

## O DESAFIO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

### THE AGRARIAN REFORM CHALLENGE IN BRAZIL

SILVA, Eloany Duque Lopes (1); DINIZ, Murilo Pinheiro (2)

(1) Graduanda em Direito. Faculdade Alfa Unipac Aimorés. E-mail: eloany.duque@gmail.com

(2) Orientador. Faculdade Alfa Unipac Aimorés. E-mail: murilostrauss@gmail.com

#### RESUMO

Trata de Direito Constitucional e reforma agrária. Analisa o processo de formação agrária do país e a importância da reforma agrária como forma de promoção de justiça social, diminuição da desigualdade e diversificação agrícola. Por meio de levantamento bibliográfico e análise legislativa, conceitua os institutos relacionados ao tema, especialmente reforma agrária, direito de propriedade e função social da terra. Demonstra pequenos avanços e alguns retrocessos no campo das políticas públicas e ações governamentais relacionados à distribuição de terras e reforma agrária. Por meio de pesquisa de campo, analisa a percepção de sujeitos no contexto da reforma agrária. Conclui que o governo brasileiro é omissivo diante dessa temática, sendo necessário um olhar mais atento por parte da sociedade para manter o compromisso com a legislação, com o fim de mudar vidas, preservar a natureza e gerar renda.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional. Reforma agrária. Função social da terra. Direito de propriedade. Omissão estatal.

#### ABSTRACT

*It deals with Constitutional Law and land reform. It analyzes the country's agricultural formation process and the importance of agrarian reform as a way of promoting social justice, reducing inequality and agricultural diversification. Through a bibliographic survey and legislative analysis, it conceptualizes the institutes related to the theme, especially land reform, property rights and the social function of the land. It shows small advances and some setbacks in the field of public policies and government actions related to land distribution and land reform. Through field research, it analyzes the perception of subjects in the context of land reform. It concludes that the Brazilian government is silent on this issue, requiring a closer look on the part of society to maintain the commitment to legislation, in order to change lives, preserve nature and generate income.*

**Keywords:** *Constitutional Law. Land reform. Social function of the land. Property right. State omission.*

## 1 INTRODUÇÃO

A formação territorial do Brasil e sua colonização são de suma importância para compreender o panorama social contemporâneo. Durante o processo de colonização por Portugal, houve uma divisão administrativa por meio de capitânicas hereditárias, cujas grandes faixas de terra eram concedidas aos nobres portugueses, que deram

então início ao latifúndio brasileiro. Percebe-se que, em tempos modernos, essa divisão inicial acarretou prejuízos sociais e instaurou a desigualdade que se perpetua ao longo dos séculos.

Nessa perspectiva, a reforma agrária é um direito garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), previsto do artigo 184 ao 191, e dispõe sobre as condições em que deve estar a propriedade rural para que a União possa proceder à desocupação dos imóveis rurais que não estejam cumprindo com a função social da terra. Todavia, a reforma consiste em uma constante luta do trabalhador pela terra, ainda sem muitas conquistas.

Sendo um direito, a reforma agrária deve ser exercida, por conseguinte, surge o principal problema: as desapropriações para criação de assentamentos que estimulem o agronegócio por meio da agricultura familiar, gerando renda e qualidade de vida para diversas famílias que dependem do campo como forma de subsistência. Isso, em grande parte, não ocorre por livre iniciativa governamental, comprometendo a efetivação desse direito.

A experiência demonstra até o momento que, somente por meio da luta e fiscalização dos movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Estado é pressionado no cumprimento da Lei a realizar as desapropriações. A aparente omissão governamental na fiscalização dos imóveis rurais, priorizando os grandes latifúndios e a propriedade privada, deixa grandes faixas de terra sem a sua função social e impede que milhares de trabalhadores melhorem suas condições de vida.

Neste contexto, a pesquisa busca responder ao questionamento: diante do cenário atual, como o Estado tem garantido o direito à reforma agrária, promovendo justiça social e melhoria das condições de vida dos brasileiros que dela dependem?

O objetivo é analisar como a reforma agrária vem sendo empregada no Brasil como forma de produção de justiça social, culminando em mudança na qualidade de vida daqueles que aspiram à terra como uma oportunidade de trabalho e subsistência. Para alcançar este objetivo é preciso estudar a legislação pertinente ao direito à propriedade privada, sua função social e a reforma agrária; conhecer a história da luta pela terra no país; compreender a formação dos movimentos sociais e dos órgãos diretamente ligados à reforma agrária; verificar as estruturas fundiárias do país, bem

como avaliar a efetiva mudança desse cenário a partir da legislação, políticas públicas e ações governamentais.

Acerca dos procedimentos metodológicos, a pesquisa de caráter bibliográfico, almeja analisar a reforma agrária e o direito à propriedade privada. Com abordagem qualitativa, na intenção de levantar dados acerca da criação e desenvolvimento da reforma pelo Estado.

Os sujeitos da pesquisa são os beneficiários assentados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e membros do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Além das observações individuais e interpretação dos dados coletados, são fontes primárias a Constituição da República Federativa do Brasil (1988) e o Estatuto da Terra (1964), e secundárias as obras de Flávio Tartuce (2020), Ibraim Rocha *et al* (2015) e João Pedro Stédile (1993, 1997, 1999), dentre outras, além de consultas a sítios eletrônicos oficiais.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 CONCEITO E HISTÓRIA DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL**

Muito se discute ao longo dos anos sobre a forma como o ser humano utiliza a terra e seus recursos. Sob essa perspectiva, a sociedade impulsiona o Estado na busca de melhores condições e proteção jurídica desse bem de enorme valor social, e conquistando diversos direitos.

