

## PODER E ORGULHO: A MISSÃO CONSTITUCIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

---

Raul Cezar Bergold<sup>1</sup>

A Constituição da República Federativa do Brasil já ultrapassou com folga a maioria, mas parece que ainda está longe de encontrar o respeito que merece. Esse amontoado de papel, com letras cuidadosamente ordenadas para expressar ideias, princípios, direitos e deveres não foi ainda bem assimilado, porque existe um apego maior pela informalidade, ainda que disfarçado de legalismo. Alguns entendem isso como a burocracia.

É com essa mesma informalidade que este texto pretende apresentar pensamentos simples, com o intuito de demonstrar que a Reforma Agrária, constitucionalmente prevista, necessita ser prontamente realizada.

Para tanto, são fartos os argumentos técnicos, jurídicos. Mas mesmo em face deles existe certa resistência em aceitar a Reforma Agrária. A desapropriação de uma fazenda que é utilizada em desrespeito aos interesses sociais é encarada por muitos como uma afronta à propriedade privada.

O que se deseja demonstrar, então, é que a alteração da realidade de concentração de terras e de violações da função social da propriedade é uma exigência decorrente da lógica interpretação dos valores sociais, expressos na Constituição. O Direito reflete a razão, que o precede.

Para atender a essa necessidade, existe um responsável: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). A essa autarquia cabe a especial missão de fiscalizar o cumprimento da função social da terra e aplicar a sanção da desapropriação àqueles que não a observam.

Com isso a Reforma Agrária vai sendo realizada, construindo uma nova forma de relacionamento com a terra, que utiliza a sua capacidade de alimentar, abrigar e produzir riquezas em conformidade com a manutenção do meio ambiente equilibrado.

---

<sup>1</sup> Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Advogado especializado em Direito Ambiental pelo Centro Universitário Positivo, em 2007.

Assim, será proposto o entendimento de que o Inbra deve assumir inteiramente a sua missão de buscar o cumprimento da função social plena, observando os seus componentes econômicos, ambientais, trabalhistas e de bem-estar, como forma de garantir uma vida digna aos camponeses que anseiam pela posse da terra, o que acaba por gerar benefícios para toda a sociedade.

## 1. A REFORMA AGRÁRIA

Um erro de compreensão tacha a Reforma Agrária de anacrônica e a associa ao comunismo num tom depreciativo. Talvez não seja um erro, mas uma mentira contada para enganar a si mesmo.

Porém, essa política pública, que reflete uma antecedente e legítima demanda social, está longe disso. Ela é um ajuste, coordenado pela ação do Estado, entre a propriedade privada e as necessidades e os interesses sociais.

A participação do Poder Público, em especial, oportuniza ataques dos liberais, que acreditam que a iniciativa privada detém todas as condições para atender aos anseios da sociedade.

Não há dúvidas de que o capital possui a capacidade de, por exemplo, ofertar alimentos em medida suficiente para exterminar a fome. Da mesma forma, é capaz de permitir o crescimento econômico do país.

Entretanto, o modo como essas necessidades são saciadas pelo livre mercado não contemplam plenamente os interesses sociais. É certo, também, que as conquistas obtidas pelo modelo que privilegia o lucro ocultam – hoje nem tanto – severas degradações ambientais e graves injustiças sociais (SAMPALHO, 2003).

O Censo Agropecuário do IBGE de 2006, por exemplo, demonstra que a concentração de terras aumentou no Brasil (IBGE, 2009). Ela já era alta e agora se amplia, ultrapassa o absurdo e o perigoso.

Outros estudos, por sua vez, demonstram que a pobreza, a marginalidade e a fome estão em decadência. Porém, permanecem em índices bastante elevados, que serão muito pouco abalados especialmente em razão do crescimento da desigualdade (BETTO, 2010).

Nesse contexto, é imprescindível que a Reforma Agrária seja corretamente compreendida, para que todo o seu potencial possa ser perfeitamente explorado.

