

FACULDADE EVANGÉLICA DE RUBIATABA
CURSO DE DIREITO
DIONES DA SILVA OLIVEIRA

**O ACESSO À TERRA NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS POLÍTICAS
DE REFORMA AGRÁRIA DE 1985**

RUBIATABA/GO

2017

DIONES DA SILVA OLIVEIRA

**O ACESSO À TERRA NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS POLÍTICAS
DE REFORMA AGRÁRIA DE 1985**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Rubiataba, sob orientação do professor Especialista Pedro Henrique Dutra.

RUBIATABA/GO

2017

DIONES DA SILVA OLIVEIRA

**O ACESSO À TERRA NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS POLÍTICAS
DE REFORMA AGRÁRIA DE 1985**

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Direito da Faculdade Evangélica de Rubiataba, sob orientação do professor Especialista Pedro Henrique Dutra.

Monografia aprovada em 27 / 06 / 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Esp. Pedro Henrique Dutra
Orientador
Professor da Faculdade Evangélica de Rubiataba

Prof. Ms. Danilo Ferraz Nunes da Silva
Examinador
Professor da Faculdade Evangélica de Rubiataba

Prof. Ms. Vilmar Martins Moura Guarany
Examinador
Professor da Faculdade Evangélica de Rubiataba

Dedico esta monografia aos trabalhadores rurais integrantes dos movimentos sociais, e a todos aqueles que lutam pelo justo direito ao acesso à terra e por uma vida mais digna no campo.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por ter me abençoado com saúde e persistência para alcançar este objetivo, que é, para mim, um sonho realizado.

Aos meus pais, Alice e José e minha irmã Poliana, pelo amor incondicional, pela compreensão dos meus limites e pelo que sou hoje. Meu eterno agradecimento.

À Natália, minha constante companheira - de todas as horas e minutos, pelo estímulo, apoio e por acreditar na realização desse trabalho.

Aos professores da FACER, pelos ensinamentos compartilhados.

De maneira muito especial, ao professor, orientador e amigo, Pedro Henrique Dutra, pela confiança nesta pesquisa e plena dedicação do seu trabalho.

Ao professor Cláudio Roberto Kobayashi que contribuiu para com as questões estruturais, auxiliando para tornar esta pesquisa o que é.

Agradeço a todos e a todas que, mesmo não tendo seus nomes citados, fizeram parte dessa caminhada, ou pelo empenho e esforço direto no auxílio dessa pesquisa, ou mesmo pela capacidade de desejar que eu tivesse sorte na mesma.

*Nem tudo que se enfrenta pode ser modificado,
mas nada pode ser modificado até que seja
enfrentado.*

(Albert Einstein)

RESUMO

Esta monografia tem por objetivo entender o acesso à terra no Brasil a partir da Política Nacional de Reforma Agrária de 1985. Para tanto, inserida na área do Direito Agrário, essa pesquisa fundamenta-se nos trabalhos de Marques (2007), Guimarães (2011), Stedile (2011, 2012, 2013), e outros. Tratando-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, realizou-se inicialmente um levantamento de obras de autores que tratam do assunto e leis que regem a matéria, posteriormente analisaram-se os dados acerca da estrutura agrária e da concentração de terras no Brasil. Constatou-se que o PNRA configurou, juntamente com outras políticas, um avanço no que confere à questão agrária brasileira. Apesar disso, se percebeu que no Brasil se convive com consideráveis desnivelamentos econômicos e sociais, sobretudo provocados pela deficiente atuação do Estado, que tem dado primazia aos seus interesses e de uma minoria detentora do poder.

Palavras-chave: Direito Agrário. Reforma Agrária. PNRA.

ABSTRACT

This monograph aims to understand the access to land in Brazil based on the Política Nacional de Reforma Agrária of 1985. Therefore, inserted in the area of Agrarian Law, this research pretends to use the works of Marques (2007), Guimarães (2011), Stedile (2011, 2012, 2013), and others as support for the studies presented in here. In the case of bibliographical and documentary research, a research was realized in works by authors who understands the topic and laws about this subject, after that, the data about the agrarian structure and the concentration of lands in Brazil were analyzed. It was verified that the PNRA configured, associated with other politics, an advance related to the Brazilian agrarian question. Nevertheless, it was perceived that in Brazil there are considerable economic and social differences, especially caused by the poor performance of the State, considering the fact that it has given priority to its interests and to a minority holding the power.

Keywords: Agrarian Law. Agrarian Reform. PNRA.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – PROGRAMAS PREVISTOS NO I PNRA DA NOVA REPÚBLICA.....	31
QUADRO 2 – ASSENTAMENTOS DE TRABALHADORES(AS) RURAIS - NÚMEROS OFICIAIS.....	39

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE DA TERRA NO BRASIL MEDIDA PELOS IMÓVEIS – 2003/2010	29
TABELA 2 – EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI, SEGUNDO AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 1985/2006	45

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
Apud	Citado por
Caput	Cabeça de um artigo de lei
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPT	Comissão Pastoral da Terra
Ed.	Edição
ET	Estatuto da Terra
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITR	Imposto Territorial Rural
LC	Lei Complementar
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MP	Medida Provisória
MST	Movimento dos Sem-terra
Nº	Número
Org.	Organizadores
P.	Página
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária

LISTA DE SÍMBOLOS

§ Parágrafo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 HISTÓRICO DO CONFLITO PELA OCUPAÇÃO E ACESSO DA TERRA NO BRASIL.....	16
2.1 DO PERÍODO COLONIAL À INDEPENDÊNCIA: O REGIME DAS SESMARIAS (1530-1822).....	17
2.2 A ESTRUTURA FUNDIÁRIA NO BRASIL-IMPÉRIO FACE À RESOLUÇÃO Nº 76/1822.....	19
2.3 A “LEI DE TERRAS” (1850–1891).....	20
2.4 A CONSTITUINTE DE 1946.....	21
2.5 ESTATUTO DA TERRA: LEI Nº 4504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964.....	22
3 A QUESTÃO AGRÁRIA E AS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA A PARTIR DE 1985.....	25
3.1 DIREITO AGRÁRIO, REFORMA AGRÁRIA: ALGUMAS NOÇÕES	26
3.2 O I PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA DE 1985	30
3.2.1 OBJETIVOS E METAS	30
3.2.2 OS PROGRAMAS.....	31
3.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988	33
3.4 O II PNRA: CONTINUIDADE E EXPANSÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS	36
4 ESTRUTURA AGRÁRIA ATUAL DO BRASIL	38
4.1 A QUESTÃO AGRÁRIA HOJE	38
4.2 CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA ELEVADA: UMA EXPLICAÇÃO	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS.....	49

1 INTRODUÇÃO

O entendimento do que seja reforma agrária tem propiciado um intenso debate teórico entre aqueles que se dedicam ao estudo do direito agrário. Mas todos parecem convergir num aspecto: é um ato do poder público que visa modificar uma estrutura vigente, um "status quo", o que implica dizer, mudar as relações de poder em uma determinada área. Nesse contexto, concentrando-se na área do Direito Agrário, este estudo propõe discutir a estrutura fundiária no Brasil atual e seus desdobramentos.

Essa pesquisa parte da suposição de que a distribuição de terras no Brasil permanece estabilizada em altos patamares de desigualdade, de modo que as políticas agrárias e fundiárias não têm sido eficientes no sentido de modificar a estrutura fundiária brasileira, pelo menos no que se refere ao curto prazo.

Assim, em um contexto maior, parte-se da hipótese da possível ausência de uma política fundiária consistente para conduzir uma modificação efetiva da estrutura fundiária do Brasil atual. Dessa maneira, acredita-se que, possivelmente, para uma Reforma Agrária legítima, deve-se fazer cumprir, por exemplo, o que está expresso na Constituição Federal do país.

No âmago deste debate, essa pesquisa pretende estudar os motivos pelos quais apesar dos recentes processos significativos de distribuição de terra no território brasileiro, a estrutura agrária no Brasil parece permanecer concentrada. Especificamente, pretende-se também analisar os eventos e desdobramentos dos Planos Nacionais de Reforma Agrária.

