

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

LUCIANGELA FERREIRA DO BRASIL

**AS ALTERAÇÕES DA POLÍTICA AGRÁRIA: UM DEBATE
HERMENÊUTICO ACERCA DA REFORMA AGRÁRIA**

Goiânia/GO
2019

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: Dissertação Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

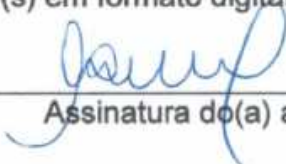
Nome completo do autor: LUCIANGELA FERREIRA DO BRASIL

Título do trabalho: AS ALTERAÇÕES DA POLÍTICA AGRÁRIA: UM DEBATE HERMENÊUTICO ACERCA DA REFORMA AGRÁRIA

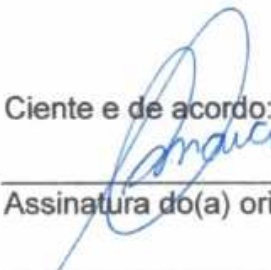
3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.


Assinatura do(a) autor(a)²

Ciente e de acordo:


Assinatura do(a) orientador(a)²

Data: 25 / 03 / 2019

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

² A assinatura deve ser escaneada.

LUCIANGELA FERREIRA DO BRASIL

**AS ALTERAÇÕES DA POLÍTICA AGRÁRIA: UM DEBATE
HERMENÊUTICO ACERCA DA REFORMA AGRÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Federal de Goiás, nível Mestrado, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre, sob a orientação do Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia.

Goiânia/GO
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Ferreira do Brasil, Luciângela

As alterações da política Agrária: [manuscrito] : Um debate hermenêutico acerca da reforma agrária / Luciângela Ferreira do Brasil. - 2019.

CVII, 107 f.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Cidade de Goiás, 2019.

Bibliografia.

Inclui siglas, abreviaturas, gráfico.

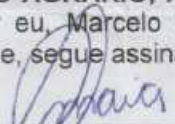
1. Política agrária. 2. Reforma agrária. 3. Alterações paradigmáticas. I. Lopes Maia, Cláudio, orient. II. Título.

CDU 349.42

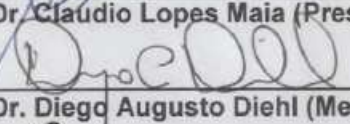


ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO INTITULADA "AS ALTERAÇÕES DA POLÍTICA AGRÁRIA: UM DEBATE HERMENÊUTICO ACERCA DA REFORMA AGRÁRIA" APRESENTADA E DEFENDIDA PELO(A) CANDIDATO(A) LUCIÂNGELA FERREIRA DO BRASIL.

1 Aos vinte e cinco dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e dezenove, às 10:00 hs, na Sala
2 de Defesa do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Faculdade Direito da
3 Universidade Federal de Goiás, realizou-se a Sessão de Julgamento da Dissertação de
4 Mestrado intitulada **"AS ALTERAÇÕES DA POLÍTICA AGRÁRIA: UM DEBATE**
5 **HERMENÊUTICO ACERCA DA REFORMA AGRÁRIA"**, apresentada e defendida pelo(a)
6 candidato(a) **LUCIÂNGELA FERREIRA DO BRASIL**. A Banca Examinadora ficou assim
7 composta: Prof. Dr. Claudio Lopes Maia, orientador e Presidente da Banca, Prof. Dr. Diego
8 Augusto Diehl, membro interno e Profa. Dra. Maisa Franca Teixeira, membro externo. Após a
9 abertura dos trabalhos, o Senhor Presidente agradeceu a presença de todos, apresentou a
10 Banca Examinadora e também o(a) aluno(a). Em seguida, foi dada a palavra ao(a)
11 candidato(a), pelo prazo máximo de 20 (vinte) minutos, para fazer exposição sobre o seu
12 trabalho. Após a exposição, foi dada a palavra a Profa. Dra. Maisa Franca Teixeira, para fazer
13 suas arguições que foram respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo regulamentar. Em seguida,
14 foi dada a palavra ao Prof. Dr. Diego Augusto Diehl, para fazer suas arguições, que foram
15 respondidas pelo(a) aluno(a) no tempo regulamentar. Logo após, o Senhor Presidente da
16 Banca Examinadora teceu alguns comentários sobre o trabalho e informou aos presentes que
17 a Banca deixaria o recinto por alguns minutos, a fim de colher as notas de cada examinador. A
18 Banca retornou ao recinto e mandou convidar a todos para a proclamação dos resultados,
19 sendo considerado(a) aprovada, e o(a) candidato(a) declarado(a) Mestre em
20 **DIREITO AGRÁRIO, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO AGRÁRIO**. Nada mais tendo a
21 declarar eu, Marcelo Cursino Soares, lavrei a presente ata, que depois de lida e achada
22 conforme, segue assinada pelos membros da Banca Examinadora



Prof. Dr. Claudio Lopes Maia (Presidente)



Prof. Dr. Diego Augusto Diehl (Membro)



Profa. Dra. Maisa Franca Teixeira (Membro Externo)

Goiânia, 25 de fevereiro de 2019.

*Aos meus filhos, Carlos e Luiz, que diariamente me inspiram a lutar por uma sociedade centrada na igualdade material e na justiça social. A eles meu coração e minha força de mulher ativista em prol de mudanças sociais e do rompimento de toda política totalitária.
Ao professor Cláudio Lopes Maia, que me deu uma tarefa, que espero ter cumprido a contendo.*

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Anália do Brasil Ramos e Divino Elias Ferreira (*in memoriam*) pelo amor, por curto tempo, mas incondicional e essencial para a formação da mulher que sou.

Ao orientador, Prof. Dr. Carlos Lopes Maia, pelo acompanhamento da pesquisa realizada, pelo apoio e dedicação ao nosso trabalho e pela possibilidade de manter aberto os convites sempre prontos à reflexão e superação das verdades fragilmente estabelecidas.

Ao meu amigo Douglas Otoni, companheiro de cansativos e longos dias, sempre com as mãos, os ouvidos e o coração inclinados a mim nos momentos mais angustiantes do trabalho científico. A ele que materializou diariamente o sentido da palavra “amigo”.

Um agradecimento especial ao meu eterno amado, Luiz Alberto, que me ensinou a dimensão das palavras “felicidade” e “amor”. Sem o companheirismo dele realização deste trabalho seria ainda mais árdua. Ele que cuidou, com exclusividade, por vários dias, dos nossos filhos enquanto eu pesquisava e escrevia. Sempre compreensivo nos momentos de ausência. A ele todo meu amor!

Aos docentes do Programa de Mestrado em Direito Agrário, em especial, agradeço aos professores Adegmar José Ferreira, Diego Augusto Diehl, Eduardo Gonçalves Rocha, Fernando Antônio de Carvalho Dantas, João da Cruz Gonçalves Neto, Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega, Rabah Belaidi pelos constantes diálogos dentro e fora da sala de aula. Ao Professor Diego, em especial, pelas valiosíssimas indicações de leitura, e por ser um exemplo, na carreira acadêmica, de dedicação, sempre preocupado com as questões sociais, demonstrando ser um ser humano de valores excepcionais.

“Encontrou-se, em boa política, o segredo de fazer morrer de fome aqueles que, cultivando a terra, fazem viver os outros”.

(Voltaire)

RESUMO

A presente dissertação de mestrado que tem por título “As alterações da política agrária - um debate hermenêutico acerca da reforma agrária”, tem como problema central o seguinte questionamento: A Lei 13.465/2017, rompe com o modelo de reforma agrária implantando no Brasil a partir do Estatuto da Terra e com os preceitos que ficaram definidos na Constituição de 1988? A partir da constatação que a Medida Provisória nº 759 editada pelo governo federal dia 23 de dezembro de 2016, alterou consideravelmente a política de regulamentação fundiária urbana e rural em todo o país, o trabalho tem por objetivo analisar como se estabeleceu a política agrária a partir do Estatuto da Terra; O tratamento dado à matéria com a sua constitucionalização em 1988 e regulamentação através das Leis nº 8.629/93 e 76/93; e as alterações paradigmáticas definidas a partir da Medida Provisória nº 759 convertida na Lei nº 13.465/2017. Utilizou-se a metodologia de pesquisa bibliográfica, exploratória e documental, foram analisados os principais nortes da política agrária, definidos pelo Estado, através do seu papel legitimador da ordem jurídica.

Palavras-chave: Política Agrária. Reforma Agrária. Alterações Paradigmáticas.

ABSTRACT

This master thesis, entitled "The changes in agrarian policy - a hermeneutical debate on agrarian reform", has as its central problem the following question: Does the Law 13.465 / 2017, breaks with the model of agrarian reform by implanting in Brazil from the Land Statute and with the precepts that were defined in the Constitution of 1988? Based on the observation that the Provisional Measure No. 759 issued by the federal government on December 23, 2016, has changed considerably the policy of urban and rural land regulation throughout the country. The aim of the work is to analyze how the Land Statute established the agrarian policy; the treatment given to the matter with its constitutionalization in 1988 and regulation through Laws 8.629 / 93 and 76/93; and the paradigmatic changes defined by Provisional Measure No. 759 converted into Law No. 13.465 / 2017. Using the methodology of bibliographical, exploratory and documentary research, it was analyzed the main norms of agrarian policy, defined by the State, through its legitimating role of the legal order.

Keywords: Agrarian Policy. Agrarian Reform. Paradigmatic Changes.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CadÚnico	Cadastro Único CAIXA
CAPR	Comissão de Agricultura e Política Rural
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Redação
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
FAG	Frente Agrária Gaúcha
ha	Hectare
GEE	Grau de Eficiência na Exploração
GUT	Grau de Utilização da Terra
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IE	Instrução Especial
IN	Instrução Normativa
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada MDA Ministério do Desenvolvimento Agrário
ITR	Imposto Territorial Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra
NE	Norma de execução
PA	Projeto de assentamento
PL	Projeto de lei
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária Pronaf Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRA	Projeto de reforma agrária
TR	Taxa Referencial
Supra	Superintendência de Reforma Agrária
ULTAB	União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 O ORDENAMENTO AGRÁRIO BRASILEIRO A PARTIR DO ESTATUTO DA TERRA	16
1.1 Formação Legal da estrutura agrária Brasileira - (Do período colonial a Constituinte de 1946)	16
1.2 As propostas de reforma agrária na década de 60	19
1.3 O Estatuto da Terra e o governo militar	28
1.4 A Nova República e o Plano Nacional de Reforma Agrária	38
2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO E A REGULAMENTAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL DA REFORMA AGRÁRIA	47
2.1 O modelo de reforma agrária e o Direito de propriedade instituído pela CF de 1988	47
2.2 O significado da constitucionalização da função social da propriedade: A reforma agrária como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais .	49
2.3 O contexto político na Assembleia Nacional Constituinte de 1988 e as limitações impostas à reforma agrária	50
2.4 Ativismo público: As ocupações do MST durante o ano de 1988	54
2.5 O contexto político no processo de elaboração das Leis agrárias (Lei material nº 8.629/93 e Lei processual nº 76.93).....	57
2.6 Os paradigmas estabelecidos pela Lei nº 8.629/93	59
2.7 A Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993 – A Lei processual da Reforma Agrária	62
3 AS MUDANÇAS ESTRUTURAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO AGRÁRIO: ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO EM ÁREAS RURAIS E DE REFORMA AGRÁRIA	65
3.1 A estatização do Direito	65
3.2 A competência normativa primária do executivo: Incursão acerca das Medidas Provisórias	66
3.2.1 As discussões acerca da legalidade da Medida Provisória nº 759 e conseqüentemente sobre a Lei 13.465/2017	68

3.3 O contexto que antecedeu a promulgação da Lei nº 13.465/2017: A escolha por um modelo de mercado	71
3.4 Uma visão estrutural da Lei nº 13.465/2017	74
3.5 Visão estrutural do Decreto 9.311/2018	76
3.5.1 O processo de seleção dos beneficiários do Programa de Reforma Agrária	77
3.5.2 Prazos de consolidação e emancipação dos assentamentos e a reconcentração fundiária	78
3.5.3 Modificação na contagem do prazo de inalienabilidade dos títulos referentes às áreas de até quatro módulos fiscais	81
3.5.4 Regularização das áreas ocupadas ilegais de até quatro módulos fiscais	82
3.5.5 A celebração de contratos de integração pelos assentados	86
3.6 Ampliação da abrangência e do tamanho da extensão das áreas do Programa Terra Legal	88
CONCLUSÃO	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97

INTRODUÇÃO

Vinculado à linha de pesquisa “Fundamentos e Institutos Jurídicos da Propriedade e da Posse” do Programa de Mestrado em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, o presente trabalho se trata de uma dissertação, fruto de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto de Pesquisa - O Pluralismo jurídico e conflitos agrários coletivos no Brasil – realizado pelo nosso orientador de pesquisa, prof. Dr. Cláudio Lopes Maia.

A relevância do estudo proposto se fundamenta na intensidade dos conflitos na luta pelo domínio de terras no Brasil, evidenciada por condições históricas que resultaram na extrema concentração da terra, nas políticas públicas que não democratizam efetivamente o acesso à terra e a renda no campo e ainda diante das diversas críticas desde a edição da MP nº 759 até a promulgação da Lei nº 13.465/2017.

Partindo do pressuposto que uma nova legislação, antes de indicar uma nova política, impositivamente, é a fixação do retrato da realidade, através de um recorte social, tendo ainda o Estado como definidor de categorias e sujeitos que sejam compatíveis com os novos valores normativos estabelecidos, fizemos um estudo acerca da Lei nº 13.465/2017, que inicialmente foi editada pela Medida Provisória nº 759/2016, sob o fundamento de modernizar e desburocratizar a regularização fundiária rural e urbana, dispõe sobre cinco matérias de núcleos distintos: Regularização fundiária rural; Regularização fundiária urbana; Regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; Liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; Procedimentos de alienação de imóveis da União.

O novo diploma legal alcançou várias normas, modificando entre outras as Leis: Registro Público (Lei nº 6.015/1973); Taxas de ocupação de imóveis da União (Lei nº 2.398/87); Licitações e contratos da administração pública (Lei nº 8.666/1993); Reforma Agrária (Lei nº 8.629/93); Procedimento judicial para o processo de desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária (Lei complementar nº 76/1993); Administração do patrimônio da União (Lei nº 9.636/1998); Concessão especial para fins de moradia (Lei nº 2.220/2001);

Programa Minha casa minha vida (11.977/2009); Código Florestal (Lei nº 12.651/2012); Alienação de imóveis da União (Lei nº 13.240/2015).

As alterações advindas da referida Lei tocam, não apenas a matéria da regularização fundiária rural, mas também outras, que, reflexivamente, a atingem, a exemplo a Lei nº 13.340/2016, que autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural (alterada em seus artigos 2º, 4º, 10, 11 e 16), a Lei nº 12.512/2011, que instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (modificada pontualmente em seus artigos 17 e 18), e, ainda, a Lei de Licitações, pela dispensa de licitação em alienação e concessão de direito real de uso de terras públicas rurais da União e do Incra (art. 17 da Lei nº 8.666/93 em sua nova redação).

Contudo, a presente pesquisa, considerando o objeto de estudo, se limitará às alterações sofridas no arcabouço legal que até então havia sido estabelecido quanto ao tratamento do tema da reforma agrária, em especial as Leis nº 4.504/64, 8.629/93, 76/93, bem como à análise do novo decreto que regulamenta a matéria do processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do PNRA - Decreto nº 9.311/2018.

Pertinente à matéria de regularização fundiária rural, a Lei promoveu, entre outros pontos, alterações na obtenção de imóveis rurais; no procedimento de seleção, titulação e regularização de beneficiários de projeto de assentamento. Com isso, a Lei 8.629/93 (que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária) foi alterada pontualmente nos artigos 17, 18, 19, 20.

Houve alteração conceitual acerca da dimensão da pequena propriedade. A redação da nova lei apesar de manter a delimitação máxima da área em até quatro módulos fiscais, não utilizou o mesmo parâmetro do Estatuto da Terra (módulo fiscal) para estabelecer o tamanho mínimo a ser utilizado em todo o país.

Foi estabelecida a possibilidade do pagamento em dinheiro (acrescendo ao art. 5º da Lei 8.629/93 o § 7º) nas aquisições dos imóveis rurais destinados ao Programa Nacional de Reforma Agrária.

A lei trouxe a possibilidade de regularização de áreas de projeto de assentamento ocupadas sem autorização do Incra, atribuindo tratamento análogo aos ocupantes aos beneficiários da Reforma Agrária.

Considerando que através da Lei 4.504/64, houve uma significativa e importante mudança em todo o ordenamento agrário, ante o estabelecimento de

uma política agrária¹, e ainda a adoção da função social como paradigma para a legitimação da propriedade, o questionamento central da pesquisa é a Lei 13.465/2017, rompe com um modelo de reforma agrária implantado no Brasil a partir do Estatuto da Terra e com os preceitos que ficaram definidos na Constituição?

Os objetivos específicos da pesquisa são: Qual modelo de reforma agrária o Estatuto da Terra impôs? Sob quais paradigmas²? Quais foram os preceitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 acerca da reforma agrária? Houve limitação da função social? As mudanças na legislação agrária, a partir da Medida provisória nº 759 de 2016 (convertida na Lei 13.465/2017), promoveram alteração dos pilares do modelo de reforma agrária? ou houveram apenas mudanças pontuais sem o esvaziamento dos conceitos e ideais construídos historicamente?.

No primeiro capítulo, foi analisado o arcabouço legal do ordenamento agrário instituído pela lei nº 4.504/1964 até o I Plano Nacional de Reforma Agrária, considerando que o Estatuto da Terra estabeleceu um modelo de reforma agrária de caráter produtivista, cujo paradigma legitimador da propriedade é a função social.

Singularmente, a análise acerca do tratamento jurídico sobre a posse e propriedade da terra no período anterior a promulgação do Estatuto da Terra também fazem parte, de forma breve, deste estudo, uma vez que julgamos fundamental o conhecimento da história da apropriação territorial no Brasil para compreendermos a complexidade e a problemática que permeia o instituto ora analisado. Assim, a presente pesquisa exigiu uma análise teórica de diversas categorias e para isso empregamos como metodologia o materialismo histórico³.

Para a análise das propostas de reforma agrária o referencial teórico utilizado foi a obra de João Pedro Stedile, *A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003*. O cenário político e os debates que antecederam a aprovação do Estatuto da Terra foi pontuado através da leitura da obra de José de Souza Martins, Raymundo Laranjeira, Ariovaldo Umbelino de Oliveira e João Pedro Stedile. Os referenciais teóricos empregados para analisar o Estatuto da Terra,

¹ Estamos utilizando a expressão “política agrária” em sentido amplo, incluindo nesta a política fundiária, política de reforma agrária e a política de desenvolvimento agrário, apreendida através da análise de Grande Júnior (2015).

² Utilizaremos aqui a expressão “paradigma” como concepções de natureza jurídico-social estabelecidas em momentos históricos de mudanças que além de definir certas políticas públicas induzem comportamentos sociais, objetivando a solução concreta de um quebra-cabeças. Este conceito foi apreendido da obra de Thomas Kuhn (1998).

³ O materialismo histórico é uma teoria que faz parte do socialismo marxista e estuda a história por meio da relação entre a acumulação material e as forças produtivas.

Reforma Agrária e função social da propriedade foram as obras de José Gomes da Silva, Benedito Ferreira Marques, Willian Paiva Marques Filho, Carlos Frederico Marés. A integração entre a indústria e a agricultura foi analisada a partir dos referenciais de Geraldo Muller e Moacir Palmeiras.

O segundo capítulo, a análise partiu da constitucionalização da propriedade e da função social da propriedade. Considerando a redação dos artigos 184, 185 e 186 da CF as interpretações acerca da desapropriação das terras ditas “produtivas” e da função social a reforma agrária acabou sendo limitada por meio da CF de 1988 e para realizar essa análise e o modelo de reforma agrária definido pela CF adotamos como principais referenciais as obra de José Gomes da Silva, *“Buraco Negro - A Reforma Agrária na Constituinte de 1987-1988”*, de Ariovaldo Umbelino de Oliveira, *“Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária”* e Carlos Frederico Marés, *“A função social da terra”*.

Sob o referencial de Edécio Vigna de Oliveira, abordamos o contexto do *impeachment* do então Presidente da República, à época Fernando Collor de Melo, que propiciou uma política de interações com diversos setores dentre os de visão progressista e os mais radicais contrários ao tema da Reforma Agrária e neste clima se deu a elaboração e aprovação das Leis que regulamentaram a reforma agrária (Leis nº 8.629/93, 76/93) definida pela CF/88, as quais também foram objeto de análise tomando por base a obra elaborada pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra *“Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/Incr para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo”*.

O terceiro capítulo investiga, através das análise de Gerson Teixeira, Eliane Tomiasi Paulino, Sérgio Sauer e Acácio Z. Leite, se as mudanças na legislação agrária, a partir da Medida provisória nº 759 de 2016, promoveram o rompimento do modelo de reforma agrária ou se houveram apenas mudanças pontuais sem o esvaziamento dos conceitos e ideais construídos historicamente e, por fim, se esse formato da política agrária construída através dessa nova narrativa legal tem fundamentos para propiciar desenvolvimento social no país.

Além da legislação e das obras dos autores citados acima, o debate bibliográfico proposto nessa dissertação também teve como fonte a análise de

diversos artigos publicados nos sites “periódicos da UFG”⁴, “brasil de fato”⁵, “retratos de assentamentos”⁶, “comissão pastoral da terra”⁷, “rede Brasil atual”⁸, “Amazônia notícia e informação”⁹, “movimento dos trabalhadores sem-terra”¹⁰, “revista nera da UNESP”¹¹ e, “PT na câmara”¹².

A análise dos artigos se fez necessária para compreender, de forma mais pontual, as mudanças paradigmáticas desencadeadas pela nova lei agrária. Apesar das autorias serem diversas e, conseqüentemente de pontos de análises distintos, os artigos têm um ponto em comum: a inclinação antirreformista das mudanças.

⁴ Domínio <<https://revistas.ufg.br>>

⁵ Domínio <<http://retratosdeassentamentos.com>>

⁶ Domínio <<http://retratosdeassentamentos.com>>

⁷ Domínio <<https://www.cptnacional.org.br>>

⁸ Domínio <www.redebrasilatual.com.br>

⁹ Domínio <<http://amazonia.org.br>>

¹⁰ Domínio <<http://www.mst.org.br>>

¹¹ Domínio <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera>>

¹² Domínio <<https://ptnacamara.org.br>>

1 O ORDENAMENTO AGRÁRIO BRASILEIRO A PARTIR DO ESTATUTO DA TERRA

1.1 Percurso histórico: Formação Legal da estrutura agrária Brasileira - (Do período colonial a Constituinte de 1946)

A estrutura fundiária brasileira é historicamente marcada por uma intensa concentração de terras nas mãos de determinados grupos que representam uma pequena parcela da população¹³. Suas raízes históricas remontam ao período colonial, desde a chegada dos europeus a este continente e, mais especificamente, dos portugueses ao território brasileiro.

Partindo da posição de Caio Prado Junior (1987), observa-se que desde então, a distribuição de terras, de forma concentrada passa a acontecer de acordo com os interesses do sistema econômico de colonização que necessitava de grande extensão de terras para suprir a demanda dos mercados europeus¹⁴.

A implantação do regime de sesmarias na estrutura fundiária brasileira, segundo Ligia Osório (2008, p.41), tinha por objetivo acabar com a ociosidade das terras. O referido regime correspondeu à ordenação jurídica da apropriação territorial que a metrópole impôs à Colônia enquanto durou seu domínio sobre ela que, teve influência, não isoladamente, mas, direta no processo de concentração de terras¹⁵ nas mãos de uma minoria, a partir do período colonial.

Grande Junior traça o seguinte panorama:

Rememorando, a colonização do Brasil não visava assentar excedentes populacionais portugueses. Aliás, muito pelo contrário, faltavam braços para cultivar tamanhas terras, tanto que se tornou lucrativa a importação de escravos africanos. Não encontrados metais preciosos num primeiro momento, nossa colonização objetivava a produção para o mercado

¹³ Conforme observado por Prado Jr “[...] a utilização da terra se faz predominantemente e de maneira acentuada, em benefício de uma reduzida minoria” (PRADO JR., 1987, p. 15).

¹⁴ “A grande propriedade fundiária constituiria a regra e elemento central e básico do sistema econômico da colonização, que precisava desse elemento para realizar os fins a que se destinava. A saber, o fornecimento em larga escala de produtos primários aos mercados europeus” (PRADO JR., 1987, p. 48).

¹⁵ Posicionamos assim após diversas leituras embasadas, principalmente, na obra de Ligia Osório “Terras Devolutas e Latifúndio – Efeitos da lei de 1850” onde afirma que no século XVII, alguns sesmeiros legalizavam seu domínio sobre extensas áreas e mesmo que nas as cultivasse a legislação portuguesa não reconhecia a figura do posseiro e nas contendas dava ganho de causa invariavelmente ao sesmeiro (2008, p. 69). Contudo, forçoso é o reconhecimento que outros fatores históricos também contribuíram diretamente neste processo de centralização do monopólio da propriedade de terras brasileiras como, a invisibilidade aos nativos do território brasileiro, a influência junto ao sistema político por alguns, entre outros.

internacional, mais precisamente visando atender as necessidades da metrópole e do mercado europeu. Assim, chegou-se até mesmo a vedar certas atividades agrárias que tinham potencial para o abastecimento interno da colônia, ao passo que era incentivada a abertura de grandes fazendas movidas a trabalho escravo e produção destinada ao mercado externo. Até então, a forma regular de exploração das terras brasileiras era mediante o recebimento de sesmarias, concessões que a Coroa portuguesa não fazia a qualquer lavrador, mas somente a homens de estirpe, com capitais suficientes para investir em grandes empreendimentos agroexportadores. (2015, p. 297).

A Resolução nº. 76, de 23/10/1823, extinguiu o regime de sesmaria, passando assim a vigor o regime de apossamento, também conhecido como extralegal (MARQUES, 2007).

Assim, após a referida resolução a ocupação de terras no território brasileiro ocorreu de forma desorganizada visto a ausência de regulamentação sobre a forma de aquisição de terras, evidenciando segundo Roberto Smith (1990) um amplo processo de apossamento de terras que caracterizou no país a formação do latifúndio na sua forma mais acabada que avançando sobre as pequenas posses e expulsou o pequeno posseiro. O referido regime somente se extinguiu de forma definitiva em 1850, através da Lei nº. 601, chamada primeira Lei de Terras do Brasil (RIZZARDO, 2015).

Entre os diversos objetivos da lei de terras, observa-se que um foi o modo de aquisição de terras devolutas que, por sua vez, somente se daria pela compra, estabelecendo assim um marco histórico no processo de transição do capitalismo no Brasil (SMITH 1990). Assim o Direito, no âmbito legislativo, excluiu grande parte da população que se formava naquele período importante da história, os imigrantes europeus pobres¹⁶.

A Lei de Terras funda a propriedade capitalista no Brasil. Roberto Smith (1990) salienta que a Lei foi criada a partir da vontade do Estado Imperial associada ao capital mercantil considerando a lógica centralizadora daquele¹⁷.

¹⁶ "(...) o parecer do Conselho de Estado de 1842 é claro: "Um dos benefícios da providencia que a Secção tem a honra de propôr a Vossa Magestade Imperial é tomar mais custosa a aquisição de terras ... Como a profusão em datas de terras tem, mais que outras causas, contribuido para a dificuldade que hoje se sente de obter trabalhadores livres é seu parecer que d'ora em diante sejam as terras vendidas sem excepção alguma. Augmentando-se assim, o valor das terras e dificultando-se consequentemente, a sua aquisição , é de se esperar que o immigrado pobre alugue o seu trabalho effectivamente por algum tempo, antes de obter: meios de se fazer proprietário". (GASSEN, 1994).

¹⁷ "Existe uma tutela exercida pelo comissário sobre a agricultura, envolvendo o capital financeiro e o capital mercantil, que passaria a ter com a Lei de Terras a forma de garantia que a Lei Hipotecária regularia. A Lei Hipotecária de 1864 apenas ratificaria a prática mercantil de que terras, e não escravos, agora serviriam de garantir de dívidas. Para Joaquim Nabuco: "o agricultor não passa do

Após o transcurso de várias décadas, a Revolução de 1930¹⁸, ainda que não tenha rompido de modo imediato com a tradicional política agroexportadora que vigorava no Brasil, impulsionou o debate a respeito de um novo modelo de desenvolvimento, cuja materialização dependia da reformulação da política agrária no país (GRANDE JÚNIOR, 2015).

No entanto, o debate iniciado em 1930 no seio do referido movimento revolucionário se limitou à necessidade de uma reforma agrária que possibilitasse prover o trabalhador rural de terra própria, com fins de prosperidade e bem-estar.

Tal discussão não se fez presente na Constituição de 1934, exceto no que concerne ao disposto no §4º do art. 121, que dispunha que o trabalho agrícola seria objeto de regulamentação especial e que procuraria fixar o homem no campo, assegurando ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas¹⁹.

Assim, o debate clássico sobre a reforma agrária, apenas se materializou no seio constitucional em 1946. No entanto, o amparo jurídico à política agrária, mais especificamente à reforma agrária no Brasil, se concretizou em 1964, com o Estatuto da Terra.

De acordo com o Professor Raymundo Laranjeira, após a Constituição redemocratizadora de 1946 surgiram, no Brasil, as primeiras propostas de lei sobre a reforma agrária tinham como base os princípios dispostos nos artigos 141 e 147²⁰ daquela, que versavam sobre a desapropriação por interesse social, através de

empregado agrícola que o comissário ou acionista do banco tem no interior para fazer seu dinheiro render acima de 12%” (p.334).

