para que empresas instalem grandes empreendimentos rurais, principalmente na Amazônia. Isso formará grandes latifúndios, que, com sua força econômica, expulsam os pequenos agricultores da terra. Surgindo, assim, o aparecimento de diversos conflitos, principalmente no norte de Goiás (hoje Tocantins), e no sul do Pará. Essa afirmação de José Gomes somente corrobora a tese de Octávio Ianni exposta em “Ditadura e Agricultura” (1986). Ou seja, de que o capital industrial é investido na terra, criando latifúndios de grandes proporções principalmente na Amazônia.

Outro fator político contrário à implementação da reforma agrária seria o

peso político do conservadorismo, naquele período representados pela maioria do PSD (Partido Social Democrático) e pela UDN (União Democrática Nacional) e, nesse período, o principal elemento da luta política era o receio destes partidos do crescimento das forças políticas de esquerda representadas pelo PTB e PCB. Também contrários à reforma estavam organizações como os Sindicatos Rurais, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), e entidades ideológicas e religiosas com a TFP (Tradição, Família e Propriedade). Outro elemento contrário à reforma agrária, segundo José Gomes (1971, p. 179), é a burocracia estatal incrustada nos órgãos promotores da reforma, que na época era o IBRA, posteriormente substituído pelo INCRA.

As discussões acerca da reforma agrária e a questão agrária, há muito existia no Congresso Nacional, segundo Raymundo Laranjeira (1983, p. 84). Os dois projetos mais importantes eram o de Coutinho Cavalcanti, de 1954, que instituía a Reforma Agrária, e o de Nestor Duarte, de 1955, que estabelecia o plano inicial da Reforma Agrária. No entanto, estes projetos foram complementados em 1956, por Último Carvalho. Abrangendo este conjunto de projeto, surgiu o substitutivo de José que é o projeto que norteará as discussões parlamentares a partir de 1959. Até que, em 1962, surge o anteprojeto de Armando Monteiro Filho, e em 1963 o governo o projeto do governo Goulart apresentou o seu projeto, que foi relatado por Plínio de Arruda Sampaio.

Após o golpe, houve empenho somente “em torno só do projeto do grupo oficial de trabalho”, como cita Laranjeira (1981, p. 56), projeto este, encomendado pelo Executivo, que, adendado pelo substitutivo de Milton Campos, que, segundo Laranjeira, acabou a canalizando para a estrutura do Estatuto da Terra em 1964.

Castelo Branco, em outubro de 1964, enviou ao Congresso a Mensagem 33 do Poder Central, de forte conteúdo ideológico, explicitando que a reforma era uma forma de afastar o Brasil do socialismo. A Emenda Constitucional n.º 10/64 inaugura a autonomia legislativa considerada por muitos agraristas como uma verdadeira “certidão de batismo”, desse novíssimo ramo jurídico entre nós (Marques, 2005, p. 35).

O Estatuto da Terra estabelece, como ponto essencial da redefinição fundiária, a colonização das novas áreas, mediante remoção e assentamento de lavradores desalojados pela concentração da propriedade ou removidos de áreas de tensão. A grande extensão disponível será justamente a da região amazônica e partes do Centro-Oeste. Essa foi única válvula de escape para a reforma agrária.

A promulgação do Estatuto da Terra e da Emenda Constitucional n.º 10/64, contudo, em nada alterou o quadro político agrário do Brasil, uma vez que não foram efetivamente aplicados. As únicas exceções observadas no sentido de aplicação do Estatuto da Terra foram os projetos de colonização, que se desenvolveram no Norte do País, mas que, no entanto, não eram acompanhados de quase nenhum incentivo, no sentido de fixar o homem à terra. Dessa forma, o Estatuto serviu apenas como elemento de propaganda política do regime militar, que, a partir da sua promulgação, passou a afirmar que o Brasil tinha uma legislação agrária.

No caso brasileiro, grande parte do tema agrário foi tratado diretamente na Constituição da República. A pressão por constitucionalizar a questão agrária era muito forte (Silva, 1989, p. 31). Histórica e conceitualmente, o debate sobre a reforma agrária e o seu papel na sociedade brasileira teve as seguintes formas: instrumento de desenvolvimento econômico (como foi pensada até a década de 1960); política de controle social e colonização (como passou a ser vista a partir do Regime Militar); política social (como foi definida a partir da constituição de 1988); política ambiental (como parte dos movimentos vem tratando a luta pela reforma agrária neste momento). No entanto, em nenhum momento histórico, houve consenso jurídico ou político sobre sua aplicação, sendo que “poucas questões têm se mostrado tão controversas na política brasileira contemporânea como a reforma agrária.”(Carter, 2010, p.40).

A luta pela terra e de forma mais recente pela reforma agrária bem como atividades camponesas pela reforma agrária no Brasil ocorreram na década de 1950, na empobrecida região Nordeste. Essas mobilizações ganharam mais força durante o início do anos 1960. O primeiro decreto nacional de reforma agrária,

entretanto, foi frustrado dias após sua promulgação pelo presidente João Goulart, pelo golpe militar de 1964. A instauração de um regime autoritário foi apoiada por setores conservadores, em especial os representantes de classe latifundiária. (Carter, 2010, p.37)

Apesar da ascensão da ditadura militar, que teve como elemento de agitação política acabar com os impulsos reformistas, ocorre, contraditoriamente, a promulgação da lei de reforma agrária com avanços progressistas. Apesar de utilizada para promover o programa de colonização na Amazônia, a nova legislação proporcionou aos defensores da reforma – em especial à igreja e aos líderes dos partidos de oposição – a plataforma jurídica para a defesa dos posseiros e para a reivindicação em favor da distribuição de terras. (Carter, 2010, p.38)

A reforma agrária como política pública nunca foi objeto de qualquer consenso político na sociedade brasileira. Sendo sua construção normativa cheia de percalços e sua concretização sempre permeada por entraves e senões. Interessante notar a lição de José Gomes da Silva que, no início da década de 70 do século passado, advertia sobre as dificuldades de se implementar a reforma agrária, pois

através de diversos fatos contemporâneos já mostramos como, utilizando subterfúgios, a contra-reforma procura impedir a mudança da estrutura agrária. Sofisticando fórmulas, equações e complicadores econométricos; alargando o seu âmbito para torná-la inexequível; desmoralizando instituições pela prática do malbarateamento de recursos e da nomeação de milhares de funcionários inúteis; confundindo-a com outros processos não-reformista que drenem recursos à exaustão; essas – e outras – constituem técnicas que a triste história da Reforma Agrária Brasileira registra no capítulo das deformações conceituais. (Silva, 1971, p. 36)

Aos poucos, a reforma agrária foi tomando contornos legislativos e para que se pudesse viabilizar a existência de uma sanção sobre o latifúndio, fez-se necessária a normatização do conceito de *função social da propriedade*, expressão aplicada à propriedade rural em 1964, quando da edição do Estatuto da Terra, que em seu art. 2º, preceitua que

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de

suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Com o advento da Constituição de 1988, ainda tivemos que esperar até edição da Lei da Reforma Agrária (Lei Federal n. 8.626/1993) para vermos as primeiras desapropriações serem efetivadas. Fábio Konder Comparato faz um balanço da realidade agrária do país tendo em vista os vinte anos da promulgação da Constituição Federal, onde considera que ela se resume em duas palavras: desordem e injustiça. Desordem generalizada, no que diz respeito à ocupação do solo rural. Persiste o tradicional apossamento ilícito de terras públicas, sobretudo na Amazônia, com a agravante de que a União ignora o estado que se encontram suas terras devolutas e os Estados incentivam o esbulho e a titulação irregular do solo, por parte de membros influentes das oligarquias locais. (Comparato, 2010, p. 423)

E concluiu asseverando que é forçoso reconhecer que até hoje não tivemos uma autêntica reforma agrária, para a eliminação das injustiças sociais velhas e novas, que se instalam em quase todo o nosso vasto território. Embora a Constituição de 1988 contenha um sistema normativo adequado para a redução do grau de injustiça nas relações entre lavradores e proprietários capitalistas do solo rural, nos últimos anos, verificou-se, em todo o país, um alastramento sensível da violência no campo, ou seja, de assassinios em conflitos agrários e escravização de trabalhadores agrícolas. (Comparato, 2010, p. 423/424)

Hoje ainda seguimos tentando efetivar os comandos legais e constitucionais que orientam a reforma agrária e realizar as expectativas de milhares de camponeses. Não raros comentaristas levantam dados e apontam as dificuldades de se promover a reforma agrária hoje, apontando até o declínio da mesma como política pública. Pois o agronegócio seria uma resposta mais eficaz aos dilemas econômicos existentes no campo. Mas nem só de commodities vive o homem, e temos que considerar que grande parte da alimentação dos brasileiros provém da agricultura familiar.