Assim, muito mais do que mera distribuição justa de terras ou simples exigência de produtividade, a Reforma Agrária corresponde a uma política que contempla uma nova dimensão para o campo e para o camponês.

O meio rural, por meio da Reforma Agrária, deixa de ser apenas um local de produção, de exploração, fonte inesgotável de recursos, para ser um espaço de existência, de vivência, de realização.

Com isso, rompe-se a indefinida divisa entre o urbano e o rural, possibilitando uma integração necessária à construção de uma nação, com um projeto único que estabelece relações harmônicas entre seus diversos atores, aproveitando e contemplando suas aptidões e desejos.

Além disso, a Reforma Agrária representa um meio para a concretização do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Por meio dela são garantidos os direitos básicos de moradia e alimentação não apenas aos seus beneficiários, mas também a toda a coletividade que se relaciona direta e indiretamente com os assentamentos.

Outros direitos, como a educação, a cultura e o meio ambiente equilibrado são assegurados por essa política, que reapropria e transforma espaços outrora relegados aos caprichos de alguém descompromissado com o interesse social.

A realização da Reforma Agrária é, então, uma oportunidade de desenvolvimento diferenciado, que insere uma população marginalizada e estabelece vínculos entre os sujeitos. Mais do que isso, ela é uma necessidade para a resolução de problemas contemporâneos que põem em risco a sadia qualidade de vida.

## 2. O MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

A natureza é bela. Os seres coexistem e se relacionam em uma cadeia perfeita, competindo, superando-se e repelindo-se, mas mantendo um sutil equilíbrio, adaptados ao meio. Os fenômenos são fortuitos, mas eles próprios é que estabelecem os ciclos, a regra de acontecimentos, o ritmo da existência.

Mas tal é a jornada do ser humano no planeta que ele consegue, em acentuada medida, subjugar outras espécies e o próprio ambiente aos seus exclusivos interesses, o que por certo causa um descompasso no seu relacionamento com os demais seres vivos.

Não se pode negar que *“O homem é a natureza que toma consciência de si própria e esta é uma descoberta verdadeiramente revolucionária numa sociedade que se esqueceu disso ao se colocar o projeto de dominação da natureza”* (GONÇALVES, 2005).

Esse comportamento dominador contraria a atribuição divina que a humanidade tem de conduzir a natureza ao seu máximo desenvolvimento. Mesmo sem a sua intervenção, podem ocorrer desequilíbrios naturais, pelo que o homem, com a sua razão, deveria agir para corrigi-los e restabelecer a ordem desse imenso jardim.

Isso não significa que existe a necessidade de se ordenar completamente o meio. A imprevisibilidade, os instintos e as paixões fazem parte da natureza e dão sabor à vida, provocando-lhe desafios, exigindo diferenciação.

Entretanto, o ser humano se entende como sujeito que pode dominar o ambiente como um objeto. Excede-se ao submeter inclusive o seu semelhante a essa condição, tratando-o com se fosse um bem insignificante.

Extensas áreas completamente desmatadas, grandes espaços com monoculturas, cidades revestidas de asfalto e concreto, tudo isso estabelecido em oposição ao restante da natureza, que o homem quer ver trabalhando para si e suas necessidades inventadas.

A sapiência desse modelo é insustentável. Tal afirmação não merece argumentos, que a ciência inafastavelmente pode oferecer, mas exige meramente a contemplação, uma reflexão acerca do que se vê.

O afastamento do ser humano de sua condição de componente da natureza, a falsa divisão entre rural e urbano e a diferenciação entre espaço de produção e exploração do local de existência e relacionamento, agravam os problemas ambientais e dificultam a sua resolução.

Mas as transformações do ambiente não passam despercebidas, até porque são sentidas literalmente na pele, no corpo de cada ser vivo. Por isso, são produzidas leis preservacionistas mais rigorosas a cada nova constatação acerca dos problemas ambientais. São em grande parte normas programáticas, que mais parecem ideias e sugestões, pouco aplicáveis ou aplicadas.