No Brasil, a terra e a propriedade ganharam proteção jurídica constitucional e limitação ao cumprimento da função social. A Reforma Agrária nos moldes da CRFB/1988 e do Estatuto da Terra (1964) é um conjunto de medidas executadas mediante intervenção estatal que busca realizar a redistribuição de terras através da modificação do regime de uso e posse, pretendendo promover aumento da produtividade no imóvel rural e justiça social.

Diante disso, observa-se que a Reforma Agrária está atrelada à função social da propriedade, é pelo não exercício dessa função que há abertura de precedente para as formas de democratização da terra. De acordo com Ibraim Rocha *et al* (2015, p. 372), no ordenamento jurídico existem três formas de redistribuir as terras: compra e venda de imóveis rurais para essa destinação; desapropriação por interesse social;

e a distribuição das terras devolutas da União, Estados ou Municípios. Essas são algumas formas de gerar o acesso à terra, porém, se isoladas, não solucionam os problemas fundiários. É necessário criar políticas públicas e incentivos de crédito para que os beneficiários se desenvolvam e consigam produzir.

Ainda segundo os autores, a reforma agrária estabelece uma ligação entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra. Através dessas relações nascem mudanças, pela democratização da propriedade, distribuindo a terra para camponeses e transformando os pequenos produtores em autônomos, assim promovendo justiça social (ROCHA, 2015, p. 371). É pelo contexto histórico do país que é possível compreender um pouco mais sobre a importância e as dificuldades do processo de tal reforma.

A história da luta pela terra não é desse século. Não são somente os conflitos de ocupações que passam na televisão, segundo João Pedro Stédile e Frei Sérgio (1993, p. 15), o domínio e a posse de áreas de terra fazem parte da formação das classes sociais e do poder econômico e político na sociedade. Tal luta iniciou na colonização do país pelos portugueses, em 1850, todo seu território pertencia à Coroa Portuguesa e era distribuído em grandes porções de terra na forma de sesmarias, entregues aos nobres portugueses mais chegados ao Rei. Nesse período, os conflitos consistiam no massacre dos indígenas, legítimos donos dessas terras, e a revolta dos escravos, que fugiam e ocupavam áreas livres constituindo seus quilombos.

A Coroa Portuguesa observou que, ainda assim, grandes faixas de terra ficariam desocupadas, principalmente nas regiões sul e sudeste, e iniciou um projeto de colonização de agricultores europeus com a promessa de ganharem terras. Ainda sobre o regime colonial europeu foi criada a primeira Lei de Terras. De acordo com os autores: “Em 1850 foi decretada a primeira Lei sobre o uso das terras, chamada de Lei de Terras. Através dessa Lei, o Rei permitia a propriedade privada da terra aos fazendeiros, desde que comprassem, ou seja, desde que pagassem um certo valor à Coroa” (STÉDILE; GRÖGEN, 1993, p. 17).

Isso favoreceu aos fazendeiros mais afortunados a comprarem imensas áreas de terras, enquanto muitos imigrantes continuariam como colonos desses fazendeiros. Após a abolição da escravatura, os negros viveriam de forma livre, porém, surgiriam mais pessoas sem acesso às terras, por não possuírem recursos para adquiri-las. No decorrer dos anos, pós período colonial, outras formas de lutas surgiram. De acordo

com João Pedro Stédile e Frei Sérgio (1993), as lutas históricas foram classificadas em duas fases, a primeira ocorreu entre 1850 e 1940, conhecida como a fase “messiânica”, pois corria em torno de um líder que se baseava na confiança religiosa, destacam-se nessa fase, a Revolta de Canudos, na Bahia (1870-1897) e do Contestado, em Santa Catarina (1912-1916). A segunda fase foi entre 1917 e 1938, classificada como “lutas radicais localizadas”, pois correram em praticamente todos os estados do país.

Os autores ressaltam: “Todas essas lutas foram consequência do enorme contingente de trabalhadores rurais sem-terra que já existia no país, enquanto, por outro lado, permaneciam imensas áreas de terras sem nenhuma utilização” (STÉDILE; GRÖGEN, 1993, p. 19).

Dando um salto na história, uma fase marcante da Reforma Agrária foi o Golpe Militar de 1964, o Presidente da República João Goulart, Jango, tinha a Reforma Agrária como bandeira, pouco tempo antes do fatídico golpe, a reforma foi alvo de diversos debates no senado:

A década de 60 terminou com a “paz” nos campos. Mas uma paz de cemitérios. Milhares de trabalhadores rurais do Nordeste e do Sul, que antes sonhavam com a aplicação da reforma agrária e preocupavam-se em organizar-se em movimentos para alcançá-la, viram seus sonhos amassados pela bota militar (STÉDILE; GRÖGEN, 1993, p. 22).

Com a ascensão militar os movimentos foram reprimidos. Sob pretexto de ameaça comunista, muitos líderes foram presos, exilados e alguns até mortos durante esse período. Vale ressaltar ainda que, além da repressão militar, os grandes latifundiários nesse período também cometeram inúmeros atos de violência contra os camponeses.

Buscando novas saídas, iniciou-se um movimento almejando a colonização na região amazônica, na década de 1970. Logo então, apareceram os problemas dessa colonização. Segundo João Pedro Stédile e Frei Sérgio (1993, p. 23) surge nesse tempo um novo tipo de luta pela terra, a resistência dos posseiros contra os fazendeiros e empresas, que buscavam expulsá-los de suas terras. Em meados dos anos 1980 a ditadura militar teve fim no Brasil, nascendo uma nova etapa da história quanto à questão agrária. No governo e na sociedade, a questão do uso da terra voltou a ser o centro das atenções (STÉDILE, 1997, p. 18).

