

REVISTA CEJ

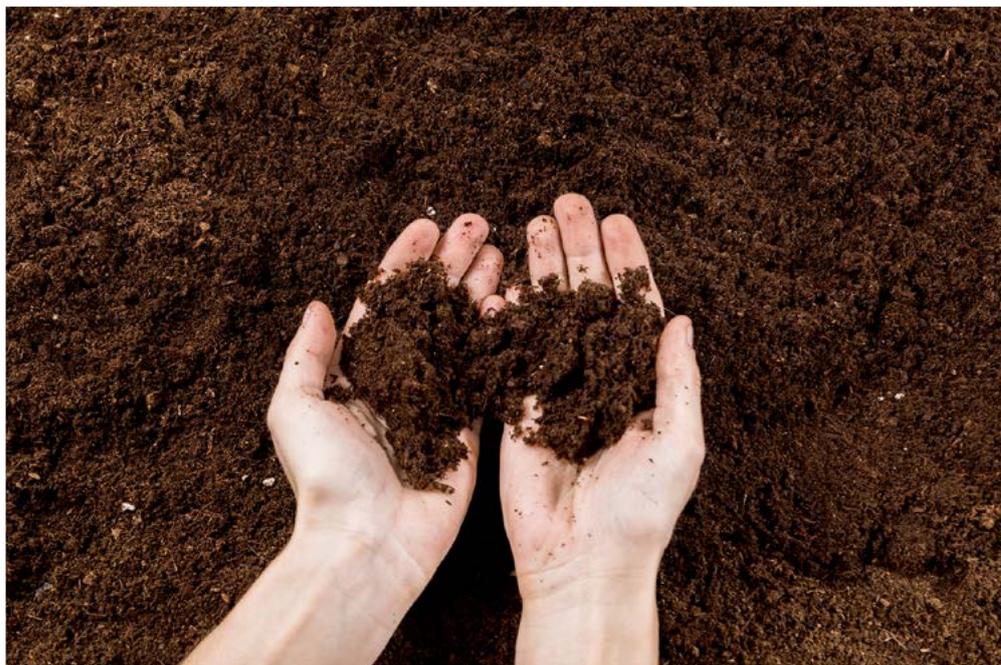
ISSN 1414-008X
Ano XXVIII
n. 87, jan./jun. 2024

**Centro de Estudos Judiciários
Conselho da Justiça Federal**

87



JUSTIÇA FEDERAL
Conselho da Justiça Federal
Centro de Estudos Judiciários



AUTORITARISMO E DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À TERRA: bloqueios e permanências

AUTHORITARISM AND FUNDAMENTAL RIGHT OF ACCESS TO LAND: blockades and permanence

Rowana Camargo
Alexandre de Freitas Carpenedo

RESUMO

O artigo tem como objetivo identificar se, e de que modo, o Estatuto da Terra colaborou para o bloqueio à concretização do direito fundamental de acesso equitativo à propriedade fundiária.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Constitucional; direito fundamental de acesso à terra; reforma agrária; Estatuto da Terra; autoritarismo.

ABSTRACT

The article aims to identify if, and how, the Land Statute contributed to blocking the realization of the fundamental right of equitable access to land property.

KEYWORDS

Constitutional Law; fundamental right of access to land; land reform; Land Statute; authoritarianism.

1 INTRODUÇÃO

O golpe civil-militar de 1964 ocorreu em meio a uma forte comocção social quanto aos problemas relacionados à concentração fundiária no país. Planejadas pelo governo do presidente da República deposto, João Goulart, as reformas de base – entre as quais a que mais se destacava era, justamente, a reforma agrária – não passaram de mais um sonho não realizado pela concretização de justiça social.

Sob o pretexto de pacificar os conflitos no campo e promover a redistribuição da propriedade de terras, com vistas à extinção do latifúndio, o regime militar, poucos meses após o golpe, articulou a aprovação do “Estatuto da Terra” (Lei n. 4.504/1964). O anteprojeto do seu texto foi pensado pela ala reformista de grupos de estudo econômicos, e, de fato, a lei é vista como progressista em vários aspectos, sendo considerada a primeira lei de reforma agrária do Brasil (Martins, 1997). No entanto, passados os 21 anos da ditadura, o que se viu foi tão somente a modernização do grande latifúndio. A concentração extrema de terras, mal que assola o país desde a invasão europeia, apenas se agravou. Assim, há de se questionar se a legislação aprovada constituiu, de fato, um avanço no que toca à questão agrária.

[...] apesar de o governo militar ter sido o responsável pela aprovação e sanção do Estatuto da Terra de 1964, concretamente o que fez foi, justamente, bloquear a efetivação dos direitos nele previstos.

118

Dessa forma, este artigo objetiva identificar se, e de que modo, o Estatuto da Terra colaborou para o bloqueio à concretização do direito fundamental de acesso equitativo à propriedade fundiária.

Como hipótese, adota-se a ideia de que, embora a Lei n. 4.504/1966, de fato, traga institutos de cunho progressista, por outro, dá grande importância à modernização da agricultura, que acabou sendo feita tão somente em benefício dos grandes proprietários de terras. A lei instituiu o conceito de “Empresa Rural” (art. 4º, inciso VI) e a tornou isenta da desapropriação (art. 19, § 3º, alínea “b”), o que na prática inviabilizou a concretização da reforma agrária em maiores proporções.

Ademais, a existência de uma legislação detalhada sobre a matéria passa a ditar, ainda que de maneira inconsciente, a luta dos movimentos sociais, os quais adotam uma agenda de luta institucional pela aplicação do Estatuto da Terra. Assim, apesar de o governo militar ter sido o responsável pela aprovação e sanção do Estatuto da Terra de 1964, concretamente o que fez foi, justamente, bloquear a efetivação dos direitos nele previstos. Garantiu apenas a modernização conservadora no campo, utilizando o Estatuto apenas em benefício do grande latifúndio.

