

**ARTIGO 2º, § 7º, DA LEI Nº 8.629/93: ESTUDO SOBRE O ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DIREITO, SEGUNDO JÜRGEN HABERMAS, E O PAPEL
DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA POLÍTICA PÚBLICA**

Article 2, § 7, of Law nº 8.629/93: Study about the Democratic Rule of Law, according to
Jürgen Habermas, and the role of social movements in public policy

Mariana Barbosa Cirne¹

RESUMO	ABSTRACT
Este trabalho pretende abordar o artigo 2º, § 7º, da Lei nº 8.629/93, que exclui da política de assentamentos para fins de reforma agrária, todos aqueles que sejam identificados como participante de conflito agrário. Neste estudo, o primeiro passo será traçar um quadro da situação fundiária brasileira, e trazer a inovação da Constituição Federal de 1988, com o princípio da função social da propriedade para a discussão. Para formular uma visão crítica à exclusão promovida pela norma, utiliza-se a noção de Estado Democrático de Direito, construído por Jürgen Habermas, no intuito de assinalar a importância dos movimentos sociais na construção de uma política pública inclusiva e eficaz.	This paper approaches the article 2, § 7 of Brazilian Law nº 8.629/93, which excludes of the public policy for agrarian reform, those who are identified as a participant of agrarian conflict. In this study, the first step will show the Brazilian agrarian situation, and It brings the innovation of the Brazilian Constitution of 1988, with the principle of the social function of the property. To formulate a critical view about the exclusion promoted by the law, we use the notion of Democratic Rule of Law, built by Jürgen Habermas to emphasize the importance of social movements in the building of an inclusive and effective public policy.
Palavras-chave: movimentos sociais, Estado Democrático de Direito, políticas públicas, exclusão.	Key-words: social movements; Democratic Rule of Law, public policy; exclusion.

*“Quando eu morrer
Cansado de guerra
Morro de bem
Com a minha terra:
Cana, caqui
Inhame, abóbora
Onde só vento se semeava outrora
Amplidão, nação, sertão sem fim
Ó Manuel, Miguilim
Vamos embora.”*

**Chico Buarque de Holanda
Assentamento (1977)**

INTRODUÇÃO

No dia 04.3.2009, o Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, deu entrevista sobre a recomendação assinada pelo CNJ – Conselho Nacional de

¹É bacharela em direito pela UFPE, especialista em direito constitucional pela UNP e em processo civil pelo IDP, e mestre em direito constitucional pela UNB, além de pesquisadora do grupo sociedade, tempo e direito da mesma instituição. É procuradora federal, coordenando a área de direito agrário que atua nos Tribunais Superiores e professora de direito constitucional. maricirne@gmail.com

Justiça - para que os tribunais brasileiros priorizem o julgamento dos processos que envolvam conflitos agrários. A justificativa para a prioridade sobre o tema agrário seria a ausência de uma dinâmica própria, o que geraria “um quadro de impunidade, de não-resposta por parte do Judiciário” (STF, 2009).

Ainda quanto aos conflitos fundiários, no dia 24.6.2008, a Folha de São Paulo veiculou a notícia de que o Ministério Público do Rio Grande do Sul decidiu, como sua empreitada, pôr fim ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST (ESCOLESE, 2008). Entenda-se o caso. Na atuação do “interesse difuso”, o *parquet* propôs 8 (oito) ações judiciais que proíbem a marcha do MST e autorizam despejos e deslocamento de acampamentos no Rio Grande do Sul.

A novidade não pára por aqui. Os objetivos da instituição sulista são ainda mais ambiciosos. Nas palavras do Promotor Gilberto Thums, a meta é propor uma ação civil pública para dissolver o movimento e declará-lo ilegal. Tal diretriz fora traçada, por voto unânime, desde dezembro de 2007. Além disso, os participantes do MST foram identificados, e estão aptos a serem presos a qualquer momento, caso exista qualquer mobilização em sentido contrário às medidas judiciais. Diante da ausência de CNPJ do MST, estuda-se como medida hábil para desarticular o movimento a proibição do direito de reunião de seus membros (ESCOLESE, 2008).

Este caso não é um evento isolado.

Anteriormente, em 27.3.2002, o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Jungmann, irritado com as invasões de terras constantes, externou sua pretensão de excluir os invasores do MST, dos futuros assentamentos (FOLHA, 2008). Requereu, inclusive, providências do Procurador Geral da República neste sentido.