Somado a isso temos a supervalorização das terras e uma corrida do

capital pela sua apropriação. O que vai exigir como investimento segurança jurídica, ou seja, nenhum capitalista gostaria de investir num negócio que tem em tese a possibilidade de ser desapropriado. Como vimos isso não ocorre com títulos de sociedades anônimas, nem com título de tesouros públicos. Assim a reforma agrária deve ser compreendida dentro do fenômeno de materialização do capital, que exige do Estado segurança jurídica para a sua propriedade, assim as mudanças socioeconômicas que ocorreram no país na última década têm influência direta neste novo contexto da reforma agrária, caracterizado pelo refluxo na luta pela terra com queda principalmente nas ocupações, e como consequência, diminuição do número de novos projetos de assentamentos rurais (DATA LUTA, 2011).

A mudança das condições financeiras do país e o declínio do projeto de reforma têm suas razões econômicas, mas sobretudo se dá pela falta de compromisso das várias esferas do poder público com a realização da Constituição e do Estatuto da Terra. O atual debate em torno do conceito de reforma agrária está baseado no uso de políticas de incorporação de terras para a criação de assentamentos e na insuficiência de políticas de desapropriação que desconcentrem a estrutura fundiária por meio do enfrentamento direto ao latifúndio e ao avanço territorial do agronegócio.

4.1. A distribuição da propriedade.

A propriedade isolada não tem nenhum sentido, seja normativo, seja político ou econômico, pois a propriedade adquire sentido quando é oponível a outro. A propriedade possibilita a coisificação do poder. Talvez a principal justificativa da propriedade hoje seja pela eficiência que ela geraria em face das necessidades em tempo de escassez de recursos. Qualquer organização estatal no mundo tem na maior parte de sua normatividade, dispositivos sobre o direito de propriedade, e o tipo de propriedade de uma determinada sociedade nos dizem muito sobre o direito que ela tem.

A propriedade é um tema muito caro a diversos pensadores. Locke foi um dos primeiros que se debruçou sobre o tema de forma profunda. A ideia fundamental em sua obra é de que a propriedade é justa e natural, quando o

homem a alcança pelo trabalho. Sendo que pelo seu trabalho o homem torna seu direito de propriedade oponível a todos os demais.

A transformação de algo (objeto) da natureza pelo trabalho garante ao homem que o que foi produzido é seu. O seu trabalho destaca o que é de um homem e o que ainda se encontra comum (aquela que deus deu a todos os homens). A idéia central de Locke é de que a propriedade é um direito natural, pois já existia quando o homem vivia no estado de natureza. A propriedade é anterior à sociedade civil. Sua origem residiria na relação concreta entre o homem e as coisas, através do processo de trabalho. Assim, o trabalho é a origem e o fundamento da propriedade.

Para ele Deus, “deu a terra aos filhos dos homens, deu-a para a humanidade em comum” (Locke, 1998, p. 406), proposição que impõe a idéia liberal de igualdade. E o homem seria garantido as coisas “para que possam ser de alguma utilidade ou benefício para qualquer homem em particular” (Locke, 1998, p. 407).

Não há qualquer impedimento a que um homem possa “tomar parte daquilo que é comum e retirá-la do estado em que a deixa a natureza”, pois não se exige o consentimento prévio. Aqui há um problema, pois como sua teoria é uma teoria de justificação ela não explica como os homens que nascem depois terão direito sobre a posse coisas e bens, em especial a terra, somente imaginando uma sociedade que não tivesse que tratar com a escassez.

A ideia de que não é necessário o “consentimento de todos porque a ação do homem sobre a natureza determina um direito natural – o direito de posse que fixa minha propriedade sobre as coisas” (Locke, 1998, p.410), estabelece um desafio para refletirmos a atualidade. Pois para que se satisfaça a idéia de igualdade, seja a de Locke ou do art. 5º da Constituição, será necessário ou imaginar que não há limites (populacionais, ambientais, etc) a possibilidade do homem se apropriar da natureza, ou que obviamente a humanidade possa colonizar outros planetas. O problema concreto é que vivemos numa sociedade com recursos escassos. Podemos então afirmar que a racionalidade baseada na idéia de que “os bens pertençam àqueles que lhes dedicou seu trabalho, mesmo que antes fossem

direito comuns de todos” (Locke, 1998, p.411) não pode ser legitimada hoje.

Para que a terra fosse considerada propriedade o novo direito vigente teve que abolir direitos comunais de acesso à terra e de uso de florestas. Marx, em sua juventude, se deteve ao tema quando comentou as novas legislações que vedavam que o povo pudesse pegar livremente lenha nas florestas comunais. Tal prática era considerada um costume, portanto um direito. A posituação jurídica da propriedade moderna não se ateu a direitos preexistentes (naturais ou não), ou adquiridos, foi imposto. Ellen Wood afirma que as mudanças legislativas sobre propriedade vinha ocorrendo mesmo antes das grandes ondas de expropriação, que ocorreram principalmente nos séculos XVI e XVIII, usualmente associadas com os “cercamentos” (a eles voltaremos adiante), em contraste, por exemplo, com o ocorrido na França, onde uma parcela importante das terras permaneceu por longo período histórico ainda nas mãos dos camponeses. (Wood, 2000, p. 17).

A propriedade moderna passou a outra normatividade, eivada pelo individualismo do Direito Civil e pelas ideias da função social. A ideia de *liberdade igual* com relação ao acesso à propriedade é um dos pontos muito comentados sobre a aplicação da teoria de Rawls. Streck nos lembra que, por fim, como muito bem diz Maria Clara Mello Mota, espera-se que

assim como a propriedade transmutou seu caráter constitucional individualista em instinto de natureza social, *é possível que o Direito - como sistema funcionalmente orientado - venha a gerar-lhe um novo conceito, fundado na emergência de novas realidades a exigirem contínuo reconhecimento, ao lado da necessidade de adequação e de interpretação da legislação com a dinâmica da sociedade.* (Streck, 2002, p. 49)

Adotamos a posição segundo a qual a função social da propriedade é uma das características do direito de propriedade. Isso quer dizer que a função social é da propriedade e só se realiza plenamente quando cumpre sua função social. Essa concepção afasta a visão tradicional, que dispõe que a função social seria limite externo do direito de propriedade.

A colonização brasileira foi organizada juridicamente pela legislação portuguesa, diferentemente dos espanhóis que criaram leis específicas para as colônias. A primeira forma de apropriação da terra no Brasil foi realizada pela concessão de sesmarias por parte o Coroa Portuguesa. Em Portugal as “sesmarias eram aproveitadas para promover a colonização de determinadas zonas fronteiriças” (Raú, 1982, p. 112) o que demonstra o caráter político da lei, no sentido de garantir a soberania do país, e de outro lado a lei vai cumprir outro papel pois é legítimo “concluir que igualmente o rei não deixaria fugir da malha fiscal os bens havidos de sesmaria” (Raú, 1982, p.114).

A Lei das Sesmarias editou normas com o intuito de combater a vadiagem, e fomentar o aproveitamento das terras para o desenvolvimento agrícola. As sesmarias por estas bandas não foram utilizadas com os mesmos objetivos. As sesmarias eram, sobretudo, a garantia de que a mão-de- obra ficasse concentrada no empreendimento rural colonial que era a produção agrícola baseada no trinômio latifúndio-monocultura-escravidão.

No Brasil, a pequena propriedade surge com um produto da luta de classes entre os camponeses sem terra e os latifundiários. A ocupação extralegal se constituiu como o meio que possibilitou o surgimento da pequena propriedade. Em grande medida a agricultura desenvolvida nas grandes fazendas, no séc. XIX e no início do do séc. XX foi incapaz de se sustentar por longo tempo em razão do desgaste do solo causado pela exploração predatória dos recursos, fazendo com que outras terras fossem objeto do cultivo. Deste modo, a pequena propriedade termina por ocupar os territórios desocupados pelos latifundiários.

Interessante notar a constatação de Marés de que a propriedade se trata de um fenômeno recente e é

localizada na prática de concentrar a produção num espaço de terra, e ainda mais recente transformar essa concentração em proveito de uma única pessoa e chamar isso de propriedade (Marés, 2003, p. 12).

Sua perspectiva sobre a temática também aparece no começo da obra, quando diz que a

“propriedade da terra gera males paradoxais porque destrói a natureza com força devastadora e argumenta que mais precisa destruir para dar de comer a desesperado e incontável contingente humano” (Marés, 2003, p. 13).

As lutas e revoluções que levaram a constituição do Estado moderno garantiram posteriormente em seus estatutos jurídicos garantias para a liberdade (com destaque especial para a propriedade), da igualdade. Esses estatutos relegaram a segundo plano direito como os dos indígenas na América, pois tratava de uma relação de liberdade adquirida pelo ser livre e igual anunciado pelo iluminismo.