O artigo tem como referencial teórico principal a obra de Regina Bruno *Senhores da terra, senhores da guerra: a nova face política das elites agroindustriais do Brasil* (1997) e é dividida em três partes. Na primeira, procura-se verificar se os direitos relacionados à terra detêm a alcunha da jusfundamentalidade. A partir da ideia de superação do direito de propriedade como absoluto, pretende-se entender se é possível falar em “di-

reito fundamental à reforma agrária”, “direito fundamental de acesso equitativo à terra” ou, ainda, em ambos. Na segunda, analisa-se o histórico que circundou a aprovação do Estatuto da Terra, bem como alguns de seus institutos jurídicos, que justificariam a noção dessa lei como progressista no que tange à questão agrária. Por fim, a terceira parte é destinada ao estudo do modo como foi instrumentalizado o Estatuto da Terra pelo regime militar. Busca-se entender por que a aprovação de uma lei agrária relativamente progressista, ao menos no campo formal, não foi suficiente para a redução da desigualdade no campo. O artigo é construído pela metodologia indutiva (narrativo-descritiva), desenvolvido através de pesquisa bibliográfica e documental (obras doutrinárias, artigos e legislação).

2 O ACESSO À TERRA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

2.1 A SUPERACÃO DA IDEIA DE PROPRIEDADE COMO DIREITO ABSOLUTO

Historicamente, o direito à terra não é relacionado àqueles tidos como de cunho fundamental. Em geral, são-lhe conferidos atributos da civilística, tais como o direito de usufruto, controle e transferência, incluindo, ainda, o de ocupar, desfrutar e utilizar a terra e seus recursos, desenvolvê-la e beneficiar-se da sua valorização. Inclui até mesmo o direito a limitar ou excluir o acesso de outros a esse bem. Normalmente visto a partir do direito agrário, também não é associado a normas de direitos humanos (Gilbert, 2013).

No Brasil, uma vez que o Código Civil de 1916 adotou a concepção napoleônica do direito de propriedade, esta passou a ser legalmente compreendida como “o mais amplo dos direitos reais, destinada exclusivamente à satisfação dos desejos do proprietário individual” (Coelho, 2018, p. 291). Mesmo antes, em verdade, a noção da existência da propriedade como condicionada ao cumprimento de uma função social era pouco ou nada discutida pelo sistema jurídico pátrio.

Isso é questionado, pela primeira vez, ainda que sem grandes repercussões, na primeira metade do século XX, pela Constituição de 1934, passando pelo Estatuto da Terra, de 1964, e pela Carta de 1964. Apenas a partir da Constituição de 1988, porém, é que se pode falar, de fato, na efetiva aplicação de uma “doutrina da função social da propriedade” (Costa, 2014). Não apenas pela previsão expressa no seu art. 5º, inciso XXII¹, que pouco ou nada diz a respeito da justiça fundiária, mas principalmente pela política de reforma agrária, que se impõe à União como um dever².

É a partir da nova matriz constitucional que se passa – para além da mera previsão no campo positivo – à busca da efetiva concretização do direito de acesso à terra, por meio do dever estatal de promover a reforma agrária. Esse direito é visto, inclusive, como meio de garantir o acesso a condições básicas decorrentes do princípio da dignidade humana, como alimentação, moradia e desenvolvimento, e sem o qual aqueles que dele necessitam são colocados em situação de grave insegurança econômica (Gilbert, 2013).

2.2 REFORMA AGRÁRIA E ACESSO À TERRA: UMA GARANTIA

E UM DIREITO A SER IMPLEMENTADO

O reconhecimento constitucional do dever do Estado na implementação da política de reforma agrária traz consigo alguns

questionamentos: a este dever corresponde, de fato, um direito que pode ser considerado “fundamental”? Em caso positivo, poder-se-ia falar em “direito fundamental à reforma agrária”, em “direito fundamental de acesso à terra” ou em ambos?

Antes, porém, de verificar se o(s) direito(s) correspondente(s) à justiça fundiária detêm o signo da jusfundamentalidade, há de se verificar quais são os requisitos para que um direito tenha a alcunha de “fundamental”.

Sarlet (2012) destaca que inexistiria um consenso nas esferas conceitual e terminológica, sendo amplamente utilizadas expressões como “direitos humanos”, “direitos do homem” ou “direitos humanos fundamentais” para tratar, muitas vezes, da mesma questão. No caso dos direitos fundamentais, os critérios característicos seriam, primeiro, a sua “concreção positiva”, diferenciando-se, neste aspecto, dos direitos do homem, que teriam contornos mais amplos e imprecisos, e, segundo, que tal posituação se dê em uma Constituição – critério este que diferencia os direitos fundamentais tanto dos direitos humanos, positivados em normativas internacionais, quanto dos demais direitos, que não deteriam o atributo da jusfundamentalidade, por ausência de previsão constitucional. Portanto, afirma-se, *os direitos fundamentais nascem e acabam com as Constituições*. Dito isso, é possível afirmar que a Constituição da República de 1988 prevê direitos relacionados ao acesso à propriedade fundiária, de modo a se falar em um direito de cunho fundamental?

De maneira expressa, a Constituição de 1988 não prevê um “direito à terra”. Ou, pelo menos, não um direito de acesso equitativo a ela. Isso, como bem se sabe, não impede que este mesmo direito retire seu fundamento de existência do texto constitucional, em base axiológica, a partir de princípios e regras gerais contidos na Carta de 1988. Neste sentido, o sistema constitucional pátrio adotou a denominada “cláusula especial de abertura” (art. 5º, § 2º), reconhecendo, expressamente, tanto a “construção jurisprudencial de direitos materialmente fundamentais não escritos” quanto os “direitos fundamentais constantes em outras partes do texto constitucional [fora do art. 5º] e nos tratados internacionais” (Sarlet, 2012).

É certo que a aplicação excessiva da “principiologia” é potencialmente problemática e enseja possíveis excessos no ativismo judicial. A promulgação de uma Constituição analítica – e extensa – como a brasileira, somada à aplicação de princípios ditos implícitos, pode conceder uma gigantesca margem de manobra para que se exerça controle de constitucionalidade contra leis das quais, em verdade, se discorda, ainda que não sejam propriamente inconstitucionais.

O contrário também é verdadeiro, com a criação de possíveis direitos e garantias cujo alicerce de existência nem sequer foi discutido pelos constituintes. Não se questiona que a exacerbação na utilização dos princípios, muitas vezes vagos e inclusive contrários a normas expressas, é potencialmente maléfica e deve ser vista com moderação. Questões como “mínimo existencial versus reserva do possível”, efetividade dos direitos sociais e sua crise, déficit de representatividade e função contramajoritária do Poder Judiciário devem ser cuidadosamente analisadas.