E por essa deficiência, a legislação ambiental foi se tornando gradativamente mais severa, mas permaneceu demasiadamente desconhecida e inaplicada. Bastou, porém, que uma pouca fiscalização fosse feita e que se cobrasse o que já era devido, houve tal insurgência contra as normas existentes que mesmos os seus pilares foram abalados.

Triste amostra disso é o Código Florestal, que assistiu silenciosamente e esquecido à transição do Brasil rural para o urbano, à multiplicação da população por 2,5 vezes. Continuaría firme com suas belas propostas, não fosse um desvario presidencial concretizado em decreto prever prazo para que a área de reserva legal fosse averbada na matrícula dos imóveis rurais.

Desde então está em evidência o entendimento de que o atraso do país e seus males sociais têm mais um importante responsável: a legislação ambiental ultrapassada, incompatível com o desenvolvimento econômico da nação. Essa lei que não foi aplicada nem o será. Pretende-se apenas a averbação, a previsão, um desenho da reserva legal. Mesmo assim, o Código vai cair.

Situações como essas são assustadoras, porque permanecem postergando compromissos inadiáveis. O pior é que permitem que sejam causados danos de difícil reversão.

Precisa-se, afinal, de atitudes voltadas ao alcance e à manutenção do meio ambiente equilibrado. Isso é dever de todos e subsiste a despeito das alterações legislativas.

Uma propriedade rural deve ser conduzida nesse sentido, seja por orientação filosófica, seja por motivo econômico. A degradação de recursos naturais preciosos como a água e o solo é contraproducente. A riqueza de hoje pode ser a pobreza de um amanhã bastante próximo caso a natureza em sua integralidade não seja privilegiada (MARÉS, 2003).

A sadia qualidade de vida, como parte do fim maior que é a dignidade da pessoa humana, requer o equilíbrio ecológico como condição para que seja assegurada. Nesse sentido, a opulência e a miséria são descompassos ambientais que precisam ser corrigidos.

Mesmo assim, há quem defenda, hipnotizado por cifras, a produção a todo custo, numa relação parasitária com o meio. O pleito de uso sustentável dos recursos naturais seria, então, uma conspiração para manter o Brasil atrasado economicamente.

Tal argumento não deve prosperar, a não ser que a proposta de desenvolvimento infinito contemple uma adaptação na espécie humana para que ela possa se alimentar de dinheiro.

Enfim, fazendo uso da pouca sensibilidade para o natural que resta ao homem, é possível concluir que os recursos ambientais devem ser manejados de forma não predatória com vistas ao estabelecimento de condições dignas de vida.

### 3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O direito de propriedade representa a possibilidade que o proprietário tem de usar, gozar e dispor do bem. Ou seja, esse direito permite a exploração exclusiva de determinado objeto, bem como a sua venda, por exemplo.

Porém, o direito de propriedade não é ilimitado. Isso significa que o proprietário de um imóvel rural deve utilizá-lo de modo que não apenas o seu interesse, mas o de toda a coletividade, seja atendido.

Ante esse entendimento, diz-se que a propriedade possui uma função social a ser perseguida e cumprida. Tal função, na verdade, integra o conceito do direito de propriedade, de forma que não se pode afirmar que este é limitado por aquela.

E a função social é uma consequência natural desse direito, pois se a sociedade reconhece a prerrogativa de o proprietário acessar e explorar com exclusividade, pela oponibilidade a todos, uma quantidade de recursos naturais que podem servir ao bem comum, certo é que pode exigir uma contrapartida.

No contexto apresentado a função social se manifesta como diretriz para ofertar garantias e resolver problemas. A sua aplicação permite que produção e desenvolvimento econômico sejam compatibilizados com preservação ambiental e justiça social.

A propriedade rural, antes de tudo, deve servir à conservação do meio ambiente, à preservação dos recursos naturais existentes. Essa é a sua função ambiental. A reserva legal e as áreas de preservação permanente, extravagâncias para os ruralistas ansiosos pela revisão do Código Florestal, são detalhes na caprichosa complexidade desse espaço.