O debate sobre a propriedade privada envolveu a Igreja Católica que no fim do século XIX, construiu sua doutrina social, para fazer frente à influência crescente dos partidos de orientação marxista. Essa doutrina foi sintetizada na encíclica *Rerum Novarum*. O século XX alterou a correlação de forças sociais e as demandas populares inscreveram nos diplomas legais e Constituições (México – 1917, e Alemanha – 1919) elementos que em tese estabeleceriam limites ao direito de propriedade, no entanto, esta ideia de que a propriedade gera obrigações passou a acompanhar o direito ocidental por todo o século XX, muita vezes não entendida, outra não aplicada, omitida, deliberadamente esquecida, sempre presente nos discursos oficiais e distante das decisões judiciais. (MARÉS, 2003, p. 86)

Por mais que fossem propostas intervenções nos textos constitucionais a propriedade se manteve incólume. Pois, caso o proprietário exerça o seu direito de não usar o imóvel, esse poderá ser desapropriado. E a desapropriação nada mais é do uma forma de manter ou reconstituir o patrimônio do desapropriado. E completa sua crítica afirmando que

com mais precisão ou em termos vagos, reconheceram que a propriedade obriga e a obrigação do proprietário é cumprir determinada função social, com este ou outro nome. (Marés, 2003, p. 89).

Durante o século passado no Brasil e em inúmeros países testemunharam lutas das mais diversas pelo acesso a terra, essa luta não começou no século XX, está presente em vários períodos históricos, no entanto, nenhum outro século testemunhou tanta atenção e luta política em torno da questão agrária quanto o século XX. Em todos os aspectos, o século passado foi sem dúvida a era da reforma agrária *par excellence*, durante a qual diversas políticas de redistribuição de terra foram adotadas em numerosos países. (Carter, 2010, p.46)

E apesar de tantas e intensas lutas e por mais que fossem propostas intervenções nos textos constitucionais a propriedade se manteve incólume. Pois, caso o proprietário exerça o seu direito de não usar o imóvel, esse poderá ser desapropriado. E a desapropriação nada mais é do que uma forma de manter ou reconstituir o patrimônio do desapropriado.

4.2. A reforma agrária na Constituição da República de 1988.

O Direito Agrário surge exatamente como o direito que atribuirá sentido à função social da propriedade. Telga de Araújo assinala que a função social da propriedade está erigida em princípio básico da sua construção dogmática. Princípio presente em todas as legislações agrárias modernas, a ponto de Ballarin afirmar que “este princípio da função social é o fio condutor, o critério fundamental de todas as reformas agrárias”. É sobretudo no campo do Direito Agrário que a noção da função social da propriedade ganha maior significação. No agro é onde as distorções do uso e fruição do direito de propriedade se apresentam mais acentuadas, a gerar injustiças e tensões que, não raro, levam à violação dos direitos humanos. (Araújo, 2000, p. 160)

O Direito Agrário trata sobretudo da escassez, parece estranho falar isso em um país continental como o Brasil, mas assim já era há três séculos atrás. A alimentação no Brasil foi alçada à condição de direito constitucional. O Direito Agrário terá que ampliar seu leque de objetos. Hoje, quando a indústria da cana-de-açúcar faz uma opção entre produzir açúcar e álcool, não é hoje um assunto que interesse ao direito agrário, pelo fato de quando falta álcool nos postos é porque optaram pela produção de açúcar para abastecer os mercados externos. Como diria

o poeta, “os lírios não nascem da lei”, também da lei não nascem os alimentos, mas diferente dos lírios eles devem ser plantados, e sobre esse processo de organização do espaço agrário até a produção é sobre o qual se debruça o Direito Agrário.

Quatro séculos após o início do empreendimento colonial, o funcionamento de nossa atividade agrária pouco mudou, ainda somos um país dependente da exportação de *commodities*, e a forma de sua produção pouco se alterou, pois do antigo trinômio latifúndio-monocultura-escravidão que organizavam a produção do espaço agrícola no país.

O Direito Agrário diferentemente do Direito Civil, tem uma lógica coerente sobre a função social da propriedade, pois garante o direito de propriedade, estabelece condições para que a mesma seja exercida (função social), e em caso de descumprimento da função social a propriedade rural deve ser desapropriada e destinada à reforma agrária. Ou seja, por mais que seja propalada a mudança do conteúdo de direito de propriedade civil, a partir da constitucionalização/publicização deste com surgimento do novo Código Civil (2002) em nada muda o conceito de propriedade, como muitos querem, porque efetivamente não há qualquer sanção àquele que não cumprir a função social. Aqui reside uma diferença substancial entre o Direito Agrário e o Direito Civil que é o fato do Estado poder desapropriar a propriedade e destiná-la a outra pessoa para que dê destinação que cumpra sua função social.

A principal diferenciação jurídica que surge com o Direito Agrário, é do caráter da propriedade, pois apesar de vários dispositivos normativos existentes e anteriores associarem à propriedade uma a função social. Tal idéia só terá uma consequência fática e que dê lógica ao ordenamento quando não cumprida da “função social” possibilita a desapropriação da propriedade.

Alguns, como Marés (2003) dizem que a propriedade quando é desapropriada se mantém, uma vez que ela é paga, no entanto, não há como não dizer que nesse caso ocorre uma sanção objetiva sobre o livre direito de gozo e disposição do

bem. E aqui interessa dizer que isso surge com o Direito Agrário, pois o Direito Civil, seja ele regido pelo Código de 1916, ou o atual que garante a sacralidade da propriedade.

O Direito Agrário se diferencia dos demais subsistemas jurídicos pois: garante a propriedade; lhe imputa uma função social; e caso não cumprida há uma sanção em forma de desapropriação. A desapropriação tem uma finalidade específica, qual seja, para fins de reforma agrária. E é nessa previsão última que o direito agrário encontra seus maiores inimigos desde os mais qualificados, até os mais rasteiros dentro do senso comum. O problema maior não parece ser o fato da propriedade que não cumpre sua função social ser desapropriada, porque, como diz Marés, ela se mantém por outro modo. O fato de ela ser distribuída entre despossuídos parece ser elemento político que traz mais tensionamento à questão.

E por óbvio, aqueles que se posicionam política e socialmente contra a distribuição de terras para despossuídos vão propor suas interpretações jurídicas, suas demandas discursivas. E muitas vezes a reforma agrária circula nesse ambiente de confinamento discursivo (Streck, 2001,p. 225).

Durante o século XX muitas foram as alterações na correlação de forças sociais e as demandas populares inscreveram nos diplomas legais, e Constituições (México – 1917, e Alemanha – 1919) elementos que em tese estabeleceriam limites ao direito de propriedade, no entanto, esta ideia de que a propriedade gera obrigações passou a acompanhar o direito ocidental por todo o século XX, muitas vezes não entendida, outra não aplicada, omitida, deliberadamente esquecida, sempre presente nos discursos oficiais e distante das decisões judiciais. (Marés, 2003, 86)

Na obra de Marés, há uma contundente crítica à ideia de que a desapropriação é uma interferência na propriedade privada. Em sua visão, a desapropriação nada mais é do que a recomposição do patrimônio do proprietário, portanto não haveria alteração da propriedade, mas sim do uso da terra, que a seu ver é que cumpre a função social e não a propriedade. A função social deve corresponder ao início da distribuição de cargas sociais, ou seja, de previsão de

que ao direito subjetivo da apropriação também correspondem deveres. Nessa esteira, passa-se a entender que esse direito subjetivo tem destinatários no conjunto da propriedade, de modo que o direito de propriedade também começa a ser lido como direito à propriedade. Gera, por conseguinte, um duplo estatuto: um de garantia, vinculado aos ditames sociais, e outro, de acesso. (Fachin, 2003, p. 289)

Jacques Távora Alfonsin (2002) afirma que a função social da propriedade liga-se ao dever do direito de propriedade de realizar finalidades próprias, “que outras não são do que as de satisfazer necessidades primárias e vitais do tipo pão e casa, para todos”. É o mesmo autor (Alfonsin, 2002) que esclarece a “substância” da função social, assim: não existe necessidade mais absoluta, geral e urgente, em nosso país, do que a de saciar a fome de milhões de brasileiros pobres, que continuam à espera do cumprimento das disposições legais justamente as que acabam por serem consideradas meramente ‘programáticas’... Esse tipo de ‘realismo’ conformista com as conveniências de um mercado crescentemente excludente, que sempre adapta as pessoas às suas injunções em vez de fazer o contrário, encobre o fato subtraído e mais do que provado (...) de que nem o Poder Público, muito menos o livre mercado relacionados com a disposição da terra em nosso país, têm-se deixado interpelar por direitos humanos fundamentais cujo respeito, insiste-se, constitui a própria ‘substância’ do dever inerente à função social da propriedade.

Já a propriedade que não cumpre sua função social é considerada nociva, pois direta ou indiretamente prejudica tanto a coletividade como àqueles que nela vivem. O ordenamento jurídico brasileiro prevê que essa propriedade deve ser desapropriada e destinada a reforma agrária.