Por outro lado, também não se pode, ao revés, negar a existência de princípios implícitos ou de direitos que não estejam categoricamente expressos no plano positivo. A defesa do

outro extremo, ou seja, de que somente regras expressamente previstas podem ser objeto de aplicação, também não é cabível.

Dessa forma, se o texto constitucional determina à União a atribuição de “desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social” (art. 184), essa obrigação corresponde, por certo, a um direito respectivo. Se o direito à propriedade, previsto no inciso XXII do art. 5º da atual Constituição, não traduz, por si só, maiores expressões de justiça no campo, por outro, o inciso seguinte desse mesmo artigo³, ao trazer o cumprimento da função social da propriedade como uma obrigação, e ambos somados às normas do Título VII, Capítulo III (“Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”), permite concluir, para além de qualquer dúvida razoável, a preocupação do texto constitucional em superar os problemas de concentração fundiária existentes no país. Afirma-se, sem nenhum medo de errar: o direito à terra está previsto na Constituição Federal de 1988. A busca por um acesso equitativo a ela, também.

Visto isso, há de se retomar os questionamentos levantados. Se o dever do Estado de promover a reforma agrária é constitucionalmente estabelecido, e isso também ocorre com o direito à terra, pode-se falar tanto em um “direito fundamental à reforma agrária” quanto em um “direito fundamental de acesso equitativo à terra”?

Para Costa (2014, p. 106), no regime constitucional brasileiro, a reforma agrária seria, de fato, um direito fundamental, “porque vai permitir a renovação da propriedade, fundamentada na doutrina da função social, que vê a terra como um bem de produção, trazendo profundas implicações socioeconômicas e melhoria de vida para a sociedade como um todo”.

No mesmo sentido, entende Liberato que a reforma agrária pode ser considerada um direito fundamental:

Sendo a reforma agrária, conceitualmente, o instituto jurídico destinado à propulsão da justa distribuição de terra e da produtividade (art. 1º § 1º, da Lei n. 4.504/1964), pode-se afirmar que esta distribuição equitativa está intimamente correlacionada com a dignidade da pessoa humana, uma vez que os indivíduos só adquirem uma condição digna de vida ao possuírem uma situação de sobrevivência (Liberato, 2003, p. 71).

Para a autora, ainda, a reforma agrária estaria vinculada à dignidade da pessoa humana, na medida em que possibilitaria a materialização e efetivação dos direitos subjetivos inerentes à condição humana. Destinando-se, este instituto, à distribuição de terras de maneira equitativa, constituiria um “direito fundamental do homem” (Liberato, 2003, p. 72-73).

Entendemos, todavia, que a reforma agrária, *per se*, não há de ser considerada como um direito fundamental. E esta é uma conclusão que pode ser tomada a partir do exame da sua própria conceituação legal (art. 1º, § 1º, da Lei n. 4.504/1964, acima mencionado). Nesse sentido, a reforma agrária é tida como “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”. Deixando de lado a insistência do legislador com as questões referentes à produtividade no campo – as quais, na prática, acabam por funcionar muito mais como uma justificativa de bloqueio à reforma do que como um

norte que possibilite a sua implementação –, é fato que ela há de ser caracterizada como um *conjunto de medidas* que visam a *promover melhor distribuição da terra*. Portanto, ela não seria um direito em si mesmo considerado, mas sim um meio: uma forma de implementação da justiça fundiária. Nesse ponto, cabível lembrar as diferenças entre direitos e garantias, ostentando estas últimas muito mais um caráter instrumental que assegura a concretização dos primeiros.

Na lição de Mendes e Branco, há, na Constituição, direitos cujo objeto imediato é um bem específico da pessoa (vida, honra, liberdade física). Da mesma forma, há também outras normas que protegem esses direitos de maneira indireta, ao limitar, por vezes procedimentalmente, o exercício do poder. São essas normas que dão origem aos “direitos-garantia” ou garantias fundamentais. As garantias fundamentais, portanto, detêm um caráter assecuratório, possibilitando ao indivíduo exigir dos Poderes Públicos o respeito ao direito que instrumentalizam (Mendes; Branco, 2018).

Nessa lógica, a reforma agrária aparece mais como uma garantia, na medida em que, quando adequadamente implementada, garante a concretização do direito equitativo à terra, do que, ele próprio, como um direito. Afinal, a reforma agrária não é um fim em si mesmo. Ao contrário, trata-se de um meio de realização da justiça social, não existindo isoladamente, mas sim para assegurar que o Estado materialize a justiça fundiária pretendida pelo constituinte. Eis o seu caráter assecuratório, portanto.

120

De início, o Estatuto da Terra continha elementos de caráter reformista, contudo, as legislações que se seguiram trataram de desconfigurá-lo, beneficiando empresas agrícolas e latifundiários.

Desse modo, uma vez que a reforma agrária se constitui em uma garantia (ou um instrumento) de implementação do acesso equitativo à terra, e por, conceitualmente, ser um dever do Estado e não um direito em si mesmo considerado, não há que se falar em um “direito fundamental à reforma agrária”. Se à obrigação estatal de implementar adequadamente essa política corresponde um direito da sociedade de assim exigir, e essa exigência possui fundamento constitucional, deve-se reconhecer, de fato, que o direito de acesso equitativo à propriedade fundiária detém o signo da jusfundamentalidade. Acesso equitativo, e não igualitário, na medida em que é imperativo que se reconheça – e isso é particularmente importante na questão fundiária, cujas mazelas historicamente fazem surgir séries de camponeses miseráveis – a diferença entre os personagens envolvidos na problemática da concentração fundiária. A alcunha “fundamental”, portanto, há de ser aplicada ao direito de acesso equitativo à terra.

Para finalizar, uma observação é necessária. Embora o direito fundamental de acesso à terra tenha sido examinado à luz da Constituição de 1988, há de se entender que ele já era previsto em ordens constitucionais anteriores. Desde a Emenda Constitucional n. 10/1964, o uso da propriedade é condicionado ao *bem-estar social*. Prevê-se, desde então, a atribuição es-

tatal da desapropriação, a fim de “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (arts. 141, § 16, e 147). A Carta de 1967, a despeito do seu forte caráter autoritário, traz previsão em sentido semelhante, agora especificamente em relação à propriedade rural, o que foi mantido com a Emenda Constitucional n. 1/1969 (arts. 150, § 22, e 157, § 1º). Condiciona-se a propriedade (e não mais o seu uso) ao cumprimento de sua função (e não mais ao bem-estar) social. Ao dever estatal de garantir o direito de acesso à terra correspondia, tal como ocorre na ordem constitucional atual, o direito fundamental de acesso equitativo à terra.