Observando os anos 1990 e a temática da Reforma Agrária durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, popularmente conhecido como FHC, seu mandato na nova era redemocratizada gerou muitas expectativas de políticas públicas direcionadas à questão agrária. O então presidente teve a oportunidade de propor, pois o clima político na época favorecia tais mudanças (CARVALHO, 2017). Todavia, não aproveitou as oportunidades. De acordo com João Pedro Stédile e Bernardo Mançano Fernandes (1999, p. 142), FHC fez uma análise equivocada dos problemas agrários. Para ele, não havia necessidade de políticas públicas, muito menos de Reforma Agrária. Os movimentos sociais não tinham relevância, somente a criação de assentamentos em sua visão era necessária.

No governo dos ex-presidentes Lula e Dilma, sempre tiveram apoio dos movimentos sociais em favor da Reforma Agrária nos períodos de candidatura, após e durante os anos de mandato sempre houve grande expectativa em torno de mudanças nessas questões. No primeiro mandato de Lula (2003-2006) aumentaram as expectativas com o lançamento do II Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que não teve avanço. Em seu segundo mandato deu continuidade para estas questões (CARVALHO, 2017).

Já no governo Dilma, seguindo o exemplo de seu antecessor, deixa ainda mais as políticas públicas de lado e investe na exportação de *commodities*, que são, em sua maioria, produzidas pelos latifundiários, apesar de fomentar recursos para projetos como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e assinar decretos concedendo desapropriações para a criação de assentamentos (AZEVEDO, 2012).

O atual presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, tem uma visão contrária, e pode-se dizer até equivocada do que é o Reforma Agrária e da atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra. Em sua opinião expressa durante a campanha, acredita ser um grupo terrorista. Durante todos esses anos de lutas pelo acesso à terra no Brasil, na nova era redemocratizada, Bolsonaro é o primeiro presidente a tomar medidas mais significativas e contrárias a essa temática.

No início do ano de 2020, o Presidente editou o Decreto nº. 10.252 que alterou drasticamente a estrutura organizacional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (PAZ, 2020). Para a próximo ano, de 2021, o Presidente já enviou proposta orçamentaria ao Congresso Nacional, para reduzir a zero as verbas para

Reforma Agrária e assentamentos, e aumentar as verbas destinadas ao pagamento dos ruralistas pelas desapropriações que ainda estão em processo judicial (BRAGON, 2020).

Tendo em vista o conceito e os fatos históricos narrados de antemão, o governo brasileiro sempre teve um caráter conservador a respeito da Reforma Agrária, desde a colonização se instalou um tipo de capitalismo baseado na agricultura de exportação, favorecendo os grandes latifúndios.

A ditadura foi um período bastante repressivo contra as aspirações populares no meio rural, mas, na atual era redemocratizada, pequenas mudanças foram feitas com a criação de assentamentos e programas de investimentos no meio rural. Apesar de cada dia a redistribuição fundiária ser mais necessária para a promoção de justiça social e a preservação do ecossistema, o modelo de produção industrial que o Brasil arrasta há séculos tem gerado alto custo ao meio ambiente e à economia.

## 2.2 O SURGIMENTO DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA

O termo “sem-terra”, como foi popularmente apelidada essa classe social, que luta pela terra e vive no campo, para os sociólogos são chamados de camponeses. O surgimento do MST é um compilado de anos de movimentos sociais esparsos pelo país. Em vários estados aconteceram lutas de agricultores sem-terra, reuniões para organizar um coletivo forte para conquistar terras (STÉDILE; GRÖGEN, 1993, p. 28).

Todas essas lutas foram vitoriosas, porém isoladas, não havia contato entre uma ocupação e outra. No fim da década de 1970, uniu-se em um movimento nacional. Stédile e Fernandes pontuam o seguinte:

A luta pela democratização da sociedade brasileira e contra a ditadura militar, que criou as condições necessárias para o surgimento do MST. Se a luta contra a ditadura não tivesse acontecido também na cidade, o MST não teria nascido. Não é possível isolar o surgimento do movimento, acreditando que ele é resultante apenas da vontade dos camponeses (STÉDILE; FERNANDES, 1999, p. 23).

Vale ressaltar ainda o papel importantíssimo que a Igreja Católica exerceu, apoiando os posseiros e a criação da Pastoral da Terra que começou a conscientizar os camponeses sobre seus direitos e a incentivar os encontros das lideranças estaduais do movimento.

A partir de 1981 passaram a acontecer então encontros entre as lideranças dessas lutas localizadas. Esses encontros eram promovidos pela Comissão Pastoral da Terra (STÉDILE; GRÖGEN, 1993, p. 30).

Os autores destacam que fatores históricos determinantes para o surgimento aconteceram na década de 1970, quando uma grande concentração de propriedades privadas surgiu, os fazendeiros começaram a utilizar máquinas para cuidar das lavouras, substituindo assim o trabalho braçal e desfazendo-se os acordos de parceria ou arrendamentos, bem como retirando os trabalhadores das terras, o que gerou um grande êxodo rural (STÉDILE; GRÖGEN, 1993, p. 32).

Ocorreram também fatores políticos, através da conscientização que a Pastoral da Terra produzia, ampliando a visão dos camponeses e também através das manifestações sindicais que marcaram o fim da Ditadura Militar, como a mais famosa greve dos metalúrgicos do ABC (hoje, ABCD) paulista (STÉDILE; GRÖGEN, 1993, p. 33).