O Estado brasileiro reformulado, ou refundado pela Constituição de 1988, tem como fim colocar em prática os princípios e objetivos constitucionais e realizar antigos anseios políticos e sociais há muito reivindicados, entre esses a garantia do acesso à terra através da reforma agrária. Tal pressuposto constitucional aparece num momento histórico de amplo questionamento das práticas sociais ligadas à produção e acumulação capitalista e sua relação com o meio ambiente e suas formas de reprodução, que se caracterizam pela concentração da propriedade

rural, por uma anunciada crise mundial de alimentos, que se estende por diversas áreas da sociedade, e diversos conflitos relacionados à organização de políticas agrícolas e de meio ambiente.

Longe de perder sua atualidade, a questão agrária, em tempos de decomposição ecológica e social, se reveste da maior complexidade. Ao mesmo tempo, a concretização do inteiro teor da Constituição é uma das exigências de legitimação da própria democracia brasileira, uma vez que esta deve ser percebida não somente como um conjunto de regras do jogo (como no conceito mínimo de democracia dos neoliberais), mas como um conjunto de regras voltadas para a busca de finalidades constitucionais. Certamente, os impasses que se apresentam na presente quadra histórica, exigem dos juristas um esforço teórico maior para compreensão do que está em jogo. Acreditamos que John Rawls, cuja obra tem recebido atenção de vários autores brasileiros, pode nos fornecer pistas importantes para o equacionamento da nossa questão agrária.

Desse modo, podemos analisar o conceito de função social da propriedade rural, que em tese deveria garantir a efetividade do Estado de Direito e o acesso à terra. Rawls ainda expõe que “os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos à negociação política ou cálculo de interesses sociais” (Rawls, 2000a: 4) garantindo possibilidade às gerações futuras de terem acesso a bens que estão cada vez mais escassos (como a água e a terra) e a direitos primários (como educação). E mais a justiça social ser compreendida como chave hermenêutica para nos debruçarmos sobre as potencialidades interpretativas das questões relacionadas a distribuição de terras e da reforma agrária, e as demais políticas públicas relacionada à manutenção do assentado nos projetos.

O Direito Agrário foi constitucionalizado em 1964, como uma resposta reacionária às tensões sociais e políticas advindas das duas décadas anteriores. No entanto, esta constitucionalização não significa, que mesmo sendo complementado pela votação do Estatuto da Terra dez dias depois.

A principal diferenciação jurídica que surge com o Direito Agrário, é do caráter da propriedade, pois apesar de vários dispositivos normativos existentes e

anteriores associarem à propriedade uma a função social. Tal ideia só terá uma consequência fática e que dê lógica ao ordenamento quando o não cumprimento da “função social” possibilita a desapropriação da propriedade.

O proprietário deve então utilizar a propriedade rural, dar-lhe um fim produtivo. A manutenção da propriedade sem a observância de sua destinação social impede a concretização de direitos fundamentais, que são estabelecidos na Constituição de 1988, como direito à moradia, à alimentação, ao trabalho. Portanto, aponta-se de uma maneira bastante consolidada na teoria jurídica pátria que a propriedade tem deveres. Estes deveres abarcam dimensões complementares na esfera econômica, humana e ambiental. Quando a propriedade garante a satisfação das necessidades econômicas da coletividade (em especial a produção de alimentos), garante a proteção dos trabalhadores rurais, garantindo a qualidade de vida tanto dos empregados como dos proprietários, e por último preserva o meio ambiente que a cerca. Esta propriedade ao mesmo tempo cumpre sua função social e cumpre os objetivos maiores previstos em nossa Constituição que são a concretização de uma sociedade justa, livre e solidária, em coerência com os fundamentos da cidadania e da dignidade humana, e com os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Já a propriedade que não cumpre sua função social é considerada nociva, pois direta ou indiretamente prejudica tanto a coletividade como àqueles que nela vivem. O ordenamento jurídico brasileiro prevê que essa propriedade deve ser desapropriada e destinada à reforma agrária.

Discorrer acerca da reforma agrária remete à preocupação com a reestruturação fundiária, ao mesmo tempo em que traz à colação a importância de dotar os beneficiários da mesma dos meios necessários ao pleno exercício da atividade agrária, o que se dará através da implementação de uma política agrícola ou política de desenvolvimento rural factível e satisfatória. Contudo, sem perder o horizonte do tema proposto, cabe prelevar a “finalidade precípua” da reforma agrária, qual seja: “atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (art. 1º, § 1º, do Estatuto da Terra).

E continua, ressalta Benedito Ferreira Marques que “essa é a razão por que alguns autores afirmam que o fundamento da Reforma Agrária é a ‘Justiça Social’. Outros assinalam que são dois os fundamentos: a) igualdade de oportunidade de acesso à terra (democratização da terra); e b) fazer a terra cumprir a sua função social”. Parece claro que também esta segunda corrente de opinião está enfocando a justiça, tanto do ponto de vista da justiça distributiva quanto da justiça social. Até porque, como bem lembra André Franco Montoro, “os princípios da justiça distributiva inspiram planos de reforma agrária urbana, tributária, educacional”, por propiciar a repartição proporcional do bem comum, garantindo a cada um e a todos, por via de consequência, uma parcela deste mesmo bem comum, ideia que cinge-se com a noção de justiça social à medida em que se deve entregar à sociedade o que lhe é devido para a promoção do bem comum. (Barroso, 2004, p. 93)

Portanto, a reforma agrária compõe a unidade de sistema constitucional. Encerra, em seu bojo, um ideal de justiça social. Porém sua função mais importante é garantir a limitação ao direito do proprietário “de não usar” a terra. Dessa forma, o proprietário que opta por não utilizar adequadamente sua propriedade pode vê-la desapropriada, o que dá coerência ao sistema proposto na Constituição e no Direito Agrário.

A “Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária” foi determinada em nossa Constituição nos artigos 184 até 191. A presença de uma política voltada para o campo na Constituição foi fruto de intensos debates, e talvez tenha sido o assunto mais controverso em todo processo constituinte. O texto aprovado abriga vários institutos jurídicos agrários fundamentais que junto a outros institutos constitucionais e legais visam a efetividade aos objetivos da Constituição, bem como aos seus fundamentos. Isso entendendo o art. 3º da Constituição como uma *cláusula transformadora*, que modifica toda a teleologia constitucional.

O Direito Agrário saiu fortalecido no processo de elaboração da Constituição principalmente pela inclusão da reforma agrária no texto, que nos remete à

preocupação com a reestruturação fundiária, ao mesmo tempo em que traz à colação a importância de dotar os beneficiários da mesma dos meios necessários ao pleno exercício da atividade agrária, o que se dará através da implementação de uma política agrícola ou política de desenvolvimento rural factível e satisfatória. Contudo, sem perder o horizonte do tema proposto, cabe prelevar a “finalidade precípua” da reforma agrária, qual seja: “atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (art. 1º, § 1º, do Estatuto da Terra). Ressalta Benedito Ferreira Marques que “essa é a razão por que alguns autores afirmam que o fundamento da Reforma Agrária é a ‘Justiça Social’. Outros assinalam que são dois os fundamentos: a) igualdade de oportunidade de acesso à terra (democratização da terra); e b) fazer a terra cumprir a sua função social”. Parece claro que também esta segunda corrente de opinião está enfocando a justiça, tanto do ponto de vista da justiça distributiva quanto da justiça social. (Barroso, 2004, p. 93)

A concretização da Constituição de 1988 depende, a nosso ver, do esforço de legitimação permanente de seu conteúdo, por meio de ações discursivas, dentre elas, a busca da fundamentação filosófica, da efetivação da justiça social e, especialmente, da reforma agrária.

Os critérios são constitucionalmente garantidos e estão descritos no art. 184 e 198 da Constituição. Se realmente estão claros e constitucionalmente descritos porque ainda a reforma agrária é uma política de difícil implementação? E aqui devemos responder que a implementação depende da compreensão da mudança do paradigma constitucional e de que o Estado brasileiro através de seus governos descumpra sistematicamente a normatividade legal e constitucional posta.

4.3. A desapropriação do imóvel rural.

Muitos textos agraristas trazem a ideia de que a desapropriação para fins de reforma agrária seria um princípio integrador da disciplina Direito Agrário e teria um *status* de princípio constitucional. Assim, afirmam existir um “princípio da desapropriação”, que inclui as vedações à desapropriação (alguns tratam as vedações como um princípio autônomo - como por exemplo Umberto Machado Oliveira (2004).

Uma questão a ser analisada aqui é se existem princípios constitucionais do Direito Agrário independentes dos princípios gerais da disciplina. Entendemos *a priori* que os princípios constitucionais têm que estar contidos nos princípios gerais de uma determinada disciplina.