3 A ESPERANÇA DEPOIS DO GOLPE: O ESTATUTO DA TERRA

Possivelmente a principal razão que culminou no golpe militar de 1964, a reforma agrária pretendida pelo então presidente da República, João Goulart, esteve no centro do embate político que antecedeu a queda do regime democrático. Pouco antes da queda de Jango, a expectativa de realização de uma ampla reforma motivou inúmeros debates entre os senadores.

A proposta era baseada em uma mudança constitucional que permitiria a desapropriação de terras com pagamento, a longo prazo, em títulos da dívida agrária (esta modalidade de pagamento, que hoje possui previsão constitucional, não existia à época). No entanto, ainda antes do golpe, a proposta foi derrotada no Congresso Nacional, sendo mantida a norma segundo a qual as desapropriações – e mesmo aquelas para fins de reforma agrária – seriam efetuadas mediante pagamento antecipado e em dinheiro. Na prática, isso inviabilizava um amplo programa de reforma agrária, dado o alto custo (Gonçalves Jr., 2014).

O golpe de 1º de abril de 1964 deveria pôr termo a qualquer esperança de um amplo programa de reforma agrária. Essa, ao menos, era a consequência pretendida pelos grandes representantes do latifúndio, sem os quais a concretização da queda do regime democrático não teria sido possível (Martins, 2017)⁴. No entanto, os crescentes conflitos fundiários, e a violência deles consequente, não cessaram com a ascensão dos militares ao poder. A miséria no campo não cessou com o surgimento da ditadura, e, obviamente, a luta dos que sofriam com tais mazelas também não.

Cientes de que os problemas relacionados ao campo não desapareceriam ao natural, os militares instituíram, pouco tempo após o golpe, o grupo de trabalhos sobre o Estatuto da Terra (GRET), sob a organização do Ministério do Planejamento. Seu objetivo era a elaboração de um documento que servisse de base para a construção de um anteprojeto de lei sobre a reforma agrária (Prieto, 2017, p. 4-5).

O grupo era formado pela vertente reformista do Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES)⁵, coordenada por Paulo de Assis Ribeiro, principal ideólogo da proposta reformista da instituição, e por teóricos como José Gomes da Silva (uma das figuras mais expressivas da experiência de Revisão Agrária do Governo Carvalho Pinto em São Paulo em 1959). O GRET ainda contava com a tutela direta do General Golbery do Couto e Silva, chefe do Serviço Nacional de Informações (SNI), tido como principal ideólogo da “revolução”. Quando necessário, o acompanhamento do grupo era feito pelo próprio Castelo Branco (Bruno, 1997). A partir dessa composição do grupo de trabalho,

o governo abriu espaço para o pensamento reformista do IPES – grupo hegemônico no interior do GRET – e, assim, determinou os traços fundamentais do perfil do anteprojeto: elegera a tributação como instrumento prioritário da reforma, legitimou o modelo da pequena propriedade familiar e reforçou a noção de propriedade condicionada ao exercício da função social (Bruno, 1997, p. 138).

O GRET constituiu, então, a instância na qual foram elaborados os fundamentos da lei de reforma agrária, bem como das estratégias oficiais de política fundiária cuja posituação se pretendia. Toda a idealização sobre o disciplinamento da propriedade da terra passou pelo grupo ou dele partiu. Serviu como o canal que *agregou, em torno de si, quase todas as decisões de ordem prática, política e teórica*. O seu projeto passou a ser, também, o “projeto do Executivo”. Dessa forma, é o GRET que passa a estabelecer os contornos e as fronteiras do que será ou não discutido sobre a questão fundiária – tanto pelas elites políticas e empresariais quanto, posteriormente, pelo Congresso Nacional e pela sociedade. Como logo se percebeu a grande falta de aceitação da reforma agrária pelo latifúndio, o grupo trabalha “com um olho voltado para a conjuntura anterior de mobilização e de lutas reivindicatórias, e outro para o momento atual de reação à proposta de reforma agrária do governo militar” (Bruno, 1997, p. 139-140).

No fim, o projeto foi apresentado com uma retórica institucionalizada de “solução democrática” de estímulo à propriedade privada:

A opção democrática baseia-se no estímulo à propriedade privada, no direito do agricultor proprietário aos frutos de seu trabalho e, naturalmente, ao aumento da produtividade, reintegra a propriedade em sua natural função social, condicionando seu aproveitamento ao bem-estar geral; cria, com base no conceito modular de área do estabelecimento rural, um sistema que permite a formação de propriedade, de tamanho econômico em relação ao conjunto familiar (Brasil, 1964b).

O projeto foi aprovado e transformado na Lei n. 4.504/1964, batizada de “Estatuto da Terra”. Pela primeira vez, é publicada uma lei que prevê de modo detalhado um sistema potencialmente capaz de promover a redistribuição de terras e garantir em alguma medida o acesso mais equitativo à propriedade fundiária. É considerada, para Martins (2017), a primeira lei de reforma agrária do país.

De fato, não há como negar que, ao menos no plano formal, a norma aprovada ainda no primeiro ano da ditadura é bastante vanguardista. Pela primeira vez, detalha-se em que consistiria a função social da propriedade; prevê-se, também de maneira inédita, a desapropriação para fins de reforma agrária mediante pagamento em títulos da dívida agrária, “resgatados a partir do segundo ano de sua efetiva colocação em prazos variáveis de cinco, dez, quinze e vinte anos” (art. 105, § 3º), o que possibilitaria a concretização desta política e que foi rejeitado pelo Poder Legislativo no governo de João Goulart; há preocupação na defesa da propriedade familiar, tida como o “sistema ideal de propriedade a ser implantado” (Bruno, 1997, p. 144); fala-se expressamente em erradicação do latifúndio.