A junção de todos esses fatores permitiu o surgimento do MST, que tem um papel importantíssimo na história da Reforma Agrária. Não obstante, com o passar dos anos, algumas das classes mais conservadoras da sociedade brasileira levantam bandeira contra o movimento, através de redes sociais e jornais disseminando *fake news*, gerando opiniões equivocadas, enfraquecendo o movimento e conseqüentemente a Reforma Agrária.

## 2.3 AS PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES SOBRE DIREITO AGRÁRIO

### 2.3.1 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A Constituição Cidadã, como é popularmente conhecida pelo seu extenso rol de direitos e garantias fundamentais, surgiu após vinte longos anos de regime militar, um tempo obscuro onde o país restringiu direitos e subjugou seus cidadãos (CRUZ, 2005).

As deliberações em Assembleia Constituinte trouxeram esperança e mudanças no rumo do país em diversos aspectos. Um deles, a Reforma, que voltou a ser tema de debate no meio político e social. Com a promulgação da CRFB em 1988, a Reforma



Agrária ganhou estado constitucional, nela trouxe um capítulo exclusivo com as principais políticas para tratar do tema.

Sobre o direito de propriedade e função social, a CRFB/1988 os traz em seu rol de direitos fundamentais, no artigo 5º, inciso XXII, a garantia ao direito de propriedade, e no artigo 5º, inciso XXIII estipula que a terra deverá cumprir sua função social (BRASIL, 1988). Em síntese, percebe-se que um concede a proteção ao direito de propriedade e o outro minora esse direito conquistado, subordinando a propriedade a ter função social, função essa que é disciplinada pelo Estatuto da Terra, legislação anterior à Carta Magna de 1988.

No capítulo em que se trata da Reforma Agrária, o texto constitucional dispõe que os imóveis que não cumprirem sua função social devem ser desapropriados. Tal desapropriação é de competência da União, dela também o dever de indenizar em títulos de dívida agrária, como as benfeitorias úteis a serem indenizadas em dinheiro (BRASIL, 1988). Esses imóveis desapropriados são distribuídos para fins de Reforma Agrária e seus beneficiários, popularmente conhecidos como assentados, recebem o título de concessão de uso dessas terras.

### **2.3.2 O Estatuto da Terra – Lei nº. 4.504/1964**

O Estatuto da Terra definido pela Lei nº. 4.504/1964 que ainda está em vigor, foi criado na década de 1960, pelo Governo Militar. É um conjunto de regulamentos e normas sobre os direitos e obrigações referentes a imóveis rurais, um dos objetivos principais é regulamentar o desenvolvimento da economia agrícola e a promoção de reforma e política agrária (TEIXEIRA, 2016).

Através desse Estatuto que o Estado brasileiro institucionalizou a Reforma Agrária, era de sua competência gerar o acesso à terra. A criação do Estatuto foi uma forma de tentar conter os conflitos sociais no campo daquela época, prometendo a reforma agrária (HEIM; SILVEIRA, 2013).

Um importante tópico versa sobre a função social da terra, bem como quanto aos requisitos para que essa cumpra sua função. A Lei diz que o proprietário deve favorecer o bem-estar dos trabalhadores e proprietários que nela labutam; manter níveis satisfatórios de produtividade; conservar os recursos naturais; observar as

disposições legais que regulam sobre as relações de trabalho, nos termos do Estatuto da Terra (BRASIL,1964).

O Poder Público dever intervir nos casos de descumprimento, conforme as previsões legais. Para isso, foi criado pelo Decreto nº. 1.110 em 1970, uma autarquia federal denominada de Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que realiza o trabalho de divisão das terras improdutivas e fiscalização fundiária geral (INCRA, 2020).

O Estatuto da Terra, além dos temas mencionados, aborda a demarcação de terras indígenas, promovendo aos índios também o direito às terras que ocupam desde a colonização do país (BRASIL,1964). Trata como inadequada a existência de minifúndios, pequenas propriedades que conseguem apenas suprir as necessidades familiares, e dos latifúndios, grandes propriedades que não cumprem sua função social. Tais módulos de propriedade, aos olhos da legislação, devem ser extintos (HEIM; SILVEIRA, 2013).

Essa regulamentação estatal trouxe mudanças no meio rural na época e refletem na atualidade, por interferir, significativamente, na maneira como os proprietários lidam com a terra, ao exigir que essa tenha função social, disciplinando direitos e deveres que o homem do campo deve cumprir (HEIM; SILVEIRA, 2013). A Reforma Agrária prometida por tal, até hoje não foi implementada, mas são nítidos os avanços e a importância do Estatuto.

#### 2.4 CONCEITOS DE POSSE E PROPRIEDADE: OS DIREITOS À PROPRIEDADE PRIVADA

De acordo com Flávio Tartuce (2020, p. 1306), posse, em sua etimologia significa poder, ou seja, é usar, gozar, usufruir, ter domínio fático sobre determinada coisa. No ramo do Direito Civil brasileiro foi adotada a teoria objetiva de Ihering para explicar a posse.

De acordo com o autor, pode-se alegar que todo proprietário é possuidor, ainda assim nem todo possuidor é proprietário. A teoria de Ihering exteriorizada no Código Civil brasileiro (cf. art. 1.196), salienta que o possuidor é aquele que se comporta como proprietário, é aquele que detém algum traço de domínio sobre o objeto, dessa forma

a posse é uma exteriorização dos direitos inerentes à propriedade (TARTUCE, 2020, p. 1308).