Para melhor compreendermos o problema, temos que nos certificar do que queremos dizer, quando dizemos princípios. Porque se uma norma é um princípio ela cumpre no ordenamento jurídico uma função diferente de outra norma como as regras. A diferença é que os

Princípios valem, regras vigem; os princípios, enquanto valores fundamentais, governam a Constituição, o regime e a ordem jurídica. Não são (os princípios) apenas a lei, mas o Direito em toda sua extensão, substancialmente, plenitude e abrangência. Os princípios se medem normativamente, e a importância vital que assumem para os ordenamentos jurídicos se torna cada vez mais evidente, sobretudo se lhes examinamos a função de presença no corpo das Constituições contemporâneas, onde aparecem como os pontos axiológicos de mais alto destaque e prestígio com que fundamentar na Hermenêutica dos tribunais a legitimidade dos preceitos da ordem constitucional. (Streck, 1999, p. 215-216)

O trabalho elaborado por Ronald Dworkin, a partir de sua obra “Levando os Direitos à Sério”, foi fundamental para ampliar a discussão sobre a Constituição que

passa a ser encarada como um sistema aberto de princípios e regras, permeável a valores jurídicos suprapositivos, no qual as ideias de justiça e de realização dos direitos fundamentais desempenham um papel central. A mudança de paradigma nessa matéria deve especial tributo à sistematização de Ronald Dworkin” (Barroso, 2009, p. 330).

Dworkin, ao dialogar com a obra de H. L. Hart, sobre a distinção e caracterização de princípios e regras estabeleceu uma importante polêmica. E um primeiro tópico relevante nessa polêmica é o qual ele enumera a distinção feita por Hart entre normas primárias e secundárias, sendo que as

regras primárias são aquelas que concedem direitos ou impõe obrigações aos membros da comunidade. (...) As regras que determinam como o Congresso é composto e como ele promulga leis são exemplos de regras secundárias. (DWORKIN, 2007, p. 31)

Uma advertência inicial logo aparece no estudo de Dworkin, pois

podemos tratar os princípios jurídicos da mesma maneira que tratamos as regras jurídicas e dizer que alguns princípios

possuem obrigatoriedade de lei e devem ser levados em conta por juízes e juristas que tomam decisões sobre obrigações jurídicas. Se seguirmos essa orientação, deveremos dizer que nos Estados Unidos ‘o direito’ inclui, pelo menos, tanto princípios como regras” (DWORKIN, 2007, p. 46-47)

Tal exemplo também se materializa no Brasil e de forma mais acentuada após a Constituição de 1988, em que os juristas passaram a dar especial atenção aos princípios. Porém, a afirmação de que tanto princípios como regras compõe o direito, não é pretexto para que deixemos de distingui-los, sendo esta uma tarefa complexa, porquanto

a diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão. (Dworkin, 2007, p. 39).

E ainda

a distinção lógica entre regras e princípios aparece mais claramente quando consideramos princípios que nem mesmo se assemelham a regras (...) Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão do peso ou da importância. Quando os princípios se inter cruzam (...), aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. (Dworkin, 2007, p. 42).

Umberto Machado de Oliveira entende, em sua obra “Princípios do Direito Agrário na Constituição Vigente”, que haveria um Princípio da Desapropriação Para Fins de Reforma Agrária, bem como um Princípio da Vedação da Desapropriação do Imóvel Rural Produtivo e da Pequena e da Média Propriedade Rural, princípios esses que não se chocariam, pois não haveria incompatibilidade

entre os arts. 184 c.c. o 186, incs. I a IV, e o 185, todos da Constituição Federal. A interpretação deve ser conjugada no sentido de que a propriedade produtiva não poderá ser objeto de desapropriação, desde que esteja cumprindo a sua função social. (Oliveira, 2004, p. 187)

E complementa

Portanto, a propriedade produtiva não pode ser objeto de desapropriação, desde que esteja cumprindo a sua função social, o que soa aparente redundância da Lei Maio. Pois se a propriedade cumpre a sua função social, é produtiva, e se é produtiva cumpre sua função social, e, em ambas as hipóteses, não pode ser objeto de desapropriação. Por isso denominamos como o aspecto negativo da intervenção do Estado na propriedade rural privada. (Oliveira, 2004, p.196)

Interessante a observação de Dworkin de que “a regra não existe antes do caso ser decidido” (2007, p. 46), o que é perfeitamente aplicável à situação, pois, aqui, entendemos que se há princípios constitucionais a serem observados, eles são o do Direito de Propriedade e da Função Social da Propriedade. A desapropriação nunca poderia ser um princípio, pois está vinculada à observância da produtividade, que é a primeira regra observada quando os casos chegam aos tribunais.

Os princípios teriam outro sentido no ordenamento,

de modo que faz sentido perguntar que peso ele tem ou quão importante ele é. As regras não tem essa dimensão (...) as regras são funcionalmente importantes ou desimportantes. Nesse sentido, uma regra jurídica pode ser mais importante que outras porque desempenha um papel maior ou mais importante na regulação do comportamento. (...) de tal modo que se duas regras estão em conflito, uma suplanta a outra em virtude de sua importância maior. Se duas regras entram em conflito, uma delas não pode ser válida. (Dworkin, 2007, p. 42).

Ocorre que, *a priori*, há uma questão complexa para a aplicação da teoria de Dworkin no Brasil. Segundo Streck (2008, p. 315) Dworkin sustenta que a indeterminação de regras jurídicas obriga a recorrer a direitos ou argumentos principiológicos que se encontram fora da ordem jurídica positiva, não podendo, assim, ser identificados por meio de regra de reconhecimento, em sistemas jurídicos como o brasileiro essa questão assume outra dimensão, isto é, a Constituição abarca em seu texto um conjunto principiológico que contém a co-originariedade – e nisso Habermas tem inteira razão – entre direito e moral, isto é, aquilo que Dworkin parece buscar ‘fora’ do sistema, já está contemplado em Constituições fortemente compromissárias e sociais como a brasileira.

Assim, entendemos que a visão de que a Constituição encerra promessas a serem cumpridas ainda é um paradigma vigente para interpretação constitucional e

orienta o cumprimento dos objetivos contidos na Constituição, pois

É de improrrogável urgência tornar realidade o cumprimento integral dos objetivos da República Federativa do Brasil da forma como estatuídos no art. 3º, da Constituição Federal. Isto porque, direcionados a garantir a cada um dos membros da sociedade os qualitativos da dignidade da pessoa humana e da cidadania, assim como a conduzir à propalada “qualidade de vida”, e que não serão alcançados enquanto não forem eliminadas as desigualdades sociais latentes e efetivado um pensamento social coletivo (decorrente de um processo evolutivo individual) ancorado no bem-estar e na justiça social. (Barroso, 2004, p. 101)

Acreditamos que fazer reforma agrária pode ter vários sentidos, mas sobretudo do ponto de vista jurídico fazer reforma agrária é um processo de interpretar/aplicar as normas contidas nos art. 184, 185 e 186 da Constituição Federal. E sobretudo cumprir o programa constitucional de 1988 em todas as suas dimensões. No entanto, a aplicação desses dispositivos não é uma tarefa fácil. A análise jurídica dos critérios de insuscetibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, prevista no art. 185, e a caracterização da função social da propriedade rural prevista no art. 186 se reveste de debates duríssimos que são levados a todas as instâncias do judiciário, invadem a política e a mídia, e com certeza geram uma enormidade de opiniões jurídicas sérias ou não.

4.4. Interpretação constitucional e a reforma agrária no Brasil.

As ideias desenvolvidas por José Joaquim Gomes Canotilho no sentido de afirmar o caráter *Dirigente* das Constituições do pós-guerra, e sua proposta de uma constituição dirigente representa um projeto pragmático de limitação dos poderes de questionar do legislador, da liberdade de conformação do mesmo, de vinculação deste aos fins que integram o programa constitucional: o legislador não tem absoluta liberdade de conformação, antes tem de mover-se dentro do enquadramento constitucional. Não basta que a legislação infraconstitucional e o conjunto de políticas públicas do Estado não contrariem a Constituição, quando efetuamos um juízo negativo de validade, mas sim é preciso que cada texto legal e cada política pública formulada *atuem decididamente para a realização do programa constitucional*. O legislador infraconstitucional – bem como todos os agentes políticos e administrativos em suas tarefas institucionais – não podem assumir uma posição de neutralidade em face da Constituição: a imperatividade da Constituição

ocupa cada nicho do ordenamento jurídico. O que nos remete a discussão dos critérios de justiça que devem embasar a busca de uma sociedade bem ordenada, nos termos de Rawls ou como posto no art. 3º da Constituição da República de 1988: a construção de uma sociedade livre, justa e solitária, a erradicação da pobreza e a marginalização e das desigualdades sociais e regionais.

A difundida ideia desenvolvida por José Joaquim Gomes Canotilho de *Constituição Dirigente* foi e é muito bem recebida no Brasil. A proposta de uma constituição dirigente representa um projeto pragmático de limitação dos poderes de questionar do legislador, da liberdade de conformação do mesmo, de vinculação deste aos fins que integram o programa constitucional: o legislador não tem absoluta liberdade de conformação, antes tem de mover-se dentro do enquadramento constitucional. Não basta que a legislação infraconstitucional e o conjunto de políticas públicas do Estado não contrariem a Constituição, quando efetuamos um juízo negativo de validade, mas sim é preciso que cada texto legal e cada política pública formulada *atuem decididamente para a realização do programa constitucional*. O legislador infraconstitucional – bem como todos os agentes políticos e administrativos em suas tarefas institucionais – não podem assumir uma posição de neutralidade em face da Constituição: a imperatividade da Constituição ocupa cada nicho do ordenamento jurídico.