Entretanto, o que se viu, ao longo dos 21 anos do regime militar, foi uma concentração de terras ainda maior. Em 1960,

verificou-se que o Índice de Gini para Concentração Fundiária no Brasil, medida utilizada para a aferição do grau de desigualdade no campo⁶, atingia o – já elevado – valor de 0,841 pontos. Em 1985, com o início do processo de redemocratização, o Índice de Gini passou para 0,858 pontos (Linhares; Silva, 2021, p. 231-232). O problema da concentração fundiária extrema agravou-se ainda mais.

Para Prieto (2017), a ideia de reforma agrária militar pode ser traduzida na ampla defesa da propriedade privada feita pelo Estatuto da Terra. Apesar do teor social da legislação aprovada, que trata não apenas do processo de modernização agrícola, mas também da vinculação da propriedade da terra ao cumprimento da sua função social, haveria no próprio normativo um conjunto de brechas estratégicas justamente com a finalidade de bloquear a reforma agrária e, por conseguinte, as possibilidades reais de efetivação de uma mudança na estrutura fundiária.

De fato, o que se viu, na prática, a despeito da retórica da “opção democrática” adotada pelo regime de exceção, foi muito mais uma preocupação com a “modernização conservadora” no campo (Bruno, 1997) do que com quaisquer ditames de justiça social. A interpretação do Estatuto pelo próprio governo foi feita de modo a possibilitar que o processo de resolução da questão agrária, tal como imaginado, fosse montado sobre a ideia-chave de modernização do latifúndio (Linhares; Silva, 2021, p. 250). Mais uma vez, ganha a minoria dominante, perde a sociedade brasileira.

Se o Estatuto da Terra é considerado um avanço em termos de resolução dos problemas fundiários no país, o que justifica a completa falha do regime na resolução dessas questões? Em que consistiu exatamente o bloqueio efetuado pelo governo ditatorial à reforma agrária, se foi ele próprio o responsável pela elaboração e aprovação da Lei n. 4.504/1964? É o que se pretende responder a seguir.

4 A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO ESTATUTO DA TERRA PELOS MILITARES

O período de 1964 a 1966 é marcado pela reorganização neoliberal da economia, que inicia um amplo processo de modernização do campo, o que Linhares e Silva (2021, p. 204) chamam de “modernização autoritária”, marcado pelo incentivo cada vez maior de criação de *complexos agroindustriais* (CAIs), em detrimento de medidas de bem-estar social e de políticas que visem à concretização do acesso à terra. A modernização do campo e a redução ao máximo da pequena propriedade, de caráter familiar, assim como os incentivos governamentais para as grandes propriedades, resultam em desemprego no campo e precarização do trabalho, “inviabilizando o pleno exercício da cidadania, ampliando a miséria e politizando de forma inédita, pela sua intensidade e extensão, a Questão Agrária” (Linhares; Silva, 2021, p. 204-205).

Esse cenário está em sintonia com a (re)organização do mercado internacional, e o amplo processo industrial que se desenvolve, dominado pela lógica de concentração de capital, promove a exclusão dos antigos agentes produtivos e dos modelos considerados “atrasados” à nova-velha concepção de “desenvolvimento”. São sentidos na política interna os efeitos da Guerra Fria, principalmente quanto à ameaça comunista, e a es-

tigmatização de movimentos sociais que participariam de uma suposta conspiração internacional.

A pressão dos movimentos sociais em busca da reforma agrária precisa ser sufocada para a manutenção do regime autoritário que se instalou. É por isso que essa política é cooptada pelo governo Castelo Branco, em uma “retórica reformista” (Bruno, 1997, p. 99), com caráter econômico e como forma de dominação dos insurgentes, restando a instrumentalização dessa causa em favor dos militares, porquanto, ao passo que controlavam as massas, garantiam o apoio dos latifundiários.

O Estatuto (Lei n. 4.504/1964) tem uma importância histórica: é considerada a primeira lei de reforma agrária no país. Foi criada sob influência da Aliança para o Progresso, a qual, ainda que embasada no medo de que revoluções comunistas se espalhassem pela América Latina, defendia políticas de reforma agrária amplamente progressistas. Assim, embora promulgada por uma ditadura militar, era considerada avançada para a época em diversos aspectos. Daí sua complexidade e ambiguidade (Stédile, 2011). Curiosamente, o forte alinhamento do regime com os Estados Unidos acabou sendo uma das razões para a aprovação da legislação nesses moldes, para desespero da classe oligárquica. A própria conjuntura, no entanto, também acaba por explicar o caráter progressista da legislação, bem como seu forte caráter contraditório em relação ao modo como o regime tratou a questão agrária.

O latifúndio obstaculiza o uso mais eficiente da terra – ante o desperdício promovido pela grande propriedade – e da força de trabalho, devido ao seu caráter monopolista.

122

Durante a elaboração do Estatuto da Terra, duas abordagens em relação à reforma agrária se destacavam. A primeira, chamada de “cepalina”, defendia o desenvolvimento do mercado interno, a distribuição de renda e a reforma agrária como meio de impulsionar o capitalismo no Brasil. A segunda abordagem tinha origem nas ideias estadunidenses, expressas na conferência de Punta del Este em 1961, que deram origem à Aliança para o Progresso. Ainda que motivada pela preocupação com a Revolução Cubana, essa abordagem também defendia uma política de reestruturação fundiária que garantisse o direito fundamental de acesso à terra. Após o golpe militar, o presidente Castelo Branco formou o grupo de trabalho sobre o Estatuto da Terra para elaborar um documento que servisse de base para o anteprojeto do Estatuto. Essa última concepção foi adotada, o que explica o seu caráter formalmente progressista (Stédile, 2011).

No entanto, a despeito da retórica de extinção do latifúndio e de promoção do direito de acesso à terra, contra os movimentos sociais que lutavam pela democratização fundiária foi adotada uma política de repressão aberta, que incluiu a extinção das ligas camponesas, a intervenção nos sindicatos, a cooptação de lideranças populares e a substituição das lideranças mais expressivas pelas moderadas. O regime não apenas reprimia os movimentos, mas também se apropriava da sua principal bandeira de luta: a reforma agrária (Bruno, 1997).