¹⁸ Foi o “Movimento armado iniciado no dia 3 de outubro de 1930, sob a liderança civil de Getúlio Vargas e sob a chefia militar do tenente-coronel Pedro Aurélio de Góis Monteiro, com o objetivo imediato de derrubar o governo de Washington Luís e impedir a posse de Júlio Prestes, eleito presidente da República em 1º de março anterior. O movimento tornou-se vitorioso em 24 de outubro e Vargas assumiu o cargo de presidente provisório a 3 de novembro do mesmo ano. As mudanças políticas, sociais e econômicas que tiveram lugar na sociedade brasileira no pós-1930 fizeram com que esse movimento revolucionário fosse considerado o marco inicial da Segunda República no Brasil”. (FGV, 2009).

¹⁹ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html> acesso 03/07/18

²⁰ “Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. § 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas”. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964)”. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>

prévia e justa indenização em dinheiro, e a justa distribuição da propriedade, com igualdade de oportunidade a todos (OLIVEIRA, 2007).

No entanto, nenhum dos projetos e das propostas de leis sobre uma possível reforma agrária no Brasil conseguiu consolidar-se como legislação durante o mencionado período, o que se justifica pela composição do Congresso Nacional, com maioria representada pelas elites latifundiárias da época (OLIVEIRA, 2007).

Destaca os apontamentos do jurista Raymundo Laranjeira (1983) a respeito do jogo político existente no Poder Legislativo à época:

Apesar dessa plataforma, preparada na Lei Maior do país, os ideais reformistas se desvaneceram frente ao conservadorismo de um parlamento que teria de implantar a lei ordinária da reforma e não a ditava. Quinze anos haveriam de passar, sem a aprovação de nenhum dos inúmeros projetos que, até 1962, correram pelo Congresso Nacional, alvitando instituir a reforma agrária. Dentre eles, mais significativos, os de Nestor Duarte (1947, 1951, 1953) e de Coutinho Cavalcanti (1954). (p.84).

Embora a reforma agrária não tenha sido incorporada na Constituinte de 1946, devido aos conflitos sociais no meio rural e às ações que visavam conter o comunismo no Brasil, o Estado passou a caminhar em direção à possibilidade de uma reforma agrária durante o período histórico considerado entre os anos 50 e 60²¹ (OLIVEIRA, 2007).

1.2 As propostas de reforma agrária na década de 60

Durante o período de 1961 a 1962, a frente conservadora da Igreja Católica brasileira elabora, em âmbito nacional, propostas de Reforma Agrária.

²¹ “Na década de 1960, quando os conflitos aumentaram bastante em número, tamanho e frequência, uma contribuição importante foi feita pela Revista Brasiliense com a publicação de estudos de Nestor Vera (1962), Araguaya Feitosa Martins (1962), Ibiapaba Martins (1962), José Chasin (1962), e do próprio editor, Caio Prado Junior (1963 e 1964). Cada artigo ajuda entender a força de mobilização dos trabalhadores rurais na época anterior a 1964 e o medo da “ameaça vermelha” que levou a Igreja Católica a investir na organização de sindicatos rurais na época, uma campanha defendida por Frei Celso Maria em Os cristãos e o sindicato na cidade e o campo (1963). A obra de Prado – seus artigos do período foram reunidos em 1979 em A questão agrária – valoriza bastante o poder progressivo do movimento sindical entre os trabalhadores rurais. É, assim, consistente toda uma literatura que apóia a idéia de que o movimento sindical dos trabalhadores rurais existia antes do que o governo Goulart tomasse a iniciativa no sentido de promover a sindicalização, e dá uma base para questionar a relação entre a iniciativa governamental e camponesa” (WELCH, 2006, p. 64).

No entanto, já em 1960 houve uma proposta de reforma agrária para o Brasil, por parte de representações de um movimento de trabalhadores rurais nas Ligas Camponesas²²:

[...] pela primeira vez um movimento formado por trabalhadores rurais no Brasil, a partir de suas representações nas ligas camponesas, propuseram de forma unitária um programa de reforma agrária para o Brasil. Neste programa, o latifúndio é reconhecido como o culpado pela miséria no campo e pela baixa produtividade da agricultura brasileira, acusando o monopólio da terra como sendo a causa do subdesenvolvimento brasileiro” (FAVARETTO, 2010, p. 16).

Em janeiro de 1961, em Porto Alegre/RS, o Governo Episcopal do Estado do Rio Grande do Sul, representado, à época, por Alfredo Vicente Scherer - Arcebispo da Metrópole de Porto Alegre -, Antônio Zattera – bispo de Pelotas -, Benedito Zorzi – bispo de Caxias -, Claudio Colling – bispo de Passo Fundo -, Luiz V. Sartori – bispo de Santa Maria -, Luiz de Nadal – bispo de Uruguaiana -, Augusto Petró – bispo de Vacaria arés-, Alberto Etges – bispo de Santa Cruz -, Edmundo Kunz – bispo auxiliar de Porto Alegre -, e Cândido Bampi – bispo auxiliar de Caxaias, lança o debate a respeito da necessidade em se fazer uma reforma agrária no Brasil. (Stedile, 2012).

O pronunciamento do referido Episcopado²³, referente à proposta de reforma agrária da época²⁴, trouxe a discussão sobre temas como socialismo, comunismo e capitalismo, defesa da propriedade e reforma agrária. Um dos pontos principais do discurso se referia à necessidade de reconhecimento do direito à terra ao homem, apontando, sobretudo, que tal direito transcende a ideia de propriedade figurada em títulos e formas jurídicas.

Foram denunciados no discurso a situação histórica da formação da propriedade privada da terra, e problemas que, concomitantemente surgiram, como,

²² “A compreensão do processo de formação e expansão nacional do movimento das Ligas Camponesas também tem que ser entendido no seio da discussão sobre o caráter do capitalismo no Brasil, entre as diferentes tendências políticas da esquerda. Fundamentalmente, com a orientação do Partido Comunista do Brasil, havia sido criada em 1954, em São Paulo, a ULTAB – União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil – com a finalidade de coordenar as associações camponesas então existentes. Esta organização funcionava como instrumento de articulação e organização do Partido, na condução e unificação do processo de luta camponesa no seio da luta dos trabalhadores assalariados em geral no país” (OLIVEIRA, 2007, p. 109).

²³ Extraído da obra “A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003”, organizada por João Pedro Stedile, 2012, p. 61-65.

²⁴ “[...] a proposta se refere, especificamente, ao problema da organização da produção rural em latifúndios, o que impedia a existência de um mercado de terras para os trabalhadores rurais, impossibilitados de comprar enormes lotes de terra” (OLIVEIRA, 2007, p. 09).

por exemplo: o êxodo rural, a opressão do homem no campo, a dificuldade de acesso ao domínio da terra. Da mesma forma foi destacada a importância da terra em relação à economia, ou seja, como os bens econômicos dependem da terra, para serem efetivamente produzidos.

Em suma, a proposta de reforma agrária do Episcopado, enfatizou, sobretudo, a necessidade do Estado em garantir o direito de propriedade a todos através da promoção da divisão dos latifúndios e da recomposição racional dos minifúndios em lotes agrícolas rentáveis.

No mesmo ano, em Belo Horizonte, aconteceu o I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, promovido pela ULTAB, momento marcado por apresentar a primeira proposta de reforma agrária unitária dos movimentos camponeses do Brasil, que apontavam para uma reforma de caráter radical²⁵, inclusive com alteração de dispositivos constitucionais, como a única capaz de solucionar os problemas advindos da estrutura fundiária brasileira da época.

Na Declaração²⁶, oriunda do referido Congresso, os participantes apontam os problemas agrários verificados na estrutura fundiária do Brasil, bem como suas causas, demonstram, também, as demandas e as necessidades do meio rural e dos que vivem na e da terra, e organizam um rol com medidas para uma possível política agrícola que cumpra com a plena regularização fundiária. Destacamos algumas das referidas medidas trazidas pela Declaração:

- 1) Imediata modificação, pelo Congresso Nacional, do artigo 141 da Constituição Federal, em seu parágrafo 16, que estabelece a exigência de “indenização prévia, justa e em dinheiro” para os casos de desapropriação de terras por interesse social. Esse dispositivo deverá ser eliminado e reformulado, determinando que as indenizações por interesse social sejam feitas mediante títulos do poder público, resgatáveis em prazo longo e a juros baixos.
- 2) Urgente e completo levantamento cadastral de todas as propriedades de áreas superiores a 500 hectares e de seu aproveitamento.
- 3) Desapropriação, pelo governo federal, das terras não aproveitadas das propriedades com área superior a 500 hectares, a partir das regiões mais populosas, das proximidades dos grandes centros urbanos, das principais vias de comunicação e reservas de água.

²⁵ Ver, nesse sentido, o texto completo, intitulado CONGRESSO DOS LAVRADORES E CAMPONESES SEM TERRA, I, em <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/congresso-dos-lavradores-e-camponeses-sem-terra-i>> acessado em 01/05/2018.

²⁶ STEDILE, João Pedro (org.). “Declaração do I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas. Belo Horizonte, 17 de novembro de 1961”. In: A Questão Agrária no Brasil. Programas de Reforma Agrária: 1946-2003. São Paulo, Expressão Popular, p. 73-79. Publicado originalmente na revista Estudos Sociais, abril de 1962. Proposta das principais organizações camponesas da época: Ligas Camponesas, Ultabs e Master/RS.

- 4) Adoção de um plano para regulamentar a indenização em títulos federais da dívida pública, em longo prazo e a juros baixos, das terras desapropriadas, avaliadas à base do preço da terra registrado para fins fiscais.
- 5) Levantamento cadastral completo, pelos governos de todas as terras devolutas.
- 6) Retombamento e atualização de todos os títulos de posse da terra. Anulação dos títulos ilegais ou precários de posse, cujas terras devem reverter à propriedade pública.
- 7) O imposto territorial rural deverá ser progressivo, através de uma legislação tributária que estabeleça:
 - 1º) forte aumento de sua incidência sobre a grande propriedade agrícola;
 - 2º) isenção fiscal para a pequena propriedade agrícola.
- 8) Regulamentação da venda, concessão em usufruto ou arrendamento das terras desapropriadas aos latifundiários, levando em conta que em nenhum caso poderão ser feitas concessões cuja área seja superior a 500 hectares, nem inferior ao mínimo vital às necessidades da pequena economia camponesa.
- 9) As terras devolutas, quer sejam de propriedade da União, dos Estados ou Municípios, devem ser concedidas gratuitamente, salvo exceções de interesse nacional, aos que nelas queiram efetivamente trabalhar.
- 10) Proibição da entrega de terras públicas àqueles que as possam utilizar para fins especulativos.
- 11) Outorga de títulos de propriedade aos atuais posseiros que efetivamente trabalham a terra, bem como defesa intransigente de seus direitos contra a grilagem.
- 12) Que seja planificada, facilitada e estimulada a formação de núcleos de economia camponesa, através da produção cooperativa. (STEDILE, 2005, p. 77-79).

No ano seguinte, a Igreja Católica do Rio Grande do Sul, dentro de sua linha conservadora, a qual se liga à ala CNBB dá continuidade aos debates sobre a necessidade de uma transformação na estrutura agrária brasileira, através do debate lançado no 21º Congresso de Agricultores Católicos do Rio Grande do Sul²⁷.

No mesmo momento é fundada a FAG (Frente Agrária Gaúcha), cujos objetivos precípuos diziam respeito à efetiva participação dos agricultores na vida pública e econômica, através da organização de sindicatos de assalariados rurais e de pequenos proprietários.

O debate, em síntese, pautava por uma proposta de reforma agrária que fortaleça os preceitos da justiça social e da liberdade cristã, em busca da elevação do homem rural, em suas condições econômicas, bem como no que diz respeito aos aspectos culturais, políticos, religiosos e sociais de sua vida.

O problema da terra era contemplado na amplitude de seus aspectos e implicações, com abordagem de questões como cultivo do solo, a pessoa e a família

²⁷ Publicado originalmente na obra A Questão Agrária – Coletânea dos pronunciamentos sobre a questão agrária feitos pelo cardeal D. Vicente Scherer, em seu programa radiofônico “A Voz do Pastor”, pp. 61-66.

do trabalhador, bem como as dependências e vinculações dos assuntos rurais com os demais problemas econômicos e sociais do país.

No ano seguinte²⁸, o Deputado Leonel Brizola (PTB-RS), junto a outros deputados da Frente Parlamentar Nacionalista, apresenta à Câmara dos Deputados, projeto de lei²⁹ que propõe uma reforma agrária com os seguintes objetivos:

Art. 2º São objetivos da reforma agrária:

- I – criar meios de acesso à terra própria aos trabalhadores rurais e às pessoas capacitadas a explorá-la, proporcionando a todos condições materiais e sociais de vida digna;
- II – corrigir os defeitos da atual estrutura agrária eliminando formas antieconômicas e antissociais de propriedade e de uso da terra;
- III – criar, pela colonização, condições para o aumento do número das unidades agrícolas do tipo familiar;
- IV – proporcionar incentivos ao desenvolvimento nacional das empresas agropecuárias, quando organizadas em bases técnicas e econômicas;
- V – ampliar e diversificar a oferta de produtos agrícolas, em função do crescimento dos mercados interno e externo;
- VI – adaptar a posse e o uso da terra às características ecológicas e econômicas regionais, às necessidades da técnica da produção agrícola e às solicitações dos centros de consumo;
- VII – incorporar, ao desenvolvimento econômico nacional, áreas de terras virgens, inexploradas ou cultivadas de forma inadequada;
- VIII – preservar as metas cuja permanência se impuser para as tarefas de conservação do solo e outros fins econômicos;
- IX – estimular e promover a organização dos agricultores e suas famílias em formas associativas. (Projeto de lei nº 120 de 1963).

Além disso, o referido projeto abordou, em um capítulo específico a desapropriação por interesse social como um dos instrumentos de aquisição de

²⁸“No início de 1963, sob sua liderança, surgiu a Frente de Mobilização Popular. Ali estavam reunidas principais organizações de esquerda que lutavam pelas reformas de base. A FMP esforçava-se para que João Goulart assumisse imediatamente o programa reformista, sobretudo a reforma agrária, mesmo às custas de uma política de confronto com a direita e os conservadores, incluindo o PSD. Ao mesmo tempo, procurava impor-se como força viável às reformas diante das posições do PCB, interpretadas como moderadas. A Frente liderada por Brizola procurava convencer Goulart a implementar as reformas de base unicamente com o seu apoio político, desconhecendo outras organizações do quadro partidário brasileiro, inclusive as de centro. Na FMP estavam representados os estudantes, por meio da UNE; os operários urbanos, com o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT); a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI); o Pacto de Unidade e Ação (PUA) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito (CONTEC); os subalternos das Forças Armadas, como sargentos, marinheiros e fuzileiros navais com suas associações; facções das Ligas Camponesas; grupos de esquerda revolucionária como a Ação Popular (AP), o Partido Operário Revolucionário (trotskista) (POR-T) e segmentos de extrema-esquerda do PCB; políticos do Grupo Compacto do PTB e da Frente Parlamentar Nacionalista; militantes nacional-revolucionários que, dentro do PTB, seguiam a liderança de Leonel Brizola; por fim, setores mais à esquerda do Partido Socialista Brasileiro e o grupo político de Miguel Arraes” (FERREIRA, 2008, p. 104).

²⁹Extraído da Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata, organizada por Joaquim Modesto Pinto Junior e Valdez Faria. Publicado em 2007 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em Brasília.

terras para alcançar os objetivos da reforma agrária proposta à época, dispondo sobre o procedimento em quatorze artigos, tendo sido arquivado no dia 17 de abril de 1963, um dia após sua apresentação.

A rapidez com que a Mesa Diretora da Câmara arquivou pode ter se dado, entre outras razões, pelo regramento disposto no artigo 9º do referido projeto que estabelecia nos casos de desapropriação por interesse social a indenização seria paga em títulos especiais da dívida pública³⁰.

Em 1964 houveram propostas de Reforma Agrária e debates que intensificaram a importância de se fazer uma reforma agrária de bases na estrutura fundiária brasileira.

Os diversos projetos de Reforma Agrária eram propostos, com diferentes pressupostos e objetivos. Todavia, havia o entendimento comum da necessidade de alteração da estrutura fundiária brasileira de forma a garantir maior desenvolvimento econômico, na compreensão de alguns, ou diminuir as desigualdades sociais e regionais, na concepção de outros. (TANCREDO 2015, p.177).

Dentre os projetos de lei, houve a aprovação de um, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), que representou marco legal, em meio ao momento histórico em que o golpe se consolidou no Brasil, considerado por Marques (2009, p 11) como verdadeiro Código Agrário.

Antes do golpe militar, havia diversas posições dos que se preocupavam com os problemas do meio rural, bem como uma pluralidade de causas e de projetos sociais.

José de Souza Martins (1999, p. 104) esclarece que aqueles que se identificavam com as ideias do Partido Comunista Brasileiro entendiam que tinha precedência em relação à reforma agrária e a ela se sobrepunha a regulamentação das relações de trabalho no campo. A reforma poderia fortalecer um campesinato cuja condição de classe o levaria para posições conservadoras e de direita. Para esse grupo, estávamos no limiar de uma etapa de desenvolvimento capitalista que pedia modernização das relações de produção, viabilização do trabalho assalariado e transformação dos trabalhadores rurais numa classe operária do campo.

³⁰ Posicionamos assim quando observamos que logo no ano seguinte, em 1964, através da EC nº 10, acrescentou-se ao artigo 147 da Constituição de 1946 os parágrafos §1º, 2º, 3º e o 4º, tendo este a seguinte redação: § 4º A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro.

Tais concepções perduraram fortemente entre militantes e intelectuais de esquerda. A visão do problema rural resultou, antes do golpe, uma aliança parlamentar entre a esquerda, os trabalhistas e o que se poderia definir como liberais e nacionalistas para viabilizar a lei de regulamentação das relações de trabalho. Na prática, o que se consumou foi a extensão das leis trabalhistas à população rural, independente do regime e da natureza do trabalho. (MARTINS, 1999).

Neste cenário, foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, em 1962, durante o governo de João Goulart, que impôs a interpretação legal dos conflitos não como conflitos fundiários, mas genericamente como conflitos trabalhistas, embora nem sempre o fossem (MARTINS, 1999, p. 104), e por via de consequência transformou a classe social dos camponeses para trabalhadores rurais.

O contexto político e social do momento histórico que antecedeu o golpe de 1964, marcado por vários conflitos no campo brasileiro como de Trombas e Formoso, em Goiás nas décadas de 40-50, a Guerrilha de Porecatu e a Revolta dos Posseiros na década de 50, entre outros (CASTELANO, 2015, p.96) abordava no centro dos debates, a reforma agrária. A discussão se intensificou com o governo de João Goulart. Em 13 de março de 1964, em comício realizado na Central do Brasil, Jango fez um discurso em defesa de uma reforma agrária, cuja concretização dependia de uma reforma constitucional.

No referido discurso³¹, um dos aspectos abordados por Jango dizia respeito a uma revisão da Constituição em vigor, à época:

[...] Por outro lado, não receio ser chamado de subversivo pelo fato proclamar – e tenho proclamado e continuarei proclamando nos recantos da pátria – a necessidade da revisão da Constituição. Há necessidade, trabalhadores, da revisão da Constituição da nossa República, que não atende mais aos anseios do povo e aos anseios do desenvolvimento desta nação. A Constituição atual, trabalhadores, é uma Constituição antiquada, porque legaliza uma estrutura socioeconômica já superada; uma estrutura injusta e desumana. O povo quer que se amplie a democracia, quer que se ponha fim aos privilégios de uma minoria; que a propriedade da terra seja acessível a todos; que a todos seja facilitado participar da vida política do país, através do voto e podendo ser votado; que se impeça a intervenção do poder econômico nos pleitos eleitorais, e que seja assegurada a representação de todas as correntes políticas, sem quaisquer discriminações, ideológicas ou religiosas.

³¹ Disponibilizado por João Pedro Stédile em sua obra “A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003”. Extraído originalmente do livro Como se coloca a direita no poder. Volume II – Os acontecimentos. Paulo Schilling. Global Editora, São Paulo, 1981, pp. 25-35.

Jango apresentou em seu discurso o debate sobre a desapropriação por interesse social trazido pela Supra³², no entanto, lançou a crítica no sentido de que o decreto daquele não possibilita uma reforma agrária, e sim um negócio agrário, não atingindo os objetivos da reforma proposta em seu governo. Destacou (como o fez em todo o seu discurso), a dependência de uma reforma constitucional, para que se efetivasse a reforma agrária a partir de mudanças estruturais:

[...] Meus patrícios, a hora é a hora da reforma, brasileiros, reforma de estrutura, reforma de métodos, reforma de estilo de trabalho e reforma de objetivos para o povo brasileiro. Já sabemos que não é mais possível produzir sem reformar, que não é mais possível admitir que esta estrutura ultrapassada possa realizar o milagre da salvação nacional, para milhões e milhões de brasileiros, da portentosa civilização industrial, porque dela conhecem apenas a vida cara, as desilusões, o sofrimento e as ilusões passadas. O caminho das reformas é o caminho do progresso e da paz social. Reformar, trabalhadores, é solucionar pacificamente as contradições de uma ordem econômica e jurídica superada, inteiramente superada pela realidade dos momentos em que vivemos.

Trabalhadores, acabei de assinar o decreto da Supra. Assinei-o, meus patrícios, com o pensamento voltado para a tragédia do irmão brasileiro que sofre no interior da nossa pátria. Ainda não é aquela reforma agrária pela qual lutamos. Ainda não é a reformulação do nosso panorama rural empobrecido. Ainda não é a carta de alforria do camponês abandonado. Mas é o primeiro passo: uma porta que se abre à solução definitiva do problema agrário brasileiro. O que se pretende com o decreto que considera de interesse social, para efeito de desapropriação, as terras que ladeiam eixos rodoviários, leitos de ferrovias, açudes públicos federais e terras beneficiadas por obras de saneamento da União, é tornar produtivas áreas inexploradas ou subutilizadas, ainda submetidas a um comércio especulativo, odioso e intolerável.

Não é justo que o benefício de uma estrada, de um açude ou de uma obra de saneamento vá servir aos interesses dos especuladores de terra, que se apoderaram das margens das estradas e dos açudes [...]

Reforma agrária com pagamento prévio do latifúndio improdutivo, à vista e em dinheiro, não é reforma agrária. Reforma agrária, como consagrado na Constituição, com pagamento prévio e em dinheiro, é negócio agrário, que interessa apenas ao latifundiário, radicalmente oposto aos interesses do povo brasileiro. Por isso, o decreto da Supra não é a reforma agrária.

Sem reforma constitucional, trabalhadores, não há reforma agrária autêntica. Sem emendar a Constituição, que tem acima dela o povo, poderemos ter leis agrárias honestas e bem intencionadas, mas nenhuma delas capaz de modificações estruturais profundas.

Visando alcançar uma reforma agrária com modificações profundas na estrutura fundiária brasileira, João Goulart apresentou o Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964, cujo relator foi o então deputado Plínio de Arruda Sampaio. O Decreto declarava de interesse social para fins de desapropriação as áreas rurais que ladeavam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais e as

³² A Superintendência de Reforma Agrária – SUPRA, foi criada no ano de 1962 pelo Governo Federal.

terras beneficiadas ou recuperadas por investimento exclusivos da União em obras de irrigação, drenagem e açudagem, à época inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade.

No entanto, o decreto não foi nem mesmo analisado pelo Congresso Nacional, uma vez que no dia 1º de abril do mesmo ano, em razão da tomada do Governo pelos militares. Deste modo, ainda que Jango tenha proposto uma reforma agrária com mudanças essencialmente estruturais, não obteve sucesso devido ao momento histórico, além da posição do Congresso, que reagiu de modo negativo ao próprio discurso realizado em comício pelo Presidente³³.

Enfim, todas as propostas de leis de reforma agrária que foram elaboradas no período 1946 a 1964 representavam a tentativa de buscar uma saída legal para a enorme pressão exercida pelos movimentos camponeses. Vale lembrar que esse é um período de ascensão das lutas pela terra em todo o território, dando origem à criação de movimentos camponeses articulados em âmbito nacional e com formação de consciência de uma classe para si. É desse período a organização de movimentos camponeses com grande capacidade de mobilização, tais como as Ligas Camponesas, particularmente no Nordeste; União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (Ultabs); Movimento de Agricultores Sem Terra (Master), mais localizados no Sul do Brasil; Frente Agrária Católica, articulação de camponeses organizada pelas dioceses locais e, finalmente, a partir de 1963, a criação dos sindicatos rurais que até então eram proibidos. (STEDILE, 2012, p.147).

³³ “[...] No Congresso, o clima esquentou ainda mais. O comício foi encarado por parlamentares de oposição como sinal de que o governo decidira partir para o confronto. Se por trás do presidente da República estão elementos conturbadores, provocadores e agitadores, que pretendem levar o presidente da República à campanha de descrédito do Congresso, tudo isso excede os limites, atenta contra o regime, põe em risco o regime democrático, como se fosse um plano inclinado, no qual, após meio caminho, ninguém pode retornar”, discursou no dia 17 de março de 1964 o então senador João Agripino, da UDN da Paraíba. “O presidente da República violou a Constituição federal. O presidente da República violou a lei”, bradou no dia 18 o senador Daniel Krieger, da UDN do Rio Grande do Sul, sob o argumento de que Jango fizera um comício em área não permitida pelo então governo de Guanabara. No dia 30 de março, outro udenista, o senador pelo Espírito Santo Eurico Rezende, chamava Jango de “carbonário”, por sua posição “no terreno da reforma agrária”. Para o parlamentar, tal comportamento afastaria João Goulart de seu patrono político, Getúlio Vargas (1882-1954), o qual seria favorável “a uma reformulação da nossa estrutura fundiária, mas sem alteração da Constituição de 1946”. Do outro lado, o senador Arthur Virgílio usava toda sua verve para defender o presidente, a proposta do governo e o então deputado gaúcho Leonel Brizola (1922-2004), tachado pelos udenistas de “subversivo”. Arthur Virgílio acusava a UDN de pregar contra a democracia. Mas o caminho do golpe de Estado já estava delineado”. GONÇALVES JÚNIOR, Valter. 1964: Pouco antes do golpe, reforma agrária esteve no centro dos debates do Senado. Agência Senado – Reprodução autorizada mediante citação da Agência Senado. 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>>.

1.3 O Estatuto da Terra e o governo militar

Devido ao golpe militar de 1964³⁴ o projeto de reforma agrária proposto por Jango foi liquidado, procedendo a uma verdadeira perseguição às lideranças sindicais que militavam nas Ligas Camponesas. Diante de tal situação, o movimento refluíu, tendo parte de seus militantes que fugir, mudar de nome, pois não havia outra saída que não estas. A repressão militar não lhes dava outra opção (OLIVEIRA, 2007).

A reforma agrária, então, passou a ser debatida numa conjuntura política do governo militar, representado por Marechal Castelo Branco, o qual deu continuidade ao debate da regularização fundiária, ainda que numa perspectiva liberal, mas considerando a crise econômica e política que o Estado atravessava o âmago da questão era desenvolver estratégias para manter a ordem capitalista.

Em 22 de maio de 1964, ao inaugurar a Escola Normal Rural Ildelfonso Simões Lopes, um dos pontos trazidos por discurso³⁵ é a reforma agrária:

Apesar dos múltiplos problemas que reclamam urgente e cuidadosa atenção do Governo nesta fase, que acredito ser o limiar de uma nova era para a vida brasileira, é com satisfação que posso anunciar estarem quase concluídos

os estudos dos quais se originará um estatuto da terra, que será o instrumento legal para a efetiva realização da Reforma Agrária. Uma reforma agrária que, livre dos radicalismos demagógicos, atenda às reais aspirações do trabalhador rural e, também, ao crescente aumento da produção nacional. Isto é, um conjunto de medidas que, a partir da modificação do regime de posse e uso da terra, vise a tornar mais numerosa a classe média rural, o que equivale a dizer que, promovendo a justiça social no campo, destinar-se-ão a aumentar o bem-estar do trabalhador rural e de sua família, contribuindo, ao mesmo tempo, para o

³⁴ Nesse sentido, de suma importância a análise econômica do Professor José Eli da Veiga, disponibilizada no artigo denominado Fundamentos do Agrorreformismo, publicado originalmente na Revista Lua Nova, em março de 1991, e extraído, para o presente trabalho da obra A questão agrária no Brasil: o debate na década de 1990, organizada por João Pedro Stedile: “[...] Antes de 1964, a reforma agrária constituía um dos pilares do projeto desenvolvimentista. Considerava-se a distribuição de terras um pré-requisito necessário ao desenvolvimento econômico do país. Mas a ditadura militar se encarregou de mostrar o contrário. Logo ficou evidente que o desenvolvimento capitalista podia prescindir de distribuição de terras. E o equívoco do referido projeto foi imediatamente apontado por vários economistas. Por um lado, as inelasticidades da oferta agrícola não eram tão significativas quanto imaginavam os estruturalistas. Por outro, a distribuição de riqueza que resultaria da reforma agrária não era uma condição necessária para a retomada do crescimento” (VEIGA *apud* STEDILE, 2013, p. 82).

³⁵ Discurso presidencial de 22 de maio de 1964 – Ao inaugurar a Escola Normal Rural Ildelfonso Simões Lopes. Extraído da Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1964-1/copy_of_12.pdf/view>. Acesso em: 15 abr. 2018.

desenvolvimento econômico do País e a progressiva extinção dos erros há muito acumulados.

Em 26 de outubro de 1964, encaminha-se mensagem³⁶ ao Congresso Nacional que versa a respeito de Projeto de Lei que dispunha sobre o Estatuto da Terra. Tal mensagem, dentre outros aspectos relevantes, continha uma verdadeira “retórica institucionalizada da reforma agrária na proposta da ditadura civil-militar [...] como “solução democrática” de estímulo à propriedade privada” (PRIETO; FRANCISCO, 2017).