Nesse contexto, esse estudo justifica-se devido à necessidade de compreender a possível permanência da estrutura concentrada de terras no Brasil, apesar das políticas fundiárias distributivas implementadas a partir de 1985. Além disso, o tema dessa pesquisa justifica-se, ainda, tendo em vista as grandes transformações no campo e nas cidades e a grande preocupação atual com o meio ambiente e o futuro da Terra.

Nota-se, portanto, que o tema dessa pesquisa, além de ser bastante relevante para o mundo jurídico e social, é também muito atual. Com essa reflexão pretende-se contribuir no debate geral sobre a questão agrária, entendendo que essa é uma temática que permanece atual, por conter um conjunto de contradições que precisam ser analisadas do ponto de vista político, jurídico e social.

Diante do tema que se propõe pesquisar, qual seja, a questão agrária e o acesso à terra no Brasil a partir do Plano Nacional de Reforma Agrária, acreditou-se ser imprescindível, antes de iniciar a pesquisa, levantar alguns questionamentos, com a expectativa de que no transcorrer da pesquisa se possa respondê-los satisfatoriamente, a saber:

1) Quais são os motivos pelos quais a estrutura agrária no Brasil parece manter-se concentrada?

Para tanto, a fim de satisfazer o objetivo deste trabalho, como procedimentos metodológicos de pesquisa, fizeram-se uso da revisão bibliográfica e da pesquisa documental, uma vez que se realizou um levantamento de obras de diversos autores que tratam do assunto, bem como das leis que regem a matéria. Ademais, esse levantamento compreendeu também o uso da doutrina jurídica e de dados secundários de diversas fontes, dos quais os mais importantes foram os de origem pública, como os produzidos por instituições tais como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), entre outras.

Após o levantamento de obras de diversos autores e leis que regem a matéria, analisaram-se, classificaram-se e interpretaram-se os textos, documentos e dados acerca da estrutura agrária e da desconcentração de terras no Brasil. Os dados coletados compreenderam os indicadores dos resultados governamentais relativos à Reforma Agrária, disponibilizados *online* pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

A técnica da pesquisa se limitou ao uso da estatística descritiva, o que permitiu, por vezes, a possibilidade de apresentação dos dados e informações que, juntas e articuladas aos textos, auxiliaram na compreensão e ateste das hipóteses inicialmente formuladas.

Em termos de estrutura, a monografia terá quatro capítulos, sendo que no primeiro configura-se a introdução. O segundo capítulo irá apresentar um resgate histórico acerca da origem e da evolução da ocupação territorial no Brasil, enfatizando as estruturas socioeconômicas e políticas responsáveis por erigir a estrutura fundiária que hoje caracteriza nossa agropecuária. Especial atenção será dada às forças socioeconômicas que sustentavam as políticas que neutralizaram as tentativas do Estado de regular o acesso e a posse da terra. Pretende-se, portanto, neste capítulo refletir em especial sobre a estrutura do sistema colonial, a gestão territorial dessa época, o regime sesmarial, bem como a Lei de Terras e o Estatuto da Terra de 1964.

No terceiro capítulo, se discutirá os efeitos das políticas de modernização da agropecuária brasileira sobre a concentração fundiária e sobre a luta pela terra. Nele se

procurará mostrar as políticas agrícolas e agrárias. Será analisado, em detalhe, os meios, objetivos e resultados do I Plano Nacional de Reforma Agrária de 1985. Em seguida discute-se, sem se almejar maiores aprofundamentos, as propostas e resultados da reforma agrária dos governos democráticos que se seguiram ao I PNRA, incluindo o II PNRA implementado pelo primeiro governo Lula (2003-2006).

No quarto capítulo, pretende-se analisar o caráter da questão agrária na atualidade e as relações que vêm sendo estabelecidas entre os diversos sujeitos atuantes no campo e o estado. Tenciona-se ainda nesse capítulo abordar questões relacionadas à motivação do alto índice de concentração de terras no Brasil atual.

2 HISTÓRICO DO CONFLITO PELA OCUPAÇÃO E ACESSO DA TERRA NO BRASIL

É mister salientar que a concentração da propriedade da terra no Brasil está profundamente enraizada na formação histórica do país, na medida em que, historicamente, a natureza da colônia e das leis coloniais introduziram graves distorções na distribuição das terras. Desse modo, tendo em vista o percurso histórico de formação da propriedade brasileira, nota-se que o acesso à terra no Brasil está fundamentado em um processo marcado pela desigualdade social, uma vez que as propriedades rurais eram distribuídas a poucos e sem qualquer limite territorial, o que gerou o início da formação dos latifúndios.

Diante de tudo isso, pretende-se neste capítulo analisar a historicidade dos conflitos agrários no Brasil e refletir em especial sobre a estrutura do sistema colonial, a gestão territorial dessa época, o regime sesmarial, bem como a Lei de Terras e o Estatuto da Terra de 1964.

Esse capítulo se justifica, portanto, na medida em que a análise da estrutura fundiária, em sua perspectiva histórica, auxiliará na compreensão para além da questão fundiária da época, mas como também das políticas e do modelo agrário atual. Desse modo, estudar a estrutura agrária colonial implica compreender também as motivações da perseverante concentração de terras contemporânea.

Para tanto, após o levantamento de obras que compreendem a questão agrária em seu caráter histórico, far-se-á uma avaliação dos períodos que mais influenciaram para a formação fundiária nos primórdios do Brasil. Em seguida, para melhor compreensão do assunto, deliberou-se dividir as subseções pelos períodos de vigência de cada regime/política fundiária da época recortada. Tem-se, portanto, na primeira seção o período que compreende o Regime das Sesmarias (1530-1822), na segunda o Regime das Posses (1822-1850), em seguida a Lei de Terras (1850-1891), a Constituinte de 1946, e por fim o Estatuto da Terra (1964).

2.1 DO PERÍODO COLONIAL À INDEPENDÊNCIA: O REGIME DAS SESMARIAS (1530-1822)

Sabe-se que a alta concentração da propriedade da terra continua sendo um aspecto marcante do meio rural e o maior problema agrário no Brasil. Sua origem remonta ao processo de ocupação territorial, já na formação histórica da nação, o qual consolidou uma elevada desigualdade da distribuição da propriedade fundiária. Dessa maneira, a origem da estrutura fundiária brasileira está vinculada, além de tudo, ao regime sesmarial, o qual se pretende tratar nessa subseção.

A primeira medida tomada por Portugal ao instalar-se em terras brasileiras foi dividir o território em capitanias hereditárias (1534). Com esse sistema, a coroa portuguesa alcançava duplo objetivo: garantir a posse e colonização das terras recém-descobertas e livrar-se das despesas dessa mesma colonização, ao mesmo tempo em que lançava mão de novas fontes de renda. Tendo em vista esses objetivos, a Coroa portuguesa, através de uma Carta de Doação, cedia áreas de terras aos donatários. Os lotes, quando repartidos, se dividiriam em quatro ou cinco partes, devendo ser separados por mais ou menos duas léguas de distância entre si (SILVA, 1996).

Conforme ponderou Silva (1996), além da inserção na estrutura do sistema colonial, foi a instituição e a administração do sesmarialismo que deu forma à política de terras do período colonial. O regime de sesmarias consistia na concessão de terras às pessoas que quisessem viver e residir no Brasil, no entanto, com obrigações impostas ao sesmeiro. De acordo com Motta (1998) *apud* Motta (2004, p.5-6):

as resoluções de 11 de abril e 2 de agosto de 1753 determinavam que “as terras dadas de sesmarias em que houvesse colonos cultivando o solo e pagando foro aos sesmeiros deveriam ser dadas [em sesmaria] aos reais cultivadores. Da mesma forma, o Alvará de 6 1795 preocupava-se com a necessidade de não doar terras nas áreas já ocupadas por colonos, desejando com isso que se evitasse conflitos de terras. Segundo o mesmo, as irregularidades e desordens na doação de sesmarias no Brasil provocaram a necessidade de elaborar um regimento próprio, capaz de obrigar a regularização e demarcação das sesmarias. O Alvará não deixava de salientar os abusos e desordens resultantes da ausência de um regimento a ser aplicado em “todo o Estado do Brasil”. Em 1809, mais um Alvará é promulgado pelo príncipe regente para retornar a condução da política de terras.