Castelo Branco deu às reformas uma nova roupagem. De lutas encampadas pelos movimentos sociais, foram convertidas

em concessões do governo militar, o qual não permitiria transformações significativas que fossem de encontro à visão de “modernização autoritária” adotada pelo regime, mas apenas as que, de algum modo, pudessem conter os insurgentes e atender aos anseios dos apoiadores e de figuras importantes aos olhos do novo regime. A “reforma” defendida pelo regime objetivava o aumento da produção e da produtividade e a consolidação da propriedade privada no campo, encampada pela justificativa de ser *democrática e cristã*. As ações reformistas do governo seguiam o lema “segurança, desenvolvimento e reformas”, buscando validar as medidas que decorriam do desenvolvimento do capitalismo e da dependência, assim como legitimar a repressão que almejava neutralizar as representações dos movimentos que antecederam o golpe (Bruno, 1997, p. 102-103).

A apropriação da bandeira da reforma agrária ignorava pretensões como reformas de base, deslocando-a do campo social e técnico para o econômico. Assim, era capaz de exercer controle sobre as reformas (que não promoveriam) as transformações almejadas pelos movimentos sociais (que nunca seriam concretizadas), atendendo aos anseios políticos dos aliados e contendo as reivindicações populares. “A repressão era a forma política da segurança. Ela envolvia o controle de toda e qualquer atividade política contrária ao regime ao mesmo tempo em que fortalecia o anticomunismo” (Bruno, 1997, p. 103).

De início, o Estatuto da Terra continha elementos de caráter reformista, contudo, as legislações que se seguiram trataram de desconfigurá-lo, beneficiando empresas agrícolas e latifundiários. É claro que não se tratou de modificações isoladas, mas sim inseridas em um contexto de crescente repressão e endurecimento do regime autoritário, que culminou no AI-5. A supracitada intervenção nos sindicatos e nas organizações camponesas, a criação de leis antigreves, a cassação de mandatos e a supressão dos direitos políticos demonstram que o controle dos movimentos sociais era uma das condições para a manutenção da Ditadura Civil-Militar (Bruno, 1997, p. 103-104).

De acordo com Regina Bruno, além do caráter econômico-social, a reforma agrária brasileira foi política e, inclusive, tratou-se de um experimento liberal – “a democratização da propriedade da terra, apesar de limitada, favoreceria a livre iniciativa” (Bruno, 1997, p. 104). A autora ainda aponta dois vieses para a “reforma”. O primeiro, que “considera a reforma agrária como técnica de socialização do processo produtivo, como instrumento de transição ao socialismo”. Evidente que essa perspectiva contribuiu para a demonização da reforma agrária, reforçando o sentimento de anticomunismo, o que facilitou o afastamento do seu caráter reformador (reformas de base). O segundo viés consistia em considerar a política de reforma agrária “como instrumento de consolidação do capitalismo como adaptação das relações sociais no campo ao nível do desenvolvimento alcançado pelas forças produtivas quando surge e se desenvolve o modelo de produção capitalista”. Isso porque a ociosidade das terras dos latifúndios é um obstáculo ao desenvolvimento capitalista (Bruno, 1997, p. 105).

A “estrutura fundiária, ou seja, a predominância do sistema latifúndio-minifúndio é também um dos determinantes cruciais da não adoção de melhorias técnicas no campo brasileiro” (Delgado, 2012). O latifúndio obstaculiza o uso mais eficiente da terra – ante o desperdício promovido pela grande propriedade – e da força

de trabalho, devido ao seu caráter monopolista. Em relação ao minifúndio, a dificuldade de modernização em razão da reduzida capacidade econômica, que dificulta ou até mesmo inviabiliza o uso de maquinário e de força de trabalho capaz de contribuir significativamente para o desenvolvimento econômico.

Diante disso, a implementação de progresso técnico na agricultura ensejaria alterações que adotassem como pressuposto não apenas a redistribuição de terras, mas também modificações tributárias, reorganização do sistema de crédito rural e de cooperativa. Ou seja, uma reforma ampla e estrutural. Nessa lógica, a tecnologização do campo era vendida como progresso econômico e, ao mesmo tempo, atribuía à reforma um caráter supostamente técnico, tornando mais fácil justificar as ações do governo, sobretudo no que tange à descaracterização do projeto inicial do Estatuto da Terra, ao inviabilizar o avanço das reformas pretendidas pelos movimentos sociais (Bruno, 1997, p. 108-109).

A (não) adoção do Estatuto da Terra, ao longo do tempo, é explicada pela análise da conjuntura, que envolvia uma série de disputas de interesses econômicos, políticos e pessoais:

Analisar os embates em torno da construção do Estatuto da Terra, por sua vez, é uma situação que retrata toda a complexidade inerente à lógica dos processos decisórios ao nível da política institucional. Ela também revela uma das dimensões mais instigantes da reflexão sobre a lei: a noção de lei como campo de força – de disputa e conflito de acordos e negociações (Bruno, 1997, p. 133).

Apostando na modernização do campo como solução da questão agrária, quanto à melhoria da produtividade, ao melhor uso da terra e, assim, à desnecessidade de redistribuição de terras, optou-se por uma abordagem alegadamente “técnica” do problema, cujas principais ações “visavam colocar à disposição dos produtores rurais dinheiro fácil e barato, através de mecanismos bancários e financeiros voltados para a agricultura. Atender-se-ia, dessa forma, à demanda por uma agricultura mais eficiente”. Essa visão técnica tinha força, nos moldes do que pretendia a visão conservadora, e se colocava sobre a visão dos reformistas que almejavam alterar a estrutura fundiária do país, a qual seria a responsável pelo atraso técnico e social no campo. Os chamados “tecnocratas”, *economicamente liberais e politicamente conservadores*, atribuíam o atraso no campo à ausência de recursos disponíveis para a agricultura (Linhares; Silva, 1999, p. 184-185).

A modernização tornou-se o mote da reforma agrária para o regime autoritário, esvaziando a luta pela terra, contemplando os anseios dos apoiadores do regime e anticomunistas, sobrepondo-se ao conflito de classes como forma de superação do atraso da industrialização nacional e mitigando as lutas dos movimentos sociais (Linhares; Silva, 1999, p. 188). “O Estatuto da Terra funcionou então como o marco jurídico da reprodução do poder de classe dos grandes proprietários de terra e como referência para a compreensão do pacto territorial de manutenção da escorçante concentração fundiária brasileira” (Prieto, 2007, p. 6), servindo como um instrumento estratégico para controlar as lutas sociais e como meio de desarticular os conflitos por terras existentes (Ataide Júnior, 2006, p. 223).