A mensagem destacava, preliminarmente, entre outros pontos, a importância do Estado Brasileiro em cumprir os compromissos internacionais assumidos na Carta de Punta del Este de 1961³⁷, principalmente os dispostos no art. 6º, que estabeleceu que as Repúblicas Americanas procurarão, entre outros objetivos impulsionar programas de reforma agrária integral, encaminhada à efetiva transformação onde for necessária a modificação das estruturas dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de substituir o regime de latifúndios e minifúndios por um sistema justo de propriedade, de maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos, a terra se constitua, para o homem que a trabalha, em base da sua estabilidade econômica, fundamento do seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade.

Neste cenário de pressão internacional cujos ideais era o desenvolvimento capitalista, o qual necessitava de uma política fundiária que impusesse sobre a terra a obrigatoriedade da produção de matérias-primas e

³⁶ Mensagem nº 33, de 26 de outubro de 1964 (CN).

³⁷ “A posição brasileira em Punta del Este pode ser entendida, assim, como o resultado de um projeto de política externa traçado em razão das necessidades do país dentro de uma conjuntura internacional específica, no qual destacava-se o problema cubano. Cuba conjugava diversos elementos da realidade internacional e tornava-se uma espécie de vitrine para a demonstração do novo posicionamento do país. Era necessário encontrar uma solução negociada, dentro dos princípios da PEI, mas elementos domésticos limitavam a participação nacional. O resultado da VIII RMRE, mesmo sem a prevalência completa da visão brasileira, foi relevante na concretização dos princípios e ideias contidos nos discursos que instituíram a PEI e na revelação dos seus limites – domésticos e internacionais” (FRANCHINI NETO, 2005, p. 20-21). “*Os países participantes desta reunião, inclusive o Brasil, comprometeram-se nos anos subseqüentes, a: “Aperfeiçoar e fortalecer as instituições Democráticas em aplicação do princípio de autodeterminação dos povos. Acelerar o desenvolvimento econômico e social, executar programas de casas, impulsionar, a reforma agrária, assegurar aos trabalhadores uma justa remuneração, promover programas de saneamento básico e higiene, reformular as leis tributárias, estimulando a poupança e o reinvestimento de capitais, eliminar o analfabetismo: estendendo no menor prazo os benefícios a todos os países latino-americanos e estimular a atividade privada”* (CARTA DE PUNTA DEL ESTE, p.4). Disponível em <http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/trabalhos/educacao/medu01.pdf> acesso: 04/09/2018.

alimentos. Essas duas funções (produzir matérias-primas e alimentos) como efeito cascata desencadeou o barateamento do custo da mão-de-obra e dos insumos industriais, gerando salários e rendas rurais além de maior volume de mercadorias manufaturadas para a indústria urbana (MARES, 2010). O governo representado por Marechal Castelo Branco, em 30 de novembro de 1964 assinou e promulgou o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964.

Stedile esclarece que o projeto de lei teve tramitação rápida, pois foi analisado pelos assessores do presidente durante algumas semanas e promulgada sem passar pelo Congresso Nacional que, naquela ocasião, sob intervenção e sem forças políticas, encontrava-se totalmente desfigurado de suas atribuições. (2012, p.146).

Apesar da celeridade na tramitação, Salis observa que:

No entanto, é importante esclarecer que a promulgação do Estatuto não foi tarefa simples, uma vez que o debate não aconteceu de forma tranquila. No tempo considerado entre o lançamento da proposta de reforma agrária, em abril, e sua aprovação, em 30 de novembro do mesmo ano, o governo militar teve de se empenhar em campanha de convencimento, junto a associações de classe, partidos e sindicatos da época, com o objetivo de demonstrar a necessidade de efetivação da reforma agrária. (SALIS, p. 84-85, 2008).

Segundo MARQUES (2009), se não fossem as recomendações inseridas na Carta de Punta del Este que se constituiu o principal documento do Congresso realizado em 1960 no Uruguai, sob o patrocínio da Aliança para o progresso³⁸, além

³⁸ A aliança para o progresso foi o programa de assistência ao desenvolvimento socioeconômico da América Latina formalizado quando os Estados Unidos e 22 outras nações do hemisfério, entre elas o Brasil, assinaram a Carta de Punta del Este em agosto de 1961. De acordo com o documento, os países latino-americanos deveriam traçar planos de desenvolvimento e garantir a maior parte dos custos dos programas, cabendo aos EUA o restante. A administração dos fundos norte-americanos competia em sua maior parte à United States Agency for International Development (USAID — Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional). Como destacou Federico G. Gil, as metas da Aliança para o Progresso eram, portanto, de dois tipos: “1) as que afetavam diretamente a vida diária das massas mal-alojadas, mal-vestidas, mal-alimentadas e analfabetas da América Latina e 2) as metas a longo prazo, de reforma e desenvolvimento socioeconômico, destinadas a elevar o nível de vida em cada um dos países, mediante programas de desenvolvimento nacional, integração econômica, estabilização dos preços das matérias-primas e saneamento financeiro.” Em 31 de março de 1964, o governo de Goulart foi derrubado por um movimento político-militar, e a administração do presidente Lyndon Johnson, que se mostrara bastante apreensiva com a aliança entre Goulart e grupos de esquerda, respirou aliviada. Ao longo de quase dez anos de funcionamento, a Aliança para o Progresso recebeu inúmeras críticas tanto de especialistas, que atacavam as deficiências de sua estrutura e a irrealidade de suas metas, como de setores liberais e de esquerda da opinião pública latino-americana, que a encaravam como instrumento a serviço dos interesses econômicos e estratégicos dos EUA no hemisfério. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/alianca-para-o-progresso-1>> Acesso 02/01/2019

de certo grau de conscientização ocorrida em alguns segmentos da opinião pública, não teríamos sequer o alvissareiro Estatuto da Terra. (p. 128).

A lei agrária brasileira estabeleceu a forma de acesso à terra, padrão de produção agrícola e a reforma agrária adotando a função social³⁹ como paradigma para a qualificação da propriedade. (MARÉS, 2010). O referido autor explica:

Pela primeira vez uma lei brasileira adotava a função social como paradigma para a qualificação da propriedade. Para aquela lei, “a propriedade da terra desempenha integralmente sua função social quando: a) favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.” (MARÉS, p. 191).

O Estatuto regulou os direitos e obrigações concernentes aos imóveis rurais para fins de execução da Reforma Agrária, conceituando a Reforma Agrária, conforme disposto em seus artigos 1º e 16, como sendo o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, atendendo assim aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Marques Júnior (2008) aponta conceitualmente que a Reforma Agrária é uma revisão e novo regramento das normas disciplinando a estrutura agrária do País, tendo em vista a valorização humana do trabalhador e o aumento da produção, mediante a utilização racional da propriedade agrícola e de técnica apropriada ao melhoramento da condição da população rural.

Observamos a distinção conceitual de Reforma Agrária e Revolução Agrária. Quanto à primeira afirma que constitui um conjunto de ações governamentais realizadas pelos países capitalistas visando modificar a estrutura fundiária de um país, sendo feita através de mudanças na distribuição da propriedade e ou posse da terra e da renda com vistas a assegurar melhorias nos ganhos sociais, políticos, culturais, técnicos, econômicos e de reordenação do território. Observa ainda que a reforma agrária provoca alterações na estrutura fundiária sem alterar o modo capitalista de produção. Lado outro a Revolução Agrária, para Oliveira, implica necessariamente na transformação da estrutura

³⁹ Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

fundiária realizada de forma simultânea com toda a estrutura social existente, visando à construção de outra sociedade. (OLIVEIRA, 2007)

Sob qualquer ângulo que se enfoque conceitualmente a reforma agrária compreende-se, em primeiro momento, se trata da modificação da estrutura fundiária, através de mudanças na distribuição da propriedade e ou posse da terra e da renda.

A essa compreensão inicial, soma-se a finalidade precípua que o legislador brasileiro determinou que para realizar a reforma agrária seria necessário atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade, considerando que estes os fins daquela. Marés (2010, p.193) observa:

Quando se indaga do Estatuto da Terra o que significa a reforma agrária, a resposta está no artigo 1º, § 1º e também no art. 16, afirmando que são políticas públicas para promover a melhor distribuição, para chegar à justiça social e aumentar a produtividade, visando à extinção do latifúndio e do minifúndio, isto é, mais do que só produtividade.

Quanto aos objetivos e meios de acesso à propriedade rural, o Estatuto estabeleceu que o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoveria e coordenaria a execução da reforma agrária observando que o acesso à propriedade rural seria promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução das seguintes medidas: a) desapropriação por interesse social; b) doação; c) compra e venda; d) arrecadação dos bens vagos; e) reversão à posse do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros; f) herança ou legado. Nesse sentido, Marques acrescenta que são objetivos básicos da reforma agrária, em nosso país, promover a justiça social e o aumento da produtividade (2007).

A reforma agrária tem as seguintes características: I) é uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada, na medida que os principais instrumentos são a desapropriação e a tributação; II) é transitória, sendo preconizada no Brasil como tarefa a ser executada paulatinamente, extinguindo-se gradualmente o minifúndio e o latifúndio; III) redimensiona as áreas mínimas e máximas, considerando um módulo, no mínimo, e 600 no máximo⁴⁰; IV) depende de uma política agrícola eficiente, considerando que a reforma agrária não se esgota na

⁴⁰ A nossa interpretação é que esse redimensionamento através da extinção do minifúndio e latifúndio mais que uma característica é uma consequência pragmática da Reforma Agrária definida pela lei nº 4.504/64.

simples distribuição de terras aos seus beneficiários, sendo necessário que deem aqueles condições mínimas para desenvolverem as atividades agrárias com vistas a alcançarem seus objetivos. (MARQUES 2009).

Tais características se assemelham àquelas apontadas por Marques Júnior (2008, p. 145) quando distingue política agrícola de reforma agrária, vez que essa é transitória e de efeitos igualmente efêmeros ao passo que aquela é permanente, em eterna renovação para acoplar recursos da tecnologia e a necessidade de retirar riquezas cada vez mais densas da terra.

O Estatuto da terra define a Política Agrícola⁴¹ no parágrafo segundo do artigo 1º, como o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Um ano após a promulgação do Estatuto da Terra, foi definida a política de crédito rural através da Lei n. 4.829 de 1965, que fazia parte do conjunto de políticas agrícolas.

Neste cenário, o Estado através de um conjunto de políticas agrícolas passou a incentivar os produtores rurais a aquisição de novos produtos, por exemplo, fertilizantes químicos, rações e medicamentos veterinários, entre outros, o que conseqüentemente acelerou a incorporação de modernas tecnologias no campo⁴². Assim, observamos a definição de um paradigma marcado pela forte presença do Estado na articulação entre os agentes envolvidos nos processos produtivos modernos, gerando aproximação e interdependência entre agricultura e indústria, com extensos subsídios algumas categorias de produtores, incentivos fiscais, promoção da ocupação de novas fronteiras agrícolas. (CASTILLO, 2007, p. 35).

Fernando C. Peres (2006) observa que o sistema bancário funcionou como um filtro, vez que canalizou os benefícios das políticas somente para aqueles que já trabalhavam com os bancos e assim a agricultura se dicotomizou e o

⁴¹ A política agrícola também será objeto de análise no segundo capítulo dessa pesquisa quando for abordado o tratamento dado àquela pela Constituição de 1988.

⁴² Pertinente a política governamental implantada pelo Estado à época que objetivou o processo de integração entre a indústria e agricultura e o novo padrão de industrialização ver o estudo de Nelson Jordano Delgado no artigo intitulado **Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional**. Disponível em <http://sistemas.mda.gov.br/condraf/arquivos/2036220256.pdf> acessado em 25/05/2018.

resultado foi uma enorme pobreza, de um lado, formada por menores unidades produtivas que tinham baixos estoques de capital, e, de outro, uma parcela com maiores estoques de capital empresarial⁴³ que, em virtude do seu acesso às políticas públicas de crédito e de garantia de preços mínimos, se capitalizaram e incorporaram às modernas tecnologias disponíveis ao setor⁴⁴.

Neste contexto, observa-se uma nova etapa da agricultura, não autônoma, mas engendrada na indústria e nas diretrizes internacionais, a exemplo alguns anos posteriores a criação do PróAlcool um programa governamental criado em 1975 pelo decreto nº 76.593, com o objeto de estimular a produção do álcool, visando o atendimento das necessidades do mercado interno e externo e da política de combustíveis automotivos. Com a criação do programa foi incentivada a produção da cana-de-açúcar, milho, mandioca e qualquer outro produto que originasse a produção de álcool, priorizando a produção agrícola e ampliação das destilarias existentes. (DIAS, 2012).

Neste sentido, Sulzbacher:

Somando a isso, as estratégias de desenvolvimento industrial adotadas foram justificadas pela “necessidade de modernizar” o campo, de superar as estruturas arcaicas e as limitações associadas à vida rural e aos camponeses, mediante o estímulo à penetração e difusão de empresas agrícolas capitalistas. Em muitas regiões indústrias de leite, empresas de produção de aves, suínos e a lavoura fumageira estimularam a inclusão dos agricultores na cadeia produtiva organizada, relegando seu papel à produção de matéria-prima em padrão industrial. Assim, observa-se um intenso processo de diferenciação horizontal (entre agricultores) marcado pela especialização produtiva, concentração de terras e de renda de algumas unidades de produção familiar, e, no reverso, a exclusão daquelas que não conseguem acompanhar o levante modernizante (e seletivo). Aos excluídos restaram duas opções: engrossar o levante rumo às cidades, na busca por emprego, ou resistir, utilizando redes informais de comercialização dos produtos excedentes destinados à subsistência. No paradigma neoliberal a inserção produtiva deste agricultor familiar é ainda mais marginal e a expansão do Agronegócio e sua escala de produção geraram a precarização e a desorganização de comunidades agrícolas”. (2013, p. 8:16).

Quanto à realização da reforma agrária o Estatuto estabeleceu, por força dos seus artigos 33, 34 e 35, que se daria por meio de planos periódicos nacionais e

⁴³ Concluímos que a conduta Estatal, via política agrícola, não atendeu a finalidade legal disposta no artigo 16 do Estatuto da Terra.

⁴⁴ Para Ariovaldo Umbelino de Oliveira a maior parte dos financiamentos agrícolas tem ficado no Brasil com os médios e os grandes estabelecimentos agropecuários. (In: ROSS, p.474, 2003). Neste ponto, acrescenta-se ainda a análise de Graziano quando afirma que a presença marcante do Estado nesse processo acentuou o caráter extremamente desigual do desenvolvimento das várias regiões do país (SILVA, p.17, 1981).

regionais. No âmbito nacional, aqueles seriam elaborados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA⁴⁵ e antecederia a desapropriação por interesse social.

Quanto o procedimento de desapropriação⁴⁶, este foi definido através da Emenda Constitucional nº 10, de 1964, que acrescentou o parágrafo 1º ao artigo 147⁴⁷ da Constituição de 1946. O Estatuto da Terra, por sua vez, definiu que o pedido de desapropriação⁴⁸ deve ser instruído por uma comissão agrária, constituída de um representante do instituto de Reforma Agrária, que a presidirá três representantes dos trabalhadores rurais, eleitos ou indicados pelos órgãos de classe respectivos, de três representantes dos proprietários rurais eleitos ou indicados pelos órgãos de classe respectivos, um representante categorizado de entidade pública vinculada à agricultura e um representante dos estabelecimentos de ensino agrícola.

A desapropriação, como instituto jurídico que comporta três espécies⁴⁹, é um procedimento de direito público pelo qual o poder público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública, necessidade pública ou de interesse social, ordinariamente mediante pagamento de indenização. (CARVALHO FILHO 2007). O princípio fundante é a supremacia do interesse público sobre o privado.

⁴⁵ O art. 17 do Estatuto da Terra estabeleceu que o Instituto da Reforma Agrária como órgão específico para executar a Reforma Agrária, ao lado do Grupo Executivo da Reforma Agrária e das Comissões Agrárias. O IBRA surgiu como uma tentativa de aliviar as tensões sociais que, no início da década de 1960, tinham como principal motor as questões vinculadas à propriedade da terra. No entanto, as primeiras medidas do IBRA foram no sentido de revogar alguns atos de desapropriação decretados pela Superintendência da Reforma Agrária (Supra) em Mato Grosso, Goiás, Pernambuco, Rio de Janeiro e Maranhão. Disponível em < <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-brasileiro-de-reforma-agraria-ibra> >.

⁴⁶ Atualmente a desapropriação para fins de reforma agrária além do tratamento constitucional a partir do art. 184 é regulamentada especificamente pela Lei n. 8.629 e a Lei Complementar n. 76, ambas de 1993 e será um dos objetos de análise no 2º capítulo deste trabalho.

⁴⁷ Art. 147 (...) § 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.

⁴⁸ Art. 42 da Lei 4.504/64.

⁴⁹ Desapropriação por utilidade ou necessidade pública regulamentada pelo Decreto nº 3.365/1941; Desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária ou Desapropriação rural regulamentados pela Lei nº 8.629/93 e pela Lei complementar 76/93; Desapropriação confiscatória regulamentada pela Lei 8.629/93 juntamente com o Decreto nº 577/92.

Segundo Cunha (2008) a desapropriação agrária⁵⁰ é extraordinária vez que se consuma sem que haja prévia e justa indenização em dinheiro, conforme citado acima pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964.

Para Souza Júnior, desapropriação agrária é aquela decorrente da retirada compulsória e judicial do imóvel rural que não cumpre a função social, mediante pagamento das benfeitorias úteis e necessárias em dinheiro, e em TDA's para o pagamento da terra nua, segundo critérios fixados em legislação específica, observando, por obvio os parâmetros constitucionalmente fixados. (2009).

Interessante notar que reforma agrária não se realiza apenas por intermédio da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mas também por diversos outros instrumentos eficazes para promover uma melhor distribuição de terras, tais como a aquisição pelo governo federal (Decreto n.º 433, de 1992), Banco da Terra (Lei Complementar n.º 93, de 1998), financiamentos outros que facilitem a aquisição de terras, comodato coletivo, arrendamento rural, dentre outros. (SOUZA JUNIOR, 2009). Contudo, conforme advoga Marques (2009, p.153) o referido instituto jurídico da desapropriação, no contexto da legislação agrária, tem uma importância singular, na medida em que dele depende, basicamente, a almejada reforma agrária⁵¹.

Em análise sistematizada dos quatro capítulos que compõem o Estatuto da Terra, observa-se que aquele foi a primeira legislação no país que instituiu: a) Cadastro de todas as propriedades de terra do país; b) Criou um organismo público federal⁵² encarregado do cadastro das propriedades, dos processos de colonização de terras públicas e de desapropriação de terras; c) Concretizou o instituto da desapropriação pelo Estado a ser aplicado face as propriedades que subutilizavam seu potencial produtivo (definido pela CF 1946)⁵³; d) A classificação geral para todas as propriedades, baseadas em critérios de tamanho, utilização e capacidade de produção⁵⁴; e) A desapropriação para fins de reforma agrária de todas as

⁵⁰ A análise do regime jurídico da desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária ou desapropriação agrária foi minuciosamente realizada no trabalho de Edson José de Souza Júnior, publicado na Revista da Faculdade de Direito – UFG, V.33, 2009, p. 155-168.

⁵¹ Contudo, a utilização do referido instrumento para fins de efetividade da Reforma agrária tem diminuído consideravelmente nos últimos anos. Nesse sentido ver Sauer (2017) e Santos (2011).

⁵² Ver nota nº 47.

⁵³ Rompendo, portanto, com o direito absoluto à propriedade da terra o que nos demonstra o caráter parcialmente progressista do Estatuto da Terra.

⁵⁴ “Por esses critérios seriam considerados minifúndios aquelas propriedades que por sua condição (de tamanho ou produção) não era suficiente para atender às necessidades de progresso das famílias; empresas rurais seriam aquelas propriedades consideradas ideais, cuja produção gerava

propriedades classificadas como minifúndio, visando ao reagrupamento da área; e das propriedades classificadas como latifúndio, objetivando a distribuição de terras; f) Critérios objetivos de pagamento da área desapropriada⁵⁵; g) A obrigatoriedade do pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR)⁵⁶; h) O conceito e a possibilidade de formação de cooperativas – forma coletiva de organização da propriedade da terra e da produção nas áreas reformadas. (STEDILE, 2012).

Em que pese o Estatuto da Terra ter sido elaborado num período ditatorial, é inegável que o modelo de reforma agrária instituído por ele centrado na função social da propriedade, foi de certo modo, a correlação de forças ideológicas de seguimentos sociais distintos⁵⁷, o que resultou em uma lei de caráter distributivo⁵⁸ e produtivista, mas o que não o descaracteriza como uma resposta jurídica, no mínimo parcialmente condizente, considerando ainda seu caráter progressista⁵⁹, aos clamores sociais gestados dos incontáveis conflitos agrários⁶⁰.

A promulgação do Estatuto, para Salis (2014) representou um avanço, mesmo diante dos trancos e solavancos sofridos no seu processo de estruturação e apesar de ter sido vulnerável às pressões dos que efetivamente estavam emaranhados no poder político, o Estatuto conseguiu condensar os fundamentos jurídicos que tornariam possível o desencadeamento da Reforma Agrária no Brasil.

lucro e proporcionava o progresso de seus proprietários; latifúndio seriam todas as propriedades mal utilizadas, atrasadas. E dentro do latifúndio subdividiu em latifúndio por exploração, medido por sua produção e produtividade; e latifúndio por extensão, que designava todas as propriedades a partir de determinado tamanho, independente do grau de aproveitamento das terras”. (STEDILE, 2012, p.148).

⁵⁵ As benfeitorias por ser resultado do trabalho o pagamento em dinheiro. Para a terra nua pagamento em Títulos da Dívida Agrária resgatáveis em vinte anos.

⁵⁶ Estatuto além de criar o ITR definiu que os recursos provenientes fossem destinados para o programa de reforma agrária.

⁵⁷ A correlação de tais forças ideológicas se mostra presente quando se observa que algumas das propostas de reforma agrária formuladas nas décadas de 50 e 60 foram, de certo modo, influenciou no texto final do Estatuto da Terra, a exemplo, como já apontado nesta pesquisa, a proposta formulada no I Congresso Nacional dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, promovido pela ULTAB, especificamente, na reivindicação da modificação da forma de pagamento nos casos de desapropriação; o cadastramento de todas as propriedades rurais; ITR submetido a critérios de progressividade, entre outros.

⁵⁸ Cujas finalidade é a democratização da propriedade da terra o que se extrai da compreensão do disposto no parágrafo 1º do Art. 1º da referida norma. (Considera-se Reforma Agrária 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).

⁵⁹ “Para Castello, a estrutura agrária fincada do binômio latifúndio-minifúndio constituía um obstáculo estrutural para o processo de modernização e industrialização do Brasil”. (SALIS, 2014, p. 523)

⁶⁰ Nesse sentido Stedile (2012, p. 146): “Por paradoxal que possa parecer, embora tenha sido gerado no seio de uma ditadura militar, o Estatuto da Terra teve importante significação como resultado de um longo processo de luta de camponeses e de cidadãos comprometidos com a reforma agrária”.

Deste modo o modelo de reforma agrária que sobressai do Estatuto da Terra é a definição do Estado como protagonista deste cenário em democratizar a propriedade e o acesso à terra, em claro atendimento aos princípios de justiça social, e a imposição da função produtiva da terra, disciplinando assim o seu uso condicionado à função social. Assim, observamos que o Estatuto da terra definiu dois paradigmas dentro do ordenamento agrário: o uso racional do bem terra e um tratamento politicamente diferenciado aos vulneráveis das relações sociais que para ter uma vida digna necessitam viver da e na terra.

1.4 A Nova República e o Plano Nacional de Reforma Agrária

No final da década de 1970 e início da década de 1980 o estado brasileiro passa por uma crise⁶¹ que vai minando, gradativamente, o paradigma de desenvolvimento rural nacional desenvolvimentista, que passa a ser ocupado pelo modelo neoliberal. É desta época o auge da soja como commodities⁶² e a sua expansão para outras regiões do Brasil, em função do aporte tecnológico. Esta aliança entre as técnicas do capitalismo financeiro voltados para a agricultura e a expansão da fronteira agrícola revalorizaram a posse da terra como elemento determinante para o entendimento de desenvolvimento agrícola deste período. Neste período é significativo o sucateamento de órgãos estatais voltados para o atendimento de agricultores voltados para o mercado interno ao mesmo tempo em que se potencializaram órgãos do governo como Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) para

⁶¹ Ver DELGADO, 2010.

⁶² “A palavra tem origem no termo *commodity* em inglês que significa basicamente mercadoria. Commodities são produtos básicos, *bens comerciáveis*, homogêneos e de amplo consumo, que podem ser produzidos e negociados por uma ampla gama de empresas. Podem ser produtos agropecuários, como boi gordo, soja, café; minerais, como ouro, prata, petróleo e platina; industriais, como tecido 100% algodão, poliéster, ferro gusa e açúcar; e até mesmo financeiros, como as moedas mais requisitadas (dólar e euro), ações de grandes empresas, títulos de governos nacionais, etc. O que torna as commodities muito importantes na economia é o fato de que, embora sejam mercadorias primárias, ou minimamente industrializadas possuem negociabilidade global. *Isto ocorre* em bolsas de mercadorias, portanto seus preços são definidos em nível global, pelo mercado internacional de acordo com fatores de oferta e demanda. Por este motivo são suscetíveis a oscilações nas cotações de mercado, em virtude de perdas e ganhos nos fluxos financeiros no mundo. Em geral, as commodities são produzidas em grandes quantidades por vários produtores/empresas. Não apresentam diferenciação e por isso apresentam baixo valor agregado, marca de referência ou serviço que as diferenciem. Disponível em <https://www.noticiasagricolas.com.br/>. Acesso 20/01/2019.

atender exigências de grandes produtores voltados ao comércio exterior. (MELLO E SULZBACHER, 2013).

E neste contexto, em 1979, é realizado o 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Agrícolas em que é apresentada nova proposta⁶³ de reforma agrária da CONTAG. Dentre as muitas considerações e proposições, destacam-se a seguintes propostas aludidas no referido evento:

1 – que o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais exija do governo a imediata decisão política de implantação da Reforma Agrária, “massiva” e drástica, visando promover a melhor distribuição da terra e modificações estruturais no regime de sua posse, uso e propriedade, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade.

Isso significa: a) distribuição “massiva” da terra, em áreas de maior concentração de assalariados, parceiros, arrendatários, posseiros e ocupantes;

b) redistribuição imediata, ao trabalhador rural, das terras que se encontram em áreas prioritárias de Reforma Agrária e em áreas desapropriadas;

c) discriminação e titulação das terras públicas, com entrega imediata ao legítimo trabalhador rural;

d) luta pela não destinação de áreas às grandes empresas.

2 – que as lideranças sindicais assumam a luta pela Reforma Agrária, através de uma linha de ação integrada, nas bases, buscando formas práticas de conscientização, de organização e de mobilização dos trabalhadores rurais;

3 – que o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais exija a criação de um conselho consultivo em nível nacional, junto ao Incra, e a participação ativa e contínua de representantes dos trabalhadores naquele conselho, com o objetivo de influenciar e fiscalizar os programas nacionais e regionais de Reforma Agrária;

4 – que o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais seja um permanente e ativo órgão de pressão junto ao governo, para que o processo de Reforma Agrária seja iniciado imediatamente e cumpra suas finalidades sociais, devendo para tanto:

a) levantar e indicar as áreas críticas (exemplos: áreas de tensão social, minifúndios e latifúndios improdutivos etc.);

b) cadastrar todos aqueles que tenham competência para as atividades agrícolas, como é o caso de milhares de boias-frias, exigindo prioridade para a sua ocupação de áreas desapropriadas;

c) levantar e cadastrar toda a mão de obra ociosa, nas propriedades minifundiárias, e lutar por seu assentamento, mediante a desapropriação de áreas nas periferias dos centros urbanos e de áreas agricultáveis mas não utilizadas.

5 – que a distribuição da terra, dentro de uma visão social de prioridades, obedeça à seguinte ordem de preferência (...)

Assim, a proposta da Contag ressaltava e debatia a necessidade de se fazer uma reforma agrária numa perspectiva em que a terra fosse distribuída de

⁶³ Extraído originalmente dos Anais do 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, de 21 a 25 de maio de 1979, Brasília-DF. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), pp. 154-168. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=544&dc=1&nw=1>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

forma “massiva”, bem como a importância da atuação do Incra⁶⁴ para a execução da mesma.

Em 1985, após o período militar com a chamada Nova República⁶⁵, José Sarney, à época Presidente da República, institui o Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e elabora o I Plano Nacional de Reforma Agrária, aprovado pelo decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985⁶⁶, cujo compromisso, segundo Jônathas Silva (1996, p. 4), era observar os preceitos constitucionais e aplicar o Estatuto da Terra.

Seu principal objetivo era a efetiva aplicação dos dispositivos do Estatuto da Terra, no que se refere ao processo de redistribuição da terra, mediante fixação de metas e prazos com maior viabilidade prática à reforma agrária. De acordo com o disposto no seu art. 1º, o Plano tinha como meta o assentamento de 1.400.000 famílias durante cinco anos, 1985 a 1989. (NEGRET, 2014).

Em síntese, seus objetivos referiam-se a uma transformação na estrutura fundiária brasileira mediante uma melhor distribuição da terra, a partir de alterações no seu regime de posse e uso, de modo a adequá-la às exigências do modelo de desenvolvimento do país, à época.

Sua proposta central dizia respeito à eliminação progressiva do latifúndio e do minifúndio, de maneira com que permitisse o incremento da produção e da produtividade e atendesse aos princípios de justiça social e o direito de cidadania do trabalhador rural. (NEGRET, 2014).