A posse tem caráter fundamental para garantia do acesso à terra e valida o direito de propriedade. Não se deve olhar a posse como um direito isolado, porque é por meio dela que se atinge o direito de propriedade e diminuem-se os conflitos das lutas de classes. Para Edmond Picard:

A posse possui a natureza de interesse jurídico, posto que além do valor que representa para a pessoa ou coletividade, possui um valor social e a sua violação reflete sobre os interesses da sociedade, por isso o direito cria mecanismos para a sua proteção (*apud* ROCHA *et al*, 2015, p. 76).

Na CRFB/1988, o direito à propriedade ganhou proteção como direito fundamental no artigo 5º, inciso XXII, bem como na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Código Civil brasileiro.

Considera-se proprietário aquele que tem o direito de usar, gozar e dispor de bem corpóreo ou incorpóreo, reivindicá-lo de quem injustamente o detenha e controlar os recursos produzidos pelo mesmo (TARTUCE, 2020, p. 1335). O direito de propriedade, em tese, é um direito absoluto, porém, a legislação constitucional traz limitações que visam o bem-estar social de forma que relativiza esse direito, exigindo o cumprimento da função social e socioambiental (CRUZ, 2020).

De acordo com Paulo Luiz Neto Lôbo:

Na contemporaneidade, a função social afastou-se da concepção de limites externos, passando a integrar os próprios conteúdos da propriedade e da posse". É alerta, com palavras que têm o total apoio do presente autor: "a interpretação das normas infraconstitucionais não pode levar ao equívoco, ainda corrente, da confusão entre função social e aproveitamento econômico. Pode haver máximo aproveitamento econômico e lesão à função social da propriedade ou da posse. Na situação concreta, não há função social quando, para a maximização dos fins econômicos, o titular de imóvel urbano não atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade (CF, art. 182, § 2.º) ou o titular de imóvel rural não promove o aproveitamento racional e adequado da terra, ou não utiliza os recursos naturais disponíveis, ou não preserva o meio ambiente, ou não cumpre a legislação trabalhista, ou não promove o bem-estar dos trabalhadores (CF, 186). Não são, portanto, a produtividade ou os fins econômicos que orientam a aplicação da função social da propriedade ou da posse (*apud* TARTUCE, 2020, p. 1364).

Diante disso, pode-se observar como a função social se funde ao direito de propriedade, habituando a CRFB/1988 no artigo 5º, inciso XXIII e o Código Civil no artigo 1.228, §1º, trazendo objetivo, funcionalização e maior aproveitamento dos recursos da propriedade, ao passo que, não se pode exercer o direito de propriedade apartado aos interesses do coletivo social.

Como o sistema capitalista, o direito à propriedade privada surgiu através da conveniência de corresponder às necessidades econômicas, ganhou espaço através dos anos de modo que, possuir bens e acumular riquezas, é a forma motriz desse sistema (MELO, 2013).

Assim, surgiu a propriedade privada que é um instituto jurídico, tratado dentro do direito de propriedade e detém proteção de direito fundamental constitucional. Sabe-se que o direito de propriedade propõe liberdade ao proprietário para usufruir do bem como desejar, mas o limita a ter função social (TARTUCE, 2020, p. 1355). Tal limitação abre precedente para realizar as desapropriações. Desapropriação consiste em retirar a propriedade particular de seu detentor e passá-la ao Estado, ou seja, uma espécie de perda da propriedade.

Levando em consideração os aspectos de posse e propriedade explanados, pode-se afirmar que a conquista do direito à posse é o ponto inicial na luta pelo acesso à terra, e o direito de propriedade é subordinado à função social e socioambiental, havendo recusa a cumprir esses requisitos reguladores, sucede à União o direito de realizar as desapropriações para reinserção da utilidade social nas propriedades.

## 2.5 A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Com a criação do Estado intervencionista, o Direito, em síntese, surgiu para regulamentar as relações sociais. Sem sociedade não existiria o Direito, e dentro da vivência social tudo exige uma função, ou seja, existe um propósito para tudo o que se realiza (MELO, 2013).

Deste modo, com a terra não seria diferente. A função social da terra, pouco abordada no cotidiano, surgiu quando a terra se tornou um bem jurídico, protegido como direito fundamental, então a função social da terra foi disciplinada, como visto, na CRFB/1988 e na legislação civilista.

A função social está na essência do direito de propriedade, servindo como forma de limitação e impulso sobre o direito absoluto do proprietário para conceder à propriedade uma projeção menos individualista e mais voltada ao interesse público (MELO, 2013).

Para Tartuce (2020, p. 1365) a função social não é um componente somente da propriedade rural ou agrária, mas também da propriedade urbana. No artigo 182 da CRFB/1988 que disciplina sobre a Política Urbana, não traz requisitos pré-estabelecidos, como da propriedade rural, mas não existem impedimentos para que esses recaiam sobre a propriedade urbana.

É necessário para o cumprimento da função social que todos os parâmetros sejam exercidos conjuntamente: a) aproveitamento racional; b) utilização de forma adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) observância das disposições que regulamentam as relações de trabalho; d) utilização que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

Tais requisitos tem por objetivo, além de evitar a utilização da terra de forma inadequada, também evitar que os interesses privados sobressaiam aos interesses públicos e aos direitos humanos, visando o bem-estar da sociedade em geral, mas, sem que o proprietário da terra perca sua autonomia ante seu direito de propriedade. O proprietário que não cumpre esses requisitos, automaticamente abre precedente para perda da propriedade, aonde surge a desapropriação para fins de Reforma Agrária.

### **3 PESQUISA E ANÁLISE DE DADOS**

#### **3.1 A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL**

Analisando os dados do Censo Agropecuário de 2017, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que traz um panorama da situação agrária no Brasil nos últimos anos, os dados mostram os avanços que o capitalismo teve no campo em onze anos e como tem alavancado as produções em larga escala para fins de exportação e, conseqüentemente, o grande latifúndio (RUY, 2019).