Bruno (1997, p. 152) chama a aprovação do Estatuto da Terra de “derrota estratégica”. A sua ambiguidade é expressada, por um lado,

pelo caráter de farsa histórica baseada na reificação da propriedade privada capitalista da terra, de retórica institucionalizada da reforma agrária que se fundamentou na intencionalidade de desmobilização e repressão do campesinato e, de outro, na ampla defesa da agricultura empresarial na forma do latifúndio (Prieto, 2007, p. 6).

Essa defesa da agricultura latifundiário-empresarial também motivou a criação de empreendimentos com capitais provenientes de diversos setores, como o Projeto Frigorífico Atlas, localizado em Santana do Araguaia, no Pará. A política expansionista em direção à Amazônia ilustra a alteração no perfil oligárquico do país. Se, ao longo da história, essa classe exerceu controle significativo sobre o latifúndio com apelo pessoal (como, por exemplo, pelos “coronéis”), observa-se, a partir do governo militar, uma mudança marcante nesse perfil, com a ascensão de uma nova dinâmica de propriedade.

Na década de 1970, o estado do Paraná vivenciou uma expulsão em massa de camponeses de suas terras, numa escala sem precedentes na história – em uma década, foram aproximadamente 100 mil pequenos proprietários rurais. Tudo isso para a construção da Hidrelétrica Binacional de Itaipu, que levou ao deslocamento forçado de mais de 12 mil famílias de oito municípios do extremo oeste do estado. Os militares prometeram indenização justa aos desapropriados em 1975, mas, três anos depois, apenas algumas poucas famílias receberam um pagamento “muito abaixo do que seria o justo”. Com a quantia, seria impossível adquirir outra área igual de terras férteis e produtivas, como as que eles possuíam. Quanto aos posseiros, “nem é preciso dizer que foram os mais prejudicados. Parte deles foi transferida para o Projeto de Colonização Pedro Peixoto, no Acre, onde foi largada sem qualquer assistência” (Morissawa, 2001, p. 121).

Na política agrícola, buscou-se implementar um planejamento induzido dos mercados de produtos rurais através da desoneração de riscos estruturais do processo produtivo privado (risco de produção e de preços). Promoveu-se a adoção de pacotes tecnológicos da “Revolução Verde”, que na época eram vistos como sinônimos de modernização. Além disso, incentivou-se o aprofundamento das relações de crédito na agricultura, facilitando a adoção desses pacotes por meio de mecanismos de seguro de preço e seguro de crédito à produção (Delgado, 2012).

Ainda nesse contexto alegadamente desenvolvimentista, pessoas jurídicas, especialmente aquelas oriundas do capital estrangeiro, passam a se tornar as principais detentoras de grandes extensões rurais. Na lógica da colonização da Amazônia Legal, a desnacionalização de terras brasileiras também constituiu uma frente de atuação. *Jamais na história do Brasil* o capital estrangeiro teria tido tanta facilidade para obter terras: indústrias, construtoras e bancos estrangeiros adquiriam áreas rurais do Estado a preços simbólicos. Levantamento do INCRA concluiu que aproximadamente 30 milhões de hectares passaram a ser propriedade de empresas estrangeiras (Morissawa, 2001, p. 122).

Com o advento de políticas e incentivos favoráveis ao investimento estrangeiro, o capital externo encontrou espaço para se estabelecer em setores-chave da economia brasileira, como o

agropecuário. Essa transformação no perfil oligárquico resultou na concentração de terras nas mãos de empresas, que passaram a exercer um poder significativo sobre a posse e o uso da terra no país. O que não mudou ao longo da história, por outro lado, foi o forte processo de exclusão que a concentração de terras gerou e tem gerado até os dias de hoje.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Promulgada poucos meses após o golpe de 1964, a Lei n. 4.504/1964 serviu muito mais à pacificação social e garantia dos privilégios oligárquicos vigentes do que, de fato, à alteração da estrutura fundiária, ainda que em níveis mínimos. Sua criação, por mais que não se ignore o conteúdo vanguardista que possuía (para a época), possibilitou que suas normas fossem elaboradas aos moldes dos interesses militares, sem se preocupar, por exemplo, com eventuais embates com parlamentares progressistas, que pudessem adicionar à legislação regras contrárias aos interesses do regime. Nesse fechamento, cabe lembrar o destaque feito na introdução no sentido de que, a despeito da retórica de extinção do latifúndio, a lei também criou a controversa categoria de “empresa rural”, tornando-a isenta de qualquer processo de desapropriação para fins de reforma agrária, principal instrumento dessa política de democratização do acesso à terra. Tal categoria viria a ser, justamente, a inspiração para a imunidade da propriedade produtiva na Constituição de 1988, tida como um dos principais entraves à reforma agrária na atualidade.

A interpretação do Estatuto da Terra, pelos seus próprios idealizadores, foi feita de modo a se defender que o processo de resolução da questão agrária, tal qual se imaginava naquele momento, fosse baseado na ideia-chave de modernização do latifúndio. Nesse sentido, a lei aprovada em 1964 seguiu a mesma lógica dos sistemas anteriores, que permitiam ao governo adotar um discurso reformista, enquanto, na prática, não promovia ruptura nenhuma com a tradição latifundiária e a ocupação territorial já estabelecida. A política fundiária do regime militar foi tímida e implementada de bastante limitada. Normalmente de maneira pontual, em locais cujos conflitos rurais eram tamanhos que nem a repressão tipicamente utilizada era capaz de pôr-lhes termo. Nos anos seguintes, a legislação foi raramente aplicada e, mesmo quando o era, ocorria em áreas onde não havia contrariedade aos interesses dos latifundiários.

Nesse sentido, há de se considerar comprovada a hipótese. Ou seja, a despeito de a Lei n. 4.504/1964, de fato, prever institutos de cunho progressista, sua interpretação e aplicação foram guiadas pela concepção de uma modernização da agricultura que acabou beneficiando tão somente grandes proprietários de terras.

A rápida aprovação da nova lei até pode ser vista como uma resposta do regime ditatorial à existência de uma questão agrária no país, reconhecendo assim as lutas sociais e políticas que ocorreram ao longo do tempo. No entanto, a forma como foi efetivamente instrumentalizada permitiu que a resolução da questão agrária, tal como concebida naquele momento, se baseasse na modernização do latifúndio, enquanto a miséria no campo apenas aumentava. Essa estreita ligação entre a propriedade da terra, instituições financeiras e grandes capitais, incluindo multinacionais, abriu caminho para um extenso pro-

cesso de industrialização no campo. Infelizmente, essa abordagem limitou significativamente o espaço para a reprodução da pequena produção familiar rural, resultando no deslocamento das massas camponesas em direção à fronteira agrícola, especialmente com o avanço da pecuária e dos grandes projetos agroexportadores.