O governo lançou uma propaganda intensa e massiva do plano da reforma agrária, elaborando inclusive um documento intitulado “os dez

⁶⁴ Ver a crítica de Jônathas Silva (1996, p. 73, 74) quando cita os descumprimentos do Estatuto, trazendo os apontamentos de Sodero acerca dos elementos da contra-reforma, sendo um deles a subordinação do INCRA ao Ministério da Agricultura, diferentemente de seu antecessor, o IBRA que era subordinado diretamente à Presidência da República e tinha respaldo político e classista.

⁶⁵ “A Nova República (1985-89) revelou a diversidade de categorias e situações sociais existentes no campo. Conforme dados oficiais do Incra, os índices de concentração fundiária explicitam a enorme desigualdade existente na sociedade brasileira e explicam o surgimento dessas novas categorias sociais. No período 1967-1984, as grandes propriedades (mais de 1.000 ha) aumentaram sua área de 46% para 58,3%, enquanto as pequenas propriedades (menos de 100 ha) diminuíram sua área de 18,7% para 14%. Um grupo de 47, 8 mil grandes proprietários (0,9%) domina 164 milhões de hectares (31% da área agricultável brasileira), enquanto 4,6 milhões pequenos proprietários (88,6%) são limitados a 73,5 milhões de hectares (13, 9% da área agricultável). OLIVEIRA, Edécio Vigna de. 2002, p.166 - 167

⁶⁶Disponível<http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/pnra/i_pnra.pdf>. Acesso em: 15. abr. 2018.

mandamentos”⁶⁷ que tinha uma orientação diametralmente oposta à adotada pelo governo Goulart que tinha tons marcadamente ideológicos. (SILVA, 1996).

Em consonância com o Estatuto da Terra o plano fortalecia a tese de que a reforma agrária deveria ocorrer não somente de forma pontual através de intervenções em áreas de conflitos, mas também através de seleção de áreas consideradas prioritárias⁶⁸, todavia, condicionada a definição dos planos regionais.

Todavia, pontua-se que o referido Plano retrocedeu em comparação com o Estatuto da Terra. A exemplo, a possibilidade de se evitar a desapropriação de latifúndios e também o simples fato de que os imóveis utilizados por muitos arrendatários não pudessem ser submetidos a Reforma agrária⁶⁹.

O governo de José Sarney não obteve êxito em relação à execução do I PNRA⁷⁰, uma vez que não conseguiu assentar nem mesmo 10% da meta planejada, em razão das dificuldades verificadas no processo de desapropriação. (NEGRET, 2014).

Para confirmar essa política inexitosa, Silva (1996) pontua que o PNRA foi discutido com a sociedade civil⁷¹ e se percebia por parte do Governo Sarney, uma preocupação em cuidar da questão da Reforma Agrária, mas lamentavelmente,

⁶⁷ Extraído da obra de Jonathas Silva “O Direito e a questão agrária na constituição brasileira. 1996, p. 76-77.

⁶⁸ Conforme disposto no § 1º do ar. 3º do decreto nº 91.766/85

⁶⁹ “Art. 2º. O Plano Nacional de Reforma Agrária a que se refere o artigo anterior será executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (...) § 2º O Poder Público evitará, sempre que conveniente, a desapropriação dos imóveis rurais que observem os requisitos estabelecidos no §1º do art. 2º do Estatuto da Terra, mesmo quando classificados de acordo com o inciso V, do art. 4º do referido diploma legal. § 3º - O Poder Público evitará a desapropriação de imóveis rurais que, embora incluídos em zonas prioritárias, apresentem elevada incidência de arrendatárias e ou parceiros agrícolas e cujos proprietários observem rigorosamente as disposições legais que regulam as relações de trabalho entre os proprietários e os cultivadores diretos” (Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985).

⁷⁰ “Em 1985 com a implantação do plano, passou a ocorrer forte luta entre a UDR (União Democrática Ruralista), o governo Sarney e os camponeses sem-terra, posseiros, etc. O objetivo da UDR foi a inviabilização da implantação do I PNRA. Nelson Ribeiro, o primeiro ministro do MIRAD não resistiu a pressão e deixou o governo. Os números referentes ao primeiro ano do Plano (85/86) traziam já, o fracasso da reforma agrária da “Nova República” de José Sarney. Havia sido atingido apenas 5% das metas das famílias assentadas e da área desapropriadas. Depois, no segundo ano (86/87) o ritmo continuou lento. Mais um ministro caiu (Dante de Oliveira, que substituiu Nelson Ribeiro) um segundo, Marcos Freire morreu estranhamente, em “acidente de avião próximo ao aeroporto de Carajás, Pará”, juntamente com presidente do INCRA José Eduardo Raduam. O aeroporto de Carajás está situado na região onde se concentra o maior número de assassinatos no campo brasileiro: o sudeste do Pará” (OLIVEIRA, 2007, pp. 126-127).

⁷¹ “Sobre o Plano Nacional de Reforma Agrária foram ouvidos os produtores rurais, representados pela Confederação Nacional da Agricultura; as federações e sindicatos patronais; a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, CONTAG; a Comissão Pastoral da Terra, CPT; o Conselho indigenista Missionário, CiMI; a Associação Brasileira de Reforma Agrária, ABRA; a Ordem dos Advogados do Brasil, OAB; bem como outras entidades da sociedade civil, que apresentaram seus pareceres sobre o PNRA”. (SILVA, 1996, p.77)

prevaleceram os argumentos da contra reforma⁷², que foram fortalecidos em virtude da fraqueza política do Governo Sarney que sem sustentação político-partidária e sem grande apoio da sociedade civil, conseguiu apenas desmilitarizar inicialmente as questões referentes à política agrícola e à Reforma Agrária.

Do referido período, o DATALUTA (Banco de Dados da Luta pela Terra), organizado pelo Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA), vinculado à Universidade Estadual Paulista (Unesp), disponibiliza os dados sobre o número de assentamentos criados, de 1985 (momento em que foi criado o I PNRA) a 2004:

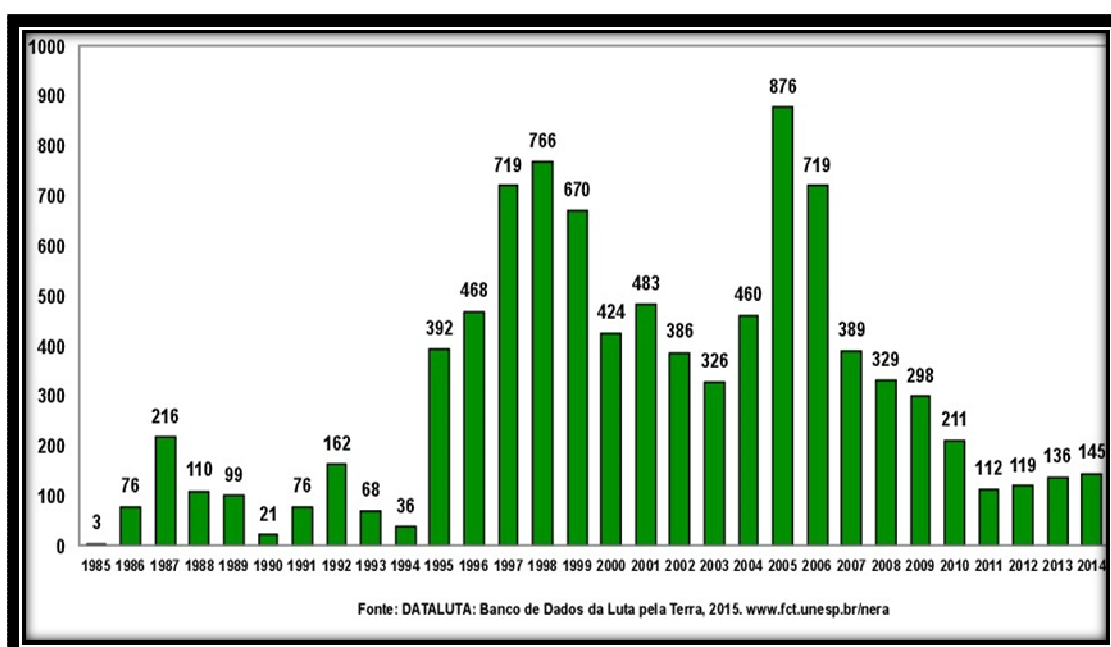


Gráfico 2 – Brasil – Número de assentamentos criados – 1985-2004

Fonte: DATALUTA: Banco de Dados da Luta pela Terra, 2015.

É possível verificar que entre o período estipulado pelo I PNRA, apenas 504 assentamentos foram criados. Tal quantidade de assentamentos foi insuficiente para o estabelecimento de 1.400.000 famílias, meta estabelecida pelo referido Plano.

Nesse ponto, o DATALUTA coletou e disponibilizou dados relativos especificamente ao número de famílias assentadas durante o mesmo período:

⁷² A União Democrática Ruralista (UDR) foi fundada em agosto de 1985 em Goiânia, cujo objetivo principal era lutar contra a Reforma Agrária, bem como o I Plano Nacional de Reforma Agrária e ainda tentar conter o avanço dos movimento dos camponeses sem-terra (OLIVEIRA, 2007, p. 127).

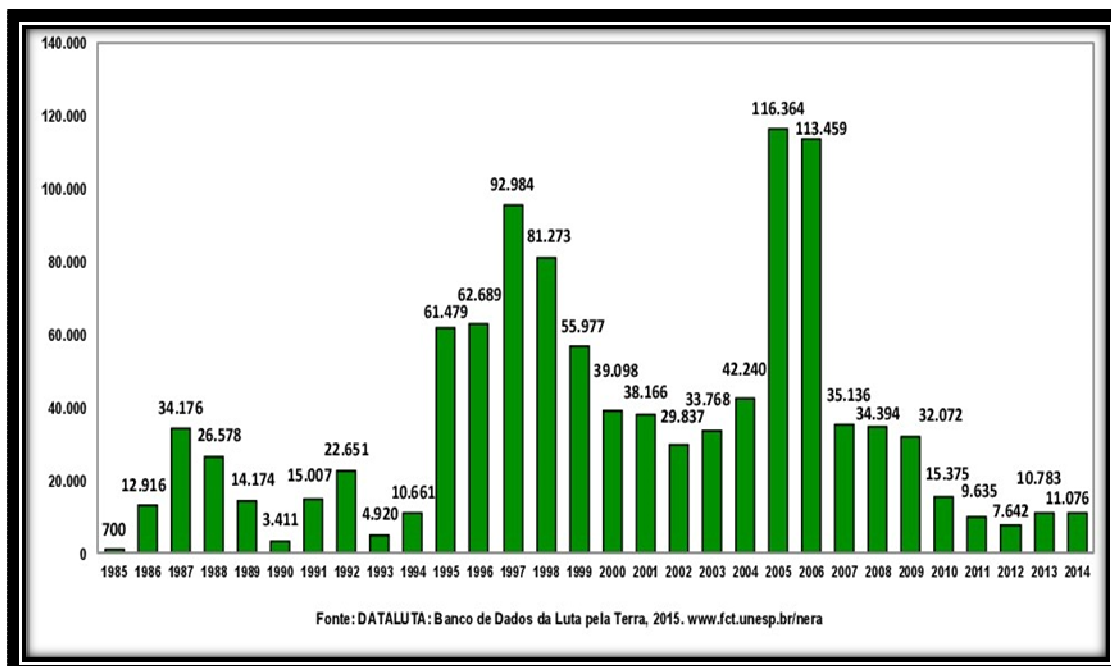


Gráfico 3 – Brasil – Número de famílias assentadas 1985 – 2014

Fonte: DATALUTA: Banco de Dados a Luta pela Terra, 2015.

Como se verifica no gráfico, durante o período de 1985 a 1989, a meta estabelecida pelo I PNRA que desde do início foi duramente criticada por várias entidades⁷³, era de assentar 1.400.000 não foi alcançada, vez que o número total de famílias beneficiadas foi apenas de 88.455. Posteriormente, no ano de 1990, o número de famílias assentadas foi menor que nos últimos quatro anos.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) também organizou dados neste sentido, disponibilizando a quantidade de desapropriações e assentamentos no período de 1985 a 1988:

⁷³ Em 1986, ocorreu em Brasília uma mobilização da Campanha Nacional pela Reforma Agrária. Participaram da referida Campanha as seguintes entidades: CONTAG, CPT, CIMI, ABRA, IBASE, MST, CUT, CGT, INESC, FASE, Pastoral Operária – Diocese de Goiás. Foi apontada uma crítica aos objetivos, as metas e à consecução do I PNRA. [...] Este plano visava desapropriar apenas 10,3% do total dessas terras, beneficiando 11,6% das famílias necessitadas. Visto deste ângulo, não era, realmente, um plano de reforma agrária. Ao invés de eliminar o latifúndio do Brasil, esse plano apenas criaria pequenas ilhas de assentamentos de trabalhadores sem terra dentro do oceano de latifúndios. Não era difícil se prever que o plano estava destinado ao fracasso, pelo fato de que esse espaço, assim como se abre, pode se fechar rapidamente. Em primeiro lugar, por estar rodeado de latifúndios; em segundo, porque a meta é assentar uma quantidade de pessoas menor do que o contingente que migra a cada ano para as cidades. Enquanto o Governo assentasse 1,4 milhões de famílias, num período de 4 anos, 4 milhões estariam deixando a terra por causa da manutenção de estruturas agrárias que continuam expulsando os camponeses da área rural” (CAMPANHA NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA, 1987).

DESAPROPRIAÇÕES E ASSENTAMENTOS NO PERÍODO 1985-1988- BRASIL							
ESTADOS	DESAPROPRIAÇÕES		ÁREAS C/IMISSÃO PCSSE		ASSENTAMENTOS EFETIVOS		
	Nr. Decreto	Área (ha)	Área (ha)	% s/Desap	Número	Área (ha)	Número Famílias
1. ACRE	11	206.451	65.193	32%	4	68.240	896
2. ALAGOAS	1	739	-	-	-	-	-
3. AMAZONAS	7	257.541	105.463	41%	3	103.545	2.850
4. BAHIA	60	420.588	266.110	63%	35	280.940	7.587
5. CEARA	45	113.401	64.340	57%	27	61.982	1.913
6. ESPÍRITO SANTO	8	6.745	4.281	63%	6	4.971	306
7. GÓIAS	38	222.034	148.738	67%	16	87.896	2.394
8. MARANHÃO	38	532.467	250.301	47%	14	166.162	3.957
9. MINAS GERAIS	26	137.730	55.244	40%	8	56.771	1.581
10. MATO GROSSO DO SUL	18	80.395	57.301	71%	7	60.298	1.552
11. MATO GROSSO	44	573.935	236.893	41%	25	191.874	3.494
12. PARÁ	48	813.925	155.471	19%	16	148.300	3.022
13. PARAÍBA	12	8.305	2.550	31%	5	2.388	97
14. PARANÁ	59	63.913	19.816	31%	28	26.752	1.410
15. PERNAMBUCO	21	13.823	5.340	39%	11	5.340	232
16. PIAUÍ	6	11.667	7.713	66%	3	7.713	220
17. RIO DE JANEIRO	16	20.992	6.660	32%	8	10.677	734
18. RIO GRANDE DO NORTE	17	48.001	41.338	86%	15	41.830	1.491
19. RIO GRANDE DO SUL	13	20.237	9.756	48%	6	7.511	412
20. RONDÔNIA	14	356.975	353.184	99%	9	152.662	3.149
21. SANTA CATARINA	36	35.505	18.958	53%	23	23.340	1.191
22. SÃO PAULO	20	76.704	15.182	20%	9	37.292	1.608
23. SERGIPE	7	12.372	10.344	84%	5	9.893	299
TOTAL	565	4.034.456	1.900.189	47%	283	1.556.368	40.395

Fonte: Dados organizados pelo MST
MIRAD

Tabela 1 – Desapropriações e assentamentos no período de 1985 a 1988 no Brasil.

Na análise da efetividade das políticas públicas de reforma agrária (referente ao período histórico delimitado acima), em que às características da definição de um modelo de reforma agrária a partir do Estatuto da Terra, conforme já explicitado, de caráter distributivo, produtivista, tendo como paradigma a função social da propriedade, o debate converge para um olhar mais acurado aos conceitos principiológicos da citada lei agrária.

O professor Carlos Frederico Marés (2010) identifica que houve certa confusão de conceitos principiológicos pelo governo militar entre função social e produtividade no Estatuto da Terra. Em seus apontamentos sobre a questão observa que, ainda que o Estatuto tenha registrado que a função social somente se cumpre com a observância das quatro condições: Produção; Bem-estar; Proteção de

recursos naturais e a observância das leis trabalhista, restou claro que o objetivo da reforma agrária proposta pelos militares era o aumento da produtividade.

O ITR⁷⁴ progressivo definido no artigo 50 do Estatuto cujas alíquotas são fixadas para combater a manutenção de propriedades improdutivas considerando o grau de utilização da terra e o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações, não foi necessário, uma vez que a revolução verde⁷⁵ deu conta de aumentar a produção no campo, para conseqüentemente remunerar o capital ali investido.(MARES, 2010).

Essa nova política fez com que alguns velhos militantes da reforma agrária capitalista-produtivista, vendo o capital chegar ao campo e se consolidar como agronegócio, passaram a declarar solenemente que já não havia mais necessidade de reforma agrária, não porque estivesse cumprida a função social da propriedade, mas porque a produtividade havia sido alcançada em sua plenitude, pelo menos nos índices estabelecidos em 1964. A confusão entre produtividade e função social atingiu seus objetivos em relação a esses militantes (MARÉS, 2010, pp. 193-194).

Portanto, por este referencial teórico, a implantação da reforma agrária através do Estatuto da Terra, culminou por fim com a manutenção de uma estrutura agrária excludente, gerando uma dualidade⁷⁶ trágica e a miserabilidade do campo brasileiro que se mostra presente nos dados censitários⁷⁷ considerando que as

⁷⁴ Considerando que o segundo capítulo dessa pesquisa terá como objeto de análise a constitucionalização da Reforma agrária, será abordado de forma mais específica o caráter progressivo do ITR e os desdobramentos da questão consoante a Emenda Constitucional nº 42/2003.

⁷⁵ “Um dos marcos políticos mais relevantes que intensificou as práticas predadoras foi a Revolução Verde concebida pelos Estados Unidos, no período pós-Segunda Guerra Mundial, em que os países receberam um “pacote tecnológico” que visava combater a fome, a miséria nos países subdesenvolvidos, entretanto o que se assistiu foi a acentuação dos problemas socioambientais (...). O pacote tecnológico era constituído de novas técnicas de cultivo, equipamentos, fertilizantes, agrotóxicos, etc”. (Dantas, Aldo, 2011 p.96). Corroborando com essas considerações, Caporal e Costabeber afirmam: “(...) “não se pode negar o enorme impacto que a Revolução Verde teve em países do terceiro mundo, principalmente quando considera o incremento da produção e produtividade de importantes cereais (milho, trigo e arroz, por exemplo)”. Mas o autor alerta, também, que este incremento veio acompanhado de problemas de equidade social e fracassos potenciais para alcançar a estabilidade e a sustentabilidade da produção”. (In: Theodoro, Duarte, Viana. p.20-21).

⁷⁶ A dualidade da estrutura agrária do Brasil foi analisada por Ricardo FEIJÓ em seu trabalho “Economia agrícola e desenvolvimento rural” (2010) que destacou que a estrutura dual de tamanho das fazendas no Brasil (e em outros países latino-americanos), nos quais coexistem grandes fazendas com um número ainda maior de unidades rurais muito pequenas é amplamente conhecido e a explicação se dá por certos condicionantes de natureza social e econômica que levam um número expressivo de proprietários rurais a se interessarem pela propriedade da terra rural, principalmente como forma de prestígio, como mecanismo de especulação e como forma de proteção da inflação. Apenas secundariamente eles se interessam pelas terras rurais como fonte de renda obtida com base na produção agropecuária.” (p 161, 2010).

⁷⁷ “Desta imensa população rural miserável, mais da metade dela auferia renda apenas das atividades agrícolas. Um terço desses agricultores pobres trabalha por conta própria sem a titularidade da terra e na posse de pouca terra. São analfabetos ou praticamente iletrados. Ao lado deles, notam-se no

políticas de estado na maioria das vezes deixava em segundo plano a desapropriação pela não cumprimento da função social, minucando consideravelmente a potencialidade da lei em promover uma distribuição da terra centrada na busca da justiça material.

campo outros pobres, pessoas totalmente desvalidas e abandonadas, sem emprego nem casa, que simplesmente perambulam pelas terras encontrando oportunidade eventual de trabalho ou vivendo da coleta mais precária do que encontra pela frente". (FEIJÓ, Ricardo Luís Chaves. 2011). Por sua vez os dados PNAD 2013 revelaram que 3.921 milhões de pessoas vivem em zona rural e recebem mensalmente até um salário mínimo.

2 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO E A REGULAMENTAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL DA REFORMA AGRÁRIA

2.1 O modelo de reforma agrária e o Direito de propriedade instituído pela CF de 1988

O título VII da CF de 1988, trata da ordem econômica e financeira, que tem por finalidade⁷⁸ assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, dispôs a matéria em seus artigos 170 ao 192. No capítulo I do referido Título, é exposto os nove princípios gerais da atividade econômica, entre eles a propriedade privada e a função social da propriedade.

A Constituição cuidou especificamente do cumprimento da função social do imóvel rural no capítulo III, também do referido Título, conceituando no art. 186 quando a função social é cumprida. Os elementos que constituem a função social da propriedade agrária que devem ser atendidos simultaneamente, são: Elemento econômico (aproveitamento racional e adequado); Elemento ambiental (utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente); Elemento social *stricto sensu* (favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores) e elemento trabalhista (exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores). Os referidos elementos (os aspectos) integram o conceito de propriedade produtiva⁷⁹.

A propriedade privada e a função social da propriedade também foram tratadas pela CF/88 como direitos e garantias fundamentais, respectivamente nos incisos XXII e XXIII do art. 5º.

A redação do art. 186 da CF, que por sua vez é muito semelhante a redação do art. 2º do Estatuto da Terra, estabeleceu os quatro requisitos a serem

⁷⁸ Interpretação literal do caput do art. 170 da CF.

⁷⁹ “É de se registrar que, por muito tempo, a Autarquia Agrária manteve-se inerte quanto à análise dos demais aspectos da função social da propriedade, levando em conta, para fins de desapropriação, apenas os percentuais de GUT e GEE e deixando de desapropriar propriedades que degradavam o meio ambiente, assim como aquelas nas quais se violava a legislação trabalhista e não contribuíam para o bem-estar dos trabalhadores. Portanto, por um lado a autarquia agrária não se desincumbia das suas atribuições institucionais, e por outro lado restavam sem efetividade os incisos II a IV do art. 186 da CF/88, art. 2º e art. 9º, II a IV da Lei nº 8.629/93. Por conta disso, o Tribunal de Contas da União exarou o Acórdão 557/2004, relativamente ao processo nº 005.888/2003-0, por meio do qual recomendou ao Incra o seguinte: “9.4.4. elabore norma técnica e adote as demais medidas cabíveis, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º da Lei nº 8.629/93”. Brasil. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. 2011p. 31)

observados no cumprimento da função social. Conforme observa Marés (201, p. 194) “Por função social entende o mesmo que o Estatuto da Terra, atualizando os conceitos de Meio Ambiente e trocando “níveis satisfatórios de produtividade” por “aproveitamento racional e adequado””.

Por sua vez, a reforma agrária está inserida no mesmo Título, todavia, no capítulo III que também trata da política agrícola, essa que sedimentada na atividade agrícola que, conforme o art. 1º da Lei nº 8.171/91, compreende a produção, o processamento e a comercialização de produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários pesqueiros e florestais.

Ao inscrever não só a função social da propriedade, mas uma política agrária, a intenção dos constituintes parecia ser, efetivamente, condicionar o exercício do direito de propriedade aos interesses sociais. Por isso em todos os lugares em que a Constituição trata da propriedade, insere como sua irmã gêmea, a função social. (MARÉS, 2010, p. 194).

Analisando o paradigma exposto pela Constituição neste ponto, Fachin (1995, p.134) explicita: “A constitucionalização do direito de propriedade não permite outra conclusão senão a de que o bem imóvel, rural ou urbano, que descumpra sua função social, não tem mais tutela possessória”.

A Constituição manteve a competência privativa da União para desapropriar os imóveis descumpridores da função social, dispondo no art. 184 que a desapropriação para fins de reforma agrária será feita mediante a prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, resgatáveis no prazo de vinte anos.

A nova Constituição apresentou, em relação à questão agrária, algumas vantagens: a) deu, pela primeira vez na história constitucional, um tratamento diferenciado à reforma agrária, dedicando-lhe capítulo especial; b) trouxe para o texto a explicitação da função social; c) criou o instituto da Perda sumária para as glebas que cultivarem plantas psicotrópicas; d) determinou a reavaliação de todos os incentivos fiscais; e) dispôs sobre a demarcação das terras públicas dentro de cinco anos; f) obrigou à revisão, dentro de três anos, de todas as concessões de terras públicas com área superior a 3 mil ha realizadas no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 1987. (SILVA, 2013).

2.2 O significado da constitucionalização da função social da propriedade: A reforma agrária como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais

No primeiro pós-guerra o direito de propriedade foi relativizado e a função social da propriedade passou a ser insculpida nas Constituições Ocidentais, principalmente a partir da Constituição de Weimar, de 1919 e no Brasil, a primeira Carta a fazer referência à função social foi a Constituição de 1934. (BRASIL, 2011). Aos poucos o Estado de Bem-Estar Social foi sendo instaurado tendo sido consolidado após a 2ª Guerra Mundial.

Conforme exposto no tópico anterior deste capítulo, a Constituição tratou o direito de propriedade em uma acepção dupla, como uma garantia individual (art. 5º, inciso XXII) e a outra, como um dos princípios da ordem econômica, (art. 170, inciso II) condicionando-o ao cumprimento da função social (art. 5º, inciso XXIII e art. 170, III).

Segundo Dirley da Cunha Júnior (2011) a função social é elemento inerente à estrutura do direito de propriedade, não se confundindo com os sistemas de limitação, relacionados ao exercício daquele. Neste ponto, em uma análise mais complexa, Marés (2003) esclarece que a propriedade é um direito criado, inventado, construído, constituído e ao construí-lo, a Constituição lhe deu uma condição de existência, de reconhecimento social e jurídico, assim cada vez que garante a propriedade, determina que ela tenha uma função social. deste modo o proprietário que não cumprir essa condição imposta pela lei, não pode ser o detentor de um título e não estará protegido pelo Direito.

A mudança no conceito jurídico de propriedade por meio de sua constitucionalização ocorreu através do enfretamento social vigoroso da propriedade privada de caráter absoluto.

A função social da propriedade passa a integrar o conceito jurídico positivo de propriedade, o que por via de consequência desencadeia profundas alterações estruturais no próprio instituto da propriedade (GRAU, 2008) vez que sendo aquela um princípio constitucional sua exigência é imediata⁸⁰, por via das ações contempladas no ordenamento jurídico (constitucional e infraconstitucional).

⁸⁰ “A norma que contém o princípio da função social da propriedade incide imediatamente, é de aplicabilidade imediata, como o são todos os princípios constitucionais.” (SILVA, 2011, p. 282).

Todo o ordenamento jurídico e todas as questões conflituosas postas nele serão irradiadas pela constitucionalização da função social da propriedade e, necessariamente o instituto da propriedade passa a ser interpretado à luz da totalidade dos princípios e regras⁸¹ Constitucionais. Aliás, não só o instituto da propriedade, mas todas as regras devem ser compatíveis com a Constituição, neste ponto, Barroso enfatiza:

Em suma: a Constituição figura hoje no centro do sistema jurídico, de onde irradia sua força normativa, dotada de supremacia formal e material. Funciona, assim, não apenas como parâmetro de validade para a ordem infraconstitucional, mas também como vetor de interpretação de todas as normas do sistema. (2010, p. 413).

Considerando a preciosa lição extraída da frase de Eros Grau (2003, p. 40): “não se interpreta o direito em tiras”, ao se fazer uma análise integrativa de todo o texto Constitucional, Souza (2005) observa que a opção pela reforma agrária fica ainda mais evidente se os dispositivos que tratam da função social da propriedade forem conjugados com os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro (art. 1º e 3º), com os direitos individuais, coletivos e sociais (art. 5º a 11) e com os princípios gerais da atividade econômica, segundo os quais “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. (art. 170).

Vista em seu conjunto, é possível afirmar que Constituição fez uma clara opção pela reforma agrária, em detrimento da vetusta e concentradora estrutura fundiária brasileira. Tal ocorreu porque o constituinte compreendeu que o desenvolvimento do Brasil passa pela realização de ampla e massiva reforma agrária, capaz de impor uma mudança estrutural na propriedade da terra. (Souza, 2005, p. 6).

Assim, a previsão do art. 185, deverá ser lida e interpretada em conjunto com os arts. 184 e 186, de forma que ambos os textos e demais dispositivos constitucionais espalhados na Carta, como por exemplo, o art. 5º, XXIII11 e art. 170, III12, sejam preservados e efetivados, e pela qual a leitura dos dispositivos poderia ser assim formulada: é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a

⁸¹ Nos reportamos a distinção de princípios e regras feita por Luís Roberto Barroso quando conceitua que princípios são mandados de otimização, por isso são valorativos ou finalísticos, podendo ser utilizado de diferentes maneiras pelo intérprete. Ao passo que as regras são descritivas de conduta e expressam comandos objetivos, definitivos, aplicáveis na modalidade tudo ou nada. (2010, p. 360)

propriedade produtiva, quando, simultaneamente, preserve o meio ambiente, respeite as relações trabalhistas, promova bem estar a proprietários e trabalhadores, sem causar conflitos sociais. (BRASIL, 2011)

Por outro lado, observa-se que a função social da propriedade também é uma espécie de reação direta às contestações anticapitalistas e às mobilizações das classes oprimidas, como tática de permitir reformas para impedir revoluções. Assim, a função social da propriedade cumpre não apenas a função de legitimação do capitalismo como um todo, mas cumpre uma função bem específica de legitimação ideológica: esconde-se os objetivos reais das classes dominantes e o funcionamento estrutural do capitalismo atrás de promessas belas, que são garantidas por escrito, mas que muitas vezes são garantidas somente por escrito. (Calmon, 2010).