Neste sentido, consoante com o que expõe Motta (2004), Silva (1996) afirma também que inicialmente as concessões de terras da Coroa eram feitas gratuitamente ao donatário, que as devia distribuir posteriormente, através de resoluções e alvarás. Determinou-se que as terras concedidas ficassem condicionadas à sua ocupação e utilização produtiva, e que, caso não houvesse essa produtividade, a Coroa cancelava a concessão e retomava as terras, que

depois deveriam ser redistribuídas. Entretanto, a Coroa enfrentou, tal como alegou Motta (1998) *apud* Motta (2004, p. 6) ao menos três problemas referentes às Sesmarias:

O primeiro era que a implantação de um instituto jurídico, criado para promover o cultivo, era utilizado para assegurar a colonização. Nas terras coloniais, a questão não se resumia à necessidade de aproveitamento das terras, mas implicava fundamentalmente ocupar e explorar estas terras, dominá-las enquanto área colonial. Em segundo lugar, a obrigatoriedade e o incentivo ao cultivo estimulavam o crescimento de categorias sociais estranhas aos sesmeiros. Muitos deles, por exemplo, preferiram arrendar suas terras ou parte delas a arrendatários que, muitas vezes, sublocavam parcelas de terras a pequenos lavradores. A delegação de poder que acompanhava a prática dos grandes arrendamentos não só permitia o surgimento de uma nova categoria social - o grande arrendatário - como colocava obstáculos ao trabalho da Coroa de verificar o cumprimento da exigência do cultivo e da demarcação de terras. Em terceiro lugar, a incapacidade da Coroa de efetivamente controlar o cumprimento de suas exigências estimulava o crescimento da figura do posseiro, ou seja, aquele que se apossava de terras, pretensa ou realmente devolutas.

Nota-se, nesse contexto, que na maior parte das vezes, diante da objetividade maior que era gerar excedentes econômicos para a metrópole, a Coroa acabava por não mais impor limites à apropriação territorial. Portanto, embora tenha havido um intento em promover a utilização social da terra por meio das sesmarias, seu fracasso acabou resultando na criação de latifúndios em sua maioria improdutivos. Conforme expõe Guimarães (2011, p. 70) a distribuição de sesmarias se dava de forma injusta, uma vez que “os limites impostos se afastavam da classe de nobres e plebeus ricos que eram considerados “‘homens bons’ de qualidades ou de posses, únicos, por sua condição, a merecerem o dignificante título de senhores da terra”

Marques (2007, p. 24) ao contrário de Guimarães (2011), Silva (1996) e Motta (2004), afirma que esse regime foi também benéfico para o Brasil, uma vez que: “a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do país, que se consolidou com dimensões continentais”. Entretanto, apesar de, em parte, terem sido benéficas, o próprio Marques (2007) assevera que as sesmarias, aos olhos do governo português, trouxeram mais malefícios que benefícios, tanto que as extinguiu.

O período sesmarial estendeu-se até o início do século XIX, quando em julho de 1822, por meio de resolução, findou-as. Essa resolução instaurou um novo regime, o Regime de Posses, o qual se pretende discutir de maneira mais detalhada na subseção que se segue.

2.2 A ESTRUTURA FUNDIÁRIA NO BRASIL-IMPÉRIO FACE À RESOLUÇÃO Nº 76/1822

A resolução nº 76/1822 foi de fundamental importância para a revolução da estrutura agrária brasileira, uma vez que esta, conforme explicita o próprio documento, manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral Constituinte. De acordo com Guimarães (2011, p.77) essa resolução foi:

o reconhecimento de uma situação insuportável, cujas consequências poderiam de tal modo agravar-se a ponto de constituírem uma ameaça à propriedade latifundiária. Referimo-nos a um acontecimento da maior significação para a história do monopólio da terra do Brasil: a ocupação, em escala cada vez maior, das terras não cultivadas ou devolutas, por grandes contingentes da população rural.

Dessa maneira, foi devido à escala cada vez maior de posseiros e ocupantes das terras devolutas, ou seja, as terras que não estão incorporadas ao domínio privado nem têm uma destinação a qualquer uso público, que se apressaram a decadência da instituição das sesmarias, obrigando a Colônia a tomar atitudes para defender os privilégios da propriedade latifundiária.

Com a interrupção do sistema de concessões sesmarias pela Resolução nº 76, de 17/07/1822, quase dois meses antes da independência política do Brasil, a situação fundiária que estava toda imersa em situações jurídicas irregulares e extravagantes, passou a ser omissa. Foi, portanto, um período de abandono e abdicação das responsabilidades fundiárias.

Diante de tudo isso, hoje, como em 1822, torna-se indispensável regulamentar adequadamente o acesso à propriedade da terra. Mas essa providência está sendo procrastinada porque não se consegue forças suficientes para derrotar os setores interessados na permanência da mesma estrutura fundiária que marcava a apropriação da terra na Colônia. Portanto, apesar desse regime remontar os tempos de origem do Brasil, de acordo com Oliveira (2013b, p. 67) “a estrutura fundiária brasileira herdada do regime das capitâneas/sesmarias muito pouco foi alterada ao longo dos 400 anos de história do Brasil”.

Nesse contexto, após esse vácuo legislativo e com o intuito de buscar novas soluções para os problemas fundiários do Brasil Império, promulgou-se então, em 18 de setembro de 1850, a Lei nº 601 Euzébio de Queiroz, também conhecida como Lei de Terras, a qual se pretende analisar na subseção que se segue.

2.3 A “LEI DE TERRAS” (1850–1891)

Dispondo sobre as terras do Império, a Lei nº. 601, de 1850, versa que:

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra.

Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes.

Consoante ao texto legal de que se cuida, Stédile (2011, p. 22-23) afirma que o que caracterizou a Lei de Terras foi a implantação da propriedade privada das terras no Brasil. Nas palavras do autor, essa lei “proporciona fundamento jurídico à transformação da terra – que é um bem da natureza e, portanto, não tem valor, do ponto de vista da economia política – em mercadoria, em objeto de negócio, passando, portanto, a ter preço”. Desse modo, o acesso à terra só passou a ser possível através da compra/venda com pagamento em dinheiro.

Fundando-se a propriedade privada da terra, essa Lei reforçou ainda mais a estrutura agrária concentradora, excluindo a possibilidade de acesso à terra àqueles que não tinham condições de compra da propriedade, agora privada. Segundo Silva (1981, p. 10), com a proibição do tráfico negreiro em 1850, a Lei de Terras foi uma importante manobra para a constituição do mercado de trabalho, isso porque:

Enquanto a mão-de-obra era escrava, o latifúndio podia até conviver com terras de "acesso relativamente livre" (entre aspas porque a propriedade dos escravos e de outros meios de produção aparecia como condição necessária para alguém usufruir a posse dessas terras). Mas quando a mão de obra se torna formalmente livre, todas as terras têm que ser escravizadas pelo regime de propriedade privada. Quer dizer que se houvesse homem “livre” com terra “livre”, ninguém iria ser trabalhador dos latifúndios.

Nota-se, portanto, que a instauração da propriedade privada foi uma solução encontrada pela elite brasileira para manter inalterada a estrutura agrária, impedindo o acesso à terra aos trabalhadores e escravos agora libertos. Consoante com Silva (1981), Stedile (2011, p. 23) assevera que “A Lei n. 601, de 1850, foi então o batistério do latifúndio no Brasil. Ela regulamentou e consolidou o modelo da grande propriedade rural, que é a base legal, até os dias atuais, para a estrutura injusta da propriedade de terras no Brasil”

Na mesma perspectiva dos autores, Miralha (2006, p. 154) considera que, com a Lei de Terras passou-se “do cativo do homem, escravo, para o cativo da terra”. Desse modo, segundo o autor, a terra no Brasil a partir dessa lei era restrita a quem tinha condições de pagá-las, e esse não era o caso nem dos escravos, prestes a serem libertos, e nem dos imigrantes colonos, que vieram para trabalhar nas lavouras de café.