A narrativa desses casos denota as grandes dificuldades de uma vida em sociedade, frente à sua complexidade. Quão conflituosa pode ser a relação dentro da sociedade, entre o incluído e o excluído. As dificuldades de viver em uma comunidade contingente e complexa, marcada por cidadãos capazes de agir. Aptos a fazerem uso da linguagem. Uma sociedade em que é possível a interação entre os indivíduos, mesmo que com diferentes concepções de mundo.

Partindo de tais premissas, este estudo pretende verificar o que identifica um Estado Democrático de Direito, amparado nos trabalhos desenvolvidos por Jürgen Habermas sobre o tema. Para tanto, almeja-se analisar a alteração legislativa que promoveu a nova redação do artigo 2º, § 6º, da Lei nº 8.629/93 e o papel dos movimentos sociais em uma democracia.

Lançando-se a tais desafios, este artigo pretende averiguar como as políticas públicas agrárias brasileiras estão sendo conduzidas e qual a relação definida em lei quanto à sua relação com os movimentos sociais.

1. A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL

1.1 A concentração de terras e o papel dos movimentos sociais

Ao discorrer sobre o período de colonização portuguesa no Brasil, Gilberto Freire define a formação brasileira àquela época como uma sociedade agrária, escravocrata e híbrida. Esse contexto é detalhado, pelo autor, da seguinte forma: “A base, a agricultura; as condições, a estabilidade patriarcal da família, a regularidade do trabalho por meio da escravidão, a união do português com a mulher índia, incorporada assim à cultura econômica e social do invasor.” (FREIRE, 1966, p. 5) Entremostra-se neste trecho que desde o princípio a formação brasileira tem grande ligação com a terra e suas problematizações.

O regime de colonização, baseado em monocultura e sesmarias, deu ensejo à criação e permanência no Brasil do regime de grandes latifúndios. As pequenas e médias propriedades só começam a surgir com a chegada dos imigrantes, no Ciclo do Café. Mesmo assim, a estrutura de grandes propriedades permaneceu expressivamente predominante na estrutura fundiária brasileira. (DELGADO, 2005)

A concentração de terra nas mãos de poucos, como não poderia deixar de ser, deu ensejo ao nascimento de movimentos sociais no intuito de uma distribuição mais justa das propriedades. Houve mobilização não só entre os trabalhadores rurais. O debate político sobre a questão agrária tomou corpo, em 1960, também, através de quatro personagens principais: o Partido Comunista Brasileiro (PCB), setores reformistas da Igreja Católica, a Comissão

Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e os economistas conservadores. A mistura destes diferentes pontos de vista sobre a questão agrária pode ser sintetizada no seguinte embate: reforma agrária ou modernização técnica. (DELGADO, 2005, p. 52) Entendia-se, naquele período, que apenas uma dessas opções seria viável.

Em uma reunião de artigos anteriores ao golpe militar de 1964, Caio Prado Júnior atesta a importância dada à reforma agrária naquele momento. Destaca que dentre os fatores que ensejaram o golpe estava a “séria pressão popular no sentido da efetivação de medidas tendentes à reforma de nossas estruturas agrárias e relações de trabalho rural.” (PRADO JUNIOR, 1979, p. 7) Ocorre que, esses movimentos foram abafados pelo regime militar em nome da segurança nacional.

Durante a ditadura, portadora do bordão – “O Milagre Desenvolvimentista” – ocorreu a repetição, quanto à questão agrária, dos padrões coloniais: mão-de-obra de fácil exploração com custos mínimos. (PRADO JUNIOR, 1979) A visão do conservadorismo econômico, encabeçada por Delfim Neto, venceu a disputa sobre o tema fundiário. Privilegiou-se a modernização técnica, em detrimento da reforma agrária. É a tese da “modernização sem reforma”. Sobre esse período, Delgado explica:

A partir do Golpe de 1964 o debate político é cortado, e lentamente o pensamento conservador vai impondo o debate exclusivo em torno das questões relativas a oferta e demanda de produtos agrícolas, seus efeitos sobre os preços, o emprego e o comércio exterior, omitindo as questões sobre a estrutura fundiária e as suas consequências para o país. (DELGADO, 2005, p. 56)

Nos anos seguintes as enormes taxas de desemprego, a subsistência econômica dos trabalhadores rurais e a estagnação da economia nacional demonstraram a falibilidade da política adotada (DELGADO, 2005).

Após a reabertura do Brasil à democracia, os movimentos sociais que permaneceram em silêncio, à força, retornam ao cenário nacional. Voltaram a pleitear uma distribuição justa da terra. Um sistema não-excludente. Neste contexto, mereceram destaque o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MTS), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), a Comissão Pastoral da Terra, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e várias ONGs (DELGADO, 2005).