Assim, partindo da concepção que o direito se constituiu a partir de uma materialidade histórica, produzida pelas disputas entre diversas concepções, a inserção da função social no texto Constitucional, mas que uma forma de preservação do modo de produção e da reciclagem do capitalismo, é também o resultado de lutas das classes oprimidas.

2.3 O contexto político na Assembleia Nacional Constituinte de 1988 e as limitações impostas à reforma agrária

A reforma agrária definida pela Assembleia Nacional Constituinte de 88 foi objeto de análise minuciosa pelo professor José Gomes da Silva em sua obra *Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte de 1987-88* (1989). O autor também analisou as alterações e limitações impostas pela Constituição de 1988 em *A Reforma Agrária no Brasil*, um capítulo dentro da obra *A questão agrária no Brasil: O debate da década de 1990* (2013).

O autor enfatiza que a Constituição não diminuiu a terrível distância que separa o sem-terra acampado debaixo de uma lona do seu algoz da UDR, ao avesso aprofundou o buraco da desigualdade, impedindo, definitivamente, que a questão agrária brasileira pudesse ser resolvida por via pacífica (1989).

As modificações e inserções constantes no Capítulo III, no que dispõe sobre a Política Agrícola e Fundiária e a Reforma Agrária são frutos da conjuntura política existente no plenário do Congresso Nacional, à época, uma vez que o mesmo se transformou em um espaço de lutas por excelência: de um lado, a busca

incessante pela Reforma Agrária, de outro, somada à proposta reformista do governo Sarney, havia a bancada ruralista, com o apoio declarado da UDR, o qual venceu em partes, e a Constituinte passou a dispor de uma legislação mais reacionária que, até mesmo, o Estatuto da Terra (OLIVEIRA, 2007).

Os ruralistas acrescentaram à Constituição o caráter insuscetível de desapropriação da propriedade produtiva, (inciso II do art. 185) além de terem transferido para a legislação complementar a fixação das normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social da terra (OLIVEIRA, 2007). Neste ponto, Silva anuncia:

Esse inciso transformou-se na grande bandeira política da UDR. Trata-se, na verdade, de uma deformação conceitual e uma impropriedade semântica, escondendo uma armadilha legal e uma tática latifundiária. Consegue também, com esses artifícios, reduzir consideravelmente a área de terras destinadas à realização da RA no Brasil. (1989, p. 201)

O autor ainda explica que, do ponto de vista agrônomo, a expressão “terra produtiva”, ou “propriedade produtiva” – ou, ainda, “imóvel rural produtivo” –, é usada para identificar a gleba, o estabelecimento agropecuário ou o imóvel rural que está sendo usado satisfatoriamente, seja no tocante à fração mínima de aproveitamento espacial, seja no referente à produtividade alcançada. Com o desenvolvimento da consciência ecológica, a conservação dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente também foram introduzidas como referenciais para avaliar essa condição de racional aproveitamento, além do cumprimento da legislação trabalhista. Todos esses parâmetros constam do artigo 186, que define a função social e cujo cumprimento isenta a gleba, o imóvel rural ou o estabelecimento da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. (2013).

O problema criado no inciso II e no parágrafo único do art. 185 que, além de excluir a propriedade produtiva da desapropriação, confere a ela tratamento especial e deixa para a lei ordinária a normatização para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social. A contradição é claramente exposta na redação do art. 184 que dispõe que a propriedade agrária deverá cumprir a função social prevista no art. 186, sob pena de ser desapropriada e destinada à reforma agrária, todavia, no dispositivo seguinte, preordena que a propriedade produtiva, mesmo que não cumpra sua função social, não pode ser desapropriada. Com isso, a

regra-mestra do exercício da função social da propriedade, para efeitos da desapropriação, é afirmada num dispositivo e negada em outro. (SOUZA, 2005).

Marés (2003), por sua vez, ao analisar este ponto defende que não se trata de contradição do texto, mas sim a inserção ardilosa do vírus da ineficácia pelos ruralistas que construíram dificuldades no texto constitucional para que ele não pudesse ser aplicado:

A primeira providencia dos latifundiários, chamados de ruralistas, foi introduzir um vírus da ineficácia em cada afirmação: Assim, onde a Constituição diz como se cumpre a função social, se lhe acrescenta que haverá de ter uma lei (outra lei, inferior) que estabeleça “graus de exigências”, como isso, dizem os Tribunais, já não se pode aplicar a Constituição sem uma lei menor que comande a sua execução. (MARÉS, 2003, p. 118).

Todavia, exigir uma lei de aplicabilidade não foi suficiente, outras armadilhas foram criadas no texto constitucional pelos citados parlamentares. A exemplo a possibilidade de desapropriação pela União através do art. 184, que tem sido interpretada erroneamente como a única consequência ao não cumprimento da função social. Ao observar que as razões de desapropriar são abertas no direito brasileiro, consoante o que dispõe o art. 5º, inciso XXIV, cuja competência é de qualquer esfera pública, não seria preciso repetir restringindo. (MARÉS, 2003).

Outra interpretação equivocada é apontada por Marés que, por força do art. 185, mesmo que não cumpra a função social, a propriedade produtiva não pode ser desapropriada. Essa interpretação tomam um inciso e omite o conjunto da obra, majoritariamente das classes dominantes, juntamente com a anterior inverte toda a lógica do sistema constitucional e atira às traças a definição escrita em ouro da função social do imóvel rural, mas não só, torna inaplicável e inócuo os propósitos de erradicar a pobreza, construir uma sociedade livre, justa e solidária e garantir ao desenvolvimento nacional, considerados objetivos fundamentais da República que salta à vista no conjunto do texto constitucional (2003).

Deste modo, a análise de Marés nos parece mais apropriada quando fundamenta que ao submeter a função social à produtividade é desconsiderado toda a doutrina e a evolução da teoria da função social e acaba por reduzir o art. 186 a uma retórica cínica. *Se essa interpretação fosse verdadeira, que sentido teria o art. 186 ao definir os critérios da função social? e que sentido teriam os artigos 5º,*

incisos XXII e XXIII e Título VII, artigo 170, incisos I e II, que indicam uma clara vinculação entre a propriedade privada e a função social? (2003).

Acerca da isonomia na política agrícola, Silva a adjetiva como falsa e de forma bem elucidativa esclarece:

O poder dos *terratenientes* brasileiros foi demonstrado na Constituição de 1987/1988 não apenas pela capacidade em fazer recuar a questão agrária aos níveis de 1946 e de introduzir absurdos no texto constitucional, como este referente à “propriedade produtiva”. exercitou-se também quando impôs o tratamento paritário da política agrícola com a reforma agrária, conseguindo trazer para a Carta dispositivos que normalmente têm sido tratados por decretos ou mesmo portarias ministeriais, igualaram assim o estrutural (a reforma) ao conjuntural (a política). (1996, p. 79).

Além do recuo no tratamento da reforma agrária, as limitações e fragilidades são percebidas quando se observa que a Constituição não retomou o critério decretado⁸² pelo governo militar de fixar o valor declarado para fins de pagamento do ITR como limite para o valor das indenizações. Ao rebaixar de cem para cinquenta ha o limite do instituto de usucapião. Manter praticamente inalterado (de 3 mil para 2,5 mil há) o limite para a alienação ou concessão de terras públicas.

Com a vitória da política fundiária dos latifundiários, o governo Sarney “sepultou” o I PNRA. Primeiro, através da Medida Provisória nº 29, de 15/01/1989, extinguiu o cargo de ministro de Estado da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário, e transferiu as atribuições do MIRAD para o Ministério da Agricultura. E, em segundo lugar, dois meses depois, pela Lei nº 7.729, de 20/03/1989, extinguiu também o MIRAD e recriou o INCRA, através do Decreto nº 97.886, de 26/06/1989, vinculado ao Ministério da Agricultura. A reforma agrária da “Nova República” terminava institucionalmente da mesma forma como os governos militares a tinham tratado, no âmbito do Ministério da Agricultura (OLIVEIRA, 2007).

2.4 Ativismo público: As ocupações do MST durante o ano de 1988

Em razão do próprio modelo de reforma agrária definido pelo Estatuto da Terra, tendo o Estado como protagonista desta política em todas as etapas, que por vezes se omite em cumprir um dos seus papéis – fiscalização das terras no

⁸² Pelo Marechal Costa e Silva através do AI-9 – ato institucional n. 9, de 25 de abril de 1969.

cumprimento da função social, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra⁸³ (MST) acaba promovendo ativismo público compatível com a sociedade civil e um regime democrático. Para Carter o ativismo público⁸⁴ do MST se trata de:

(...) uma forma específica de conflito social, caracterizada por ser: organizada, politizada, visível, autônoma, recorrente e basicamente não-violenta. Este padrão de política contestatória é posto em ação essencialmente para atrair a atenção pública, influenciar as políticas do Estado, e moldar as ideias, valores e ações da sociedade. (CARTER, 2006, p. 138).

A inclinação do MST para o ativismo público é levada a curso por meio de uma série de atividades de protesto. A maioria delas inclui manifestações lícitas tais como marchas, que podem se estender por várias centenas de quilômetros, usualmente para a capital dos Estados, ou até mesmo para Brasília; greves de fome; e a organização de acampamentos de sem-terra, geralmente nas margens de rodovias públicas. (CARTER, 2006). E também em áreas particulares, sendo nestas o objetivo principal é demonstrar que as terras não estão sendo utilizadas de forma adequada e racional e conseqüentemente não cumprem a função social.

Nesse sentido, o próprio movimento organizou dados sobre a quantidade de ocupações de terra durante o ano de 1988:

⁸³ Sobre a formação e consolidação do MST no Brasil, ver Fernandes, 2000.

⁸⁴ Miguel Carter distingue e conceitua as relações do MST com o Estado com sendo: Ativismo público; Atos de desobediência civil; Lobby e negociações; Corporativismo social ad hoc, e participação eleitoral, em seu artigo "O movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST) e a democracia no Brasil", 2006.

ESTADO	MUNICÍPIO	Nº DE FAMÍLIAS
ALAGOAS	DELMIRO GOUVEIA	75
BAHIA	PRADO (2)	
	PORTO SEGURO	
	ITAMARAJU (total)	1.300
ESPÍRITO SANTO	CONCEIÇÃO DA BARRA	526
	SÃO MATEUS	50
GÓIAS	RETIRO VELHO	75
	SÃO PEDRO	28
MARANHÃO	IMPERATRIZ (GAMELEIRA)	150
	SANTA LUZIA (BURITICUPU)	300
	OUTRA	50
MINAS GERAIS	NOVO CRUZEIRO (NOVILHONA)	150
	NOVO CRUZEIRO	200
PARÁ	BENFICA	75
	BUJAËRU	14
	ACARÁ	55
PARANÁ	PRUDENTÓPOLIS	1.500
	RONCADOR	200
	BITURUNA	150
RIO GRANDE DO SUL	SANTO ANGELO	723
RONDÔNIA	JARU	300
	PIMENTA BUENO	35
SANTA CATARINA	ROMELÂNDIA	50
	ABELARDO LUZ	296
	CAÇADOR	142
	LEBON REGIS	47
SÃO PAULO	PROMISSÃO	250
SERGIPE	GARARU	60
	LÁGARTO	190
TOTAL	30 OCUPAÇÕES	7.491 FAMÍLIAS

Tabela 2 – Ocupações de Terra no Brasil em 1988. Fonte: MST

O MST tem tido mais sucesso em moldar a agenda política do Brasil e impulsionar ações de reforma agrária. As mobilizações populares e a política de pressão tem sido o modo principal de o MST engajar-se com as instituições democráticas brasileiras. Após 25 anos de mobilizações dos sem-terra a lição aprendida pelo movimento é que é preciso pressionar o Estado por meio do ativismo público e então negociar o melhor acordo possível. A política de pressão do MST, embora enraizadas, não é o resultado de mera suposição ideológica, mas é de fato uma estratégia inteiramente racional para maximizar sua eficácia. (CARTER 2006).

Nesse sentido, os acampamentos de sem-terra, com a suas tendas provisórias de plástico, seu estilo de vida bem organizado e disciplinado, e bandeiras vermelhas do MST tremulando no alto, são talvez as mais visíveis, bem conhecidas

e engenhosas ações de contestação do MST. Os acampamentos não apenas tornam a demanda por reforma agrária perceptível, eles também facilitam as atividades de conscientização entre os sem-terra, possibilitam a preparação de outras mobilizações de protesto, e são úteis ao movimento no recrutamento e treinamento de seus novos quadros. (CARTER 2006).

2.5 O contexto político no processo de elaboração das Leis agrárias (Lei material nº 8.629/93 e Lei processual nº 76.93)

Após os trabalhos finais da ANC, iniciou-se as articulações de organizações para aprovar a Lei Agrária. O MST e a CONTAG elaboraram propostas em 1989 de regulamentação dos artigos constitucionais da Reforma Agrária, subscrevendo-as através de parlamentares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. (OLIVEIRA, 2002).

A bancada ruralista não foi afrontada pelas entidades civis que objetivam a regulamentação da matéria no âmbito agrário. Neste ponto as reflexões de Edécio Vigna de Oliveira:

A preocupação de construir alianças que pudessem conduzir o processo de negociação ao consenso entre as partes, que despontou em 1991, demonstra que as organizações da sociedade civil não buscaram enfrentamento decisivo com a bancada ruralista. Na legislatura 1988/90, os projetos de lei apresentados não chegaram à agenda política do Congresso Nacional. Houve decisão, da maioria parlamentar, de não decidir. Sustentada na correlação de forças entre partidários anti e pró-regulamentação da Reforma Agrária, a não-decisão favoreceu os primeiros, que impuseram a política de obstruir as propostas. (OLIVEIRA, 2002, p. 173).

Todavia, a legislatura posterior (1991-94) foi marcada por episódios inesperados que fizeram a discussão da Reforma Agrária tomar rumos favoráveis ao discurso das organizações progressistas.

A CPI da violência no campo que fomentou reconhecimento de uma situação fática, a violência exacerbada na zona rural, e a instauração da CPI do PC Farias e todo seu desdobramento ressaltado o fracionamento dos parlamentares, energizou o ambiente pró Reforma agrária disseminado pelos progressistas. Deste cenário político o Inesc publicou – A Votação Tensa da Reforma Agrária no Senado - onde pontuou: “(...) *mesmo quando a Comissão de Constituição e Justiça havia*

*aprovado as emendas do relator, as pressões continuaram, para derrubar as conquistas em plenário. Felizmente, não passou de um blefe dos conservadores que, acossados pela CPI do PC, perderam a articulação e a votação*⁸⁵.

Um fato relevante no processo de elaboração das leis agrárias foi o esvaziamento político-organizativo da UDR após as suas duas grandes vitórias que foram o recuo das intenções reformistas do I PNRA e a definição do texto constitucional. (Cunha Filho, 2007).

Em 11 de março de 1991 a Deputada Federal Luci Choinacki (PT/SC), apresenta o Projeto de Lei da Câmara, cuja ementa é: “Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos a reforma agrária, previstos no capítulo III, Título VII, da CF”⁸⁶.

Após passar pela CCJ, o projeto encontrou grandes obstáculos e ficou paralisado na CAPR, dominada por parlamentares conservadores de base de sustentação do governo. Apesar da pressão exercida durante todo o tempo pelos parlamentares progressistas e por diversos movimentos sociais, o primeiro parecer do relator do projeto na CAPR foi dado somente em junho de 1992, dois dias após a instalação da CPI do PC. Malgrado as manobras protelatórias, os setores progressistas lograram a aprovação de um requerimento de urgência que levou o projeto da Comissão de Agricultura para a pauta do plenário da Câmara. Assim, em 26/06/1992, após um longo processo de negociação política e barganha entre progressistas e conservadores, foi aprovado na Câmara e encaminhado ao Senado o PL nº 11/91. (Cunha Filho, 2007).

No Senado Federal projeto tramitou de forma célere, demorando exatamente vinte e dois dias, transcorrendo paralelamente aos momentos mais críticos da base política do governo Collor, em especial a aprovação do relatório final da CPI do PC. Os parlamentares aliados às organizações ruralistas se encontravam com as atenções voltadas para o processo de *impeachment*. (Cunha Filho, 2007).

Deste panorama, conseqüentemente foram aprovadas, pelo Senado emendas que apresentavam viés nitidamente progressista e isto desagradou à bancada ruralista na Câmara, gerando protestos das principais lideranças à época. Em 27/01/1993, foi aprovada a redação final do projeto de lei e em 02/02/1993, este foi remetido à sanção presidencial. O presidente da República à época, Itamar

⁸⁵ Disponível em <https://www.inesc.org.br/?s=REFORMA+AGR%C3%81RIA>, acessado em 24/01/19

⁸⁶ Disponível <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=170088>

Franco, vetou dez dispositivos, entre os quais, o art. 3º por contrariar o interesse público, sob o fundamento de que a exigência de autorização legislativa poderia fazer com que imóveis que não cumprissem a sua função social não fossem desapropriado e o art. 14 sob a justificativa que o art. 184 da Constituição de 1988 dispunha que o rito sumário seria definido por Lei complementar. (Cunha Filho, 2007)⁸⁷.

2.6 Os paradigmas estabelecidos pela Lei nº 8.629/93

Com a Constituição promulgada em outubro de 1988 e as leis regulamentadoras (Lei nº 8.629 e LC nº 76) sendo editadas somente em julho de 1993, houve um hiato no qual praticamente não se efetuou qualquer desapropriação. A jurisprudência, capitaneada pelo STF, entendeu que o DL nº 554/69, o qual dispunha sobre a desapropriação para fins de reforma agrária, não havia sido recepcionado pela nova Constituição, e, portanto, tal modalidade de expropriação dependeria da promulgação das leis reclamadas pelo texto constitucional. (BRASIL, 2011)

A Lei 8.629/93⁸⁸ foi sancionada em 25 de fevereiro de 1993, contendo originalmente vinte e seis artigos que regulamentam e disciplinam as disposições constitucionais relativas à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da CF.

A referida Lei estabeleceu como paradigma para classificação do tamanho das áreas o módulo fiscal, que foi introduzido no ordenamento pela Lei 6.746/79 que em vistas das características físico-territoriais distintas no Brasil varia por município entre 5 e 110 hectares⁸⁹.

⁸⁷ A relação entre o impeachment e a lei complementar foi feita de forma detalhada por Sérgio de Brito Cunha Filho e os dados utilizados neste subitem estão em sua dissertação de mestrado defendida no programa de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

⁸⁸ “Por ser uma lei tão ideologicamente marcada sobre tema tão controverso, é muito fácil escorregar para defesa de interesses ou posições políticas; é uma lei fácil de registrar como maquiavelicamente boa ou diabolicamente má, dependendo da posição que o intérprete queira defender. Eis sua dificuldade.” (MARÉS, 2011, p.19)

⁸⁹ Essa unidade de medida (há) corresponde à dez mil metros quadrados. Observando ainda a Instrução Normativa nº 11 de 2003 do INCRA que estabelece que o cálculo dos módulos fiscais será calculado com precisão de centésimos.

Em seu art. 2º, dispõe sobre possibilidade⁹⁰ da desapropriação⁹¹ da propriedade rural que não cumpre a sua função social, estabelecendo nos parágrafos do mesmo artigo, numa acepção geral o procedimento a ser seguido.

Acerca da desapropriação para fins de reforma agrária, Barroso⁹² explica que por se tratar de uma competência discricionária, mesmo presentes os requisitos para a sua prática (propriedade improdutiva), a União pode optar por não a efetivar. (2010)

O art. 4º fixa as bases conceituais do objeto da desapropriação para fins de reforma agrária, definindo o que deve ser entendido por imóvel rural e classificando-o em três subespécies: pequena⁹³, média e grande propriedade rural. O dispositivo, assim, atende à previsão constitucional de definição do imóvel rural sujeito à desapropriação-sanção (art. 184, caput, da CF/88), bem como, fixa os limites das pequena e média propriedades rurais (art.185, I, da CF/88). (BRASIL, 2011).

Dentro dessa tripartição a Lei classifica a pequena propriedade como imóvel rural com extensão de área de um a quatro módulos fiscais; a média com área de quatro até quinze módulos fiscais e a grande acima de quinze módulos fiscais.

O art. 5º da Lei em estudo regulamenta o art. 184 da Constituição Federal de 1988. Tal como o texto constitucional, o dispositivo estabelece a possibilidade de desapropriação para reforma agrária do imóvel que descumprir sua função social, com justa e prévia indenização em Títulos da Dívida Agrária (TDA). A desatenção a qualquer um dos elementos ou pressupostos da função social enseja a declaração de descumprimento da função social da terra e, ao menos em tese, a propositura da ação de desapropriação agrária, na forma prevista na Lei Complementar nº 76/93. (BRASIL, 2011).

⁹⁰ Conforme já exposto no tópico 2.3, por se tratar de uma competência discricionária, mesmo presentes os requisitos para a sua prática (propriedade improdutiva), a União pode optar por não a efetivar

⁹¹ Marques leciona que essa modalidade de desapropriação satisfaz os pressupostos da ordem econômica e social (2009, p. 137).

⁹² Na mesma obra, o referido autor ainda considera que propriedade improdutiva é um conceito jurídico indeterminado e uma vez presentes os requisitos para caracterizá-lo, os efeitos se produzem, no caso, a validade da desapropriação. (p.357).

⁹³ A redação do referido artigo foi alterada pela Lei 13.465/2017 e analisada no 3º capítulo dessa dissertação.

O art. 6º traz as explicações pormenorizadas acerca da propriedade produtiva, definindo o que é grau de utilização e de eficiência na exploração da terra, os quais fixados pelo INCRA através da tabela nº III da IE nº 5-A de 1973.

Observa-se que a competência da Autarquia não consiste apenas em aferir a produtividade econômica, mas em fiscalizar o cumprimento das condicionantes da função social da propriedade, que no âmbito interno é de competência dos Engenheiros Agrônomos. (BRASIL, 2011).

O art. 18 basicamente repete o texto do art. 189 da CF/88, ao dispor que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Existem duas formas legais, pois, de o Estado proceder à destinação de lotes para a reforma agrária, com a celebração de um contrato de concessão de uso (CCU), ou com a outorga de um título de domínio (TD), mediante a observância de certas condições (cláusulas resolutivas). Ambos os instrumentos conterão condições que deverão ser observadas pelos beneficiários, sob pena de rescisão contratual e retomada do lote. (BRASIL, 2011).

Neste ponto, como tratado no capítulo terceiro, houve alteração significativa através da Lei 13.465/17, pois constatada ocupações irregulares dos lotes não seguirá mais a IN/Incra nº 47/2008 que estabelece diretrizes para supervisão da situação ocupacional em projetos de reforma agrária e a retomada de parcelas ocupadas irregularmente.

O art. 19⁹⁴ dispõe taxativamente o rol de beneficiários do processo de reforma agrária cabendo ao INCRA a classificação daqueles.

Acerca da criação de um projeto de assentamento da reforma agrária observamos as seguintes etapas: i) criação do projeto, por ato do Superintendente Regional do Incra, de acordo com a localidade do Projeto respectivo; ii) cadastramento e seleção de famílias interessadas, observando-se os requisitos legais; iii) homologação da Relação dos Beneficiários, que conterà o nome das pessoas selecionadas; iv) celebração de contrato de concessão de uso ou expedição de título de domínio; v) elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento, vi) execução dos serviços topográficos; vii) disponibilização de assistência técnica às famílias assentadas; viii) aquisição de alimentação, ferramentas e outros implementos básicos, bem como, implantação de atividades

⁹⁴ A redação do artigo foi alterada pela MP 759/2016 que foi convertida na Lei 13.465/2017.

produtivas e aquisição de material de construção; ix) implementação de infraestrutura básica, que compreende a abertura de estradas de acesso ao Projeto de Assentamento, bem como, às parcelas rurais; abastecimento de água para consumo humano e disponibilização de rede - tronco de energia elétrica. Percebe-se, assim, que além da terra (lote), o beneficiário da reforma agrária receberá, também, créditos, recursos financeiros, que possibilitarão o início da atividade produtiva. Consoante o art. 17, inciso V, da Lei nº 8.629/93, vê-se que a reforma agrária somente será consolidada aliando-se a justa distribuição de terras a uma política creditícia que permita o desenvolvimento das famílias assentadas. (BRASIL, 2011)

2.7 A Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993 – A Lei processual da Reforma Agrária

Também no ano de 1993 é sancionada a Lei do rito processual da desapropriação para reforma agrária - Lei nº 76 de 1993⁹⁵. A Lei dispõe sobre o procedimento judicial desapropriatório, por interesse rural, para fins de reforma agrária e logo em seu artigo primeiro dispõe que o referido procedimento obedecerá ao contraditório especial de rito sumário.

Como exposto no tópico 2.1 deste capítulo, é de se ter em conta que o cumprimento da função social, de acordo com o art. 186 da Constituição Federal, depende do adimplemento simultâneo de quatro pressupostos: (I) aproveitamento racional e adequado da terra; (II) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (III) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e (IV) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. A desatenção a qualquer desses pressupostos enseja a declaração de descumprimento da função social da terra e, ao menos em tese, a propositura da ação de desapropriação agrária, na forma prevista na Lei Complementar nº 76/93 (BRASIL, 2011).

Após o Decreto Presidencial a ação de desapropriação será ajuizada na Justiça Federal, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), autarquia competente para representar a União nesses feitos, conforme

⁹⁵ Em 1996, durante o governo FHC, a Lei Complementar nº 88 alterou a redação dos arts. 5º, 6º, 10 e 17 da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993.

estabelecido nos artigos 22 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e artigo 2º do Decreto-Lei nº 1.110/7061. A petição inicial da ação de desapropriação deve vir acompanhada do laudo de vistoria e avaliação do imóvel rural expropriando, a indicar o preço de mercado atual deste e, por conseguinte, o valor considerado pelo Incra como apto a espelhar a justa indenização. Além do laudo de vistoria e avaliação, o Incra apresentará à Justiça Federal o certificado de lançamento dos TDAs relativos à terra nua e a guia de depósito do dinheiro atinente às benfeitorias. (BRASIL, 2011).

Quanto aos TDAs, para preservação do valor real, eles são corrigidos pela TR (conforme o Decreto nº 572/1992) e acrescidos dos juros remuneratórios. Segundo o art. 5º da Lei nº 8.177/91, alterado pela Medida Provisória nº 2.183/2001, os juros remuneratórios deverão variar conforme a dimensão do imóvel em expropriação. Os juros serão de 3% (três por cento) ao ano para a indenização de imóveis com área de até setenta módulos fiscais; de 2% (dois por cento) ao ano para a indenização de imóveis com área acima de setenta e até cento e cinquenta módulos fiscais; e de 1% (um por cento) ao ano para imóveis com área superior a cento e cinquenta módulos fiscais. (BRASIL, 2011).

Através dos textos legais analisados neste capítulo, vislumbramos que as bases da política de reforma agrária foram assentadas considerando, entre outros, os seguintes pontos:

- a) Partindo de uma sistemática análise e ainda sobrepesando os princípios constitucionais que dão substrato interpretativo (máxima efetividade, força normativa e unidade da constituição, dentre outros) o que saltam aos nossos olhos é que a propriedade que descumpra o art. 186 da CF, em qualquer um dos aspectos lá enumerados, é passível de desapropriação para fins de reforma agrária mesmo sendo produtiva sob o ponto de vista economicista⁹⁶. Deste modo, a produtividade deve ser entendida de forma global, considerando todas as especificidades dos arts. 6º e 9º da Lei 8.629/93, conseqüentemente observamos que a análise de José Gomes da Silva acerca da impossibilidade da desapropriação da propriedade produtiva não prospera, pelas razões ora expostas;

⁹⁶ Nesse sentido ver o Parecer Conjunto CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/nº 011/2004 elaborado pela Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

- b) Aquisição dos imóveis rurais para fins de reforma agrária, via de regra, ocorrerá através do pagamento via Títulos da Dívida Agrária, consoante interpretação extensiva do art. 5º A da Lei 8.629/93;
- c) a classificação dos imóveis rurais que fixou as bases conceituais tanto do tamanho mínimo viável para a produção familiar, mas que não favorecesse a minifundiarização e que possibilitasse o progresso social, sendo as áreas de um a quatro módulos fiscais (art. 4º da Lei 8.629/93);
- d) A obrigatoriedade de os beneficiários da reforma agrária cultivarem o imóvel direta e pessoalmente, não havendo hipótese de cessão à terceiros a qualquer título (art. 21 da Lei 8.629/93);
- e) Consolidação e emancipação dos assentamentos, mediante processo de desenvolvimento econômico obtido através da implementação de políticas públicas⁹⁷ pertinentes a infraestrutura da área reformada, incluindo investimentos básicos como moradia, instalação de energia elétrica, abastecimento de água e meios de acesso que possibilite o trânsito e o escoamento da produção e outorga do instrumento definitivo de titulação. (art.17 da Lei 8.629/93).