Segundo o IBGE, entre os anos de 2006 e 2017, há uma queda de menos 1,5 milhões de pessoas trabalhando e vivendo no campo, ou seja, o êxodo rural tem aumentado significativamente ao longo desses anos. Essa diminuição populacional afetou também agricultura familiar, que caiu 9,5% (IBGE, 2019). A agricultura familiar é a base da sustentabilidade no país, são os pequenos produtores que abastecem a mesa dos brasileiros. A produção dos latifúndios tem por objetivo a exportação, ou

seja, apesar de muito produzir, pouco fica para consumo nacional, por isso a alta nos preços de alguns alimentos.

Na mesma proporção em que houveram quedas no meio rural, houveram aumentos. Na concentração fundiária, os estabelecimentos com mais de mil hectares eram 45% em 2006, sobe para 47,5% em 2017, desse total, dezesseis milhões de hectares são grandes latifúndios (IBGE, 2018). Com base nesses dados, observa-se a necessidade se realizar Reforma Agrária ainda mais latente. Os grandes latifúndios crescem, agricultura familiar diminui, ou seja, pessoas sem o acesso à terra, aprofundam ainda mais a desigualdade social.

### 3.2 PERCEPÇÃO DA SOCIEDADE SOBRE REFORMA AGRÁRIA

Entre o período de 07 a 29 de maio de 2020, foi disponibilizado um questionário on-line através da plataforma Google Docs®, com intuito de averiguar junto à sociedade civil suas opiniões, objetivando o levantamento de dados estatísticos a respeito da Reforma Agrária. O questionário foi respondido por 116 (cento e dezesseis) pessoas.

Inicialmente foram feitas perguntas para formação do perfil do entrevistado (sexo, idade, raça\cor e escolaridade). Das 116 pessoas, 68,1% são do sexo feminino e 31,9% do sexo masculino. Pessoas com idade até 18 anos são 5,2%, entre 18 e 30 anos são 65,5%, entre 30 e 60 anos são 26,7% e acima de 60 anos são de 2,6%. Com relação à raça, 61,2% se declaram brancos, 22,4% pardos, 14,7% negros e 0,9% como indígenas. Quanto ao grau de escolaridade, pessoas com ensino fundamental incompleto são 0,9%, com ensino fundamental completo são 1,7%, com ensino médio incompleto são 0,9%, com ensino médio completo são 19%, com ensino superior incompleto 42,2%, e com ensino superior completo 35,3%.

Em seguida foram feitas as seguintes perguntas e obtidas as respostas que se seguem:

Questão 1. Você sabe o que é Reforma Agrária?

Dentre esses indivíduos, 89,7% afirmaram saber o que é Reforma Agrária e 10,3% desconhecem o tema.

Questão 2. Você concorda com a redistribuição das terras improdutivas do país para beneficiar camponeses sem terras?

Perguntados sobre a redistribuição de terras improdutivas, 78,4% disseram que concordam e 21,6% que discordam.

Questão 3. Você concorda com os movimentos sociais em prol da Reforma Agrária como o MST?

Questionados sobre concordar com os movimentos sociais que lutam pela Reforma como o MST, 59,9% responderam sim e 43,1% responderam não.

Questão 4. Você acha que a construção de assentamentos nessas terras improdutivas melhora a qualidade de vida das pessoas\produz uma acessão social?

Sobre a redistribuição de terras gerar melhora na qualidade de vida dos assentados, 76,7% responderam sim e 23,3% responderam não.

Questão 5. Você acha que o Governo brasileiro tem tratado a Reforma Agrária com a devida importância?

Perguntados sobre o Governo Brasileiro tratar a Reforma Agrária com a devida importância 87,1% responderam não e 12,9% responderam sim.

Questão 6. Você conhece algum beneficiário de assentamento que tenha melhorado suas condições de vida após tomar posse da terra?

Questionados se conhecem pessoas que foram beneficiadas com a Reforma Agrária e melhoraram a qualidade de vida, 42,2% responderam sim e 57,8% responderam não.

Com base nesses dados pode-se observar que alguns ideais dessa pesquisa foram refutados, como o de que a Reforma Agrária é um tema pouco conhecido e sem informação. A sociedade tem a percepção de que o Estado brasileiro pouco tem feito a respeito. Isso é um avanço importante para o futuro do país, nesse sentido, pois o povo é a massa mais importante na incorporação das mudanças sociais.

Já o estigma de agitadores e causadores de conflitos que os movimentos sociais, principalmente o MST, carregam continua bastante visível, com 43,1% de discordância, apesar de que houve também bastante apoio àqueles que se posicionam e movimentam essa temática.

### 3.3 ENTREVISTA COM O SERVIDOR DO INCRA

No dia 24 de setembro de 2020 foi realizada uma entrevista com objetivo de ouvir a opinião técnica de um funcionário do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), lotado na Superintendência Regional do Espírito Santo (SR 20), com sede em Vitória, o senhor Diogo de Paula Lima, Engenheiro Agrônomo e Perito Federal Agrário. No decorrer da entrevista foram feitas as seguintes perguntas e obtidas as seguintes respostas:

Questão 1. Em sua opinião a União tem cumprido com a lei fazendo as desapropriações necessárias para fins de Reforma Agrária?

Na pergunta inicial sobre a atuação da União frente as desapropriações, respondeu que:

Ao longo dos últimos 10 anos ocorreu uma sistemática redução nas desapropriações visando a criação de Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, sendo que atualmente o número de desapropriações é próximo de zero, sendo que os pouquíssimos Projetos de Assentamento criados atualmente no país se devem a processos judiciais ajuizados em anos anteriores e que estão sendo julgados atualmente.