A Constituição Dirigente se caracteriza pelas teses desenvolvidas, por JJ Gomes Canotilho e Vitor Moreira, a partir da década de 70 do século passado, após a Revolução dos Cravos e a consolidação da democracia portuguesa. Uma constituição não é considerada a priori como *Dirigente* ou não, a denominação Dirigente deve estar inserida numa Teoria da Constituição que se caracterize com uma teoria material e substancialista da constituição, e uma constituição é *Dirigente*, segundo Bercovici, quando

busca racionalizar a política, incorporando uma dimensão materialmente legitimadora, ao estabelecer um fundamento constitucional para a política. O núcleo da ideia de Constituição Dirigente é a proposta de legitimação material da Constituição pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional. Em síntese, segundo Canotilho, o problema da Constituição Dirigente é um problema de legitimação. *In*

["http://www.scielo.br/pdf/ln/n61/a02n61HYPERLINK20%,
acessado em 13/9/2015.](http://www.scielo.br/pdf/ln/n61/a02n61HYPERLINK20%,)

Mesmo com a profícua produção intelectual em torno do conceito e da utilização do conjunto de idéias que compõe a *Constituição Dirigente* sua recepção em nosso país se dá em torno de uma ferrenha

batalha ideológica em torno da Constituição de 1988 é cada vez mais acirrada. As críticas conservadoras todas podem ser solucionadas, formalmente, por uma hermenêutica constitucional leal à Constituição. Mas só isto não basta. Para resistir às críticas e tentativas de enfraquecimento e desfiguração da Constituição de 1988 é necessário sair do instrumentalismo constitucional a que fomos jogados pela adoção exageradamente acrítica da Teoria da Constituição Dirigente, que é uma Teoria da Constituição auto-centrada em si mesma. A Teoria da Constituição Dirigente é uma Teoria "auto-suficiente" da Constituição. Ou seja, criou-se uma Teoria da Constituição tão poderosa, que a Constituição, por si só, resolve todos os problemas. (Bercovici, 2006, p. 248/249)

Ocorre que o constitucionalista português tem feito ao longo do tempo uma gradual reformulação de sua teoria, tendo se afastado da ideia de *Constituição Dirigente*. juristas brasileiros se sentiram órfãos de seu mestre e organizaram um profundo debate em torno do tema. Muitos sustentam que

se o conceito de Constituição Dirigente perdeu força e necessidade na Europa, em um país de desenvolvimento tardio como o nosso, continuava necessário. Em resposta às interpelações feitas pelos brasileiros, Canotilho respondeu que a necessidade de uma teoria como a da *Constituição Dirigente*, seria respondida por um triângulo dialético e que a solução seria constatada a partir da solução de três perguntas: 1) O Estado resolveu os problemas da Segurança da Liberdade (violência física)?; 2) O Estado resolveu o problema da desigualdade política (igualdade de acesso)?; 3) O Estado resolveu o problema da pobreza? Se a resposta for negativa a essas questões, a Constituição Dirigente seria um modelo necessário (Aula Magna dada por Lênio Streck no STF. Disponível em <http://youtube.com/watch?v=HJmrJ41dMKcHYPERLINK>, acessado em 13/9/2015).

Assim, entendemos que a visão de que a Constituição encerra promessas a serem cumpridas ainda é um paradigma vigente de interpretação constitucional e orienta o cumprimento dos objetivos contidos na Constituição, pois

é de improrrogável urgência tornar realidade o cumprimento integral dos objetivos da República Federativa do Brasil da forma como estatuidos no art. 3º, da Constituição Federal. Isto porque, direcionados a garantir a cada um dos membros da sociedade os qualitativos da dignidade da pessoa humana e da cidadania, assim

como a conduzir à propalada “qualidade de vida”, e que não serão alcançados enquanto não forem eliminadas as desigualdades sociais latentes e efetivado um pensamento social coletivo (decorrente de um processo evolutivo individual) ancorado no bem-estar e na justiça social. (Barroso, 2004, p. 101)

A reforma agrária prevista no Capítulo de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária na Constituição é um meio de erradicar a pobreza, pois é uma das políticas públicas para gerar trabalho e renda, o que é diferente de uma política pública de renda mínima (como a Bolsa Família), pois nestas se garante apenas a renda, enquanto na reforma agrária se garante direitos fundamentais sociais, como o direito ao trabalho, à alimentação e à moradia. E esse é o objetivo do 2º Plano Nacional de Reforma Agrária, que prega a necessidade de avanços na ordem constitucional estabelecida pelo texto constitucional, no que diz respeito à proteção ao direito de propriedade e ao próprio contorno jurídico do Programa de Reforma Agrária abrigado pelo capítulo III, Título VII, da CR/88.

Uma constituição só pode ser chamada assim se limitar o arbítrio e distribuir justiça social, além de observar seus objetivos. Afirmar o programa constitucional, em especial sobre a questão agrária deve nos remeter a responder as modificações ocorridas no campo nas últimas décadas. E também a ampliação e o acesso do povo às políticas públicas do Estado brasileiro tal como descrito na Constituição. Acreditamos que as políticas públicas não podem ser distribuídas apenas no meio urbano.

Vivemos tempo de crise do constitucionalismo, do positivismo, e de importações jurídicas indevidas. É uma tarefa de nosso tempo afirmar a Constituição, o Estado democrático de direito e superar o paradigma positivista. Utilizar a teoria de John Rawls para analisar a questão agrária brasileira, vislumbrando suas potencialidades éticas e jurídicas, bem como seus conceitos descritivos pode nos levar a achar caminhos para os percalços apontados acima. Isso lembrando que este diálogo deve ser feito dentro da teoria da constituição.

4.5. A reforma agrária e a teoria de Rawls.

Existem duas maneiras de reformar a estrutura agrária de um país: pela revolução ou pela intervenção do Estado no mercado de terras. Esta segunda modalidade é que se costuma chamar de reforma agrária.

Revolução Agrária foi o que fez Emiliano Zapata, no México, nos primeiros anos do século XX. Ele e o "Ejército Libertador del Sur" não esperaram nenhuma lei ou decreto para repartir terras. Montaram em seus cavalos e passaram a incendiar as usinas de açúcar que haviam usurpado as terras comunais de seus ancestrais. Processos da mesma natureza ocorreram na China e na Bolívia.

Reforma Agrária, por outro lado, são programas de distribuição de terras promovidos pelo Estado com os mais variados objetivos.

Depois da 2ª Guerra Mundial, muitos Estados engajaram-se em programas de reforma agrária. Na maioria dos casos, o objetivo era modernizar a estrutura agrária de seus países, a fim de possibilitar a penetração das relações capitalistas de produção no campo.

Segundo Sampaio, no Brasil, a primeira proposta de reforma que chegou a figurar na agenda política do país - a proposta do presidente João Goulart - centrava a necessidade da medida na predominância de relações pré-capitalistas no campo brasileiro.

A agricultura brasileira, naquela época, não era capaz de responder a tempo aos aumentos da demanda alimentar urbana. Isto gerava inflação. Por outro lado, o baixo padrão de consumo da população rural funcionava bloqueava a expansão da produção industrial brasileira.

Desde 1984, porém, a reivindicação da população rural e o argumento dos defensores da reforma são de outra natureza. O que se tem afirmado é que o maior defeito da estrutura agrária brasileira consiste em ser uma verdadeira máquina de criar pobreza. Basta dizer que todos os programas tentados até hoje com a finalidade de diminuir essa pobreza esbarraram no obstáculo principal: a concentração da propriedade da terra.

Como cediço, a concentração da terra gera relações econômicas, sociais e políticas que subordinam totalmente a população do campo a um reduzido número

de grandes proprietários. Essa subordinação possibilita o aviltamento do ganho dos pequenos proprietários e dos salários dos trabalhadores sem terra a níveis tão baixos que ferem, não apenas os princípios da democracia, mas também o princípios da solidariedade humana. Está comprovado, por exemplo, que, na região das usinas de açúcar mais modernas do país, há trabalhadores que morreram de fadiga, em razão do baixíssimo preço pago pelo corte de cana. Também não se necessita nenhum levantamento mais trabalhoso para comprovar que a população do campo é a que vive em piores condições de habitação, de alimentação, de atenção à saúde, de escolaridade.

A teoria da justiça de Rawls propõe uma participação eficaz das instituições e do poder público no combate às iniquidades, exigindo a intervenção social ativa dos organismos públicos responsáveis em criar e gerir políticas públicas que amenizem as gritantes diferenças sociais. Segundo Rawls, cabe ao Estado uma intervenção redistributiva para com os mais desfavorecidos. Nesse sentido, como instituição maior, é papel do agente estatal garantir as condições mínimas para que o indivíduo possa viver harmonicamente com os outros.