Sintetizando o ideário desses movimentos, a tese de doutorado defendida por Luis Antônio Pasquetti trouxe interessante representação do que era – e é - a terra para os participantes dessas entidades. Obtida tal informação por meio de entrevista aos assentados, um deles a definiu como “um direito a ser conquistado pela luta social e como uma necessidade para o sustento da família” (PASQUETTI, 2007).

Como não poderia deixar de ser, a terra e a propriedade são conceitos que assumem, no tempo linear, e a-linear, representações, conforme explica Sandra Vial:

A cada novo momento político brasileiro, a terra assume novos simbolismos e novas preocupações nas organizações de trabalhadores rurais. A terra é sempre a mãe, a produtora de frutos e de uma vida melhor, mas, também é motivo para muitas lutas, que podem ser analisadas desde a morte até uma nova vida, esta luta pela terra tem várias representações, na poesia, nos romances, no cinema, nas artes e na fotografia. (VIAL, 2003, p. 45)

No panorama do Poder Político, merece destaque o I Plano Nacional da Reforma Agrária, de Tancredo Neves (1985-1988). Em seguida, a política econômica de Fernando Henrique, que primou pelo agronegócio e o desenvolvimento de grandes propriedades (DELGADO, 2005). No entanto nenhuma dessas diretrizes alterou a estrutura fundiária brasileira. Ao contrário, tais políticas apenas agravaram ainda mais as disparidades fundiárias já identificadas.

As inovações tecnológicas e o desenvolvimento do Brasil, como “potência agrícola”, não abriram espaço aos trabalhadores rurais. Ao contrário, apartaram-nos ainda mais da possibilidade de auto-sustento. Nas palavras de Delgado, “a incorporação dessa numerosa força de trabalho não qualificada – que habita o meio rural e as regiões microurbanas contíguas – à economia do agronegócio não é viável.” (DELGADO, 2005, p. 70) Como consequência, aumentou-se a tensão no campo. Além disso, aconteceram os grandes êxodos rurais das décadas de 80 e 90.

O projeto agrário nacional fitou-se no desenvolvimento tecnológico e, assim, deixou à margem da sociedade os pequenos e médios produtores rurais. Olvidou-se que para realizar uma modificação da estrutura agrária são imprescindíveis reformas.

Atualmente, a concentração de terras, nas mãos de poucos, continua sendo característica marcante da situação fundiária do Brasil. Conforme estudo realizado pelo

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em 1996 e pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2006, cerca de 1% dos proprietários de terra detêm 45% das propriedades rurais do país (INCRA, 1996) (IBGE, 2006).

Segundo o I Censo de Reforma Agrária, INCRA, CRUB e UNB, o Brasil ainda detém um cenário de 4,5 milhões de famílias sem-terra. Isso significa que uma estimativa realizada entre dezembro de 1996 a janeiro de 1997 encontrou como demanda tal quantidade de famílias a serem assentadas (INCRA, CRUB e UNB, 1997). Outro levantamento concluiu que há ainda no país 80 milhões de hectares de terras ociosas (REIS, 2004, p. 113). Esse quadro endossa o quanto ainda é urgente e necessária a efetivação da política de reforma agrária no Brasil e como são legítimos os pleitos dos movimentos sociais.

No entanto, não existe um caminho definido para reverter esse quadro. O INCRA, o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, a mídia e a sociedade têm claras divergências ideológicas sobre como realizar a Política Agrária Brasileira. No entanto, todos reconhecem a ausência de um estudo que indique a atual situação, e os rumos a serem tomados por uma política agrária (SCOLESE, 2008).

A despeito disso, como se demonstrará abaixo, com fulcro na Função Social da Propriedade, chegou-se à conclusão de que os movimentos sociais agrários deveriam ser extirpados das discussões, e do processo, de Reforma Agrária, o que foi materializado em uma modificação legislativa.

2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E OS MOVIMENTOS SOCIAIS

2.1 O Estado Democrático de Direito e a exclusão do art. 2º, § 7º da Lei nº 8.629/93

No termos da Constituição Federal, artigo 1º, o Brasil é um Estado Democrático de Direito e todo o poder da constituição emana do povo². Logo, a legitimidade constitucional advém de seus cidadãos.