Todas as áreas são utilizáveis, mas a sua vocação natural deve ser respeitada. E o conjunto de leis naturais, parcialmente replicadas pelo homem, determina a aptidão da terra, da propriedade, cuidadosamente disposta a quem deve respeitá-la.

A natureza produz seu destino. O ser humano, como parte dela e pela razão que se atribui, tem especial dever de cuidá-la. Por seu poder de intervenção, cabe aos proprietários, mediante um aparente uso, manejar cada recurso de modo que o máximo proveito seja alcançado para todos, estabelecendo uma simbiose.

A exigência constitucional de aproveitamento racional e adequado significa que se deve buscar a efetiva utilização dos recursos existentes e com isso alcançar certos índices de produtividade para que a propriedade cumpra a sua função econômica.

Com isso, a terra pode dar seus frutos, há circulação de riquezas, emprega-se mão de obra, adquirem-se insumos e bens de produção, contratam-se serviços e são recolhidos tributos.

No cenário em que isso se desenrola há relações humanas, que da mesma forma devem ser harmônicas, sem exploração de um pelo outro. Devem ser respeitadas as necessidades de cada pessoa e valorizadas as suas habilidades. Para que isso seja assegurado, existe um regramento minimamente formalizado, representado pela legislação trabalhista e por aquela que visa ao bem-estar integral das pessoas.

Enfim, a propriedade rural é palco da existência humana, memória do seu pertencimento à natureza. Local para a construção de relacionamentos interpessoais, de mútuo auxílio. Dela são obtidos alimentos e matéria-prima para a produção de outros bens.

Estranha, então, os berros que acompanham pequenas, mínimas exigências que se fazem quanto ao uso da propriedade rural. O senhor de um imóvel detém, em verdade, um dever público. Tem um direito certo, mas um encargo social que o acompanha. A iniciativa privada tem a função social e a defesa do meio ambiente como seus princípios.

Quando isso não é observado, ou seja, se a propriedade não for utilizada segundo a sua função social, esvai-se o seu fundamento. Deixa de



existir a razão pela qual a sociedade consentia com o uso exclusivo de um determinado espaço por uma pessoa.

A partir de então é necessário cessar o vínculo prejudicial estabelecido entre o indivíduo e o bem. Por se tornar ilegítimo, esse elo chamado propriedade deve ser rompido.

#### 4. A MISSÃO CONSTITUCIONAL DO INCRA

A Constituição Federal é o documento de maior relevância para a nação. Nela estão consagrados os princípios supremos da organização social, com vistas a garantir o pleno desenvolvimento das pessoas e lhes assegurar uma vida plena. Cada direito, então, enseja o dever de respeitá-lo e de exercê-lo em consonância com os interesses coletivos.

O Estado, representante desses interesses maiores, conduz o espetáculo, inibindo e corrigindo distorções, bem como coordenando políticas que suprem as insuficiências da iniciativa privada.

Nesse âmbito, todos devem assumir com responsabilidade os seus deveres, para que a atuação do Estado seja reduzida, amplie-se a autonomia privada e, dessa forma, seja cumprida a Constituição e alcançada a sua finalidade.

Devido à importância do seu conteúdo e à sua superioridade hierárquica, então, a Carta Magna necessita ser plenamente aplicada, para que o projeto que ela representa seja factível.

E não se pode condicionar a aplicação de direitos constitucionais à existência de legislação inferior (BARROSO, 2003). Cada ente deve se largar à sua missão, à execução da parte que lhe cabe nesse empreendimento inquestionável, fundamentado na Constituição.

Para que sejam completamente exercidos, os deveres desses entes são acompanhados de poderes. E pela importância que possuem e pelos

desafios ensejados, a missão constitucionalmente prevista não pode ser entendida como um fardo. Na verdade, é motivo de orgulho, um privilégio possuir tal responsabilidade.

A Reforma Agrária é a política de transformação do meio rural, a ação que se presta a consertar desvios no uso da propriedade privatizada, além de servir à construção de um projeto diferenciado de exploração da terra, com o objetivo de que a sua função social seja cumprida, reduzindo desigualdades e incluindo socialmente pessoas que necessitam de especial tutela do Poder Público.