Determinar um esquema equitativo para a apropriada distribuição da terra é papel dos cidadãos e das instituições sociais. Para Rawls, os princípios da justiça deveriam ser aceitos por pessoas racionais como sendo os alicerces éticos para se regular a estrutura básica da sociedade, ou seja, a equidade seria a forma como o sistema institucional distribui benefícios e encargos numa sociedade.

Cabe a uma sociedade bem ordenada garantir às pessoas uma lista de bens primários, como renda, riquezas, oportunidades de acesso a posições de autoridades e cargos valorizados pela sociedade. Se tais bens não forem equitativamente distribuídos, a liberdade não teria o mesmo valor para todos, pois exige o acesso igualitário a um mínimo de benefícios sociais. Rawls salienta que, embora esse mínimo possa variar conforme a concepção de pessoa de uma sociedade, sem ele não se poderia falar de dignidade ou de uma base objetiva para a construção da autoestima das pessoas.

Tomando como referência a justiça como equidade, a teoria de Rawls contribui para a dinâmica da reforma agrária, por defender a ideia de que a sociedade deve ser um empreendimento cooperativo, fundado na ética da reciprocidade, que determina a participação dos cidadãos, no sentido de contribuir para manter bem ordenada, justa e estável a sociedade da qual eles se beneficiam. “Não devemos lucrar com os trabalhos cooperativos dos outros sem que tenhamos contribuído com nossa cota justa.” (RAWLS, 2000, p.120) Com isso, Rawls mostra que todos os cidadãos têm o dever e a obrigação ética de contribuir na promoção do bem comum, como a reforma agrária. O dever moral leva-nos a promover instituições justas independentemente de nossos atos voluntários.

Os critérios de reciprocidade não se traduzem em apenas garantias formais, mas viabilizam o acesso efetivo aos direitos, liberdades e oportunidades moralmente reconhecidas como base para o estabelecimento de uma sociedade justa. A devida distribuição de terra visando a um equilíbrio distributivo eficiente, estável e justo torna-se uma exigência moral.

O princípio da diferença não propõe a reparação de perdas sociais pura e simplesmente ou contrabalançar as desvantagens para produzir uma igualdade equitativa. Rawls o concebe como um dispositivo balizador das iniquidades, utilizado em benefício de todos os membros, pois considera a sociedade um sistema de cooperação para a vantagem de todos. Em nome do princípio da diferença, propõe um investimento maior em políticas sociais a fim de melhorar as expectativas dos desfavorecidos. Dessa forma, aqueles que, devido a seus talentos naturais recebessem mais recursos, deveriam revertê-los em proveito dos menos afortunados.

Nesse sentido, justifica-se a expressão de Rawls: “então, o princípio da diferença é uma concepção fortemente igual no sentido de que, se não houver uma distribuição que melhore a situação de ambas as partes [...] deve-se preferir a distribuição igual”. (1997, p. 80) Portanto, com a introdução do princípio da diferença, Rawls preocupa-se com os indivíduos que têm menos oportunidades e que precisam mudar sua situação. Proporcionando ocasiões em que todos ganhem, mesmo sendo sujeitos em situações diferentes, permite a construção de uma sociedade justa

segundo princípios válidos para todos.

Enfatizando o tema da justiça, a teoria rawlsiana ressalta que o sistema solidário está articulado entre os indivíduos em torno da ideia de reciprocidade, isto é, o resultado beneficia a todos os que cooperam, seja na forma de bens, seja de cargos. Embora os termos da cooperação sejam mais adequados para pequenos grupos e menos para a cooperação social, Rawls pensa a sociedade como uma grande estrutura colaborativa envolvendo o conjunto das instituições. Sendo a estrutura básica da sociedade o objetivo principal da justiça, podemos concluir, com fundamento na teoria de Rawls, que a capacidade de cooperar é condição essencial para a reforma agrária no Brasil.

A compreensão desse ponto da teoria de Rawls coaduna-se com o que afirma Pereira: “O básico é direito indisponível (isto é, inegociável) e incondicional de todos, e quem não o tem por falhas do sistema socioeconômico terá que ser ressarcido desse déficit pelo próprio sistema em cooperação.” (2000, p. 35)

O conceito de solidariedade não se confunde com caridade ou filantropia, apresentando-se como nova maneira de pensar a sociedade e sua relação com o Estado. Nesse sentido, Farias (1998, p. 190):

A partir do século XIX, quando se fala em solidariedade, pretende-se, com essa palavra, designar uma nova maneira de pensar a relação indivíduo-sociedade, indivíduo-Estado, enfim, a sociedade como um todo. É somente no fim do século XIX que aparece a lógica da solidariedade como um discurso coerente que não se confunde com caridade ou filantropia.

Na sociedade contemporânea, o homem necessita de um espaço coletivo solidário que lhe proporcione o bem estar social. Segundo Terra e Pellegrini (2013, p. 89):

A solidariedade, princípio firmado pela dogmática jurídica no século XX, apresenta-se, na atualidade, com uma missão difícil, que passa por solidificar a democracia, humanizar as relações, conduzir o indivíduo à reflexão e concretizar a dignidade da pessoa humana.

Deveras, a efetivação dos direitos sociais pressupõe uma nova maneira de pensar a ciência jurídica a partir do princípio da solidariedade, que orienta o direito

em um sentido de valor, revelando que o reconhecimento da dignidade humana é uma forma de preservação da vida e da liberdade com igualdade e que, preceitos como justiça, ética e valor da pessoa humana constituem a base fundamental para que o direito seja efetivamente um fator de transformação social.

Por derradeiro, entendemos que o ponto alto da teorização de Rawls foi a de caracterizar a democracia como sendo irrenunciável, isto é, como um sistema seguro no qual se podem estabelecer procedimentos a partir do próprio interior da sociedade, em que cada cidadão tome consciência do seu papel social diante dos demais e das instituições. A preocupação de Rawls centra-se no que considera o Estado de bem-estar social, que traz presente um padrão mínimo de condições, abaixo do qual não é possível considerar e pensar uma sociedade justa, isto é, o acesso equitativo aos bens primários, dentre eles, a terra.

As ações do governo voltadas para a reforma agrária implementadas nas últimas décadas no Brasil, beneficiando milhares e milhares de cidadãos brasileiros, constituem políticas de proteção social, objetivando garantir um mínimo de cidadania, com reconhecimento internacional. Nesse aspecto, pode ser classificada como uma concepção política de justiça do pensamento rawlsiano, haja vista que buscam assegurar o maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade brasileira, de forma equitativa e de igualdade de oportunidades.

5. Considerações finais.

A aplicação do princípio da diferença à distribuição do espaço, de maneira justa, entre todos os cidadãos, conduz ao tema “justiça distributiva territorial” (HARVEY, 1980, p. 85), ou, mais especificamente, pode ser chamado de justiça socioespacial.

A exploração do conceito de justiça e do que ela requer pode auxiliar a reflexão sobre a forma de organizar a vida coletiva, estabelecendo princípios básicos que justificam uma forma particular de Estado, ou que demonstram como os recursos de uma sociedade devem ser partilhados entre seus membros. Uma vez que não se considera os acordos coletivos como imutáveis ou parte de uma ordem natural, estes estão abertos à mudança e exigem justificação.

Ainda há outro motivo para o exame de teorias que estão a serviço da busca por uma sociedade em que a igualdade não se restrinja a igualdade formal. É que a formulação de alguns programas no Brasil tem como fulcro uma frágil ideia de justiça, que não leva em consideração o que é melhor para toda a sociedade e para os indivíduos que a compõe (BRITO FILHO, 2012, p. 13-31). Assim, a pesquisa sobre algumas ideias concretas de justiça e igualdade podem fornecer os subsídios teóricos necessários para a normatividade de direitos sociais de forma coerente.

É digno de nota que a reforma agrária, como direito fundamental, não precisa corresponder ao direito à construção de parques habitacionais pelo Estado. Como dito acima, os direitos fundamentais são garantidos e protegidos das mais variadas formas. Pode haver interferência estatal pela regulação, prestação direta e em outros casos o Estado pode se abster de agir.

Há um duplo caráter, em que de um lado há direito individual, pois cada cidadão tem direito a viver com dignidade, sendo titular do direito à reforma agrária e, do outro lado, há forte conotação coletiva, pois é praticamente impossível individualizar a quantidade exata que cada pessoa se beneficia de alguns serviços públicos (SEN, 2000, p. 153).

Os arranjos políticos, sociais e econômicos estão dispostos de maneira a distribuir a propriedade entre todos, utilizando-se de diversos mecanismos diferente. A regularização fundiária emerge como uma alternativa de política pública para o tratamento de áreas já ocupadas irregularmente (PRESTES, 2006, p. 42-47). Dentre as diversas diretrizes gerais da Política Urbana, a Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) em seu art. 2º, inciso XIV, dispõe que a regularização fundiária e

urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda será feita mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população. Dessa forma, é possível atuar nas duas formas de irregularidades existentes.