Diante disso, como já abordado em diversos pontos, o Estado brasileiro ao contrário do que seria o correto e necessário, que é avançar gradativamente com a reforma, tem diminuído de tal maneira que como dito na entrevista, praticamente não existem mais desapropriações.

Questão 2. A União tem criado novas políticas públicas ou fortalecido as já existentes que promovem apoio a assentados?

Na pergunta nº. 2, a respeito das políticas públicas existentes, disse que as que eram voltadas para os beneficiários da Reforma Agrária foram drasticamente reduzidas e algumas até extintas, a única política pública ativa é a de concessão de títulos de domínio da parcela que ocupam como assentados. Tal declaração destaca ainda mais a inércia da União.

Questão 3. Em sua opinião qual a importância da desapropriação para fins de Reforma Agrária?

Perguntado sobre a importância das desapropriações destinadas a Reforma Agrária respondeu que:



A Reforma Agrária no Brasil, nos moldes que existe hoje, foi instituída pela Lei 4.054/1964 (Estatuto da Terra) e pelo Capítulo III da Constituição Federal de 1988. Desta maneira, é dever do Estado a execução da política. Diversos países do mundo realizaram ou realizam políticas de Reforma Agrária, que visam de maneira geral a democratização da estrutura fundiária com o intuito de reduzir as desigualdades sociais e o aumento e a diversificação da produção agrícola. No caso do Brasil, a Reforma Agrária é ainda mais importante tendo em vista o histórico da ocupação do meio rural que sempre se baseou no latifúndio, possibilitando o surgimento de oligarquias rurais que sempre dominaram o país, as custas da exploração da mão-de-obra das pessoas mais pobres, o que reflete diretamente na desigualdade social que existente no país.

Diante disso contemplam-se pontos já abordados anteriormente, o Brasil desde sua colonização constituiu um modelo de divisão agrária que só favorece os grandes latifúndios, dessa forma, o crescimento financeiro do país fica retido nesses latifúndios. O governo não cumpre seu dever, impedindo a diversidade agrícola. Nos últimos anos o país tem focado somente na exportação de matéria-prima, produzindo em larga escala alimentos como carne e soja, o que tem gerado um desagaste ambiental e climático catastrófico.

Questão 4. Em sua opinião qual a importância da criação de assentamentos nessas terras desapropriadas?

Sobre a pergunta de nº. 4 respondeu que a criação de assentamentos são formas de prestar às pessoas menos favorecidas o acesso à terra, reduzindo assim a desigualdade social e gerando diversidade na produção agrícola.

Questão 5. Atualmente as desapropriações feitas são por livre iniciativa do Estado ou pelas lutas dos movimentos sociais como o MST?

Sobre a forma como são feitas as desapropriações atuais, se são por livre iniciativa o Estado ou pela luta dos movimentos sociais, reiterou o que foi dito anteriormente, que atualmente não existem desapropriações. Sobre a luta dos movimentos sociais, respondeu que ao longo dos anos os setores mais conservadores da sociedade estimularam uma campanha voltada para criminalizar os movimentos, o que tem gerado na população uma visão contrária à atuação dos mesmos.

### 3.4 ENTREVISTAS COM DUAS FAMÍLIAS ASSENTADAS

Entre os dias 19 e 27 de setembro foram realizadas entrevistas com duas famílias beneficiárias do Projeto de Assentamento (PA Ita), no município de Itaguaçu-ES, criado conforme dados do Incra entre 1997 e 1998. A entrevista teve por objetivo

analisar as mudanças que o acesso à terra trouxe a vida desses assentados, para isso foram realizadas as seguintes perguntas:

Questão 1. Como foi o processo de desapropriação dessas terras?

Perguntados sobre a desapropriação das terras onde residem, responderam que foi através da inscrição no MST, onde realizaram as primeiras reuniões, e começaram a formar os grupos e se organizarem para o processo de ocupação. Ressaltou que na época era tudo muito organizado, dentro do grupo que iria para a ocupação, existam lideranças, cada uma com suas responsabilidades, como por exemplo segurança, alimentação, educação. Isso servia para amenizar as dificuldades do grupo já que eram inúmeras. Essa ocupação em específico iniciou com 30 famílias, e atualmente conta com aproximadamente 53 famílias assentadas. Diante disso é percebida a importância do MST, e que através dele, os camponeses recebem orientações e se organizam para pressionar o Estado a cumprir seu papel.

Questão 2. Quanto tempo levou para receber a propriedade?

Na pergunta nº 2, responderam que o processo de desapropriação do atual PA Ita foi muito difícil, foram três anos morando debaixo da lona em processo de ocupação. Várias reuniões com o Incra, com os antigos donos da terra, e até com o Governador do Estado na época, tudo isso em busca de ajuda e reconhecimento do direito.

Questão 3. O Governo deu apoio durante esse processo?

Na pergunta de nº. 3, a respeito do apoio do governo, responderam que no início do assentamento o Governo disponibilizou ajudas de custo, mas atualmente as portas têm se fechado no que se refere a incentivos agrícolas. Um dos entrevistados disse que o governo só apoia grandes fazendeiros.

Questão 4. A vida após serem assentados melhorou?

Questão 5. Na sua opinião qual é a importância da criação de assentamentos?

Quando perguntados sobre as melhorias de vida após serem assentados e a importância da criação de assentamentos, disseram que o assentamento deu oportunidade de melhorarem de vida, deu um teto para se abrigarem, um lugar de onde tirar seu sustento, independência financeira, e que a criação de assentamentos é importante para isso, mas com a falta do incentivo à agricultura familiar por parte do

Governo, o êxodo rural vai aumentar a cada dia. Sozinho, o pequeno produtor não consegue alcançar seus objetivos.