⁹⁷ Ver IN n 6 do INCRA de 18.07.2002 que fixa normas gerais para a concessão, aplicação e cobrança do crédito de instalação no âmbito dos PA integrantes de PRA; NE nº 25 de 12.08.2002, da Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrária que fixa os valores de créditos para a implantação dos projetos de assentamento da reforma agrária; NE nº 26 de 26.08.2002, da Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrária que regulamenta a aplicação do Crédito de Instalação nos projetos de assentamento criados pelo INCRA.

3 AS MUDANÇAS ESTRUTURAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO AGRÁRIO: ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO EM ÁREAS RURAIS E DE REFORMA AGRÁRIA

3.1 A estatização do Direito

O referencial adotado na moderna sociedade ocidental a partir dos séculos XVII e XVIII é a doutrina do monismo jurídico cuja juridicidade hegemônica é reflexo de um modelo de racionalidade lógico-formal centralizadora do Direito⁹⁸ produzido unicamente pelo Estado. (WOLKMER, 2001).

A identificação do direito com a lei desencadeou uma concepção formalista da experiência jurídica, denominada de positivismo. A expressão máxima do normativismo positivista é a lei contém todo o direito. (CLÈVE, 2011).

Segundo Wolkmer (2001) a íntima conexão entre a suprema racionalização do poder soberano e a positivação do Direito conduz a doutrina do monismo que atribui ao Estado Moderno, através da sua função legislativa, o monopólio da produção das normas jurídicas, ou seja, aquele é o único⁹⁹ agente legitimado capaz de criar legalidade para enquadrar as formas de relações sociais.

No Estado de Direito a pretensão é a vinculação da produção do direito à vontade geral, apesar do desenho que definiu a separação dos poderes e das funções estatais, os indivíduos e os grupos (associações e sociedades, por exemplo) produzem normas jurídicas que deriva de um poder autônomo (autonomia privada). Assim, a produção normativa, no Estado Moderno, deriva ora de um poder autônomo ora de um poder heterônomo, sendo que o Estado reservou para si o monopólio da produção normativa heterônoma. (CLÈVE, 2011).

⁹⁸ Concebido como produto da vida humana organizada e como expressão das relações sociais provenientes de necessidades o que pode ser constatado em cada período histórico da civilização ocidental como certo tipo de ordenação jurídica. (WOLKMER, 2001, p. 26).

⁹⁹ Todavia, como acentua Clève a ordem jurídica liberal já ocultava uma espécie de pluralismo jurídico, que é acentuado com o desenrolar do processo de acumulação capitalista. (2011).

3.2 A competência normativa primária do executivo: Incursão acerca das Medidas Provisórias

No contexto de produção normativa, a Constituinte de 1988 tratou, segundo Clève (2011), a medida provisória como espécie normativa integrante do processo legislativo, na forma do art. 59 da Lei Fundamental. A referida espécie normativa poderá ser editada pelo Presidente da República, desde que, presentes os pressupostos materiais de relevância e urgência, conforme disposto no art. 62 da CF/88, os quais reclamam realização simultânea.

Considerando os pressupostos autorizadores a medida provisória se revela um instrumento normativo excepcional e será revertida de legalidade quando não usurpar¹⁰⁰ a função legislativa ordinária do Congresso Nacional.

A imposição de lei em sentido estrito e de lei complementar para regular determinadas matérias estabelece, portanto, a necessidade de procedimento democrático para a inovação do ordenamento jurídico. Se a Constituição Federal atribui importância ao procedimento, a participação do Congresso Nacional em apenas um ato não equivale ao procedimento. Nesse sentido, nem a lei de conversão retira a necessidade de discussão e votação no Congresso Nacional de medida provisória, por quórum qualificado. Essa votação, com quórum qualificado é, apenas, o ato final de um procedimento democrático indispensável segundo a Constituição Federal. Se a obediência ao princípio democrático se dá pelo procedimento de discussão e votação, o ato final não equivale ao procedimento. Isso impede que, sendo votada a medida provisória por meio de quórum qualificado, possa versar sobre matéria reservada à lei complementar. A edição de medidas provisórias sem atenção a esses limites, ainda que não especificamente disciplinados no art. 62 da Constituição Federal, não se conforma ao princípio democrático, fundamental na ordem constitucional. (FIGUEIREDO, 2003, p.395-397).

Apesar da limitação material imposta pelo parágrafo 1º do art. 62 da CF/88 (alterado substancialmente pela emenda nº 32), a imprecisão dos conceitos relevância e urgência tem desencadeado na seara acadêmica a tarefa de definir os traços que mapeie a realização dos pressupostos autorizadores da referida espécie normativa¹⁰¹.

¹⁰⁰ Carlo Esposito (1958, p. 832) citado por Clève (2011, p. 124), admite que o Executivo através das medidas provisórias, excepcionalmente, usurpa justificadamente a função legislativa.

¹⁰¹ Ver: Alexandre Mariotti (1998); Sérgio de Andréa Ferreira (1993); Omar Francisco do Seixo Kadri (2004).

Para Clève os conceitos “relevância e urgência” são insuscetíveis de determinação e em sua obra *Atividade Legislativa do Poder Executivo* intenta um ensaio de previsão daqueles.

O referido autor descreve que a relevância de que trata a Constituição não é, apenas, da matéria tratada, devendo qualificar, também, a situação ensejadora (estado de necessidade) da medida provisória, reputando àquela como “relevância extraordinária, excepcional, especificamente qualificada, contaminada pela contingência, acidentalidade, imprevisibilidade”. (2011). Já o pressuposto “urgência”, para o autor, alia-se a questão de data (momento) à condição social nela constatada, relaciona-se com a inevitabilidade do provimento, que deve ser tal por impedir o emprego de meios ordinários.

Baracho Júnior analisando a relação entre urgência e tempo da medida provisória aponta que quanto a urgência, observa-se, no Brasil, prática institucional que atrela a medida provisória não tanto a um determinado lapso temporal, mas, sim, a um juízo político de oportunidade e conveniência, daí não raro uso da expressão urgência política. (2004).

Segundo CLÈVE (2014) são insuscetíveis de disciplina por meio de medida provisória, além dos conteúdos expressamente vedados com o advento da EC nº 32/2001, as matérias que não reclamam tratamento legislativo; aquelas que não admitem delegação (inclusive os direitos individuais e as competências exclusivas das Casas Legislativas); as que se satisfazem com o tratamento normativo secundário. Acerca dessa última, o autor explica que na ordem constitucional vigente, a lei pode, em princípio, dispor sobre qualquer matéria, todavia, o fato de determinado campo de incidência normativa admitir a ação regulamentar (regulamento de execução) retira toda e qualquer possibilidade da satisfação dos requisitos (urgência e relevância) deflagradores da providência emergencial de competência do Presidente da República.

A natureza jurídica das medidas provisórias, como instrumento normativo primário colocado à disposição do Presidente da República, exclusivamente, para fazer frente a situações verdadeiramente extraordinárias, urgentes e imprevistas, vedada a sua transformação em meio ordinário de legislação só pode ser compreendida quando se leva em conta o todo constitucional, especialmente os princípios constitucionais, responsáveis pela identidade da Lei Fundamental. (CLÈVE, 2011).

Neste ponto, relevante análise de Franco quando pondera que o uso de Medidas provisórias somente deve ser feito quando estas visarem proteger direito, garantia ou bem jurídico, constitucionalmente positivados - observadas as regras do art. 246 e 62, da CF - tão ou mais relevantes que os princípios da legalidade e da tripartição dos poderes e ameaçados de perda ou prejuízo irreparáveis é que se constatará a presença da legitimidade, e somente assim considerar-se-á proporcional, ou seja, razoável, o sacrifício dos princípios da legalidade e da tripartição de poderes, conforme ora estudado, caso contrário, resta inconstitucional a edição de Medida Provisória por injustificada ofensa aos princípios da legalidade e da tripartição de poderes. (2003).

Deste modo, considerando que a função legislativa não foi depositada inteiramente nas mãos do Poder Legislativo – fomentada pelas funções atípicas dos outros Poderes da União, os pressupostos autorizadores expressos no art. 62 da CF/88, compreende-se que sua atuação legiferante ao editar medida provisória é excepcional e posteriormente controlada pelo Congresso Nacional.

Assim posicionamos favorável a análise de José Roberto Vieira quando afirmar que a medida provisória é um ato normativo primário de governo, apenas dotado de força de lei, destacando ainda a diferenciação material e formal de medida provisória e lei, sendo essa última caracterizada pela normalidade, permanência, consistência, eficácia pretérita preservada e independência de pressupostos; e aquela excepcional, efêmera, suscetível de perda de eficácia desde sempre, e restrita às hipóteses de urgência e relevância. (VIEIRA, 2004).

3.2.1 As discussões acerca da legalidade da Medida Provisória nº 759 e consequentemente sobre a Lei nº 13.465/2017

A medida provisória nº 759 é oriunda de uma situação emblemática. Com base em supostas irregularidades cometidas pelo INCRA e pelos assentados foi instaurado o processo nº 517/2016-0 no Tribunal de Contas da União, que resultou no acórdão nº 775/2016¹⁰² que determinou a “paralisação completa das já capengantes políticas fundiárias do governo federal” (SAUER, 2017). O autor ainda aponta que o referido acórdão associado ao crescimento exponencial do espaço

¹⁰² Extraído do portal eletrônico do TCU (<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A253D4239E0153F24D7BAC2406&inline=1>).

político da Bancada Ruralista como efeito imediato de seu apoio incondicional ao impeachment, vem resultando no enfraquecimento - quando não na extinção – das políticas fundiárias.

Objeto de diversas críticas, a MP nº 759 dispõe sobre quatro matérias: Regularização fundiária rural e urbana; Liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária: Regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; e Alteração dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Em 11 de julho de 2017 foi convertida na Lei ordinária nº 13.465/2017. (BRASIL, Lei nº 13.465/2017. Brasília, DF, 2017).

Sauer (2017) esclarece que a ementa do PLV 12 e da lei sancionada explicita a real intenção da Medida Provisória ao estabelecer que essa institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, que em outros termos, grande parte das mudanças visam dar celeridade aos processos de privatização das terras públicas, tanto as que se encontram sob posse das famílias assentadas (via titulação dos lotes e “consolidação” dos assentamentos) como as terras em regularização, sendo o principal mecanismo a emissão de títulos.

A referida medida provisória foi alvo de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade¹⁰³ no Supremo Tribunal Federal, as quais ainda não tiveram seus méritos julgados.

Dentre essas, observa-se que a ADI 5787, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores questiona, em síntese, a constitucionalidade da lei quanto ao aspecto formal, sob o argumento que não foi preenchido o requisito de urgência e relevância para a regulamentação da matéria, originalmente proposta na MP nº 759.

O partido sustenta que o modelo de regulamentação proposto pela lei não traz mecanismo que contribua para a efetivação de direitos para a população de baixa renda, ao contrário, que impõe ônus à população de baixa renda, do campo e da cidade, que está sendo prejudicada com as mudanças e revogações dos procedimentos de regularização fundiária trazidos pela nova legislação, que desconsidera princípios constitucionais, e facilita a concentração fundiária, o que fatalmente contribuirá para o aumento dos conflitos fundiários, em patente violação ao princípio da vedação ao retrocesso social.

¹⁰³ ADI's nºs 5771, 5787 e 5883.

Por sua vez a ADI 5771, ajuizada em 31/08/2017 pelo então procurador-geral da República à época, Rodrigo Janot, fundamentada nos artigos 102, inciso I, alíneas a e p, 103, inc. VI, e 129, inc. IV, da Constituição da República, no art. 46, parágrafo único, inc. I, da Lei Complementar 75/1993 e na Lei 9.868/1999, sustenta que a objurgada MP não observou os requisitos constitucionais de relevância e urgência.

O ex Procurador argumenta que a lei decorrente da conversão da Medida Provisória 759/2016, modifica mais de uma dezena de leis ordinárias, muitas das quais editadas há mais de uma década por meio de processos legislativos que envolveram grande participação popular e ainda afronta múltiplos princípios e regras constitucionais como o direito à moradia (art. 6º) o direito à propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, caput e inciso XXIII), a proteção do ambiente (art. 225, caput, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º) a política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput e §§ 1º e 2º) o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, caput) os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III) a competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil (art. 62, I, b), a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184, caput) a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII) e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191) entre outros¹⁰⁴

Considerando a análise da natureza jurídica acerca de medida provisória e do controle da constitucionalidade concentrado das espécies normativas, incontestável que compete ao STF manifestar sobre a constitucionalidade material e formal daquelas.

Todavia, considerando o substrato jurídico das ADI's n.º 5771, 5787 e ainda os fundamentos contidos na Recomendação n.º 01/2017¹⁰⁵ da Procuradoria Geral da República, a aparente ausência de adequação aos pressupostos para a edição de medida provisória, nos revela a manutenção do ataque as políticas públicas de reforma agrária¹⁰⁶ e a demolição de cláusulas constitucionais pétreas

¹⁰⁴ Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=13526105&tipo=TP&descricao=ADI%2F5771>> Acessado em: 30/05/2018.

¹⁰⁵ Extraído de < www.mpf.mp.br/pgr/documentos/1_2017_Recomendacao_GT_Terras.pdf>

¹⁰⁶ Consideramos que a extinção da pasta do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA em 2016 iniciou esse ataque.

fundadas no princípio da igualdade de todos perante a Lei e na função social da terra¹⁰⁷. (PAULINO, 2017).

Neste capítulo analisaremos com cautela as modificações na política de reforma agrária, todavia, a afirmação exposta no parágrafo acima se torna possível quando se observa que a referida medida provisória esvazia o direito à propriedade dos pretensos beneficiários da reforma agrária ao normatizar medidas de regularização de áreas ocupadas irregularmente, ao invés de retomar as áreas e destiná-las ao PNRA, afrontando as regras e princípios constitucionais, dentre outros, do direito à propriedade (art. 5º, caput e inciso XXIII) o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, caput).

3.3 O contexto que antecedeu a promulgação da Lei nº 13.465/2017: A escolha por um modelo de mercado

A terra¹⁰⁸ voltou ao centro da agenda internacional nas últimas duas décadas quando se observa os debates realizados por diferentes segmentos, a exemplo, a reformulação do Conselho de Segurança Alimentar das Nações Unidas, a Conferencia Internacional para a Reforma Agrária e o Desenvolvimento Rural da FAO (2006), à aprovação das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (2012). (SAUER, 2017).

A valorização e a maior procura mundial por terras estão relacionadas entre outras questões, com os desafios em torno da criação de fontes alternativas aos combustíveis fósseis, e às crises alimentar, ambiental (ou climática)¹⁰⁹, financeira¹¹⁰ e energética as quais estão, também na base do aumento das demandas crescentes por *commodities* agrícolas e não agrícolas. (SAUER, 2017).

¹⁰⁷ A conceitualização utilizada aqui é aquela fornecida por Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2003) .

¹⁰⁸ Aqui nos referimos ao aspecto físico propriamente dito dos territórios.

¹⁰⁹ Ver McMichael, 2012.

¹¹⁰ A chamada crise financeira teve início em 2008 e segundo Bresser-Pereira (2010, p. 55) emergiu devido a uma combinação entre as políticas neoliberais e financeirização ou capitalismo encabeçado pelo setor financeiro conjugado pelo aumento do crédito sob a forma de títulos, combinada com a especulação, resultou em uma ampliação artificial da riqueza financeira ou o capital fictício que se expandiu a uma taxa muito mais elevada do que a produção ou a riqueza real e entre suas consequências estão a alta liquidez (redução da taxa básica de juros) e expansão da oferta de dinheiro, permitindo investimentos, inclusive em terras e recursos naturais.

No Brasil a hegemonia mundial do capital financeiro especulativo tem promovido, sob o aspecto econômico, uma crescente exploração dos recursos naturais, através de setores voltados para a exportação de produtos agrícolas, minerais e de energia e essa ampliação do setor primário significa para o país voltar à condição essencial de fornecedor de tais produtos para os demais países industrializados do mundo. O que fundamenta também a perspectiva de que em 2024, o país possa ser o maior produtor mundial de alimentos, conforme previsão da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e da FAO. (CUNHA, 2017). Estimasse que o uso da terra deverá ocupar 69,4 milhões de hectares, ou mais 20% sobre a área média utilizada nos últimos anos, crescendo principalmente aquelas destinadas à cana-de-açúcar (35%) e oleaginosas (23%) (FAO, 2015).

Observa-se ainda que as questões sobrepostas podem justificar as recentes mudanças nas políticas e nas leis agrárias. A consequência direta é maior espaço para o mercado, ou seja, incentivos ao avanço privatista sobre terras e bens públicos, combinando a perspectiva econômica neoliberal¹¹¹ com a dominação política do agronegócio¹¹² (SAUER, 2017), nos revela que a excessiva mercantilização da natureza não tem fim.

Segundo Delgado (2012) no caso brasileiro o boom das *commodities* esteve intimamente relacionado à necessidade de equilibrar a balança comercial e gerar divisas. Este contexto foi o motor do aumento exponencial dos incentivos ao setor agroexportador que diretamente levou ao crescimento da demanda por terras e na expansão da fronteira agrícola, resultando no incremento econômico e político extraordinário do agronegócio¹¹³.

As exportações somadas do agronegócio, mineração e petróleo bruto representam mais de 60% da pauta brasileira, configurando a denominada

¹¹¹ O que nos remete a análise de Marilena Chauí quando aponta que a globalização neoliberal corresponde à nova forma do modo de acumulação do capital, que encolhe o espaço público e expande o espaço privado, afirma a racionalidade em si do mercado, fragmenta o trabalho produtivo submetendo-o às exigências impostas pelo capital financeiro, leva à desagregação das formas de sociabilidade e ao esgarçamento do tecido social e político sob os efeitos uma distribuição profundamente desigual de custos e de oportunidades em todo o sistema mundial, com o aumento exponencial das desigualdades entre países ricos e pobres e com a formação de bolsões de miséria e opulência no interior de um mesmo país. (2013, p.30).

¹¹² “O agronegócio tem força política – basta ver a Bancada Ruralista no Congresso Nacional do Brasil – que repercute em força econômica, de que são exemplos os generosos financiamentos que recebem”. (SANTOS, 2013, p. 101)

¹¹³ Em reunião com a bancada ruralista, Temer reconhece a força do setor. ABAG e Frente Parlamentar da Agricultura, Brasília, 13 de julho de 2016. Disponível em < http://www.abag.com.br/sala_imprensa/interna/abag-em-reuniao-com-bancada-ruralista-temer-reconhece-a-forca-do-setor. Acessado em 10/12/2018.

hegemonia econômica dos capitais que diretamente exploram a natureza. Controlando as exportações e, por consequência, as fontes de receitas internacionais do país, a agropecuária empresarial e a mineração passaram a influenciar as políticas públicas voltadas para o campo, deixando o campesinato politicamente impotente, mesmo junto aos governos progressistas. (CUNHA, 2016).

Este panorama associado ao recente retorno ao ideário neoliberal do Brasil, fundamenta o discurso da necessidade de adotar políticas de austeridade diante da crise econômica¹¹⁴, trará consequências nefastas para a políticas fundiárias e de distribuição de renda no campo brasileiro. (SAUER, 2017).

No período que antecedeu a consolidação do impeachment (2015 – 2016) já havia por parte do governo concordância com a liberação de investimentos estrangeiros em terras brasileiras. Em junho de 2017, essa intenção foi novamente anunciada pelo Ministro da agricultura¹¹⁵, no contexto das negociações com a Bancada Ruralista objetivava manter o apoio a Michel Temer (SAUER, 2017).

A segunda fase neoliberal no Brasil inaugurada em 2016 com a destituição do governo da presidenta Dilma Rousseff, mudou a conjuntura da questão agrária¹¹⁶ considerando as medidas adotadas pelo governo do presidente Michel Temer, apoiadas e legitimadas por parcela da sociedade civil e adversamente antidemocrática para os movimentos socioterritoriais¹¹⁷. (FERNANDES, et al, 2017).

Segundo Sauer (2017) a aliança da Bancada Ruralista com o agronegócio é a chave para entender a edição da MP 759, convertida posteriormente na Lei nº

¹¹⁴ Aqui nos referimos ao plano interno quando se observa que a pauta central do é governo cortar gastos, motivando a EC 55 e as reformas políticas já implementadas, a exemplo a trabalhista.

¹¹⁵ Disponível em <https://www.aquinoticias.com/2017/05/ministro-defende-liberacao-da-venda-de-terras-a-empresas-estrangeiras/2373754/> acessado em 07/12/2018.

¹¹⁶ A extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário deixa clara a postura elitista representada pelo atual governo, vez que aquele, conforme aponta Fernandes et al, (2017) se caracterizava pela promoção de políticas públicas voltadas aos camponeses e aos movimentos socioterritoriais, o que contribuía para a tentativa da diminuição das desigualdades sociais expressas nos espaços rurais deste país, demonstrando claramente a escolha de qual modelo de produção de alimentos deve ser priorizado para o deslocamento de políticas públicas no Brasil: o agronegócio.

¹¹⁷ Exemplos de condutas políticas que são contrárias aos movimentos sociais que lutam pela terra não faltam, como aponta Cunha (2017, p.305) “a conjuntura agrária do governo golpista implica uma contínua retirada de direitos e programas voltados aos camponeses no mesmo ritmo em que cresce a violência física sobre as comunidades rurais. Conforme a CPT (2017), o ano de 2016 foi o mais violento dos últimos dez anos, com 61 assassinatos consumados e 74 tentativas frustradas, 200 ameaçados de morte, 571 trabalhadores rurais agredidos fisicamente e 228 presos. A violência continua crescendo em 2017, sendo que até julho outros 49 assassinatos haviam sido perpetrados contra trabalhadores em conflitos agrários” (CUNHA, 2017, p.305).

13.465/2017, somada a outras medidas¹¹⁸, a exemplo o perdão de juros da dívida da contribuição do empregador rural, a diminuição da alíquota do Funrural.

Assim, ao final do ano de 2016 o presidente da República Michel Temer sob a justificativa de atender as exigências do TCU e ainda de modernizar e desburocratizar a regularização fundiária rural e urbana editou a medida provisória 759, desencadeando modificações na política nacional de reforma agrária e no paradigma do capitalismo agrário, este que, segundo Felício (2014) consiste numa referência teórica que compreende o desenvolvimento do capitalismo na agricultura, a partir da questão agrária como questão conjuntural, refletindo sobre as interligações entre agronegócio e agricultura familiar, como partes do mesmo projeto para desenvolver a agricultura.

Ao observarmos que após a edição da MP o governo tem amplamente divulgado dados¹¹⁹ acerca do quantitativo de títulos provisórios (Concessão de uso) emitidos, a opção política é aquecer o mercado de terras independentemente das condições socioeconômicas dos assentados.

3.4 Uma visão estrutural da Lei nº 13.465/2017

Antes de indicar uma política, uma nova legislação impõe um novo recorte da realidade e cria categorias normativas para o uso do Estado e da sociedade capazes de permitir modalidades antes impensáveis. (PALMEIRA, 1989).

A Lei nº 13.465 publicada no DOU dia 08/09/2017, dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, a regularização fundiária no âmbito da Amazônia

¹¹⁸ A exemplo citamos a redução de 40 % no orçamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), uma das principais políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. Os valores diminuíram de R\$ 478 milhões para R\$ 294 milhões. É mais um programa a sofrer cortes no governo de Michel Temer. Consequência: de acordo com a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) o número de pessoas atendidas diminuiu de 91,7 mil para 41,3 mil, uma redução de 55% no número de famílias alcançadas. (<https://www.brasildefato.com.br/2017/08/29/corte-no-programa-de-aquisicao-de-alimentos-ameaca-familias-do-semiarido/>). “O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – uma das mais exitosas ações federais de fortalecimento da agricultura familiar e de inclusão social – corre sério risco de se tornar improdutivo. Afinal, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2018, apresentado pelo governo federal ao Congresso Nacional, destina apenas R\$ 750 mil ao PAA, o que é uma redução considerável em relação aos mais de R\$ 255 milhões investidos em 2016 e aos R\$ 330 milhões previstos para este ano” (<https://agroemdia.com.br/2017/10/16/cortes-no-orcamento-de-2018-ameacam-programa-de-aquisicao-de-alimentos/>).

¹¹⁹ C.f <http://www.incra.gov.br/search/node/TÍTULOS>

Legal e ainda estabeleceu os mecanismos acerca dos procedimentos de alienação de imóveis da União, está estruturada em quatro títulos.

O primeiro foi destinado à regularização fundiária rural, tratou o tema nos arts. 2º ao 8º, alterando várias regras e inserindo normas na Lei nº 8.629/93 que disciplina a reforma agrária e também na Lei nº 11.952/2009 que instituiu a regularização em terras da União (Programa Terra Legal).

O segundo título foi reservado à regularização fundiária urbana (arts. 9º ao 82). O terceiro aos procedimentos de avaliação e alienação de Imóveis da União, dispondo nos artigos 83 a 97 e o quarto, por fim, as disposições transitórias finais tratadas nos artigos 98 a 109. (BRASIL, 2017).¹²⁰

Pertinente à matéria de regularização fundiária rural, a Lei promoveu, entre outros pontos, alterações na obtenção de imóveis rurais; no procedimento de seleção, titulação e regularização de beneficiários de projeto de assentamento. Com isso, a Lei 8.629/93 (que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária) foi alterada pontualmente nos artigos 17, 18, 19, 20.

Houve alteração conceitual acerca da dimensão da pequena propriedade. A redação da nova lei apesar de manter a delimitação máxima da área em até quatro módulos fiscais, não utilizou o mesmo parâmetro (módulo fiscal) para estabelecer o tamanho mínimo a ser utilizado em todo o país. (art. 4º, II, “a”).

A obrigatoriedade legal que os beneficiários da reforma agrária tinham de cultivar diretamente o imóvel, por meio do núcleo familiar foi relativizado com a possibilidade da celebração de contrato de integração.

Também foi relativizado a forma de pagamento pela aquisição dos imóveis rurais destinados ao Programa Nacional de Reforma Agrária, vez que foi estabelecida a possibilidade do pagamento em dinheiro (acrescendo ao art. 5º da Lei 8.629/93 o § 7º). Para Teixeira (2016) essa modificação inserindo a possibilidade de compra e venda¹²¹ transforma as grandes propriedades em ativo financeiro de grande atratividade, e com isso o Incra será transformado num grande balcão de compra e venda de terras.

¹²⁰ Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm

¹²¹ Posicionamentos favorável a análise de Sauer, et al (2017, p.24) quando defende ser razoável que, nos casos de arrematação judicial de imóveis rurais o pagamento seja feito em dinheiro, entretanto, para os casos de compra e venda, para além do afastamento total do mecanismo de desapropriação adequado ao instituto da função social, corre-se o risco de que o negociado prevaleça sempre sobre o valor avaliado, causando danos ao erário.

A lei trouxe a possibilidade de regularização de áreas de projeto de assentamento ocupadas sem autorização do Incra (art. 2º), atribuindo tratamento análogo aos ocupantes aos beneficiários da Reforma Agrária.

As alterações advindas da referida Lei tocam, não apenas a matéria da regularização fundiária rural, mas também outras, que, reflexivamente, a atingem, a exemplo a Lei nº 13.340/2016, que autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural (alterada em seus artigos 2º, 4º, 10, 11 e 16), a Lei nº 12.512/2011, que instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (modificada pontualmente em seus artigos 17 e 18), e, ainda, a Lei de Licitações, pela dispensa de licitação em alienação e concessão de direito real de uso de terras públicas rurais da União e do Incra (art. 17 da Lei nº 8.666/93 em sua nova redação).

3.5 Visão estrutural do Decreto 9.311/2018

O Decreto nº 9.311/2018 publicado no DOU 16/03/2018, regulamenta as alterações provocadas pela Lei 13.465/2017, nas Leis nº 8.629/93 e 13.001/2014, que dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional da Reforma Agrária. Os temas foram tratados em quatro capítulos.

O primeiro capítulo foi destinado à matéria da seleção das famílias beneficiárias, dispondo o assunto nos artigos 4º a 14. (BRASIL,2018).

O segundo capítulo dispôs, nos artigos 15 a 23, as condições de permanência dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária.

A titulação provisória e definitiva foi estabelecida no terceiro capítulo do Decreto, que compreendo os artigos 24 a 45.

Nas disposições finais, título cinco e último do Decreto, foram considerados os pontos pertinentes, estabelecendo assim os requisitos à conclusão dos investimentos dos projetos de assentamento (pontualmente no art.46), sendo estes: execução dos serviços de mediação e demarcação topográfica georreferenciada no perímetro e das parcelas no projeto de assentamento; viabilização de meios de acesso no assentamento objetivando o trânsito de pessoas e o escoamento da produção; instalação de energia elétrica e abastecimentos de

água e de moradia; concessão de crédito de instalação para no mínimo cinquenta por cento dos beneficiários do assentamento.

O artigo 47¹²² do Decreto em análise, relativizou a própria necessidade de cumprimento dos requisitos de conclusão dos projetos de assentamento, dispostos no art. 46, para fins de declaração de consolidação daqueles. Agora o que fundamenta a análise acerca da consolidação dos projetos de assentamento é o transcurso do prazo de quinze anos, contados a partir da implantação dos mesmos.

3.5.1 O processo de seleção dos beneficiários do Programa de Reforma Agrária

O Decreto conceituou em seu art.3º - Unidade familiar; Agricultor ou trabalhador rural; Família em situação de vulnerabilidade social; Acampamento; Projeto de assentamento; Família de assentamento; Família beneficiária; Família assentada.

Por omissão¹²³ extinguiu, entre outros, o conceito de entidade representativa, que justamente legitima a relação organizativa entre as famílias acampadas/assentadas e o Estado. Estas entidades, em casos específicos e legalmente constituídas, podiam ser beneficiárias de título de domínio coletivo. (SAUER et al, 2017). A consequência direta é a vedação da inscrição coletiva, através de entidade representativa nos processos de seleção do PNRA.