O Incra tem a graciosa responsabilidade de dar cumprimento aos comandos constitucionais correlatos<sup>2</sup>. A análise de suas atribuições e seus programas é um passeio pelos mais fundamentais direitos. A Reforma Agrária visa assegurar educação, moradia, saúde, alimento, proteção da família, lazer, enfim, pretende que uma população outrora privada desses direitos possa ter uma existência digna.

Não se trata, então, da simplista distribuição de terras; de um confisco, uma intervenção extrema do Estado, e da injusta destinação comunal da propriedade. Trata-se da correção de um mal, do inadequado proveito – insuficiente ou excessivo – da natureza em um espaço delimitado, da sua conversação em redenção social, alegria do pedaço de chão, que irá alimentar, abrigar, dar e receber.

É com orgulho, então, que essa missão é perseguida. O seu potencial de transformação é mágico. Diante das análises sociais e econômicas, a Reforma Agrária é a solução conveniente, correta, que se impõe, que se desenha e que apagam, ignoram.

Um pasto verdejante, um cultivo de soja a perder de vista. Tratores, colhedeiças, caminhões, grãos, bois, uns quantos empregados. Observando o seu destino, a riqueza que se produz é uma ilusão, uma miragem que vai se dissipando, deixando um vazio.

---

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 1.110/1970 e Lei n.º 8.629/1993.

E os empregados, num isolamento quase religioso se integram à sociedade por meio de uma conexão que se resume à dimensão do salário. A relação com o patrão mantém o significado da existência, numa pobreza de vida que se assimila à do gado encabrestado.

A mão poderosa do Estado se impõe sobre esses espaços, que com uma cerca divisam o intangível desenvolvimento econômico da triste realidade dos clandestinos que se espremem naquele fiapo de chão remanescido entre a propriedade e a rodovia que leva para longe dali todo a sua produção.

A ordem de desapropriar não é de modo algum um grito de guerra, uma incitação à violação do direito de propriedade, pois o Poder Público trata o expropriado, o proprietário infrator, com a delicadeza da justa e prévia indenização.

A Reforma Agrária se faz necessária e urgente, porque as violações à função social são notórias. Diante de eventuais inadequações no exercício do direito de propriedade, a sociedade não reconhece a proteção que lhe é conferida e lhe determina outra destinação.

Uma grande propriedade que não produz em conformidade com o seu potencial ou não observa a legislação ambiental e, por isso, não contribui para a manutenção de um ambiente equilibrado, perde a sua proteção e passa a integrar uma política que não aceita essas desconformidades e atende a famílias camponesas oportunizando o acesso à terra.

Então, novamente, a reforma não significa ou não se limita à distribuição de terras a despossuídos. Essa política vai muito além desse conceito para alcançar uma verdadeira transformação do espaço rural, reintegrando-o à sociedade.

As relações do homem com a terra são alteradas. Os espaços reformados desafiam as classificações de urbano e rural. O campo volta a ser local de acontecimentos, de relacionamento, de reprodução, de existência. As linhas de fronteira das cidades são rompidas. A vida social se dá de forma

completa, a realização se consuma naquele ambiente outrora homogêneo, estéril, desprovido da sua essência.

As áreas reformadas também são espaços de emprego, multiplicam os parques postos outrora conferidos como privilégio e bem-estar. Nela se propagam as possibilidades, a terra dá seus favores numa capacidade que as pessoas não assimilam. A natureza bem tratada se reproduz com graça.

Uma batalha ideológica, em que a lógica deve se sobrepor a um mal entendido proposital. A Reforma Agrária precisa ser executada, para oportunizar a pretendida integração em benefício dos interesses sociais, a necessária compatibilização entre desenvolvimento e preservação dos recursos naturais.

## 5. DEVER DE DESAPROPRIAÇÃO POR ILÍCITOS AMBIENTAIS

Como já foi anunciado, a Constituição Federal traduz os mais nobres objetivos da sociedade, integrando direitos e deveres, de forma que a sua aplicação não pode estar condicionada à existência de legislação hierarquicamente inferior.