Através desse relato, percebe-se que os assentamentos cumprem a função social da terra, por gerarem um aproveitamento racional e adequado, promovem justiça social, pelo fato de que a terra gera renda e melhoria das condições de vida aos que tanto aspiraram por conquistá-la e, depois de muita luta, conseguiram.

Em virtude dos fatos mencionados nas entrevistas percebe-se que a conquista da terra por meio da Reforma Agrária não é um processo fácil. Sempre marcado por lutas e pela omissão estatal que só promove o acesso à terra através das provocações feitas pelos movimentos sociais e por decisões judiciais. Não existe livre iniciativa do Estado, que é o titular do dever de execução desta legislação, o que existe é uma negação de direitos e um favorecimento ao agronegócio e aos grandes latifundiários. Em contrapartida, uma campanha para enfraquecer os movimentos sociais, o que conseqüentemente, tem aumentado o êxodo rural e a desigualdade social em todo o país.

#### **4 CONCLUSÃO**

A pesquisa buscou abordar o tema da Reforma Agrária, demonstrando que sua implementação é necessária para promover justiça social. Foi explanado que os problemas relacionados à divisão de terra no Brasil vêm se arrastando desde o descobrimento, pela forma como os colonizadores trataram e distribuíram as terras do país. Abordadas também, as lutas e esperanças do campesinato brasileiro pelo acesso à terra, e as conquistas de direitos ao longo desses anos.

Apesar de ter previsão legal e de caráter constitucional, a Reforma Agrária sempre foi deixada de lado, feita com pouca movimentação e vontade por parte do Estado. Muitos fatores envolvem tal omissão estatal, são eles estruturais, políticos e econômicos. A bem da verdade, as conquistas no meio agrário são fruto das lutas feitas pelos movimentos sociais, buscando realizar desapropriações por meio de ocupações e outras reivindicações no campo para criações de políticas públicas.

Portanto, diante disso, é necessário um olhar mais atento por parte da sociedade. Reforma Agrária vai além de desapropriação, envolve o meio ambiente, as formas de produção, a desigualdade social e a maneira como a terra, a maior fonte

de alimento é tratada. Por parte do Estado é necessário compromisso com a legislação, é fazer cumprir seus dispositivos legais e mudar a realidade do campesinato brasileiro, investir em Reforma Agrária vai muito além de conceder terra à camponeses sem terras, mas mudar vidas, preservar a natureza, gerar renda.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, André Luiz Barreto. **Judiciário, direito à terra e reforma agrária no Brasil**: um estudo da posse e propriedade a luz dos conflitos coletivos e dos tribunais. 2012, 135 fls. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3jfiOlc>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRAGON, Ranier. Bolsonaro incrementa verba para ruralistas e reduz quase a zero a reforma agrária. **Jornal de Brasília**, 08 set. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2GVa0di>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/35YvoZf>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra [...]. Brasília-DF: Senado, 1964. Disponível em: <https://bit.ly/3dVJrB2>. Acesso em: 20 set. 2020.

CARVALHO, Flávia Sanches. **A questão agrária na agenda governamental de FHC e Lula**: uma análise à luz dos estudos de formação de agenda. 2017, 101 fls. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade federal de São Carlos, São Carlos, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/34gWgma>. Acesso em: 13 jul. 2020.

CRUZ, André Gonzalez. Política agrícola e fundiária e reforma agrária. **Âmbito Jurídico**, 30 dez. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3jlGyur>. Acesso em: 17 jun. 2020.

CRUZ, Leila Rodrigues. A função social da propriedade e a Constituição Federal. **Direito Net**, 15 fev. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ofgKUj>. Acesso em: 13 jul. 2020.

HEIM, Bruno Barbosa; SILVEIRA, Jamile Silva. A institucionalização da política de reforma agrária no estatuto da terra: uma proposta à frente de seu tempo? **Jus.com.br**, abril 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3km9luE>. Acesso em: 17 jul. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agro 2017**: resultados preliminares mostram queda de 2,0% no número de estabelecimentos e alta de 5% na área total. 26 jul. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3dMo5FW>. Acesso em: 25 abr. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agro 2017**: população ocupada nos estabelecimentos agropecuários cai 8,8%. 25 out. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3jlMIQH>. Acesso em: 25 ago. 2020.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Institucional**. 28 jan. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/35niJNB>. Acesso em: 10 jun. 2020.

MELO, José Mário Delaiti. A função social da propriedade. **Âmbito Jurídico**, 01 jan. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/35tYIVY>. Acesso em: 17 set. 2020.

PAZ, Walmaro. Bolsonaro ataca reforma agrária e agricultura familiar com decreto no carnaval. **Brasil de Fato**, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3kmsVMO>. Acesso em: 20 set. 2020.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de direito agrário constitucional**: lições de direito agroambiental. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RUY, Marcos Aurélio. Censo agropecuário comprova a necessidade de reforma agrária. **CTB**, 12 nov. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/31xRhvt>. Acesso em: 21 abr. 2020.

STÉDILE, João Pedro. **Questão agrária no Brasil**. São Paulo: Atual, 1997.

STÉDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente**: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

STÉDILE, João Pedro; GRÖGEN, Sérgio Antônio. **A luta pela terra no Brasil**. São Paulo: Scritta, 1993.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2020.

TEIXEIRA, Ylka Karine. A importância e o papel do estatuto da terra. **Fundação 1º de Maio**, 30 nov. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3ofjYHp>. Acesso em: 10 jun. 2020.