Com isso, nota-se que, a maioria dos doutrinadores enfatizaram apenas a concentração de terras como consequência da Lei n 601 de 1850. Ao contrário, Silva (1997) *apud* Fleury (2015) reconhece que apesar da Lei de 1850 ter tornado restrito o acesso à terra, essa poderia gerar resultados positivos no que correspondesse à democratização ao acesso à terra, ao tentar promover uma relação formal entre o poder público e os proprietários de terra. Apesar dessas observações de seus benefícios, é razoável afirmar que os danos que esta desencadeou parecem ser muito maiores.

Ainda carregando os efeitos perversos da Lei de 1850, no período subsequente, entre 1889 até 1945, a questão agrária foi posta em segundo plano. Nesse contexto, do ponto de vista legal, esse período não é significativo para análise sobre a formação da propriedade, até 1946, quando se inicia a fase de redemocratização e volta à tona a questão agrária, com a Constituinte de 1946, a qual se discutirá seguir.

2.4 A CONSTITUINTE DE 1946

No embalo do desejo popular por reformas, a Constituinte de 1946, assunto pelo qual perpassa esse capítulo, ao ser instituída, introduziu em seu ornamento, uma lei que poderia tornar legítima a distribuição justa da posse da terra, assim como conceder oportunidade a todos. Segundo Stédile (2011, p. 18) foi nessa Constituinte:

que pela primeira vez se falou na necessidade de uma reforma agrária, ou seja, defendeu-se a tese de que a propriedade das terras no Brasil estava nas mãos de uma minoria, e que isso constituía grave problema, pois impedia o progresso econômico do meio rural, a distribuição de renda e a justiça social

Nesse contexto, a constituinte de 1946 foi considerada um marco para com as questões agrárias, uma vez que além de lançar olhar para essas questões, tal como afirmou Stédile (2011), foi também a primeira a apresentar em seu texto a exigência de cumprimento da

função social da propriedade, impondo às desapropriações, contudo, o pagamento de prévia e justa indenização em dinheiro. (Art 5º - XV, CONSTITUINTE DE 1946)

Apesar de a maioria dos membros dessa assembleia eleita democraticamente serem representantes dos tradicionais proprietários de terras, ou seja, da classe conservadora, alguns faziam parte da bancada comunista.

Nesse contexto, Prestes, militar e político comunista brasileiro, em seus discursos enfatizou, de maneira recorrente, a reforma agrária. Segundo Stedile (2012, p. 21), o político afirmava que: “sem uma redistribuição da propriedade latifundiária, ou em termos mais precisos, sem uma verdadeira reforma agrária, não é possível debelar grande parte dos males que nos afligem” Palavras premonitórias que se mantêm atuais, demonstrando não só a postura da bancada comunista na Constituinte de 1946, mas um fato enfrentado pela maioria dos movimentos sociais nos dias de hoje.

Tendo em vista não ser o objetivo desse capítulo abordar a multiplicidade de questões levantadas pela bancada comunista durante sua atividade parlamentar, cabe assinalar apenas que a atuação do PCB na Constituinte de 1946 contribuiu para dar início à reflexão acerca da questão agrária e da concentração de terras no Brasil, reforçada posteriormente pelo Estatuto da Terra, a ser tratado subsequentemente.

2.5 ESTATUTO DA TERRA: LEI Nº 4504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964

Tanto no meio rural, como no político, 1964 foi um ano significativo. No que tange às políticas públicas a favor da Reforma Agrária no Brasil, também houve acontecimentos representativos, como a aprovação do Estatuto da Terra. Nesse contexto, essa subseção pretende discutir a Lei nº 4504 de 1964, apelidado Estatuto da Terra. Além disso, tendo em vista sua extensão, pretende-se enfatizar apenas suas principais normativas e objetivos que auxiliarão na compreensão do objetivo maior dessa monografia, que é o Plano Nacional de Reforma Agrária.

O Estatuto da Terra foi um importante marco para o Direito Agrário Brasileiro, uma vez que, conforme é corrente entre os jus-agrарistas brasileiros, foi a partir dele que o Direito Agrário passou a existir como uma disciplina autônoma, desgarrando-se do Direito Civil, possuindo, então, um corpo doutrinário próprio.

Essa importância se deve ainda, pois o ET tratou-se da primeira lei que deu diretrizes para a realização de uma reforma agrária, definida nos seguintes termos:

Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (Lei nº 4.504, Art.1º §1º).

Esse Estatuto pretendia assegurar a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra. O texto, que saiu no Congresso Nacional sob o n. 4.504 foi objeto de acirradas discussões. Silva (1982) ao realizar uma célebre e minuciosa análise do ET afirma que, considerado por alguns a “melhor lei de Reforma Agrária da América Latina”, acendeu as esperanças do campesinato brasileiro de que a reforma agrária de fato aconteceria.

Dentre algumas das contribuições do ET, podemos destacar a definição do conceito de “função social da terra” a que deve se enquadrar e satisfazer os imóveis rurais:

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

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: 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 cultivem.

Diante do texto transcrito, evidencia-se que o ET fixa a forma de cumprimento da função social, de modo que possui em sua redação o advérbio de modo “simultaneamente”, que exige que a propriedade rural cumpra o conjunto de todos os requisitos supracitados. Nesse sentido, a par deste entendimento, a propriedade rural deve cumprir a sua função social, uma vez que ao explorar eficientemente, possa contribuir para o bem-estar não apenas do titular deste direito, mas também assegurar a preservação adequada do meio ambiente, manutenção de justas relações de trabalho, de forma a garantir a justiça social a toda coletividade.

Uma outra importante inovação do ET foi a constituição do instituto de desapropriação para fins de Reforma Agrária. No Título II - Da Reforma Agrária, Capítulo I - Dos Objetivos e dos Meios de Acesso à Propriedade Rural, artigo 18 da lei, conceitua-se a desapropriação social da seguinte maneira:

Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim: a) condicionar o uso da terra à sua função social; b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade; c) obrigar a exploração racional da terra; d) permitir a recuperação social e econômica de regiões; e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação,

demonstração e assistência técnica; f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural. (ET, 1964)

Nota-se que, conforme versa esse artigo, o acesso à propriedade rural será promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, por meio da desapropriação por interesse social, caso a propriedade não cumpra sua função social. Além disso, o ET dispõe ainda sobre as propriedades insuscetíveis de desapropriação, quais sejam, os minifúndios e latifúndios, as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, as áreas que apresentem elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros, dentre outras.

Nesse contexto, o ET fez uma classificação para cada tipo de imóvel rural, sujeitando-os a desapropriações conforme sua qualidade e tamanho. Nessa classificação, constava um sistema de cadastro para imóveis rurais de acordo com um módulo de propriedade. Seriam quatro: propriedade familiar, minifúndio, empresa rural e latifúndio (MARQUES, 2007)

Portanto, de acordo com o art. 4º da referida lei, entende-se por propriedade familiar, o imóvel rural que, explorado pelo agricultor e sua família, garanta-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração. O minifúndio é, por sua vez, o imóvel rural de área e possibilidades inferiores as da propriedade familiar. A empresa rural, conforme expressa esse mesmo art., é considerada o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico. Por último, por latifúndio, entende-se que é o imóvel rural que possui área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural e é mantido inexplorado ou inadequadamente explorado em relação às suas possibilidades.

Tanto quanto os minifúndios, que são nocivos à economia rural, os latifúndios são combatidos por não cumprirem sua função social, considerando-se, portanto também perniciosos. Nesse contexto, quando se trata principalmente de latifúndios de grande extensão, nota-se maior condenação, uma vez que esses contribuem para a manutenção de uma estrutura fundiária de concentração, seja de terras ou de riquezas.