A Reforma Agrária é meio pelo qual parte da população pode conquistar a sua dignidade, o que é um princípio constitucional (LIBERATO, 2003). A pressão popular não rompe apenas a cerca do latifúndio. Ela suprime a tênue divisa entre uma condição de submissão, de apatia diante de uma realidade que lhe ofertada e passa a construir, com a força e o suor, o seu próprio destino, a sua autoestima.

De tal forma, a Reforma Agrária é um direito fundamental, o qual tem aplicação imediata. E a sua realização não se trata de uma faculdade, mas de um dever do Poder Público.

Assim, deve ser observado que o texto constitucional faz menção expressa à necessidade de que a propriedade rural tenha uma *“utilização*

*adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”, sob pena de desapropriação*<sup>3</sup>.

E a legislação infraconstitucional é prodigiosa em repetir e regulamentar esse comando. É o que se encontra, por exemplo, no Código Civil, no Estatuto da Terra e na Lei de Política Agrícola<sup>4</sup>. Mesmo assim, a fiscalização desse dever não ocorre da maneira adequada.

Cabe ao Incra, como demonstrado, a aplicação da Constituição naquilo que se refere à Reforma Agrária. Necessário, portanto, que essa ilustre atribuição seja assimilada e observada, para que produza os efeitos desejados pela sociedade.

A propriedade produtiva não está sujeita a essa desapropriação<sup>5</sup>. Isso ocorre porque no conceito de produtividade está abrangida a função ambiental da propriedade. Produtividade e função social plena são, então, sinônimos. Aliás, *“não se pode haver como produtiva uma área que obtém resultados econômicos à custa da degradação ambiental, mormente porque se trata de meio ilícito para alcançar os índices objetivados na legislação”*<sup>6</sup>.

Os problemas ambientais observados em larga escala tornam urgente a aplicação da Constituição. E a solução oferecida pela Reforma Agrária não é meramente reparadora, mas um verdadeiro projeto que pode ser implementado em larga escala.

Fez bem o constituinte em prever a responsabilidade solidária pela proteção ambiental ou a gestão democrática do meio ambiente<sup>7</sup>. Assim, não cabe apenas aos órgãos ambientais, mas também ao Incra, exigir o

---

<sup>3</sup> Art. 186, II, da Constituição Federal.

<sup>4</sup> Leis n.º 4.771/1965, n.º 4.504/1964 e n.º 8.171/1991, respectivamente.

<sup>5</sup> Art. 185, II, da Constituição Federal.

<sup>6</sup> Ofício n.º 292, de 07 de maio de 2010, do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça dos Direitos Constitucionais, do Ministério Público do Estado do Paraná, enviado à Superintendência Regional do Incra no Paraná.

<sup>7</sup> Art. 23, VI e VII; art. 24, VI, VII e VIII; e art. 225, todos da Constituição Federal.

cumprimento da legislação ambiental, como componente formador da função social da propriedade.

Tal atribuição consta na Constituição e também na legislação subordinada. O Incra tem expresso dever legal de fiscalizar o cumprimento da função social. Da mesma forma, os seus peritos têm competência técnica e funcional para analisar inclusive a observância da legislação ambiental incidente sobre os imóveis rurais<sup>8</sup>.

Vale dizer que a verificação das áreas de preservação permanente e da reserva legal é indispensável para apreciar o cumprimento da função social do imóvel. Esses e outros itens de análise do uso e preservação dos recursos naturais são mencionados no manual que orienta a elaboração dos laudos pelos peritos do Incra, pelo que não há como afastar a necessidade de que exista manifestação técnica quanto ao cumprimento da função ambiental pelas propriedades vistoriadas<sup>9</sup>.

Nos casos em que se constata a predação da natureza, a desapropriação não é medida extrema. O desmatamento, por exemplo, é considerado crime e pode ensejar inclusive a aplicação de penas restritivas da liberdade<sup>10</sup>. A desapropriação, nesse caso, seria uma sanção menor, apesar de necessária.