Se, por um lado, pode-se observar uma mudança no perfil da oligarquia rural, que evoluiu de fazendeiros individuais para grandes corporações agrícolas, com grande destaque para a participação do capital estrangeiro, por outro, a estrutura fundiária desigual e a concentração de terras permaneceram como uma regularidade histórica. O forte ingresso do capital financeiro no agronegócio apenas alterou a natureza dos proprietários de imóveis rurais. O nível de concentração da propriedade, com grandes extensões de terras controladas por poucos proprietários, caracteriza-se por uma estabilidade que atravessa os séculos. O mesmo ocorre com a perpetuação da miséria no campo, sendo as consequências da falta de acesso à terra bastante conhecidas.

NOTAS

- 1 “Art. 5º [...] XXII – é garantido o direito de propriedade;”
- 2 “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.”
- 3 “XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;”
- 4 Prieto destaca como os latifundiários, disseminados pelo território nacional, “funcionaram como catalisadores do processo de aglutinação de interesses de classe, reunindo ao redor de si a burguesia urbana (empresariado e industriais), frações das classes médias, parte do aparato militar e repressivo do Estado (principalmente as forças armadas) e grupos conservadores do clero na profunda crítica às reformas de base do governo do presidente João Goulart e aos supostos ‘atentados’ (morais e ideológicos) representados pelos comunistas, sindicalistas e movimentos camponeses aos ‘valores da tradição’ Deus, família e propriedade privada” (Prieto, 2017, p. 3).
- 5 Fundado em 1962 no Rio de Janeiro, o IPES foi produto da articulação do empresariado carioca e paulista, passando a fazer parte do conjunto de opositores ao governo Goulart. O instituto foi paulatinamente aglutinador das classes capitalistas de outras unidades da federação (Prieto, 2017).
- 6 O Índice de Gini, ou Coeficiente de Gini, é uma medida utilizada para calcular graus de desigualdade social (como a concentração de renda ou de terras, por exemplo). Varia de 0, que representa uma perfeita igualdade entre todas as pessoas em análise, a 1, valor que representaria a mais absoluta desigualdade.

REFERÊNCIAS

- ATAÍDE JÚNIOR, Wilson Rodrigues. *Os direitos humanos e a questão agrária no Brasil: a situação do sudeste do Pará*. Brasília, DF: Editora UnB, 2006.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em: 27 jan. 2023.
- BRASIL. *Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 14 jun. 2023. [BRASIL, 1964a]
- BRASIL. *Mensagem n. 33, de 26 de outubro de 1964*. Encaminha ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que dispõe sobre o Estatuto da Terra. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5129960/mod_resource/content/1/Marechal%20Castello%20Branco%20-%20Texto%20Obrigat%C3%B3rio.pdf. Acesso em: 8 jun. 2023. [BRASIL, 1964b]

BRUNO, Regina; MARTINS, José de Souza. *Senhores da terra, senhores da guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

COELHO, José Fernando Lutz. Contratos agrários e a função social da propriedade na Constituição de 1988. In: QUERUBINI, Albenir et al. (org.). *O direito agrário nos trinta anos da Constituição de 1988*. Londrina: Thoth, 2018, p. 289-309.

COSTA, Rosalina Moitta Pinto da. *O direito fundamental à reforma agrária e seus instrumentos de concretização*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014.

DELGADO, Guilherme Costa. *Do "capital financeiro na agricultura" à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

GILBERT, Jérémie. Direito à terra como direito humano: argumentos em prol de um direito específico à terra. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 10, n. 18, p. 121-143, 2013.

GONÇALVES JÚNIOR, Valter. 1964: pouco antes do golpe, reforma agrária esteve no centro dos debates no Senado. *Agência Senado*, Brasília, DF, 2014. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/24/1964-pouco-antes-do-golpe-reforma-agraria-esteve-no-centro-dos-debates-no-senado>. Acesso em: 14 jun. 2023.

GRECO MARTINS, Adalberto Floriano. *A questão agrária no Brasil: da Colônia ao Governo Bolsonaro*. São Paulo: Expressão Popular, 2022.

LIBERATO, Ana Paula Gularte. *O direito humano fundamental: a reforma agrária*. 2003. 183 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Social) – Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2003.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

MARTINS, José de Souza. *A política do Brasil: lúmpen e místico*. São Paulo: Contexto, 2017.

MARTINS, José de Souza. Prefácio. In: BRUNO, Regina. *Senhores da Terra, senhores da guerra: a nova face política das elites agroindustriais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRI, 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2018.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. A aliança entre terra e capital na ditadura brasileira. *Mercator*, Fortaleza, v. 16, p. 1-14, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

STÉDILE, João Pedro. *Questão agrária no Brasil*. São Paulo: Atual, 2011.

Artigo recebido em 15/6/2023.

Artigo aprovado em 8/5/2024.

Rowana Camargo é doutoranda em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestra em Ciências Humanas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Graduada em Direito. Membro da Coordenação Executiva do Núcleo de Pesquisa Antirracismo da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Cofundadora e Diretora de Ensino Acadêmico da Sociedade Brasileira de Direito Antidiscriminatório (SBDA). Coordenadora Regional (RS) do Instituto de Ciências Penais (ICP). Integrante do Grupo de Pesquisa Direito à Memória e à Verdade e Justiça de Transição (VMJUT/PUCRS). Pesquisadora bolsista (CNPQ). Professora. Advogada.

Alexandre de Freitas Carpenedo é Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS). Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais, também pela UFRS, e especialização em Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional. Integrante do grupo de pesquisa (CNPq) Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais da Universidade de São Paulo (NETI-USP). Procurador Federal (Advocacia-Geral da União – AGU). Atualmente, é Consultor Jurídico no Ministério do Trabalho e Emprego, exercendo a função de Chefe de Apoio Administrativo na Coordenação-Geral Jurídica de Assuntos Administrativos. Membro do Grupo de Trabalho de Igualdade Étnico-racial da AGU.