Diante do exposto no ET, vale ressaltar que sua influência foi tão grande que o conceito de função social da terra e desapropriação por interesse social foi transcrito quase que integralmente para a Constituição Federal de 1988. Entretanto, de acordo com Silva (1981, p.38) o ET constitui-se ainda como um sonho, na medida em que:

Segundo as informações prestadas pelos próprios fazendeiros ao INCRA, há um desrespeito generalizado a essa legislação, especialmente no que se refere aos contratos de arrendamento e parceria. Assim, por exemplo, arrendatários e parceiros são obrigados a vender a sua produção ao proprietário, a se abastecer nos armazéns deste, a prestar serviços gratuitos aos proprietários, etc. Acontece que todas essas cláusulas são proibidas expressamente pela lei.

Assim sendo, é aceitável admitir que apesar do Estatuto, de alguma maneira, ter trazido efeitos positivos como a possibilidade de o Estado brasileiro exercer a autonomia de utilizar meios para desapropriar terras por motivos sociais, este não foi, tal como atesta Silva (1981), efetivamente aplicado, como não o é até nos dias de hoje.

Diante de tudo isso é interessante concluir que houve desde a época colonial até o período da elaboração do ET uma evolução no que se refere à questão fundiária brasileira. No entanto, tal como ilustra Prado Jr (1979, p.14):

no que se refere à política agrária na perspectiva política geral do país, de introduzir, estender e desenvolver nas relações de produção e trabalho rural, novas e aperfeiçoadas situações capazes de assegurar à população rural, nas circunstâncias do país, condições de trabalho, subsistência e atividades em geral que lhes proporcionem um padrão de vida condizente com os níveis humanos de nossos dias, o que não é positivamente o caso.

Nota-se, portanto, que, consoante com o que alega o autor, apesar de ter havido um avanço e o acesso à terra a todos ter se tornado um debate, começando a se instaurar políticas fundiárias e a se pensar em Reforma Agrária, não observou-se, de fato, com essas políticas uma implementação igualitária de terras e melhorias no que diz respeito às relações de trabalho e às condições de vida da população rural.

3 A QUESTÃO AGRÁRIA E AS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA A PARTIR DE 1985

No decorrer de todo o período democrático, muitas foram as políticas agrárias que se desenvolveram nos mais variados governos. Tendo em vista essas políticas e sua influência para a caracterização da estrutura agrária no Brasil atual, esse capítulo pretende discutir os efeitos dessas políticas para a concentração fundiária e para a luta pela terra. Além disso, objetiva, para auxiliar na compreensão de tais políticas, discutir os conceitos e questões concernentes a definição de questão agrária e reforma agrária.

Desse modo, nele será analisado, em detalhe, os meios, objetivos e resultados do I Plano Nacional de Reforma Agrária de 1985, as propostas e resultados da reforma agrária dos governos que se seguiram ao I PNRA, incluindo o II PNRA, implementado pelo primeiro governo Lula (2003-2006) e as contribuições da Constituição de 1988.

Diante disso, como percurso metodológico do capítulo, realizou-se inicialmente um levantamento de textos que compreendem a questão agrária no período delineado. Em seguida, fez-se uma análise de políticas públicas agrárias que mais influenciaram a estrutura agrária nessa época. Após isso, para melhor compreensão do assunto, deliberou-se organizar as subseções tendo em vista as discussões acerca das definições de questão agrária e reforma agrária, e, posteriormente, os períodos de vigência de cada política fundiária da época recortada (a partir de 1985). Tem-se, portanto, na primeira seção reflexões sobre a questão agrária e a reforma agrária no Brasil, bem como as diferentes perspectivas conceituais presentes na literatura até então existente. À *posteriori*, as subseções compreenderão o período das políticas analisadas, que abarcam na primeira seção I Plano Nacional de Reforma Agrária (1985), na segunda a Constituição de 1988 e por fim o II Plano Nacional de Reforma Agrária (2003).

3.1 DIREITO AGRÁRIO, REFORMA AGRÁRIA: ALGUMAS NOÇÕES

Considerando a afinidade do Direito agrário com outros ramos do direito, sua relação com o Direito Penal quando trata da usurpação, com o Direito processual quando se refere aos litígios judiciais entre os proprietários e arrendatários rurais, e com o Direito Constitucional e Civil, Optiz e Optiz (2014, p. 60) define esse ramo do direito como sendo “o conjunto de normas jurídicas concernentes ao aproveitamento do imóvel rural”.

Na mesma linha de pensamento de Optiz e Optiz (2014), Antonio Vivanco (*apud* MARQUES, 2007, p. 6), importante teórico agrarista, elabora a seguinte definição de direito agrário: “Direito Agrário é o ordenamento jurídico que rege as relações sociais e econômicas, que surgem entre os sujeitos intervenientes na atividade agrária”. No entanto, apesar da convergência dos conceitos estabelecidos pelos autores, percebemos que várias são as definições dadas a esse ramo do direito, conforme traz Marques (2007).

Tendo em vista as definições de Direito Agrário, tanto de Optiz e Optiz (2014) como de Vivanco (*apud* MARQUES, 2007), podemos observar que essas dão centralidade a atividade agrária e aproveitamento do imóvel rural como objeto do Direito Agrário. Desse

modo, assim conceituado, o Direito Agrário corresponde à função social da propriedade rural e seu objeto resulta de toda ação humana orientada no sentido de produção, contanto com a participação ativa da natureza, que deve ser então preservada.

Nesse contexto, a questão agrária se situa, sem dúvida, entre os temas mais importantes do Direito Agrário Brasileiro. Desse modo, diversas são as perspectivas e as formas para analisar e estudar a questão agrária, no geral, e no Brasil, em particular. Diante disso, essa subseção propõe discutir alguns dos conceitos e abordagens sobre essa temática, trabalhada pelos mais variados autores.

De acordo com Marques (2007) do ponto de vista etimológico, reformar advém de *reformare* (*re + formare*) que significa dar nova forma, refazer, melhorar, transformar. Nesse contexto, pode se perceber que a preocupação primordial da Reforma Agrária está interligada a transformação e reformulação da estrutura agrária, especialmente por meio de uma melhor distribuição de terras.

O próprio ET trata de definir Reforma Agrária em seu § 1º do art. 1º, como sendo “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”. Nota-se que não basta, segundo a definição do ET, uma simples distribuição de terras, mas também uma melhor distribuição, com base na igualdade da posse de terras e direitos.

Nessa mesma linha, o Estatuto versa, em seu art. 16, acerca dos objetivos da Reforma Agrária:

estabelecer um sistema de relações entre o homem, à propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Consoante com o texto legal de que se cuida, percebemos que a Reforma Agrária não se relaciona somente a distribuição igualitária de terras, mas também com a garantia de melhores condições de vida ao trabalhador do campo. Nessa perspectiva, portanto, a aplicação do instituto da reforma agrária visa à modificação de uma estrutura, determinada historicamente, na qual os camponeses lutam pelo acesso à terra.

Alinhada a esses objetivos explícitos no ET de 1964 e conforme expõe o sítio do INCRA <<http://www.incra.gov.br/reformaagraria>>, na prática, a reforma agrária proporciona: desconcentração e democratização da estrutura fundiária; produção de alimentos básicos;

geração de ocupação e renda; combate à fome e à miséria; interiorização dos serviços públicos básicos; redução da migração campo-cidade; promoção da cidadania e da justiça social; diversificação do comércio e dos serviços no meio rural e democratização das estruturas de poder.

Para se atingir esses objetivos, segundo Stedile (2013, p. 52-53):

Uma reforma agrária no Brasil não pode deixar de considerar com prioridade a linha do desenvolvimento camponês. O que significa a distribuição da terra dos latifúndios sob forma familiar, para exploração familiar. [...] Mas a reforma agrária, nas atuais condições brasileiras, deverá ter, ao meu ver, uma outra linha paralela à do desenvolvimento camponês: a linha da transformação das grandes empresas agrárias, plantacionistas e pecuárias, já tecnicamente unificadas, em grandes explorações coletivizadas: cooperativistas ou estatais.