A definição de acampamento, concebida pelo decreto em seu art. 3º, foi condicionando ao reconhecimento através da inscrição das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, conforme o parágrafo único do art. 6º. Além da formalização de situação de vulnerabilidade social, tal exigência cria mais uma etapa burocrática o que, por via de consequência, dificulta o reconhecimento das famílias acampadas¹²⁴ como reivindicantes de um direito

¹²² Art. 47. Independentemente do cumprimento dos requisitos de concessão de créditos de instalação e a conclusão dos investimentos, considera-se consolidado o projeto de assentamento após quinze anos de sua implantação, exceto se decisão fundamentada do Incra dispuser de forma diversa.

¹²³ Considerando que no regramento público a hermenêutica posta sobre os textos legais é que aquilo que não está normatizado não é aplicado, a nosso ver, a omissão do conceito de entidade representativa demonstra que a intenção legal é minar a atuação coletiva dos movimentos sociais na disputa pelo acesso à terra.

¹²⁴ Acerca da construção de uma nova identidade através da formação dos acampamentos indicamos o trabalho de Diego Carvalhar Belo e Marcos Antônio Pedlowski, intitulado: Acampamentos do MST e sua importância na formação da identidade do Sem Terra (2014).

constitucional e dos acampamentos como espaço do protagonismo na luta pela terra e de demanda ativa por políticas públicas. (SAUER, 2017).

Esse novo tratamento legal que condiciona o reconhecimento de acampamento a mencionada formalidade, desencadeará efeitos práticos na atuação do Incra, que deixará de cadastrar e classificar candidatos (a rigor do que dispõe a ordem de preferência do art. 9º) desconsiderando a identidade¹²⁵ de um grupo que se auto afirma dentro de uma luta de expropriados.

O processo de seleção passa a ser realizado de forma individual. Inicialmente, via edital publicado no sítio eletrônico do Incra, e afixado no município da localização do projeto de assentamento, conforme a disponibilidade de áreas ou lotes, a rigor do que dispõe os artigos 5º e 6º.

Para Sauer (2017) ao definir que o processo de seleção seja feito por projeto de assentamento no município, demonstra uma tendência de municipalização das ações de reforma agrária, o que torna possível que o Executivo Federal intencione que as prefeituras chancelem a lista de famílias que serão inseridas nos programas de reforma agrária e ignore todos os debates das últimas décadas sobre os problemas desse tipo de delimitação geográfica e ausência total das discussão territorial¹²⁶.

Além desse ponto, entendemos que essa mudança é um retrocesso considerando que a narrativa histórica nos demonstra que as oligarquias rurais locais praticavam e ainda praticam atos contrários a democratização do país em diversos aspectos.

3.5.2 Prazos de consolidação e emancipação dos assentamentos e a reconcentração fundiária

Consoante a conceitualização do governo¹²⁷ um assentamento emancipado, ou em processo de desenvolvimento econômico é aquele que, após ter participado de diversas políticas públicas de apoio, conseguiu encontrar seu caminho de desenvolvimento econômico estando consolidado e apto a integrar-se a

¹²⁵ Ver, nesse sentido: Woodward (2000). Silva (2000)

¹²⁶ Acerca da política de obtenção de terras e processo de territorialização do campesinato ver Coca et al (2014).

¹²⁷C.f.em<http://incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/O%20INCRA%20e%20o%20Assentamento.pdf>

vida do município em que está implantado. A emancipação se dá por ato do INCRA, observadas as determinações legais e regulamentares.

Conforme exposto no item 3.5 deste capítulo, para fins de consolidação nos projetos de assentamentos o artigo 47 do Decreto mitigou a necessidade de cumprimento dos requisitos dispostos no art. 46, que traz o conceito de conclusão de investimentos que, entre outros elementos, se refere à infraestrutura dos assentamentos.

Neste contexto, conforme dispõe o parágrafo 3º do art. 46, os investimentos básicos como moradia, instalação de energia elétrica, abastecimento de água e meios de acesso que possibilite o trânsito de pessoas e escoamento da produção dos assentamentos, deixa de ser de responsabilidade do Incra e é delegada aos entes federais.

Para Sauer e Leite (2017b) a história recente mostra que essa delegação é um equívoco. A exemplo, o referido autor, aponta o cancelamento da construção de moradias via disponibilização de crédito de instalação pelo Incra, passando a responsabilidade para o Programa Minha Casa Minha Vida, que a partir dessa medida, a velocidade de construção de moradias em assentamentos de reforma agrária despencou. Isso porque os “entes federais competentes”, em geral, não têm interesse ou *know-how* para atuar no meio rural.

O novo regramento passa a considerar consolidado os projetos de assentamento que transcorrerem o prazo de quinze anos, contados a partir da implantação dos mesmos, o que, por via de consequência abarca uma quantidade imensa de projetos em todo o País, incluído aqueles criados até 22 de dezembro de 2014.

Neste contexto necessário nos reportarmos à definição dada por Paulino (2017) acerca de reforma agrária como sendo uma política de concessão de uso de terras, permanecendo como terra pública até que o Estado considere haver aí efetiva emancipação econômica a quem foi dada essa permissão, momento em que o assentamento ganha o status de consolidado.

A referida autora ainda aponta que quando isso ocorre, todo assentado deverá efetuar o pagamento pelo respectivo lote, com cálculo baseado no valor da

terra nua, definido pela tabela referencial¹²⁸, sendo precisamente nisso que consiste a Concessão do Direito Real de Uso. (2017).

Sobre essa modificação na legislação a coordenadora da Comissão Pastoral da Terra no Mato Grosso, Elizabete Flores, afirma que ao virar proprietário, o assentado perde uma série de benefícios. Quando o agricultor é assentado, ele busca financiamento do Pronaf, com juros baixos. Quando ganha o título, ele tem que buscar esse crédito por conta própria, em bancos privados, o que é mais difícil¹²⁹. Segundo o antropólogo e pesquisador dos conflitos fundiários na Amazônia, Igor Rolemberg, com essas dificuldades e com o título de propriedade em mãos, a tendência é que os pequenos agricultores vendam o imóvel: "É o fazendeiro próximo que vai comprar, o que aumenta a concentração fundiária e aquece o mercado de terras¹³⁰."

Fazendo uma análise acerca dos rumos atuais na exploração de terras através da reforma agrária, numa vertente apenas econômica dos custos da produção, Rizzardo (2015) defende que não mais se revela sustentável a distribuição de frações de terras a família ou pessoas, para o cultivo e a produção:

Na verdade, o grande desafio e o custo consistem não propriamente na aquisição da terra, mas nos implementos que são necessários, como maquinário, mão de obra, cultivo, adubação, empréstimos, aquisições de sementes etc. Não basta a entrega de lotes, pois o grande desafio consiste no custo que exige a implantação da atividade rural.

A nova política adotada pode resultar o processo de emancipação precoce para os assentados, conhecendo a realidade da maioria dos projetos federais no Brasil em geral, com famílias vivendo sem apoio e em condições precárias e carência infraestrutural, associada à baixa efetividade do INCRA com relação à assistência técnica, crédito, saúde, educação, habitação e principalmente a renda insuficiente e baixa dos assentados. Além de o assentado ter que efetuar o pagamento dos créditos de implantação, antecipando o período para o pagamento

¹²⁸ Elaborada pelo Incra através da Instrução Normativa nº 87 que contém a Portaria nº 199/2017 em que consta as avaliações de preços dos imóveis para a reforma agrária e também para as áreas ocupadas no âmbito da Amazônia legal.

¹²⁹ Disponível em <https://m.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1924119-incra-restringe-recursos-para-assentamentos-rurais.shtml?mobile> acesso 21/12/2018

¹³⁰ Ibid

da terra, cria-se precedentes de desobrigação do poder público¹³¹ em oferecer a política adequada às famílias. (SAUER, 2017).

Conforme aponta Paulino o critério dantes previsto em Lei de o Estado executar investimento em infraestrutura mínima, como condição prévia de transferência onerosa da terra aos assentados, não resistiu nova conjuntura “tão propícia ao esbulho”. (2017).

Conjugando ao novo arranjo da política fundiária deve se observar que desde o ano de 2017, através da EC nº 95 está ocorrendo limitação drástica dos gastos públicos, que atingem áreas fundamentais, como saúde, educação e, inclusive, com a Reforma Agrária¹³².

3.5.3 Modificação na contagem do prazo de inalienabilidade dos títulos referentes às áreas de até quatro módulos fiscais

O parágrafo 2º do art.29 do Decreto¹³³ estabeleceu que os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso.

Apesar de manter, aparentemente os dez anos, a mudança de formulação provoca uma redução significativa nos prazos ou período em que as famílias contempladas fiquem impedidas de comercializar esses títulos, pois ao estabelecer a partir da data de celebração do contrato, basicamente, a partir da criação do projeto, encurta radicalmente os prazos de titulação e emancipação. Trata-se de um grande retrocesso, pois o prazo era contado a partir da outorga do título ou CDRU, portanto,

¹³¹ Essa também é a visão de Reginaldo Marcos Félix de Aguiar da diretoria da Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Incra: “Incra dá esses títulos justamente para que as famílias saiam da alçada do governo”. Disponível em <https://m.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1924119-incra-restringe-recursos-para-assentamentos-rurais.shtml?mobile> acesso em 21/12/2018.

¹³² A Contag a Frente Parlamentar da Agricultura Familiar e outros movimentos que compõem o chamado Campo Unitário também estão indignados com cortes orçamentários nas políticas de reforma agrária e de desenvolvimento rural sustentável. Peguemos como exemplo os recursos previstos para obtenção de terras e assistência técnica em projetos de assentamentos. No caso da obtenção, o valor previsto para 2018, a depender do tamanho da propriedade, não é suficiente para adquirir uma área sequer”, diz, em nota, a Contag. “Já os valores previstos para assistência técnica em projetos de assentamentos só garantem a continuidade de menos de 13% dos serviços já contratados”, informa a entidade. “Com os cortes propostos pelo governo Temer, os assentamentos de reforma agrária tendem a acabar, aumentar ainda mais a concentração da terra e termos um mercado escancarado para as grandes transnacionais de alimentos”, denuncia o secretário de Política Agrária da Contag, Elias D’Angelo Borges. Disponível em <<https://agroemdia.com.br/2017/10/16/cortes-no-orcamento-de-2018-ameacam-programa-de-aquisicao-de-alimentos/>>

¹³³ Correspondente ao disposto no referido parágrafo é o parágrafo primeiro do art. 18 da Lei 8.629/93, cuja redação também foi dada pela Lei 13.465/2017.

mais elástico. Essa pequena mudança na redação da lei abre a possibilidade concreta de inserir massivamente no mercado de terras 6.106 dos projetos de assentamentos criados pelos programas de reforma agrária (totalizando mais de 37 milhões de hectares), isto na prática, significa colocar um imenso estoque de terras à disposição do mercado pois retira a assistência governamental e reduz os prazos de alienação dos lotes, abrindo o balcão de negócios. (SAUER, 2017).

Neste ponto, Paulino (2017) enfatiza que a resposta do Estado à segurança jurídica evocada pelo mercado está sacramentada 10 anos após a alienação onerosa, quando todas as terras concedidas em reforma agrária poderão ser regularmente vendidas. Para a autora esse era o risco que os movimentos sociais tentaram afastar: *“a luta histórica pela emissão, exclusivamente do direito de uso no âmbito da reforma agrária e, contrariamente, triunfou o direito de troca”*.

Pertinente aqui é a visão de Martins ao defender que os camponeses não ocupam a terra simplesmente pensando nos benefícios econômicos que ela pode trazer, ao contrário, ocupam, pois, precisam daquela para viver, uma vez que para eles a terra não possui valor de troca, e sim, valor de uso. (1981).

3.5.4 Regularização das áreas ocupadas ilegais de até quatro módulos fiscais

As áreas ocupadas, dentro dos projetos de assentamento, sem autorização do Incra até o limite de quatro módulos fiscais podem ser regularizadas a pedido do interessado ou até mesmo de ofício pelo Incra, conforme dispõe a redação do art. 21 do Decreto.

O valor da alienação das referidas áreas variará entre dez a trinta por cento do valor mínimo da pauta de referência de valores elaborada pelo Incra¹³⁴.

Consoante essa possibilidade legal, Sauer e Leite (2017b) apontam que é uma inovação descabida e afastada de qualquer razoabilidade social e certamente será fruto de ações na justiça e alimentará mais conflitos no meio rural, argumentando que a maioria esmagadora dos lotes de todos os assentamentos do País possui dimensões menores de um módulo fiscal, realidade que está

¹³⁴ Conforme nota 30 deste capítulo.

consolidada no artigo 10 da Lei 13.001/2014¹³⁵ que inclui o artigo 18-A na Lei 8.629/93.

Buscando materializar a análise crítica, Sauer e Leite (2017b) citam o exemplo de um caso emblemático ocorrido no município de Tapurah, Estado do Mato Grosso, onde em 2014 a Polícia Federal através da operação Terra Prometida identificou uma quadrilha que realizava a compra e venda de lotes, reconcentrando irregularmente terras da União destinadas à reforma agrária. De acordo com o inquérito policial, fazendeiros, empresários e grupos do agronegócio, fizeram uso de influência e poder econômico para aliciar, coagir e ameaçar parceiros, ambicionando os lotes de 100 hectares (área equivalente a 1 módulo fiscal no município), cada um avaliado na região por R\$ 1 milhão de reais.

Conforme o art. 21 do Decreto, quem quiser regularizar um lote (100 hectares daquela região) pagará dez por cento do valor prevista na pauta de valores, o que significa R\$ 16.969,00 por lote aos cofres públicos, regularizando terras que valem R\$ 1.000.000,00, observando que se o pagamento ocorrer à vista (§2º do art. 17) terá vinte por cento de desconto, saindo pelo valor de R\$ 13.568,00. O que representa 98,64% de isenção no preço de mercado e a inclusão de laranjas, permitindo verdadeira grilagem nos lotes da reforma agrária.

Nesse caso, a mensagem transmitida pelo governo é de que a terra deve ser simples mercadoria, em um movimento claro de privatização das áreas dos projetos de assentamento, via regularização de grilagem nos assentamentos. Sauer e Leite (2017b).

Deste panorama, pontuais são as considerações de Paulino (2017, p. 393):

A acumulação primitiva tal qual fora identificada por Marx (1974) e que se renova no processo permanente de produção de capital teria aqui um capítulo à parte, por conta da sua densidade traduzida na extensão do território atingido e conseqüentemente possibilidade de realização extraordinária de renda capitalizada da terra.

¹³⁵ “Art. 18-A. Os lotes a serem distribuídos pelo Programa Nacional de Reforma Agrária não poderão ter área superior a 2 (dois) módulos fiscais ou inferior à fração mínima de parcelamento.

Segundo Cleps Júnior (2017) levantamentos preliminares do Incra preveem que a partir da Lei 13.465/17 há possibilidade de regularizar algo em torno de 120 mil lotes¹³⁶. Para o autor o aumento das concessões de títulos por meio da regularização fundiária no ano de 2016 está associado ao retrocesso da Reforma Agrária. Se o processo de concessões de títulos ocorresse num período de aceleração da criação de assentamentos rurais poderíamos até associar a um processo mais amplo da política fundiária coerente e articulada, porém por trás da aparente segurança jurídica e produtiva para os agricultores assentados, essa aceleração na titulação de terras pelo Incra em detrimento ao assentamento de famílias, segue o modelo a atual política de desmonte e abandono da Reforma Agrária. (2017, p. 6-7).

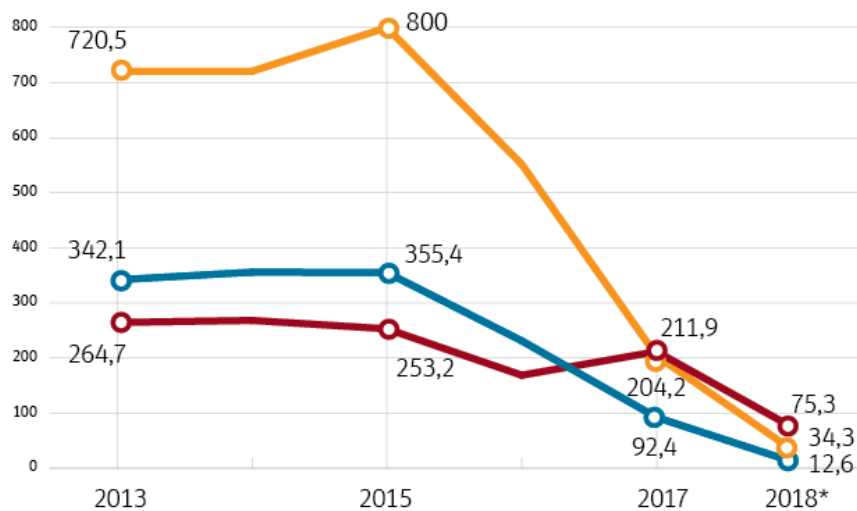
¹³⁶ Cf A entrevista com o Presidente do INCRA, Leonardo Góes, Publicada em 18/10/2016 no site do órgão. disponível em <http://www.incra.gov.br/noticias/medida-provisoria-marcara-uma-nova-fase-da-reforma-agraria-no-pais>

DESFALQUE NA REFORMA AGRÁRIA

Áreas para criação e manutenção de assentamentos sofrem cortes orçamentários

VERBA, EM R\$ MILHÕES

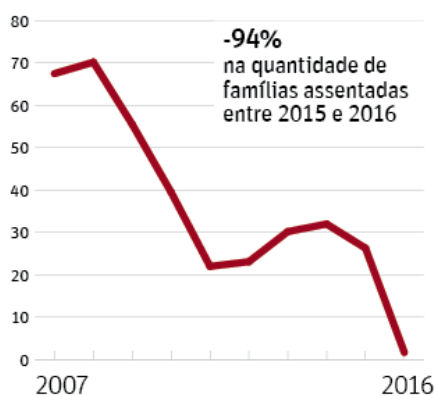
- Obtenção de imóveis rurais para criação de assentamentos da reforma agrária
- Desenvolvimento de assentamentos rurais
- Assistência técnica e extensão rural para reforma agrária



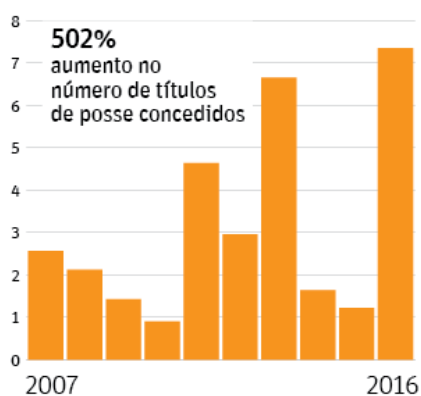
Se previsão se confirmar, reduções em 2018 em relação a 2017 serão de 64% (verba de desenvolvimento), 86% (assistência técnica e extensão) e 83% (obtenção de imóveis)

EVOLUÇÃO DE ASSENTAMENTOS

Famílias assentadas, em mil



Títulos de posse concedidos, em mil



*Valores previstos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, que ainda precisa ser aprovado pelo Congresso
Fonte: Inbra e Ministério do Planejamento

De 2015 a 2016 a quantidade de famílias assentadas teve um declínio de 94%, sendo que no ano de 2016 foram assentadas 1.686 famílias, por outro lado no

mesmo intervalo de tempo a emissão de títulos foi de 1.222 para 7.356 o que corresponde ao aumento de 600%¹³⁷.

Assim, nos parece que as políticas agrárias recentemente adotadas não sobrepesam que a terra abrange uma multiplicidade de fatores, pois se liga à fonte de toda a riqueza material e imaterial, uma vez que, além de suprir as necessidades do ser humano, é base das relações sociais, econômicas, culturais, espirituais e até mesmo da riqueza humana.

3.5.5 A celebração de contratos de integração pelos assentados

O art.15 que dispõe sobre as condições de permanência dos beneficiários no PNRA, trouxe em seu inciso I¹³⁸ a possibilidade daqueles, através das unidades familiares, celebrarem contrato de integração¹³⁹.

A permissão legal de forma expressa acerca da exploração produtiva dos lotes nos assentamentos por meio de contratos de integração abre a possibilidade que as famílias assentadas celebrem, ainda que de forma disfarçada, contratos de arrendamento, o que contraria a proposta original da lei agrária, que estava associada o direito à terra ao compromisso da família de cultivá-la, proibindo sua cedência e uso por terceiros. (SAUER; LEITE, 2017).

Utilizando de sutilezas linguísticas houve uma distorção da concepção de exploração direta, pois foi definida como atividade econômica exercida em imóvel rural e gerenciada diretamente pelo ocupante com o auxílio de seus familiares, com a ajuda de terceiro, ainda que sob assalariados, ou por meio de pessoa jurídica de cujo capital social ele seja titular majoritário ou integral¹⁴⁰ estas formulações, em outras palavras, permitem a regularização de terras gerenciadas, de fato e de direito, por terceiros abrindo possibilidades para a legalização de laranjas, ou seja, a regularização de áreas por pessoas sem qualquer vínculo efetivo com as terras. (SAUER; LEITE, 2017).

Os referidos autores enfatizam:

¹³⁷ Cf. Em <https://m.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1924119-incra-restringe-recursos-para-assentamentos-rurais.shtml?mobile>

¹³⁸ Correspondente ao disposto neste inciso é o parágrafo único do art. 21 da Lei 8.629/93, cuja redação também foi dada pela Lei 13.465/2017

¹³⁹ Os contratos de integração são estabelecidos pela Lei nº 13.288/2016. Rizzardo (2015) pontua que no chamado contrato de integração está configurado os elementos discriminados no art. 981 do Código Civil.

¹⁴⁰ Cf. Redação do inciso III do art. 2º da Lei 11.952/2009, dada pela Lei 13.465/2017.

(...) a possibilidade de celebração de contrato possui dois problemas: 1) várias modalidades de contrato de integração são, na verdade, verdadeiras terceirizações, sem qualquer interferência ou trabalho das famílias integradas; 2) esta integração rompe com o espírito constitucional do direito à terra, ou seja, a condição de explorar o imóvel diretamente como forma de geração de trabalho e renda para as famílias. (SAUER; LEITE, 2017b, p.3).

E nesse sentido:

O princípio da função social como legitimador da posse é modificado passando a vigorar o critério de posse como um meio de explorar o trabalho alheio e por meio dele, consumir a apropriação de riquezas florestais e da terra que as comportam (PAULINO, 2017, p, 396).

Este redesenho na forma de utilização das terras públicas adstrita à reforma agrária, visto através do desenvolvimento do capitalismo, pode alterar a reprodução do modo de vida e trabalho dos camponeses¹⁴¹.

Segundo Shanin (2006, p. 3) os camponeses se caracterizam por formas extensivas de ocupação autônoma (ou seja, trabalho familiar), pelo controle dos próprios meios de produção, economia de subsistência e qualificação ocupacional multidimensional.

Contudo, a contrário do que defende Abramovay (1992) que o desenvolvimento do capitalismo promoverá o desaparecimento do campesinato, sendo este representante de grupos sociais de transição entre sociedades primitivas e o universo urbano, nos alinhamos a análise de Palmeira (1989) que ao citar Esterci (1985) pontua que a expropriação sendo um processo que envolve luta não tem um resultado certo e, em determinadas circunstâncias, a ruptura das relações sociais tradicionais é a condição mesma para que o trabalhador dependente transforme-se num camponês autônomo, mesmo que, em condições precárias e por pouco tempo, como também, por paradoxal que possa parecer, que o acesso à propriedade de uma parcela de terra pode ser, muitas vezes a expressão própria da expropriação, ao implicar a liquidação da possibilidade de acesso do novo proprietário à mata, à lenha, à água.

Contudo, apesar da expropriação do campesinato desencadear processo de luta e o resultado disso ser incerto, claramente vemos que as modificações na

¹⁴¹ Reservadas maiores discussões teóricas acerca da figura de linguagem “camponês”. Aqui nos referimos a estes como toda a gama de sujeitos que vivem nos campos e nas florestas brasileiras cujo modo de vida e produção os assim qualificam. Nesse sentido, ver Carvalho 2014.

política agrária alteram a própria relação do homem com a terra que passa ver a essa como mais uma mercadoria.

3.6 Ampliação da abrangência e do tamanho da extensão das áreas do Programa Terra Legal

A Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações em terras públicas no âmbito da Amazônia Legal, essa que compreende, segundo essa Lei¹⁴², a área dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e Maranhão (conforme dispõe o caput do art. 2º da Lei complementar nº 124/2007), também sofreu modificações pela Lei 13.465/2017.

A nova redação do parágrafo primeiro do artigo 6º da Lei 11.952/2009, estabelece que a regularização das ocupações, via concessão de direito real de uso, pode ocorrer em áreas de até 2.500 há (dois mil e quinhentos hectares) assim modifica a redação anterior que estabelecia o limite da extensão da área em até 1.500 há (mil e quinhentos hectares).

Assim, observado o disposto nos artigos 4º e 5º da referida Lei e comprovado o período da ocupação por prazo igual ou superior a cinco anos, (apurado até a data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016), serão regularizadas áreas de até 2.500 há em todo o Brasil, em atendimento ao disposto no artigo 40-A da Lei nº 13.465, que estendeu também a regularização das ocupações fora do âmbito territorial da Amazônia Legal.

A regularização das áreas se dará na modalidade de alienação, sem licitação, mediante o pagamento do valor máximo da terra que, consoante o disposto no parágrafo primeiro do art.12, será de cinquenta por cento do valor mínimo da pauta de valores da terra elaborado pelo Incra¹⁴³, que poderá ser pago em prestações amortizáveis em até vinte anos (art. 17), e na hipótese de pagamento à vista¹⁴⁴, será concedido desconto de vinte por cento (§2º do art. 17).

Tocante a referida alteração legislativa, Paulino (2017), entende que estendido o direito de exclusividade de compra, aplicando-se a mesma tabela de

¹⁴² Nos termos da Lei 12.651/2012 (art.3º) o Estado de Goiás também faz parte da Amazônia Legal.

¹⁴³ Cf. nota 29 deste capítulo.

¹⁴⁴ Nos termos da referida lei é o pagamento realizado até cento e oitenta dias contados da data de entrega do título.

preços a que tem direito, os assentados da Reforma Agrária e demais sujeitos da regularização fundiária legítima, instaurou-se o benefício da intocabilidade jurídica às posses fictícias, com área que pode ser multiplicada em cinquenta vezes ao prescrito na Constituição¹⁴⁵, um perverso ataque à função social enquanto princípio legitimador da transferência do bem comum ao patrimônio privado.

A corrida pela ampliação dos domínios, além agroestratégia¹⁴⁶ tem um propósito mobilizador – somente o monopólio fundiário investe seus sujeitos da prerrogativa de decidir quando e onde liberar a terra vital para todos, sem exceção, tendo ainda como critério a taxa satisfatória de renda capitalizada da terra. (PAULINO, 2017)

No item 3.4 deste capítulo trouxemos a nova redação legal acerca da conceitualização da pequena propriedade, disposta no art. 4º da Lei 8.29/1993, alterada pela Lei 13.465/2017.

Conforme exposto no capítulo 2, a Lei 8.629/1993 regulamentou os preceitos de ordem agrária contidos na CF de 1988. Neste ponto Paulino (2017, p. 394) explica que no tocante à classificação da propriedade familiar aquela Lei agrária preservou, com distorções, o critério de viabilidade correlacionada ao tamanho mínimo de uma unidade econômica agrícola, determinado pelo Estatuto da Terra, reconhecendo de forma expressa duas categorias de propriedade apenas, as pequenas e as médias com, respectivamente, de um a quatro e de quatro a quinze módulos fiscais, extirpando do léxico normativo os conceitos de minifúndio e latifúndio.

Para a referida autora o fato do módulo fiscal¹⁴⁷ ser o parâmetro definidor da extensão mínima de área rural considerada suficiente para uma família trabalhar com possibilidade de progresso social, conjugado pelo fato da nova lei de forma sutil o eliminar, desencadeará no país de tão vastas dimensões um processo de minifundiarização ainda mais profundo:

¹⁴⁵ Que já havia sido alterada em 2009 através da Lei 11.952/2009 que estendeu a regularização para áreas de até 1.500 hectares.

¹⁴⁶ “As agroestratégias, apoiadas pelas agências multilaterais (Bird, FMI e OMC), são conduzidas no Brasil pelos blocos ruralistas, suas entidades (CNA) e representantes no parlamento, para influenciar as políticas governamentais e capturar dos planos, programas e projetos. O ataque frontal à legislação ambiental, à demarcação do território quilombola e indígena e ao processo de titulação definitiva de suas terras deve-se à redefinição do mercado de terras (a terra e seus recursos), o que remete às formas de remercantilização do espaço agrário/rural que comandam tais agroestratégias” (ALMEIDA, 2010 apud NASCIMENTO 2011, p.172).

¹⁴⁷ Em vistas das características físico-territoriais distintas no Brasil o módulo fiscal varia por município entre 5 e 110 hectares.

Eis o sentido de eliminar o módulo fiscal para a tipificação da pequena propriedade, adotando-se em seu lugar a Fração Mínima de Parcelamento, embora tal critério somente possa ser aplicável a imóveis dedicados à produção hortigranjeira que, pela natureza da atividade, pode se viabilizar em frações diminutas de terra. (PAULINO, 2017, p. 394).

Essa alteração legal extirpa o ideário progressista contido no Estatuto da Terra que tinha como um dos objetivos eliminar o binômio latifúndio-minifúndio, que para aquela lei constituía um obstáculo para o desenvolvimento econômico do país e do bem-estar do trabalhador rural¹⁴⁸.

Esse impedimento ao desenvolvimento econômico do país também é vislumbrado quando se observa que para fins do disposto na Instrução Especial nº 5A de 1973 do INCRA, um imóvel rural com área inferior a um módulo fiscal não pode ser considerado Empresa Rural.