² Ver: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Ocorre que, a assertiva acima não pode ser reduzida a uma regra de maioria, restrita ao conceito de voto. Tal entendimento negaria uma complexidade inerente à própria sociedade. Quedaria excessivamente reducionista. Afinal, não se pode simplificar uma democracia à vontade de uma maioria (DAHL, 2001)³. Da mesma forma, a legitimidade do povo não se resume à aprovação de uma lei, no Congresso Nacional. Essa conclusão termina por fulminar o próprio conceito de democracia, ínsito no mesmo dispositivo.

A Constituição Federal de 1988, no artigo primeiro e em seu todo, prega um Estado Democrático de Direito, pautado pela inclusão do outro e pelo respeito às diferenças (CARVALHO, 2003). Logo, não se pode excluir da sociedade, e das decisões do Estado, as minorias.

No intuito de incluir as minorias, através de uma distribuição mais equitativa, e proveitosa das terras, a Constituição Federal de 1988, ao declarar seus Direitos Fundamentais, previu expressamente, no artigo 5 (cinco), inciso XXIII, o cumprimento da sua Função Social da Propriedade. Ampliou, assim, o conceito de propriedade para abarcar ainda a destinação dada a esta por seus proprietários⁴.

Dando especial tratamento ao tema, a Constituição trouxe um capítulo específico sobre a questão fundiária, e definiu, no art. 186, os critérios cumulativos⁵ para o adequado cumprimento da Função Social da Propriedade. São eles: a) aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho e d) exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Ocorre que, a mera descrição do direito, na Constituição, não o efetiva. É preciso dar a ele densidade, trazê-lo para o caso concreto.

³ Quando trabalha o conceito de democracia, Robert Alan Dahl propõe que isso não pode ser resumido a uma regra de maioria, mas, deve necessariamente partir da premissa da igualdade política. (DALH, 2001)

⁴ Merece menção que este estudo parte da premissa que a função social está dentro do conceito de propriedade, não havendo aqui qualquer conflito dentre os institutos. Nesse sentido, García de Enterría e Tomás Ramon Fernandes pontuam que “La propiedad nos es, evidentemente, un derecho absoluto y, exactamente igual que todos los derechos, há de servir a una necesidad colectiva para subsistir o mantenerse (...). Cf. (ENTERRÍA, FERNANDEZ, 1997, p. 221). Tratando sobre o direito de propriedade, na Constituição Federal brasileira, Marcelo Sciorilli aduz que “o direito de propriedade, em nosso ordenamento jurídico, só encontra guarida se e quando exercido segundo a sua função social”. Em: (SCIORILLI, 2007, p. 84) No entanto, há quem defenda que exista aqui um conflito entre o direito de propriedade e o exercício de seu interesse social, o que demandaria um “complexo juízo de ponderação entre princípios contrapostos”. Nesse sentido: (MENDES, COELHO, BRANCO, 2007, p. 1291). No entanto, mais uma vez se registre que essa não é a posição acolhida neste trabalho.

⁵ Nesse sentido, confira: SCIORILLI, 2007, p. 86 e MARQUESI, 2009, p 109.

Face à ausência de efetividade do princípio da Função Social da Propriedade, movimentos sociais insurgiram-se no intuito de exigir políticas públicas que concretizassem esses direitos, como já mencionado no capítulo anterior. Pressionaram o Poder Público para que se realizasse uma reforma social para reincluir os pequenos lavradores, na divisão das terras improdutivas do Brasil.

Nesse contexto, ganharam destaque, na mídia, movimentos sociais como o MST, a Pastoral da Terra, entre outros sobre a questão rural (VARGAS, 2006). Dentre as formas de atuação de tais grupos destacam-se as greves de fome, as marchas, o bloqueio de estradas e as ocupações de terras, públicas ou privadas, que descumpram a sua função social.

A sociedade, com a ajuda da mídia, dividiu-se, em suas opiniões sobre a legitimidade de tais manifestações populares. O incômodo gerado pelas invasões, ou ocupações (a depender de quem narra o evento), de terras particulares e públicas, deu vez ao nascimento da Lei n.º 8.629/93.

Na ementa de tal preceito normativo está expresso, como seu objetivo, a regulamentação dos dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária. No entanto, como se apresentará abaixo, alguns artigos da referida norma foram reformados, no intuito de excluir de maneira permanente o movimento social das benesses e das discussões sobre a política agrária. A nova redação da lei, como se apresentará, possui o condão de fazer com que as ações das organizações populares, ao invés de efetivar a Função Social da Propriedade, produzam o inverso. Anulem-nas.