Percebe-se, tal como expõe o autor, que os critérios para que ocorra uma reforma agrária camponesa-popular anti-latifundiária compreendem não somente a mobilização e desenvolvimento camponês, mas a transformação das grandes empresas agrárias, uma vez que o agronegócio, muitas vezes, bloqueia e protege as terras improdutivas para uma futura expansão dos seus negócios, travando a obtenção de terras para a Reforma Agrária.

Cabe ressaltar que tal posição acerca das questões agrárias não é unânime. Em contraposição ao entendimento de estudiosos como Stédile (2011, 2012, 2013), Prado Jr (1979) e outros, muitos autores alegam que hoje a reforma agrária não é mais necessária, pois, de acordo com os mesmos a agricultura brasileira se modernizou, de modo que os agricultores familiares devem estar a serviço do capital, se integrando às agroindústrias. Dentre os estudiosos que defendem essa perspectiva destacam-se Müller (1994) e Graziano Neto (1994, p. 294). Este último manifesta a sua posição crítica à reforma agrária, ressaltando que:

primeiro, inexistente farta disponibilidade de terras ociosas para programas de redistribuição agrária no Brasil. Segundo, mesmo que houvesse abundância de terras, não haveriam tantos interessados nos lotes. Terceiro, mesmo com terras ociosas e pretendentes certos, um programa dessa natureza não teria a eficácia desejada, deixando insolúvel o problema da miséria no país.

Dessa maneira, Graziano Neto (1994) defende equivocadamente que a distribuição de terras pela desapropriação de latifúndios improdutivos certamente será pequena, uma vez que o número de terras ociosas inexistente no Brasil. No entanto, cabe destacar que tal argumento se torna inválido, atualmente, na medida em que se considera dados destacados pelo INCRA:

Tabela 1 – Evolução da Concentração da Propriedade da Terra no Brasil Medida pelos Imóveis – 2003/2010

Classificação Imóveis	2003			2010			Crescimento da área por setor 2010/2003
	Número	Área (há.)	Peso s/ área total	Número	Área(há.)	Peso s/área total	
1. Minifúndio	2.736.052	38.973.371	9,3%	3.318.077	46.684.657	8,2%	19,7%
2. Pequena Propriedade	1.142.937	74.195.134	17,7%	1.338.300	88.789.805	15,5%	19,7%
3. Média Propriedade	297.220	88.100.414	21,1%	380.584	113.879.540	19,9%	29,3%
4. Grande Propriedade	112.463	214.843.865	51,3%	130.515	318.904.739	55,8%	48,4%
a) Improdutiva	58.331	133.774.802	31,9%	69.233	228.508.510	(40,0%)	71,0%
b) Produtiva	54.132	81.069.063	19,4%	61.282	90.396.229	(15,8%)	11,5%
5. Total- Brasil	4.290.482	418.456.641	100%	5.181.645	571.740.919	100%	36,6%

Fonte: Cadastro do INCRA – Classificação segundo dados declarados pelo proprietário – e de acordo com a Lei Agrária/93.

As grandes propriedades improdutivas são as passíveis de desapropriação segundo a Lei. Portanto, os dados demonstram que no ano de 2010 havia no Brasil 69.233 imóveis rurais que totalizam 228 milhões de hectares que eram improdutivo e, portanto, passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, contrastando com o que afirmava Graziano Neto, em 1994.

Diante disso, percebemos que entender os estudos e conceitos correlatos à questão agrária não é tarefa fácil, uma vez que há muitas divergências doutrinárias, tanto no que concerne às definições de Reforma Agrária, quanto à sua necessidade, ou não.

Nesse contexto, a subseção que se segue pretende, nessa mesma diretriz, esclarecer e discutir as diversas políticas instauradas em diversos governos, que muitas vezes, fracassaram. Dentre essas políticas, pretende-se dar ênfase ao I Plano Nacional de Reforma Agrária e suas vicissitudes, bem como as demais iniciativas de Reforma Agrária após Constituição Federal de 1988, como a Lei n. 8.629/93 e o II Plano Nacional de Reforma Agrária.

3.2 O I PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA DE 1985

3.2.1 Objetivos e metas

O I Plano Nacional de Reforma Agrária foi criado em 1985, com proposta do MIRAD/INCRA apresentada em um documento de 69 páginas que chamou a atenção de diversos setores da sociedade brasileira, uma vez que continha alguns pontos que causaram polêmica, como a desapropriação de terras por interesse social.

O PNRA, conforme expõe o próprio texto, pretendia garantir a aplicação do Estatuto da Terra. De acordo com Silva (1985, p 77) além de propiciar uma distribuição igualitária de terras, o plano pretendia “garantir a realização socioeconômica e o direito de cidadania do trabalhador rural”. Dessa forma, em consonância com as diretrizes gerais de ação do Governo da Nova República e à sombra do ET, o I PNRA estabeleceu seus objetivos:

Geral:

Promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, adequando-a às exigências de desenvolvimento do País através da eliminação progressiva do latifúndio e do minifúndio, de modo a permitir o incremento da produção e da produtividade, atendendo, em consequência, os princípios de justiça social e o direito de cidadania do trabalhador rural.

Específicos:

- a) contribuir para o aumento da oferta de alimentos e de matérias-primas, visando ao atendimento prioritário do mercado interno;
 - b) possibilitar a criação de novos empregos no setor rural, de forma a ampliar o mercado interno e diminuir a subutilização da força de trabalho;
 - c) promover a diminuição do êxodo rural, procurando atenuar a pressão populacional sobre as áreas urbanas e os problemas dela decorrentes;
 - d) contribuir para aumentar os benefícios sociais proporcionados pelas inversões públicas direta ou indiretamente relacionadas com o desenvolvimento do setor rural;
 - e) promover a paz social no meio rural, mediante a erradicação dos focos de tensão.
- Tais objetivos condicionarão a elaboração dos Planos Regionais de Reforma Agrária. (INCRA, 1985, p.11)

Além dos objetivos supracitados, o plano tinha metas ambiciosas de assentamento de 7,1 milhões de trabalhadores rurais em 15 anos. Adicionada a essa meta, também estava em cálculo o número de hectares de terras correspondentes acopladas a essas medidas. Em quatro anos, esperava-se assentar 1.400.000 famílias em áreas que correspondiam a 43.090.000 hectares de terras (INCRA, 1985). Para efeito de alcance das metas almejadas pelo plano, o processo de execução da Reforma Agrária seria orientado de acordo com um conjunto de Programas que assumem funções e graus hierárquicos diferentes, conforme discutirá a subseção que se segue.

3.2.2 Os programas

Os programas contidos no I PNRA eram: um básico, três complementares e quatro no que concerne a algum tipo de apoio, conforme ilustra o quadro seguinte:

Quadro 1 – Programas previstos no I PNRA da Nova República

Natureza dos programas	Denominação
- Básico	- Assentamento de Trabalhadores Rurais
- Complementar	- Regularização Fundiária
	- Colonização
	- Tributação da Terra
- Apoio	- Cadastro Rural
	- Estudos e Pesquisas
	- Apoio Jurídico
	- Desenvolvimento de Recursos Humanos

Fonte: Incra (1985, p.22)

O programa básico, que se refere aos assentamentos dos trabalhadores rurais, se caracterizava por fazer de fato a reforma agrária, democratizando o acesso à terra por meio de assentamentos de trabalhadores rurais. Além disso, pretendia substantivar, primordialmente, as ações de desapropriações por interesse social ou outras formas que possibilitassem o acesso à propriedade rural. Cumpre assinalar, ainda, que estava o Programa Básico fundamentado no seguinte trinômio operativo (INCRA, 1985, p. 23): 1) Oferta de terras; 2) Promoção das condições de uso; 3) Organização do trabalhador.

O segundo tipo de programa contemplado no I PNRA eram os complementares: Regularização Fundiária, Colonização e Tributação da terra. A readequação de instrumentos jurídicos da regularização fundiária visava corrigir as distorções que foram causadas pelas transferências irregulares de áreas tituladas a terceiros.