De acordo com o princípio da diferença, é necessário estar atento ao surgimento de novas formas de desigualdades e se os atuais programas de auxílio estatal conseguem dar conta de eventuais problemas novos que surjam.

Contudo, a base da teoria de Rawls fornece corpo à compreensão de que o Estado deve gerir o espaço atento à forma como as pessoas se utilizam dele e se há grupos que estão sendo preteridos no acesso aos bens primários.

Podemos, então, obter que a justiça distributiva socioespacial exige adoção de políticas que distribuam entre todos os cidadãos, certos bens considerados fundamentais, a serem materializados na proteção da posse, infraestrutura e acesso a serviços básicos, respeito a questões culturais e de acessibilidade para grupos vulneráveis. No mesmo sentido, alguns bens podem ser obtidos via mercado, enquanto outros devem ser prestados pelo Poder Público, além de ser necessário, respeitando as liberdades fundamentais, que o espaço seja regulado, a ser feito via a legislação que trata do ordenamento territorial.

Esta é uma concepção de justiça que endossa a interferência estatal, mas que exige a adoção de critérios públicos e claros para pautar a ação do Estado.

Quatro séculos após o início do empreendimento colonial, o funcionamento de nossa atividade agrária ainda não superou o atraso social no campo. Somos um país dependente da exportação de *commodities*, e a forma de sua produção pouco se alterou, pois do antigo trinômio latifúndio-monocultura-escravidão em que se organizava a produção do espaço agrário no país foi modificado para hoje basearmos a nossa produção no binômio latifúndio-monocultura, sem entrar no tema da redução de trabalhadores à condição análoga à escravidão. Ou seja, o fim da escravidão só mudou um dos aspectos de organização do empreendimento agrário nacional.

Considerando que a propriedade da terra no Brasil foi adquirida por particulares ao Estado e que essa distribuição no largo da história sempre foi injusta,

quando não ilegal, a teoria constitucional e a *teoria da justiça* devem dialogar para dar respostas a problemas que são constantemente trazidos à seara jurídica.

Advogamos a ideia de que a propriedade só é admitida quando cumpre sua função social. No entanto, a interpretação, seja doutrinária ou jurisprudencial, ainda sofre o confinamento discursivo imposto por arcaísmo dos mais diversos, e em especial por posições jurídicas conservadoras prisioneiras do individualismo patrimonialista do século XIX, que não encontram ressonância nos estudos mais acurados sobre o tema. E, principalmente, não se adequam aos objetivos do Estado previstos na Constituição brasileira de 1988.

A Constituição da República de 1988 se insere no ordenamento jurídico como um diploma que refunda o Estado e a sociedade brasileira, e o modelo de garantia da desapropriação para fins de reforma agrária se mantém. Achamos importante reafirmar coerência sistêmica do modelo estampado na Constituição, pois aqui podemos falar que de fato existe *função social da propriedade rural*, e isso exige regras tanto sobre a insuscetibilidade de desapropriação, como regras que a autorizem. Sendo caracterizada uma ou mais regras que autorizam a desapropriação a mesma deve ser realizada e a terra destinada à reforma agrária. Complementando a lógica da descrição constitucional da função social da propriedade que, infelizmente, só encontra forma jurídica coerente no direito agrário.

Nosso propósito foi o de desvendar alguns conceitos da teoria rawlsiana que julgamos produtivos para pensarmos as questões relacionadas à reforma agrária. Trata-se de tarefa perfeitamente exequível na medida em que a profundidade teórica do pensamento do filósofo John Rawls, considerado um dos maiores pensadores do século XX, alimenta conceitualmente diferentes áreas da reflexão política, social e cultural em nossos dias. A teoria da justiça como equidade, alternativa ao utilitarismo e ao intuicionismo, é capaz de chegar ao limiar do terceiro milênio com força e determinação para contribuir com as novas realidades postas, a partir das quais levantamos questões sobre possibilidades de concretização de uma sociedade mais justa, consideradas aqui as diferentes e dominadoras ameaças que sofremos. Como uma teoria moral abrangente, a teoria da justiça parece satisfazer a padrões de acomodação dos conflitos existentes na sociedade liberal moderna e realmente cumpre o que promete: ser uma alternativa ao utilitarismo e restaurar a tradição

contratualista.

Podemos afirmar que a caracterização da humanidade, como profundamente dividida e egoísta, segundo Rawls, não pode ser entendida como obstáculo para o enfrentamento das gritantes desigualdades que a ameaçam, mas é *móbil* para se fundamentar uma sociedade justa. É possível, por meio de uma reforma agrária eficiente conceber a manutenção da igualdade equitativa de oportunidades e o acesso e uso razoável da terra.

Com Rawls, compreendemos que a justiça é uma virtude da sociedade bem ordenada. A concepção de justiça como equidade reside exatamente no “não saber” da posição original, ou seja, num estado inicial do contrato social, num momento hipotético, e não histórico, em que se pode optar por direitos e deveres. Essa opção racional é capaz de tornar a teoria da justiça uma concepção sobre um valor de justiça que não é pura subjetividade, mas que se realiza institucionalmente.

Para Rawls, a justiça realmente existe. No entanto, ela é definida em função da capacidade que as instituições possuem de realizá-la. O que motiva a formação da teoria da justiça como equidade não é uma atenção especial ao indivíduo, mas uma preocupação com o coletivo, com o público, com a cooperação.

Por fim, ressaltamos que as reflexões feitas, as exposições e explicação de fenômenos, enunciação de conceitos básicos e referentes que sustentam uma dada tese oferecem, através de seus meios e *utensílios*, produtividade e fecundidade para que reflitamos sobre os problemas de nossa realidade social, em especial, a reforma agrária.

Referências.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: 2015.
- FARIAS, J. F. de C. **A origem do Direito de Solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- FERRAZ, Lúcio Flávio. **Programa Bolsa Família. Impactos na distribuição da renda**. Brasília –DF. 2008.
- GARGARELLA, Roberto. **Teoria da Justiça depois de Rawls. Um breve manual de filosofia política**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- KOTLINSKI, Ana Maria Benavides. **O novo paradigma de políticas públicas: estado, sociedade civil, uma esfera ampliada**. Revista de Direito Anhanguera Educacional, v.14, n.19, 2011.
- KIRSTE, Sthephan. **Introdução Filosófica do Direito**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2013.
- LEAL, Monia Clarissa Hennig; RIBEIRO, Civana Silveira. **O Supremo Tribunal Federal e o controle jurisdicional de políticas públicas de inclusão social: Uma análise da ADPF 186 (Cotas Raciais) com base no conceito de justiça distributiva de John Rawls**. In: GORCZEVSKI, Clovis; LEAL, Monia Clarissa Hennig (Org.) **Constitucionalismo Contemporâneo: concretizando direitos**. Curitiba: Multideia, 2013.
- NEDEL, José. **A teoria etico-política de John Rawls: uma tentativa de integração de liberdade e igualdade**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.
- RAWLS, John. **Justiça como Equidade –Uma reformulação**. Martins Fontes, 2002.
- RAWLS, John. **Uma Teoria da justiça**. Tradução de Almiro Pisetta, Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- RAWLS, John. **Justiça como Equidade. uma concepção política, não metafísica**. **Lua Nova**, 1991.
- SALLA, Danielle de Moraes; TERRA, Rosane B. Mariano da Rocha Barcellos. **Ações afirmativas: cotas universitárias, um afronte ao princípio da igualdade?**
- GORCZEVSKI, Clovis (Org.) **Direito e Educação**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
- PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação. As origens de nossa época**, 2. ed., Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- SAMPAIO, Plínio de Arruda. **Reforma Agrária e Soberania Popular**. Disponível em <http://antigo.mst.org.br/jornal/272/artigo>. Acesso em 16/11/2016, às 19h.
- SANDEL, Michael J. **Justiça: O que é fazer a coisa certa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SCHMIDT, João Pedro; MENEGAZZI, P.R. **Bases teóricas para o desenvolvimento de políticas públicas sobre a informação ambiental.** In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporaneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. Tomo10.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. **Princípio constitucional da igualdade.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

TERRA, R. B. M. da R. B.; PELLEGRINI, G. K. de F. **Inter-relações entre o direito público e o privado: uma abordagem do princípio da solidariedade nas relações privadas.** In: REIS, J. R. dos; Cerqueira, K. L (Orgs.). Santa Cruz do Sul, Editora IPR, 2013.

TONET, Fernando; NUNES, Luiz Felipe. **A política de cotas nas universidades brasileiras a partir de critérios etnico-raciais e a teoria da justiça como equidade de John Rawls.**In: COSTA, Marli Marlene Moraes da;

RODRIGUES, Hugo Yhamir (Org.) Direito e Politcas Publicas VII. Curitiba: Multideia, 2012.

WEBER, Thadeu. Rawls: **Uma concepção política da justiça:**In: TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski; OLIVEIRA, de. Elton Somensi, (Org), Correntes Contemporâneas do pensamento jurídico. São Paulo: Manole, 2010.