Devido observar que, por princípio, o Direito Penal somente é aplicado quando as demais medidas legais não surtem efeito<sup>11</sup>. Dessa forma, a desapropriação de áreas onde ocorrem crimes ambientais deve preceder à aplicação das sanções penais.

Todos os elementos que poderiam, portanto, ser exigidos para a realização de desapropriações por descumprimento da função ambiental estão previstos e a medida a ser adotada é perfeitamente razoável em face do ordenamento jurídico existente e da realidade que se verifica.

---

<sup>8</sup> Art. 2º da Lei n.º 10.550/2002.

<sup>9</sup> Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial, aprovado pela Norma de Execução Incra n.º 52/2006.

<sup>10</sup> Lei n.º 9.605/1998.

<sup>11</sup> Trata-se do princípio do Direito Penal como *ultima ratio*.

Com a desapropriação de um imóvel que descumpra a sua função, uma relação de propriedade prejudicial é rompida. Em complemento, a terra é destinada a famílias camponesas que poderão acessar um espaço de diferenciação, de produção, de existência.

A partir disso, pela aptidão produtiva que têm, há um acréscimo na disponibilidade e na variedade de alimentos saudáveis. A renda produzida tem alterada a sua destinação, prestando-se a incrementar sobretudo uma cadeia regional. A preservação dos recursos naturais passa a ser privilegiada, porque condiciona diretamente a manutenção das pessoas naquele espaço.

Cabe ao Incra promover a Reforma Agrária e, nesse sentido, tomar iniciativas visando à sua consecução. É dessa autarquia a competência para executar ações inovadoras, tendentes a assegurar a regularidade da utilização das propriedades rurais.

É o Incra que deve estar na vanguarda do debate acerca da função social dos imóveis rurais. A sua missão não é meramente seguir normas, mas criá-las ou promover a sua criação, observando as suas finalidades e atribuições já previstas.

E mesmo que assim não fosse, a legislação é farta em oferecer parâmetros e caminhos para a realização de procedimentos de desapropriação pelo descumprimento da função ambiental.

O Direito também não é um arcabouço de normas capaz de prever todas as situações passíveis de ocorrer. Por isso, a legislação já prevê a possibilidade de que sejam aplicadas alternativas à falta de regramento jurídico expresso<sup>12</sup>. Para tanto, é necessária a provocação do interessado<sup>13</sup>.

No caso, o Incra é o interessado no ordenamento do meio rural de modo que as suas potencialidades sejam adequadamente aproveitadas em favor da coletividade. Aliás, a autarquia é, na verdade, representante dos anseios da comunidade, que lhe delega tais atribuições.

---

<sup>12</sup> Art. 4º, da Lei de Introdução ao Código Civil.

<sup>13</sup> Em razão dos princípios da iniciativa das partes e da inércia, que orientam que a atuação do Poder Judiciário depende necessariamente da provocação do interessado.

Não se pode afastar, diante dessas circunstâncias e da realidade catastrófica, o dever de desapropriar imóveis irregulares, que se tornam clandestinamente explorados. O rompimento da relação nociva de propriedade é uma imposição ao Incra.

Não se pode admitir de forma alguma a omissão diante da necessidade social, da demanda por terra que existe, da recuperação ambiental premente e das melhorias que a Reforma Agrária pode promover, ainda que existam discussões sobre a conveniência da exigência de cumprimento da função social plena, em suas dimensões econômica, ambiental, trabalhista e de bem-estar.

Trata-se de direito constitucional, cuja pertinência não oportuniza tal espécie de discussão. É medida impositiva, é comando de ação. Surpreende que tenha sido quase que completamente ignorado até o momento.

Devido admitir que o Estado possui entes com maior especialização para tratamento das questões ambientais do que o Incra. Mas essa autarquia é que faz a conexão da matéria com a política de desenvolvimento rural.