A colonização era o segundo item do programa inserido no eixo dos Programas Complementares. O objetivo conhecido da colonização era fazer com que o Poder Público estimulasse a ocupação de espaços vazios proporcionando às famílias facilidades no entorno à suas instalações, e também tentava estabelecer proximidade com centros agrícolas e de

serviços a serem demandados. Cabe ressaltar ainda que, segundo o plano, as terras, objeto das ações da colonização oficial, seriam preferencialmente públicas federais ou estaduais.

Além disso, esse programa pretendia restabelecer a tributação da terra, através de várias medidas que, inclusive, permitissem o real e correto lançamento e cobrança do ITR, da Taxa de Serviços Cadastrais e das Contribuições Sindicais. Vê-se a seguir as principais diretrizes estabelecidas no Programa Complementar de Tributação da Terra (INCRA, 1985, p. 29):

1ª – Inscrever os débitos ITR em dívida ativa, iniciando a cobrança executiva pelos maiores devedores.

2ª. – Envolver as administrações municipais, diretamente interessadas nos resultados da arrecadação, revendo, sempre que necessário, os convênios ora existentes, e motivando-as para a utilização preferencial desses recursos em projetos de Reforma Agrária.

4ª. – Promover, em articulação com a Secretaria da Receita Federal e do Ministério da Fazenda, o cruzamento dos dados do INCRA com os da cédula G, do Imposto de Renda, objetivando a fiscalização dos imóveis rurais e a revisão do lançamento do ITR, evitando a sonegação fiscal.

5ª. – Atualizar a base de cálculo do ITR, possibilitando a efetiva taxação da propriedade rural mal explorada

Quanto aos programas de apoio, com funções eminentemente adjetivas e supletivas, representavam uma das vertentes responsáveis pela viabilidade do processo, como o são os Programas de Cadastro Rural e de Desenvolvimento de Recursos Humanos. Nesse sentido, as atividades de cadastro deveriam, de acordo com o plano, serem redirecionadas objetivando utilizar integralmente o Sistema Nacional de Cadastro Rural como instrumento de apoio à Reforma Agrária. Quanto aos programas de Apoio Jurídico, de Desenvolvimento de Recursos Humanos e de Estudos e Pesquisas, o Jurídico exerceria a tarefa de democratizar o acesso aos serviços institucionais para aqueles que quisessem defender seus interesses, ou seja, um serviço prestado pelo Estado ao meio rural, na busca de uma maior justiça social.

Diante de tudo isso, notamos que apesar das metas e estratégias de ação elaborados no I PNRA, muitos, senão quase todos de seus objetivos não foram alcançados, uma vez que o latifúndio, o êxodo rural e a violência no campo ainda são questões atualmente presentes, depois de mais de 30 anos de elaboração do I PNRA. Nesse sentido, o governo Sarney (1985-1989) apresentou-se impermissivo a reestruturação agrária que contemplava as diretrizes do plano e as metas cumpridas ficaram aquém do resultado esperado.

Com essa derrota do PNRA e com o desempenho tímido no número de famílias assentadas, o outro momento para garantir instrumentos para viabilizar a Reforma Agrária no país foi a Assembleia Constituinte de 1988, da qual tratará a próxima seção.

3.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 dedica-se a questão agrária no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, o Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, artigos 184 a 191. Desse modo, a CF de 1988 insere a reforma agrária e a política agrícola e fundiária em capítulo próprio, discutindo acerca de alguns princípios concernentes a essa temática. Dentre esses princípios destaca-se a desapropriação da propriedade para fins de Reforma Agrária, da qual cuida o art. 184:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Nota-se que, conforme versa o artigo 184, a Constituição condicionou a desapropriação de terras para fins de Reforma Agrária ao não cumprimento da sua função social. Assim como já delineado no ET, uma propriedade cumpre sua função social, tal como expõe o art. 186, quando além de explorar eficientemente, contribua para o bem-estar não apenas do titular deste direito, mas também assegure a preservação adequada do meio ambiente, manutenção de justas relações de trabalho, garantindo a justiça social a toda coletividade.

Tendo em vista esses requisitos para a desapropriação do imóvel rural, a Carta Magna definiu ainda em seu art. 185, as propriedades insuscetíveis de desapropriação:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva

Ao analisar o texto constitucional acima, é possível perceber um aparente conflito entre a redação do art. 185 e 186, uma vez que uma propriedade rural pode ser produtiva, mas não cumprir sua função social. Lembro que, a função social da propriedade é cumprida, quando atende simultaneamente aos requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Desse modo, de acordo com o que versa o art. 185, apenas a produtividade é requisito para a desapropriação.

Nesse contexto, a própria Constituição parece dar prioridade ao aspecto econômico do imóvel rural, de forma que a propriedade avaliada como produtiva, embora descumpra os requisitos estabelecidos no art. 186, ainda assim não pode ser objeto de desapropriação. Insta destacar ainda, a partir do texto constitucional exposto, que para além da produtividade, o proprietário de uma única propriedade rural pequena ou média não é suscetível a desapropriação.

Uma crítica que os doutrinadores, bem como os juristas contemporâneos tem tido, acerca da matéria, diz respeito ao caráter impositivo ou forçado do ato da desapropriação. Conforme destaca Marques (2007, p. 139) essa “não passa de uma transferência forçada da propriedade, do particular para o Poder Público, tendo por recompensa o direito à indenização, para atender interesse de uma comunidade, que se sobrepõe ao interesse individual”.

Ademais, com o intuito de se estabelecer disposições específicas sobre o processo de desapropriação de imóvel rural, criou-se a Lei Complementar n. 76/93, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Dessa forma, essa LC regulamenta o art. 184, § 3º, da CF/88, estabelecendo o processo judicial da desapropriação para fins de reforma agrária e especificando o procedimento contraditório especial.

Cabe ressaltar ainda que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é de competência privativa da União, na dicção do art. 184 da Constituição Federal, repisada no art. 2º da LC 76/93: “a desapropriação de que trata esta lei Complementar é de competência privativa da União e será precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária.”

Consoante com o exposto, e em se tratando de competência privativa, é possível à União, por meio de lei complementar e do art. 22, parágrafo único, da CF/88 (que rege sobre

as competências privativas da União) delegar aos Estados e ao Distrito Federal parte dessa competência, para que possam legislar sobre temas regionais específicos relacionados à matéria.

Cabe ressaltar ainda, no que tange a desapropriação, que o não cumprimento do disposto no artigo 186 prevê a usucapião, da qual trata o art. 191:

Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Tendo como base o texto constitucional citado, podem-se verificar os requisitos cruciais que devem ser observados na usucapião agrária, tal como já previa o artigo 1º da Lei nº 6.969/81. Dentre esses requisitos, o art. 191 versa que para a aquisição por usucapião agrária, o sujeito do direito deve: 1) não ser proprietário de imóvel rural ou urbano; 2) possuir o imóvel como seu por prazo não inferior a cinco anos; 3) que a área não exceda a 50 hectares; 4) que haja produtividade da terra pelo trabalho do possuidor ou de sua família; 5) que tenha na terra moradia.

Nesse contexto, visto que o direito à propriedade rural se fundamenta no cumprimento simultâneo da função social do imóvel rural pressupõe-se que, como preceitua o excerto transcrito acima, o trabalho, ou seja, o exercício de atividades agrárias é primordial no que caracteriza a posse, e desse modo, o possuidor. Dessa maneira, em linhas gerais, para que o possuidor tenha a terra como sua, exige-se a prova de que trabalha no imóvel, exercendo atividades agrárias.

Além disso, para além da desapropriação decorrente do não cumprimento da função social, há a distribuição de terras pelo Estado. Essa distribuição é prevista por lei, uma vez que, de acordo com a Lei n. 4.947/66 e com o art. 188 da CF as terras públicas que se seguem podem ser distribuídas, na ordem prioritária:

- a) as de propriedade da União, que não tenham outra destinação específica;
 - b) as reservadas pelo Poder Público para serviços ou obras de qualquer natureza, ressalvadas as pertinentes à segurança nacional, desde que o órgão competente considere sua utilização econômica compatível com a atividade principal sob a forma de exploração agrícola;
 - c) as devolutas da União, dos Estados e dos Municípios.
- A transferência da propriedade oficial pode-se fazer mediante doação, compra e venda ou reconhecimento de posse antiga dessas terras ou das referidas nas letras b e c (Lei n. 4.947/ 66, art.6º, e CF de 1988, art. 188).