Entre as previsões, pretende esse artigo se debruçar sobre uma peculiar limitação às políticas públicas agrária, trazida pela lei. É aquela descrita no artigo 2º, parágrafo 7º, da Lei nº 8.629/93:

§ 7º **Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal** quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, **for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário** que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de

quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001\)](#) (grifos nosso)

Da leitura de tal dispositivo conclui-se que, em decorrência das ocupações às propriedades públicas e privadas, aqueles que participem de movimentos sociais, e sejam identificados, estarão automaticamente excluídos do processo de reforma agrária. Note-se que o requisito exigido na lei é a mera identificação, sem qualquer remissão a contraditório ou direito de defesa.

Por se manifestarem contrários à morosidade e ineficiência da política pública agrária brasileira, essas pessoas serão apartadas da política pública da sociedade. Nega-lhes, assim, a chance de participar de uma política pública por não concordar com a forma como esta vem sendo conduzida. Em síntese: não se pode mais fazer oposição ao não-cumprimento de direitos sociais pelo Poder Público.

Note-se que não se pretende aqui fazer apologia ao cometimento de crimes por parte dos movimentos sociais. Ora, em se ocorrendo tais infrações, estas condutas merecem ser identificadas e processadas segundo as leis penais. Diferentemente, é a hipótese prevista no § 7º, art. 2º, da Lei 8.629/93, que parte da pura identificação na qualidade de participante das condutas.

O constituinte, ao prever a reforma agrária e a função social da propriedade, avançou no sentido de concretizar um Estado Democrático de Direito que exige o respeito à diferença e a redução da desigualdade social. Para alcançar tal meta, como será desenvolvido no próximo tópico, sabe-se que é preciso garantir a inclusão do outro ao prever o procedimento, leia-se, a política pública, que dará efetividade à questão agrária.

O texto constitucional avançou, no entanto, sofreu grave retrocesso ao ser regulamentado pela norma. A contradição entre os princípios constitucionais e a previsão infraconstitucional (a inconstitucionalidade) pode ser resolvida ao se consagrar a Constituição como uma ordem de princípios, não reduzida ao seu texto, conforme ensina Ronald Dworkin (2007).

As premissas aceitas para o texto do art. 2º § 7º, da lei nº 8.629/93 são as de que este é o mecanismo apto a impedir as reiteradas invasões de propriedades particulares e públicas e um meio de eliminar os conflitos agrários.

Diante desse quadro, e levando em conta o Estado Democrático de Direito, insurge-se esse texto à previsão do art. 2º, § 7º, da Lei n.º 8.629/93, posto que, como se apresentará, tal norma, ao invés de resolver o conflito, terminará por gerar ainda mais problemas e complexidade social.

Pretende-se mostrar que a retirada dos participantes do conflito agrário, de uma política, não se coaduna com os pressupostos de uma Democracia, que pretende incluir o diferente, ao invés de negar-lhe os Direitos Fundamentais.

2.2 O papel dos movimentos sociais

No apêndice “Facticidade e Validação”, ao responder as críticas formuladas por Dick Bernstein, Habermas anuncia que o Estado de Direito permanece dependente de uma “população acostumada à liberdade” (HABERMAS, 2002, p. 301). Em outras palavras, aduz que o indivíduo deve ter a possibilidade de se entender livre para exprimir uma opinião diferente daquela adotada pela maioria.

O que o autor prega, com outras palavras, é o respeito à diferença. A tolerância. Ora, cotejando essa premissa com o conteúdo do art. 2º, § 7º, da Lei nº 8.629/93, exatamente na contramão deste “*ethos* democrático” (HABERMAS, 2002) agiu o dispositivo em exame. Não conferiu qualquer abertura à sociedade para que se exprima opinião diversa da dominante. Em outras palavras, inadmitiu a insurgência ante a política agrária ineficiente brasileira. Inviabiliza, assim, a participação, e comunicação, dos cidadãos.

A imposição de um agir dentro da esfera privada em prol do bem comum, sob pena de uma sanção, viola o *ethos* democrático. Não se pode exigir uma sociedade virtuosa.

O máximo admitido, em um Estado Democrático de Direito, é a sugestão de um bem comum. Não a imposição. Destarte, é inadmissível impor aos movimentos sociais, na seara agrária, o silêncio, sob pena de retirar-lhes direitos fundamentais.

A questão aqui se vincula à comunicação. O diálogo a ser travado deve ser isento de coerções. Partir do respeito recíproco (HABERMAS, 2001). Não da violência. Criar uma lista negra, com os nomes daqueles que se insurgem contrários ao regime de propriedade excludente do Brasil, em face de uma política agrária ineficiente, é negar a Democracia.