De qualquer modo, é interessante que exista uma aproximação do Incra com o Ibama, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e os órgãos estaduais de meio ambiente, por exemplo, para que a Reforma Agrária tenha potencializados os seus efeitos de alteração da relação do homem com a natureza.

A integração da ação do Incra à política ambiental dos estados pode permitir um substancial incremento nas áreas protegidas e efetivamente sob tutela ou coordenação do Poder Público, servindo de modo amplo ao atendimento dos interesses sociais.

O melhor disso é que esse aumento na conservação dos recursos naturais se dará integrado com a manutenção ou a inserção do homem nos espaços protegidos. A Reforma Agrária tem esse incrível poder de ampliar o atendimento da população e com uma qualidade ainda maior.

Ou seja, a mais famílias são oportunizadas condições de desenvolvimento, o que se dá em aliança à maior preservação ambiental e à



geração de benefícios para toda a coletividade, de um modo bastante diverso da lógica conhecida, desafiando os conceitos estabelecidos.

E isso é uma conquista bastante especial, porque oportuniza a reaproximação entre o homem e a natureza da qual faz parte. Encerra-se aquele afastamento pernicioso, que motiva a degradação pelo desrespeito que se estabelece ou o desprezo decorrente do desconhecimento e da ignorância.

## 6. O DESAFIO

Projetos complexos se aprofundam na burocracia. A alta tecnologia permite cruzar os céus e se perder no Universo. A Reforma Agrária encanta por sua simplicidade, amplitude e qualidade, conseguindo contemplar a conservação ambiental e a inquietude humana pela transformação do espaço.

O acesso à terra pela população camponesa faz com que a produção de riqueza não se encerre em si mesma, mas tenha um novo significado pelos resultados que apresenta. O beneficiário da Reforma Agrária integra-se como ser social e assume um projeto maior, de produzir e alimentar o país, de participar do desenvolvimento da nação (VIANNA, 2010).

Pode ser uma utopia, pois não deixa de fazer parte das sugestões criadas para solucionar os problemas decorrentes das demais fantasias produzidas pelo homem afastado de seu fundamento.

Por isso ela desafia o Incra a ousar, mesmo que agindo dentro de suas atribuições; a inovar, realizando a sua missão com atraso, mas ainda de forma oportuna.

Não são necessárias aventuras nem malabarismos jurídicos. Basta a aplicação, a execução de algo que possui completo e forte embasamento legal. O Poder Público é impessoal, mas não é imparcial. O Incra respeita o proprietário que observa a função social da terra, mas atua em favor dos sem terra. Ademais, o Poder Executivo está exposto ao controle pelo Poder Judiciário, que poderá ser provocado por aqueles que se sentirem prejudicados.

O desafio se amplia, porque realizar a sua tarefa constitucional é participar da construção de uma nação de verdade, utilizando-se dos poderes outorgados pelo povo para atendê-lo cumprindo seus deveres de fiscalização e promoção da função social da terra.

Realizar a Reforma Agrária de forma que ela possa ser a solução entre a criação de um ambiente ecologicamente equilibrado e a oportunidade de desenvolvimento e vida digna para todos. Uma vez realizada, será especialmente surpreendente por ter sido ignorada, quando sempre foi óbvia.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 7. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BETTO, Frei. Desigualdade social no Brasil. **Estado de Minas**, caderno Em Cultura, Belo Horizonte, 5 ago. 2010.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Os (des)caminhos do meio ambiente**. 12. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. 2009. **Censo Agropecuário 2006**.

LIBERATO, Ana Paula Gularte. **Reforma agrária: direito humano fundamental**. Curitiba: Juruá, 2003.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. A Reforma Agrária que nós esperamos do governo Lula. In: \_\_\_\_\_. OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; MARQUES, Marta Inez Medeiros. **O campo no século XXI: território de vida, de luta e construção da justiça social**. São Paulo: Casa Amarela e Paz e Terra, 2004.

VIANNA, Luiz Werneck. Plínio e os meninos do Santos. **Valor Econômico**, caderno Política, São Paulo, 16 ago. 2010.