Aliás, no Estatuto da Terra em seu art. 5º a dimensão das áreas de propriedades rurais foram definidas por módulos fiscais que era fixada para cada zona com características econômicas e ecológicas homogêneas, já a exploração rural que distintamente poderia ser enquadrada nas classes “hortigranjeira”, “lavoura permanente”, “lavoura temporária”, “pecuária” e “florestal”, independentemente do tamanho da área¹⁴⁹.

Os parâmetros da Fração Mínima de Parcelamento são suficientemente esclarecedores das razões pelas quais as porções ínfimas de terra comprometem o potencial territorialmente virtuoso do campesinato, mesmo considerando suas modestas demandas fundiárias, em face da lógica de ter na terra a condição para realização do trabalho próprio. Embora a diversificação produtiva seja o que melhor se encaixe, essa vem sendo cada vez mais tolhida pela monoculturação, que forja dinâmicas territoriais distintas. No entanto, do ponto de vista da acumulação, essa parece ser a única opção à agricultura capitalista, sendo precisamente a redução das contratações a principal meta dos que necessitam de mão de obra externa. Por isso, a opção pelas atividades intensivas em capital, altamente dependentes do trabalho morto retido na tecnologia empregada em máquinas e insumos. (PAULINO, 2017).

Ainda como desdobramento deste processo, a abordagem reducionista, frequentemente adotada no agronegócio, através do exercício do seu poder

¹⁴⁸ Essa interpretação é possível através da análise estrutural do Estatuto da Terra com ênfase em seus arts. 1º e 16.

¹⁴⁹ Conforme a IE nº 5A de 1973 do INCRA.

simbólico, pode ser mais um limitador as opções agrícolas para o homem do campo, (THEODORO et al, 2009) acrescentando ainda o fato de que o modo de produção biotecnológico afasta o produtor como protagonista e reconhecedor do processo cujo elemento central é a terra (LEONEL JÚNIOR, 2016).

O novo modelo de reforma agrária que tutela as porções ínfimas de terra somado ao conteúdo das propagandas televisivas elaborado pela maior emissora da América Latina onde se afirma “Agro: a indústria-riqueza do Brasil: Agro é Tech, Agro é Pop, Agro é Tudo¹⁵⁰”, nos demonstra que o linguajar hegemônico utilizado pelo agronegócio associado as novas políticas agrárias alteram significativamente a base das políticas de reforma agrária definidas pelo Estatuto da Terra e pela Constituição Federal.

¹⁵⁰ C.f em <<http://g1.globo.com/economia/agronegocios/agro-a-industria-riqueza-do-brasil/noticia/2016/10/agronegocio-e-valorizado-em-campanha-da-rede-globo.html>>

CONCLUSÃO

O questionamento principal da pesquisa é a Lei 13.465/2017, rompe com um modelo de reforma agrária implantado no Brasil a partir do Estatuto da Terra e com os preceitos que ficaram definidos na constituição? A fim de alcançar uma resposta, empreendemos, inicialmente, uma análise histórica e constatamos que o período que compreendeu entre a década de 50, até os primeiros anos da década de 60, os problemas agrários verificados na estrutura fundiária do Brasil, bem como suas causas (que remontam ao período da colonização) e o desenvolvimento rural, foram amplamente discutidos por organizações sociais, religiosas, associações, partidos políticos, entre outros.

A consequência direta destes debates foram as reivindicações sociais por reformas de base, incluindo propostas pela reforma agrária que aliada ao cenário de grande pressão internacional - cujos ideais era o desenvolvimento capitalista – fundamentou a promulgação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), pelo governo militar em 30 de novembro de 1964.

Considerando que o Direito é condicionado por outras instâncias, as transformações desencadeadas por ele podem ser compreendidas como produto do conflito hegemônico entre classes e grupos, o Estatuto da Terra, em que pese ter sido elaborado num período ditatorial, instituiu um modelo de reforma agrária estruturado através da exigência da função social. Assim, essa lei agrária brasileira estabeleceu a forma de acesso à terra, padrão de produção agrícola e a reforma agrária, adotando a função social como paradigma para a qualificação da propriedade.

Em nossa pesquisa, a expressão “paradigma” foi tomada como concepção de natureza jurídico-social estabelecida para definir políticas e induzir comportamentos sociais.

O Estatuto da terra definiu dois paradigmas dentro do ordenamento agrário: o uso racional do bem terra e um tratamento politicamente diferenciado aos vulneráveis das relações sociais fundiárias que, para terem uma vida digna, necessitam viver da e na terra.

Assim, se estabeleceu um modelo de classificação das áreas através da delimitação por módulo fiscal, objetivando a gradual extinção da minifúndio e

latifúndio, que após a CF e a regulamentação da matéria através da Lei 8.629/93, fixou a pequena propriedade como sendo área de um até quatro módulos fiscais. Essa extensão mínima de área rural era considerada suficiente para uma família trabalhar com possibilidade de progresso social.

A inserção do vírus da ineficácia no título VII da CF pelos congressistas que compunham a bancada ruralista na ANC, desencadeou interpretações acerca da impossibilidade da desapropriação do imóvel produtivo, todavia, que julgamos equivocadas consoante toda a lógica do sistema constitucional e os objetivos fundantes da República e ainda seus propósitos de erradicar a pobreza, construir uma sociedade livre, justa e solidária e garantir o desenvolvimento nacional.

Então sob a análise da legislação agrária constitucional e infraconstitucional a função social, mas que uma forma de preservação do modo de produção e da reciclagem do capitalismo, foi também o resultado de lutas das classes oprimidas, e somente é alcançada quando a propriedade atende simultâneo quatro pressupostos ou elementos: Aproveitamento racional e adequado da terra; Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; Observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Esse modelo de reforma agrária implantado no Brasil a partir do Estatuto da Terra e dos preceitos definidos na Constituição plurissocial, oferecia de certa forma, algum protagonismo aos movimentos sociais, sobretudo quando se observa que o ativismo público do MST já teve relativo sucesso em moldar a agenda política do Brasil e impulsionar ações de reforma agrária, através de suas mobilizações populares, criação de acampamentos, entre outros, tornando a demanda pela reforma agrária mais perceptível por todos os setores sociais.

Esse modelo de reforma agrária, mesmo diante dos trancos e solavancos, sofridos no seu processo de estruturação, condensou os fundamentos jurídicos que tornariam possível o desencadeamento da reforma agrária no Brasil.

Por sua vez, através dessa pesquisa, compreendemos que alteração da questão agrária decorre do contexto internacional de revalorização e maior procura por terras, que por sua vez se relaciona com os desafios em torno da criação de fontes alternativas aos combustíveis fósseis, às crises alimentar, ambiental, financeira e energética e ainda no aumento das demandas crescentes por *commodities* agrícolas e não agrícolas.

No âmbito interno, a alteração da questão agrária decorre da segunda fase neoliberal inaugurada no Brasil em 2016, com a destituição do governo da presidenta Dilma Rousseff. Exemplos como a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, retirada de direitos, recursos financeiros e de programas voltados aos camponeses, entre outros, nos revelou a escolha de qual modelo de produção deve ser priorizado para o deslocamento de políticas públicas no Brasil – agronegócio.

Nesse contexto político, foi editada pelo então presidente da República à época, Michel Temer, a MP nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, sob o fundamento de modernizar e desburocratizar a regularização fundiária rural e urbana, que dispõe sobre cinco matérias de núcleos distintos, tendo sido o objeto de estudo no terceiro capítulo.

Diversos dispositivos legais que regiam a matéria da política de reforma agrária foram alterados significativamente, entre eles, o procedimento de seleção, titulação e regularização de beneficiários de projeto de assentamento.

Observamos também a vedação da inscrição coletiva, através de entidade representativa nos processos de seleção do PNRA, ante a extinção do conceito de entidade representativa, que justamente legitima a relação organizativa entre as famílias acampadas e o Estado. Consequentemente, também haverá resistência no reconhecimento das famílias acampadas como reivindicantes de um direito constitucional e dos acampamentos como espaço no protagonismo da luta pela terra e de demanda ativa por políticas públicas.

A dimensão da pequena propriedade foi modificada, passando a ser classificada como área de até quatro módulos fiscais, cuja delimitação mínima agora passa a ser a fração mínima de parcelamento. Essa alteração, a nosso ver, pode desencadear um novo processo de minifundiarização e ainda legal extirpa o ideário progressista, contido no Estatuto da Terra, que tinha como um dos objetivos eliminar o binômio latifúndio-minifúndio, que para aquela lei constituía um obstáculo para o desenvolvimento econômico do país e do bem-estar do trabalhador rural.

A possibilidade do pagamento em dinheiro nas aquisições dos imóveis rurais destinados ao Programa Nacional de Reforma Agrária, considerando as grandes propriedades em ativo financeiro de grande atratividade, poderá transformar o Incra num grande balcão de compra e venda de terras.

O tratamento despendido de forma análoga aos ocupantes ilegais de áreas públicas aos beneficiários da Reforma Agrária, atribuído pela nova legislação, no mínimo esvazia o objetivo da ordem econômica constitucional, onde está inserida a política agrícola e fundiária, que é assegurar a todos existência digna e justiça social.

O novo paradigma da desoneração da obrigatoriedade de os beneficiários da reforma agrária cultivarem o imóvel direta e pessoalmente, apesar de parecer uma simples liberdade contratual nos demonstra que cada vez mais o direito de ter uma vida digna no campo está sendo tolhido do homem rural através da excessiva mercantilização da terra. Considerando o aporte financeiro daqueles que estão à frente do agronegócio, os possuidores de lotes da reforma agrária ficarão ainda mais vulneráveis a cederem sua força de trabalho sob o manto dos contratos de integração.

A relativização da necessidade de cumprimento dos requisitos de conclusão dos projetos de assentamento, para fins de declaração de consolidação, sendo considerável imprescindível apenas o transcurso do prazo de quinze anos, claramente demonstra a opção por uma política desvinculada de qualquer compromisso de desenvolvimento econômico do país e do bem-estar do trabalhador rural.

Da mesma forma, a inegociabilidade decenal dos títulos de domínio e a CDRU que passa a ser contada da data de celebração do contrato de concessão de uso, provoca uma redução significativa nos prazos ou período em que as famílias contempladas fiquem impedidas de comercializar esses títulos, o que abre a possibilidade concreta de inserir massivamente no mercado de terras 6.106 dos projetos de assentamentos criados pelos programas de reforma agrária (totalizando mais de 37 milhões de hectares), o que, conseqüentemente, acarretará reconcentração fundiária e todo o pacote maléfico advindo dessa, o que não coaduna com o objetivo da política de nacional de reforma agrária definida pelo Estatuto da Terra. Caso a preposição se confirme com o decorrer do tempo, podemos dizer que a antiga legislação agrária foi liquidada e a resposta à indagação-problema dessa pesquisa será sim, a nova Lei agrária rompe com os pilares do modelo de reforma agrária implantado no Brasil a partir do Estatuto da Terra e com os preceitos que ficaram definidos na constituição.

Contudo, é necessário modular o direito estabelecido por essa nova legislação agrária, de acordo com os princípios e regras constitucionais, não só por uma questão de conflitos de normas, mas porque a Constituição Federal é a favor da reforma agrária, não podendo nenhuma outra norma dispor ao contrário sob pena de se colocar em risco os preceitos fundantes da República.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Agricultura Familiar e Capitalismo no Campo**. STEDILE, João Pedro (Org.). A Questão Agrária no Brasil: O Debate na Década de 1990, 2ª ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida provisória e a sua conversão em lei: A Emenda Constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ANANIAS, Patrus. **MP do governo ilegítimo é “descalabro sorrateiro” que beneficia grileiros e ataca soberania**. Disponível em <https://ptnacamara.org.br/portal/2016/12/28/patrus-mp-do-governo-ilegitimo-e-descalabro-sorrateiro-que-beneficia-grileiros-e-ataca-soberania/> . Acesso em: 02.jan. 2017.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **A jurisdição constitucional e as Medidas Provisórias**. Projeto de pesquisa apresentado/ FUMEC. Belo Horizonte. 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2ª ed. Saraiva, 2010.

BELO, Diego Carvalhar; PEDLOWSKI, Marcos Antônio. **Acampamentos do MST e sua importância na formação da identidade do Sem Terra**. Revista NERA. Presidente Prudente, ano 17, n. 24, pp. 71-85, jan.-jun./2014.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/Incrá para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo**. Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra, 2011. 360 p.

_____. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm >. Acesso em: 18 jul. 2018.

_____. **Decreto nº 76.593, de 14 de novembro de 1975**. Institui o Programa Nacional do Alcool e dá outras Providências. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76593-14-novembro-1975-425253-publicacaooriginal-1-pe.html> >. Acesso em: 20 mai. de 2018.

_____. **Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985**. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/pnra/i_pnra.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2018.

_____. **Decreto nº 3.363, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365.htm. Acesso em: 10 mai. De 2018

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra. **Lei 8629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo / Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra**. Brasília: INCRA, 2011.

_____. **Instrução Normativa n. 87/2017**. Institui a Planilha de Preços Referenciais para fins de titulação de projetos de assentamento, de que trata o art. 18 da Lei 8.629/93, e na regularização fundiária, de que trata o art. 12 da Lei 11.952/09. INCRA, 2017.

_____. **Lei complementar n. 76, de 6 de julho de 1993**. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 fev. 1993.

_____. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, e outros assuntos. Planalto – Presidência da República, Brasília, DF, 11 de julho de 2017.

_____. **Lei n. 6746, de 10 de dezembro de 1979**. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1979.

_____. **Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 fev. 1993.

_____. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-publicacaooriginal-151701-pe.html>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário; PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez (orgs.). **Coletânea de legislação e jurisprudência agrária e correlata**. Tomo I. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de

Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2007. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204234-74145-lt_Legislao_e_Jurisprudn-9299782.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 775/2016 do Processo TC 000.517/2016-0**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 abr. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise financeira global e depois: Um novo capitalismo?** Novos Estudos-CEBRAP, n. 86, pp. 51-72, março, 2010.

CAMPANHA NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA. **A Urgência da Reforma Agrária**. Brasília: 17 de junho de 1986. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/1986%20%E2%80%93%20A%20urg%C3%Aancia%20da%20Reforma%20Agr%C3%A1ria%20%E2%80%93%20Campanha%20Nacional%20pela%20Reforma%20Agr%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

CARTER, Miguel. O movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST) e a democracia no Brasil. **Revista Agrária da Universidade de São Paulo**, N° 4, pp. 124-164, 2006. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/agraria/issue/view/21>> Acesso em: 01 jan. 2019.

CASTELLO BRANCO, H. A. **Discursos**. 22/05/1964. Secretaria de Imprensa. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/discursos/1964-1/copy_of_12.pdf/view>. Acesso em: 15 abr. 2018.

CASTILLO, Ricardo. **Agronegócio e Logística em Áreas de Cerrado**: expressão da agricultura científica globalizada. Revista da ANPEGE. V. 3, n. 03 (2007), pp. 21-27, 2007.

CLÈVE, Clèmerson Merli. **Atividade Legislativa do Poder Executivo**; Ed. Revista dos Tribunais. 3º Ed. 2011.

COCA, Estevan Leopoldo de Freitas; Santos, Rafael de Oliveira Coelho; ROCHA, Herivelto Fernandes. **A Atualidades da Reforma Agrária Brasileira: Diversidade das Políticas de obtenção de terras, dos camponeses e tipos de assentamentos rurais**. In: VINHA, Janaina Francisca de Souza; COCA, Estevan Leopoldo de Freitas; FERNANDES, Bernardo Mançano (orgs). **DATALUTA: questão agrária e coletivo de pensamento (Org.)** Janaina Francisca de Souza Campos Vinha; Estevan Leopoldo de Freitas Coca; Bernardo Mançano Fernandes. Outras Expressões. 1ª ed. São Paulo. 2014.

COELHO, Luana X. P. e SAUER, Sérgio. **MP 759: Regularização de direitos ou criação de mercado de terras?** Revista Trincheiras, Ibase, Rio de Janeiro (prelo).

CONTAG - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. **Anais do 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais**, de 21 a 25 de maio de 1979, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=544&dc=1&nw=1>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

CUNHA, Joaci de Sousa. **Latifúndio, reforma agrária e políticas públicas para o campo brasileiro na crise sistêmica (1994-2015)**. Cadernos do Ceas. Revista crítica de humanidades. Salvador, n. 237, p. 196, Revista crítica de humanidades, n. 237, 2016.

CUNHA FILHO, Sérgio de Britto; FIDELES, Júnior Divino; D'ÁVILA, Renata Almeida (orgs.). **Lei Complementar 76/93 comentada pela PFE/INCRA**. Brasília, DF: Publicações da Escola da AGU, n. 20, p. 1-172, ago., 2002. Disponível em: < <http://www.agu.gov.br/> >. Acesso em: 24 abr. 2018.

_____. **A constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC. Departamento de Direito, 2007. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=12346@1>. Acesso em : 10 abr. 2018

DANTAS, Aldo. **Geografia Agrária**. DANTAS, Aldo; FRANÇA, Rosana Silva; MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz (orgs.). 2 ed. Natal: EDUFRN, 2011.

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.

BELO, Diego Carvalhar; PEDLOWSKI, Marcos Antônio. **Acampamentos do MST e sua importância na formação da identidade do Sem Terra**. Revista NERA, ano 17, nº 24, pp.71-85, 2014. Disponível em <<http://reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Acampamentos%20do%20MST%20e%20sua%20importancia%20na%20formacao%20da%20identidade%20do%20Sem%20Terra%20Belo%20e%20Pedlowski%202014.pdf>> Acesso em 06 nov. 2018.

DONZELE, Patrícia Fortes L; SOUZA, Vicente Alves. **Discussões sobre a agricultura familiar**. Revista da Faculdade de Direito da UFG. V. 23, n. 1, pp. 23/32, 1999.

ESTADÃO. **Por reforma, governo faz agrado aos ruralistas**. O Estado de São Paulo, 15 de maio de 2017. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/por-reforma-governo-fazagrado-aos-ruralistas/> >. Acesso em: 11 jun. 2017.

FARIA, José Eduardo. **Eficácia Jurídica e Violência Simbólica: O Direito Como Instrumento de Transformação Social**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1988.

FAVARETTO, Marcos Secorun. **Questão agrária brasileira na atualidade: um estudo de caso de assentamento de marginalizados urbanos**. 2010. Monografia - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

FELÍCIO, Jorge Munir. **Paradigma da Questão agrária e Paradigma do Capitalismo Agrário**. CAMPOS, Janaina Francisca de Souza; COCA, Estevan

Leopoldo de Freitas; FERNANDES, Bernardo Mançano (orgs). Dataluta: questão agrária e coletivo de pensamento. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

FERNANDES, Bernado Mançano. **A questão agrária na segunda fase neoliberal no Brasil**. Núcleo de Estudos, Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária – NERA, Boletim DATALUTA, 2017.

FERREIRA, Jorge. **Brizola em panfleto: as ideias de Leonel Brizola nos últimos dias do Governo de João Goulart**. Projeto História: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História. São Paulo, n. 36, pp. 103-122, junho de 2008.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Medida Provisória: Natureza Jurídica**. RTDP, n.1, São Paulo. 1993.

FGV, Fundação Getúlio Vargas. **Revolução de 1930**. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/revolucao-de-1930-3>> Acesso: 18/08/2018

FIGUEIREDO, Marcelo. Reflexões a respeito da medida provisória na Constituição. In: Eros Roberto Grau; Sérgio Sérvulo Cunha (Coord.), **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**, São Paulo, Malheiros, 2003.

FRANCHINI NETO, Hélio. A política externa independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, pp.129-151, 2005.

FRANCO, Ana Cristina de Paiva. **Projeto de Emenda Constitucional n. 472-E e medidas provisórias: o exercício pelo Poder Executivo de função legislativa no Estado Democrático de Direito**. SOUZA, Carlos Aurélio (coord.). Medidas provisórias e segurança jurídica. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

GASSEN, Valcir. **A Lei de terras de 1850 e o direito de propriedade**. Dissertação de mestrado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/76176/96758.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 mai.2018.

GONÇALVES JÚNIOR, Valter. **1964: pouco antes do golpe, reforma agrária esteve no centro dos debates do Senado**. 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: 15. abr. 2018.

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. **Questões terminológicas e históricas acerca da política agrária brasileira reformulada a partir do Estatuto da Terra de 1964**. TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; SCHWENDLER, Sônia Fátima. Conflitos agrários: seus sujeitos, seus direitos. Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2015.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 2ª ed., São Paulo,, Malheiros, 2003.

HINKELAMMERT, Franz. **Mercado versus Direitos Humanos**. 1ª ed. São Paulo: Paulus, 2014.

JÚNIOR, João Cleps. **DESCAMINHOS DA REFORMA AGRÁRIA NO CONTEXTO DAS REFORMAS NEOLIBERAIS E DA CRISE INSTITUCIONAL NO BRASIL**. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – Artigo DATALUTA: dezembro de 2017.

KUHN, Thomas Samuel. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 5ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.

LARANJEIRA, Raymundo Araújo, T. **A propriedade e sua função social**. Direito agrário brasileiro. São Paulo: LTr, 1999.

LEONEL JÚNIOR, Gladstone. **Direito à agroecologia. A Viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável**. Prismas. Paraná. 2016

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: SAFabris, 2003. _____ . Função Social da Propriedade. In: SONA, Claudia; TRAUZYNSKI, Sílvia Cristina (orgs.). **Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, 2010.

MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 8ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2009.

MARQUES JÚNIOR, Willian Paiva. **Resumo de Direito Agrário**. Leme: J.H. Mizuno. 2008.

MARTINS, José de Souza. **Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível**. Tempo Social. São Paulo, v. 11(2), pp. 97-128, out. 1999 (editado em fev. 2000).

MATTEI, Lauro Francisco. **A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país**. Estudos Sociedade e Agricultura, abril de 2012, vol. 20, n. 1, pp. 301-325, ISSN 1413-0580.

MELLO, Lucio Pereira; SULZBACHER, Aline Weber. **Os Planos Nacionais de Reforma Agrária no Brasil: a letargia de um desenvolvimento alternativo para o campo**. 2013. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Geografiaagraria/09.pdf>>. Acesso em 29 out. 2017.

MOREIRA, José Roberto (org); Maria José Carneiro [et al.]. **Identidades sociais: ruralidades no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

MST, Movimento do Trabalhadores Rurais Sem Terra. **A reforma agrária e a sociedade brasileira**. São Paulo, jun. 1996. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/A%20reforma%20agr%C3%A1ria%20e%20a%20sociedade%20brasileira.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

MÜLLER, Geraldo. **Indústria e Agricultura no Brasil: Do Latifúndio-Minifúndio ao CAI. & Formulações Gerais Sobre o CAI. & A Agricultura Brasileira no CAI**. MULLER, Geraldo. Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária. São Paulo: Editora Hucitec, 1989.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **O Campo Brasileiro no Final dos Anos 1980**. STEDILE, João Pedro (Org.). A Questão Agrária no Brasil: O Debate na Década de 1990. 2ª ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013.

NAVARRO, Zander. **Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro**. Estudos Avançados, v. 15 n. 43, pp. 83-100, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300009> Acesso em: 23 mai. 18.

NEGRET FERNANDEZ, Fernando; DANIEL DE AZEVEDO, Nayara Juliana. **Objetivos e resultados da reforma agrária no Brasil. Estudo de caso do assentamento Canudos em Goiás**. RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico. Salvador – BA, Ano XVI, nº 30, dezembro de 2014.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Agricultura Brasileira Transformações recentes**. ROSS, Jurandir L. Sanches (org.). Geografia do Brasil. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

_____. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007.

OLIVEIRA, Edécio Vigna. **Uma janela histórica: regulamentação da Reforma Agrária**. MOLINA, Mônica Castagna.; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de; TOURINHO NETO, Fernando da C. (orgs.). O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito agrário. Vol. 3. Brasília, Universidade de Brasília, Decanato de Extensão, Grupo de Trabalho de apoio à Reforma Agrária, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

PALMEIRA, Moacir. **Modernização, Estado e Questão agrária**. *SciELO*. Estud. av. vol. 3 nº 7 São Paulo Set./dez. 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141989000300006>. Acesso em: 15 jul. 2017.

PAULINO, Eliane Tomiasi. **A liquidação das terras públicas no Brasil: Contextos, pretextos e passivos territoriais em face da Lei 13.465/2017**. Boletim Goiano de Geografia (Online). Goiânia, v. 37, n. 3, pp. 391-408, set./dez., 2017. Disponível em: < <https://revistas.ufg.br/bgg/issue/view/1938/showToc> >. Acesso em 01 nov. 2018.

PERES, Fernando Curi. **A Propriedade Familiar e a Pesquisa Agropecuária**. PATERNIANI, Ernesto (Edt. Téc.). Ciência, Agricultura e Sociedade. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2006.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: As Origens de Nossa Época**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2000.

PRADO JR., Caio. **A Questão Agrária**. 1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. **A aliança entre Terra e capital na ditadura brasileira**. Mercator - Revista de Geografia da UFC. Fortaleza, v. 16, n. 1, 2017.

RIO GRANDE DO SUL, Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei PL n. 120 de 1963**. Dispõe sobre Reforma Agrária, e estabelece as condições de sua execução.

RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de Direito Agrário**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2015.

SALIS, Carmem Lúcia Gomes. **Estatuto do Terra: DEBATES POLÍTICOS E AS DISPUTAS PELA FORMA DA REFORMA AGRÁRIA NO PRIMEIRO GOVERNO MILITAR**. Revista Antíteses. V. 7, n. 13, pp. 493-516, jan./jun. 2014.

_____. **Estatuto da terra: origem e (des)caminhos da proposta de reforma agrária nos governos militares**. 2008. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Assis, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAÚÍ, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SAUER, Sérgio. **MP 759 expropria a população pobre no campo (entrevista)**. Brasil de Fato, 25 de maio de 2017 – Disponível em <<http://www.brasildefato.com.br/2017/05/25/mp-759-expropria-a-população-pobre-do-campo-explica-sergio-sauer/>>.

SAUER, Sérgio e LEITE, Acácio Z. **Lei 13.465 e o decreto que reduzirá a reforma agrária a um negócio: uma minuta para uma análise**. Boletim DATALUTA, n.120 – Artigo do mês: dezembro de 2017.

_____. **Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil**. Retratos de assentamentos, vol. 20, pp. 14-40, 2017. Disponível em: <<http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258>>. Acesso em: 01 Jun. 2017.

SÃO PAULO, Assembleia Legislativa do Estado de. **Lei nº 5.994, de 30 de dezembro de 1960**. Normas de estímulo à exploração racional e econômica da propriedade rural. São Paulo, dez. 1960. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1960/lei-5994-30.12.1960.html>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011

SHANIN, Teodor. **A definição de camponês: conceituações e desconceituações – o velho e o novo em uma discussão marxista**. REVISTA NERA. Presidente Prudente/SP, ano 8, n. 7, pp. 1-21, jul./dez. de 2005.

SILVA, Jonathas. **O Direito e a questão agrária na Constituição Brasileira**. Ed: UCG. Goiânia, 1996.

SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: A Reforma Agrária na Constituinte de 1987-88**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, José Graziano. **O que é questão agrária**. 1ª ed. – 1980. 4ª ed.: UNICAMP, 1981.

SILVA, Ligia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. 2ª ed. São Paulo: Unicamp, 2008.

SILVA, Tomaz Tadeu da. **A produção social da identidade e da diferença**. Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **De como a Natureza foi Expulsa da Modernidade**. Revista Crítica do Direito. São Paulo, v. 66, p. 88-105, 2015.

SOUZA JÚNIOR, Edson José de. **A desapropriação Agrária**. Revista Faculdade de Direito, UFG, V. 33, n. 2, p. 155-168, jul. / dez. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/download/9881/6755/0>> Acesso 05 Jan. 2018.

SOUZA, Marcos Rogério. **Imóvel Rural, Função Social e Produtividade**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, v. 43, 2005.

STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 1990**. 1. ed. V. 6. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

_____. **A questão agrária no Brasil: O debate tradicional: 1500-1960**. 2. ed. V. 1. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. **A questão agrária no Brasil: Programas de reforma agrária 1946-2003**. 2. ed. V. 2. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

TANCREDO, Maria Isabel Matos Tancredo. **Desapropriação para fins de reforma agrária nos casos de descumprimentos das funções sociais ambiental e trabalhista**. Rio de Janeiro. PUC, departamento de direito. Disponível em: http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2015/relatorios_pdf/ccs/DIR/DIR-Maria%20Isabel%20Tancredo.pdf> Acesso em 10 jan. 2018.

TEIXEIRA, Gerson. **Medida Provisória nº 759, de 2016 – Dispositivos sobre as Políticas Agrária e Fundiária: Parecer**. Brasília: Câmara dos Deputados, 24 dez. 2016.

TRENTINI, Flávia. **Teoria Geral do Direito Agrário Contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2012.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação: Desafios e Conquistas**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

VIEIRA, José Roberto Vieira. **Legalidade Tributária e medida provisória: mel e veneno**. FISCHER, Octavio Campos (org.). Tributos e direitos fundamentais. São Paulo: Dialética, 2004.

WELCH, Clifford Andrew. **Movimentos sociais no campo até o golpe militar de 1964: a literatura sobre as lutas e resistências dos trabalhadores rurais do século XX**. Revista Lutas & Resistências. Publicação do Grupo de Estudos de Política da América Latina, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Londrina, n. 1 (set. 2006). Londrina: Midiograf, 2006.

WOOD, Ellen Meiksins. **As Origens Agrárias do Capitalismo**. Revista Crítica Marxista. São Paulo, n. 10, pp. 12-30, Bomtempo Editorial, 2000.

WOODWARD, Kathryn. **Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual**. SILVA, Tomaz Tadeu da. (org.). Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