Nas palavras de Dworkin, Direitos Fundamentais são indisponíveis (DWORKIN, 2007). Não são negociáveis. Não podem ser usados como moeda de troca, para a inclusão de cidadãos em uma política pública de assentamento agrário.

Não bastasse isso, a exclusão pretendida pela norma retira todas as vantagens da inclusão dos movimentos sociais nas discussões sobre a questão agrária. Nas palavras de Eduardo Bittar, a política que elimina a participação do movimento social exclui:

A compreensão social das questões que motivaram o surgimento da norma; a compreensão histórica e a significação ideológica que caracterizam o surgimento de uma reivindicação social; a compreensão do impacto gerado pela problematização e pela mobilização política da sociedade civil em torno de causas comuns; a compreensão da consciência do comum ou consciência da coletividade, esforço este que transcende à mera consciência da individualidade e do desentranhamento do indivíduo do meio social no qual se insere; a pedagogia social que se forma em torno das causas comuns, e a superação da racionalidade das causas individuais para a mobilização e o ativismo em torno das causas comuns. (BITTAR, 2006, pp. 182/183)

Dessa feita, a posição adotada pela norma aqui combatida exclui o movimento social, esquecendo-se do seu importante papel na formação da política pública. Despreza o fato de que a inclusão desses entes no processo transcende até mesmo os problemas (questão fundiária) para conseguir um sentido político-pedagógico da questão e, assim, interagir com a sociedade e com o poder. A luta social, em suma, “mexe com valores, posturas, visão do mundo, tradições, costumes..., enfim, provoca a reflexão da sociedade sobre si mesma.” (CALDART, 2001, p. 134).

Sobre as vantagens da discussão com a sociedade (movimentos sociais e outras formas e acesso) para uma decisão legítima dos Tribunais, Habermas aduz que:

(...) o assédio discursivo dos tribunais através de uma sociedade mobilizada produz uma interação capaz de gerar consequências favoráveis para os dois lados, pois o alargamento da base de decisão faz com que o tribunal, que continua a decidir de modo independente, amplie também o campo de visão dos especialistas. E, aos olhos dos cidadãos que tentam influir no tribunal através de uma opinião pública provocativa, cresce a legitimidade do procedimento que conduz à decisão. (HABERMAS, 2003, p. 158)

É salutar lembrar, ainda, que em um plano abstrato, conceitos como Função Social da Propriedade não apresentam tantas dificuldades de obter um consenso na sociedade. No

entanto, quando partem para a concretização, geram enorme celeuma. Sobre tal questão, Dworkin explica:

Em termos gerais, as pessoas concordam com as proposições mais genéricas e abstratas sobre a cortesia, que formam o tronco da árvore, mas divergem quanto aos refinamentos mais concretos ou as subinterpretações dessas proposições abstratas, quanto aos galhos da árvore. (DWORKIN, 2007, p. 86)

Aproveitando-se dessa aparente concordância sobre o que seria a Função Social da Propriedade, a lei terminou por realizar a sua antítese, concretizada na exclusão dos movimentos sociais.

Relatando as consequências da antipolítica pública desenvolvida através do Princípio da Função Social da Propriedade, Guilherme Delgado aduz:

No período posterior à Constituição de 1988 houve grandes avanços de direitos sociais, inclusive direitos agrários, que afirmam compromissos com a igualdade. Simultaneamente aos avanços no campo jurídico-institucional, contudo, corresponderam constrangimentos no campo econômico. A resultante líquida desse jogo de forças mantém a desigualdade praticamente inalterada.

A situação fundiária atual apresenta dois perfis básicos: *i*) ela mantém a sua desigualdade, apesar do novo ordenamento de direito agrário que prescreve o princípio da função social da propriedade fundiária; e *ii*) os procedimentos e omissões da política fundiária do Poder Executivo e dos demais poderes do Estado arbitram contraditoriamente a reprodução dessa desigualdade. E ao fazê-lo incidem em vício evidente de ilegitimidade em face do ordenamento constitucional que legitima o direito de propriedade. (DELGADO, 2005, p. 72)

Destarte, não cabe excluir da sociedade uma categoria (movimentos sociais agrários) através da concepção histórica dos vencedores. É preciso ler a história, também, de baixo para cima. Na perspectiva do movimento. Desenvolver uma versão histórica da questão agrária a contrapelo (PASQUETTI, 2007).

Por essas razões, bem se vê que a exclusão dos movimentos sociais não se coaduna com a idéia de Constituição Democrática. É preciso conceder abertura, e inclusão, dos atores para a formação de opinião e vontade dos cidadãos, sob pena de contrapor-se à soberania popular.

2.3 O Estado Democrático de Direito, para Jürgen Habermas

Nas palavras de Habermas, o que forma um Estado Democrático de Direito é a implementação de Direitos Fundamentais (HABERMAS, 2002, p. 307).

Para uma vida em sociedade, respeitando-se as diferenças culturais, Habermas prega a utilização de dois recursos: a) a garantia de coexistência em igualdade de direitos e b) o asseguramento de legitimação mediante procedimentos (HABERMAS, 2002, p. 311).

O parágrafo 7º, art. 2º, da Lei 8.629/93, nega essas duas premissas. Retira o direito de manifestação da sociedade organizada. A comunicação. Afinal, as invasões de propriedades públicas ou privadas, que descumpram a sua função social, sem a utilização de violência, são formas legítimas de comunicação. Conseguem trazer luz, e a mídia, a essas pretensões sociais. Inauguram o debate sobre o tema. Inserem a liberdade (o particular) no contexto democrático. Em suma: garantem a coexistência em igualdade de direitos.

Ao tratar sobre tal abertura, no público, e sobre a necessidade de um procedimento, Lenaura Lobato explica:

O princípio do que é público requer a existência de um *locus* social não apropriável por qualquer indivíduo ou grupo privadamente: a esfera pública. Já o princípio do direito/dever exige o reconhecimento de igualdade de todos frente àquela. Esses dois princípios se efetivam na noção que a sociedade contemporânea associa à cidadania. Essa, por sua vez, requer regras coletivas que garantam seu exercício: a democracia social e um sistema político democrático. (LOBATO, 2007, p. 307)

Deve-se entender a questão agrária sob um ponto de vista conjunto do público e do privado; afinal, o que existe são lados de uma mesma moeda. A eliminação de uma face implica na da outra.

Com outras palavras, pode-se representar a ligação entre público e privado com a interdependência de Democracia e Estado de Direito. O cidadão da sociedade e cidadão do Estado (HABERMAS, 2003, p. 173). Aplicando-se tal diretriz ao caso em tela, bem se vê que não basta uma norma que foi aprovada pela maioria do Congresso Nacional. Na esfera privada, o cidadão tem o direito de insurgir-se contra a desigual distribuição de terras, no Brasil. No público, não pode ter usurpado o seu direito de igualdade, com fulcro nos atos de sua esfera privada, sob pena de anular o próprio sistema democrático.

Por fim, vale registrar que a questão agrária não é uma questão neutra. Isenta de polêmicas. Parte de diversas visões de mundo. Neste contexto, a solução é encontrar uma regulação que reconheça, de maneira racionalmente motivada, todas as partes envolvidas no conflito. Os proprietários, os ocupantes e a sociedade. Para se chegar a essa primeira premissa, deve-se partir de um ponto de vista moral. É necessária uma mudança de perspectiva. Pensar naquilo que é bom para todos. Não só para aqueles que detêm a propriedade. Também para quem foi excluído.

Assim, quanto mais solidária for a sociedade, mais ampla será a cidadania, e portanto, menor possibilidade terá o Estado de ser excludente ou exercer poder de força (HABERMAS, 2002, p. 310).

Não menos grave é a ausência de procedimento. A exclusão da política pública é uma mordada colocada no movimento social, sem qualquer possibilidade de abertura. Retira-se, de maneira total, a possibilidade de discordar.

Através da exclusão dos processos de assentamento, o participante do movimento social é retirado do procedimento. Não existe qualquer previsão de sua reinclusão. Passa a tornar-se um indivíduo apartado do Estado, o que ao invés de gerar menos conflito, torna a questão ainda mais controvertida.

O desenvolvimento econômico, social, técnico e educacional, da população rural brasileira, no contexto histórico de exclusões, é precário. Os participantes de insurgências populares, em prol da reforma agrária, ressalvada a possibilidade de exceções, não possuem habitação, economia própria, educação, lazer, saúde. Em outras palavras, pleiteiam condições dignas de vida. Não têm nada a perder.

Frente a tal quadro, bem se vê que a política de exclusão não conseguirá acabar com as “absurdas invasões de propriedades”- nos termos amplamente divulgados nos jornais. Trará a consequência inversa. Mais indignação e insurgência.

Cabe ainda indagar sobre qual destino será dado pelo Poder Público a essas pessoas. Não participarão da proposta de assentamento. Negam-se, a eles, seus Direitos Fundamentais. Anula-se a assim a democracia.

CONCLUSÃO

O Estado Democrático de Direito deve ser visto em conjunto com a participação. Entrelaçados. A aplicação de apenas um deles não basta. É preciso reunir a Soberania Popular aos Direitos Fundamentais. Permitir que as pessoas participem da transformação através de uma reflexão ética dos problemas que surgirão.

Não há como eliminar o problema. A estrutura fundiária nacional vem sendo formada desde a época do Brasil Colônia. GANHOU incrementos através da Constituição de 1988, com o Princípio da Função Social da Propriedade. No entanto, cabe aos cidadãos, e ao Poder Público, implementá-la no caso concreto.

Essa efetividade será viável através de políticas públicas com abertura para o diálogo e a divergência de opiniões. A construção racionalmente motivada é a melhor forma de lidar com o problema. A imposição de uma exclusão, através de uma lei, não resolve a pendenga. Ao contrário, o agrava.

O trabalhador sem-terra, que luta pela conquista da terra, tem uma visão diferente de como deve ser resolvido o problema fundiário. No entanto, isso não lhe retira a característica de cidadão, nem a abertura para expor sua divergência. É preciso espaço, pois estamos vivendo num processo reflexivo. O que nos parece bom hoje, talvez amanhã seja descoberto como equívoco. Como saberemos? Só através da abertura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. Notícias do STF. **Presidente do STF e CNJ recomenda que tribunais deem prioridade a causas fundiárias** URL: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo= 104174>. Acesso em 20.5.09

_____. Folha online. **Jungmann quer excluir novos invasores de programa de assentamento**. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u30676.shtml> Acesso em 20.5.2008

BITTAR, Eduardo C. B. **Os movimentos sociais na pós-modernidade: O papel do terceiro setor na reconstrução de políticas públicas**, in *Notícias do direito brasileiro*, n. 12, Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

CALDART, Roseli Salete. **O MST e a formação dos Sem-Terra: o movimento social como princípio educativo**, in *A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*. São Paulo: Clacso. 2001.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A Hermenêutica Constitucional e os desafios postos aos Direitos Constitucionais**, in: José Adécio Leite Sampaio. (org). *Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey. 2003.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. UNB, 2001.

DELGADO, Guilherme C. **A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003**, in Questões Sociais e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

DWORKIN, Ronald. **O Império do direito**. São Paulo: Martins Fontes. 2007.

ENTERRÍA, Eduardo G.; FERNANDEZ, Tomás-Ramon. **Curso de Derecho Administrativo II**, 4º Ed., Madrid: Civitas, 1997.

ESCOLESE, Eduardo. **Conselho de Promotores do RS pede fim do MST**. URL: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2406200824.htm>. Acesso em 25.6.2008.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala – Formação da Família Brasileira sob o regime de Economia Patriarcal**. 14º ed. Recife: Imprensa Oficial. 1966.

HABERMAS, Jürgen. **Era das Transições**. Tradução e introdução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do outro**. São Paulo: Loyola. 2002.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas, in **Políticas Públicas Coletânea** – volume 1. Org. SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Brasília: ENAP. 2007.

MARQUESI, Roberto Wagner. **Direito reais agrários & Função Social**. 2º Ed., Curitiba: Juruá, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martins; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva 2007.

PASQUETTI, Luis Antonio. **TERRA OCUPADA: Identidades Reconstruídas 1984-2004**. Tese de doutorado. Brasília: UNB. 2007. Disponível em: www.unb.br

PRADO JUNIOR, Caio. **A Questão Agrária**. São Paulo: Brasiliense. 1979.

REIS, Gláucia Maria Teodoro. Reforma Agrária como desenvolvimento econômico. In. **Direito Agrário Contemporâneo**. Lucas Abreu Barroso e Cristiane Lisita Passos (Org.) Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SCIORILLI, Marcelo. **Direito de Propriedade: evolução, aspectos gerais, restrições, proteção, função social; Política agrária: conformação, instrumentos, limites**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

VARGAS, Junqueira Isabela. **Ocupando manchetes: como o MST agenda a mídia? : estudo sobre as estratégias de agendamento do Movimento dos Sem Terra no abril vermelho**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UNB. 2006. Disponível em: Unb.com.br

VIAL, Sandra Regina Martini. **Propriedade da Terra: Análise sociojurídica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2003.

I Censo de Reforma Agrária, INCRA, CRUB e UNB. Dados recolhidos entre dez. 1996 e jan. 1997.

Artigo recebido em 27 de maio de 2010 e aceito em 15 de junho de 2010.