Conforme se pode verificar, o texto constitucional acima versa sobre a exigência de distribuição de terras públicas pelo Estado a trabalhadores rurais. No entanto, apesar do estabelecimento de normas jurídicas referentes a essa distribuição igualitária de terras, muitas vezes o Estado não lança mão da Norma Maior em prol de interesses econômicos e de investimento no privilégio das elites. Nesse contexto, a subseção que se segue pretende discutir as atribuições do II PNRA.

3.4 O II PNRA: CONTINUIDADE E EXPANSÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS

O II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), apresentado à sociedade por Lula em 2003 e cuja equipe de elaboração foi coordenada por Plínio de Arruda Sampaio, procurou retomar a trajetória anunciada pelo I PNRA, propondo “a promoção da viabilidade econômica, da segurança alimentar e nutricional, da sustentabilidade ambiental para garantir o acesso aos direitos e a promoção da igualdade – objetivos integrados a uma perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável.” (INCRA, 2003, p. 15)

De acordo com o texto do II PNRA, pretende-se atingir além dos beneficiários diretos da reforma agrária:

os agricultores familiares, as comunidades rurais tradicionais, as populações ribeirinhas, os atingidos por barragens e outras grandes obras de infra-estrutura, os ocupantes não índios das áreas indígenas, as mulheres trabalhadoras rurais e a juventude rural, e outros segmentos da população que habita os municípios rurais que não se dedicam às atividades não agrícolas, porém a elas diretamente ligados, num universo que chega a cerca de 50 milhões de pessoas.

As diretrizes do II PNRA desdobram-se em metas. Entre as metas para 2003/2006, o II PNRA previa assentar 400 mil famílias, regularizar a posse de outras 500 mil, beneficiar outras 130 mil pelo Crédito Fundiário, além de recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos assentamentos já instalados. Além disso, o plano estimava em 2 milhões o número de novos postos permanentes de trabalho no setor reformado, garantindo assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias dessas áreas.

Os programas do II PNRA condizem com o que propôs o I PNRA, uma vez que pretendia também a criação e o desenvolvimento dos novos assentamentos e a regularização fundiária. Para tanto, a centralidade do II PNRA estava no instrumento de desapropriação por

interesse social para fins de reforma agrária dos latifúndios improdutivos, combinado com a arrecadação de terras públicas e devolutas, a aquisição por meio do Decreto 433/1992, a regularização fundiária e o crédito fundiário.

Após quatro anos, o II Plano Nacional de Reforma Agrária constitui-se apenas em mais uma promessa de governo não cumprida. Segundo Fernandes, Neves, Whitaker et al. (2008, p. 80) “o governo Lula não priorizou a reforma agrária. Apesar de aumentar substantivamente os recursos para a desapropriação e de investir na qualidade dos assentamentos”.

Diante de tudo isso, vê-se muito mais uma proximidade de políticas concernentes ao capitalismo do que para com a questão agrária, uma vez que a questão agrária é tratada, muitas das vezes, como problema inexistente, ou em decadência.

4 ESTRUTURA AGRÁRIA ATUAL DO BRASIL

O debate sobre a questão agrária brasileira tem se intensificado nos últimos anos, e, conforme se pôde perceber nos capítulos antecedentes, não é a primeira vez que esse tema é discutido entre nós. Essas questões, sobretudo, centralizaram e tem centralizado grande parte dos debates, não somente em outras épocas, como o faz também hoje.

Dessa maneira, o modo com que a questão fundiária brasileira ressurgiu atualmente não decorre apenas da maior liberdade com que se pode discuti-la, mas também advém do fato de que esta vem se agravando, tendo em vista a maneira como as relações capitalistas de produção no campo tem se intensificado. Nesse contexto, esse capítulo pretende, além de discutir questões relativas ao modelo agrário atual, abordar as formas de resistência dos trabalhadores na luta pela terra e a intensificação da concentração fundiária. Vale salientar que o período a ser estudado nesse capítulo compreenderá os anos de 2007 a 2017, após o II PNRA.

Para tanto, alinhados aos objetivos do capítulo, realizou-se inicialmente um levantamento de textos que compreendem a questão agrária no Brasil atual. Em seguida, fez-se uma busca das políticas instauradas no período atual, bem como as principais iniciativas no campo agrário. Posteriormente, para melhor entendimento da temática, organizaram-se as seções tendo em vista os assuntos de maior relevância para o período atual. Diante disso, esse capítulo está organizado em três subseções, a saber: *4.1 A questão agrária hoje*, em que se faz um panorama geral acerca da questão agrária no Brasil atual, bem como seus avanços/retrocessos; *4.2 Concentração elevada: uma explicação*, abordando questões relacionadas a motivação do alto índice de concentração de terras no Brasil atual.

4.1 A QUESTÃO AGRÁRIA HOJE

O tema da Reforma Agrária tem ressurgido no debate político-social brasileiro nos últimos dez anos, uma vez que mesmo após a vertente do projeto de Reforma Agrária, as prioridades do Estado sempre colocaram em jogo interesses políticos de uma maioria latifundiária. Nesse contexto, esse capítulo pretende discutir de que maneira a questão agrária é vista atualmente no Brasil, bem como os desdobramentos das políticas elaboradas em 1985 e 2003 para o cenário atual.

Sabe-se que o primeiro governo Lula sinalizou para, finalmente, realizar-se uma reforma agrária massiva e capaz de dar início à reversão da concentrada estrutura fundiária brasileira. No entanto, apesar de alguns resultados satisfatórios nesse período, com o II PNRA, no segundo governo Lula (2007-2010) o processo de distribuição de terras não estava mais em um ritmo acelerado como aconteceu em seu primeiro governo (2003-2006). O quadro 2 ilustra claramente essa questão:

Quadro 2 – Assentamentos de trabalhadores(as) rurais - números oficiais

SR/UF										TOTAL GERAL
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
SR-01/PA	15.723	9.458	5.178	3.088	3.271	3.876	3.810	3.748	120	48.272
SR-02/CE	1.262	608	656	366	335	801	583	411	19	5.041
SR-03/PE	2.104	1.456	448	102	297	633	748	743	63	6.594
SR-04/GO	388	1.247	1.122	275	402	777	1.290	711	13	6.225
SR-05/BA	1.768	2.444	1.022	1.524	273	2.504	2.155	2.702	93	14.485
SR-06/MG	460	1.114	590	379	510	822	370	440	11	4.696
SR-07/RJ	166	219	365	113	92	313	524	129	13	1.934
SR-08/SP	1.397	1.559	1.235	401	486	941	856	413	64	7.352
SR-09/PR	660	275	1.105	637	668	738	320	455	20	4.878
SR-10/SC	257	155	235	190	79	173	353	322	23	1.787
SR-11/RS	885	765	619	391	487	342	430	178	41	4.138
SR-12/MA	7.654	6.290	4.884	2.342	2.677	2.702	3.350	2.613	45	32.557
SR-13/MT	5.307	771	617	695	859	3.289	2.847	3.374	437	18.196
SR-14/AC	1.535	1.259	1.019	1.228	796	414	1.204	583	23	8.061
SR-15/AM	7.139	6.556	3.897	1.329	1.600	1.206	1.688	1.523	12	24.950
SR-16/MS	2.399	3.019	1.449	814	90	357	442	119	43	8.732
SR-17/RO	1.393	723	649	217	1.003	1.193	802	579	100	6.659
SR-18/PB	559	430	477	620	513	474	378	284	283	4.018
SR-	903	1.031	794	226	403	562	736	82	15	

19/RN										4.752
SR-20/ES	293	285	105	182	78	110	73	62	14	1.202
SR-21/AP	1.357	501	708	306	439	921	1.236	637	10	6.115
SR-22/AL	1.999	1.977	422	162	279	149	166	248	1	5.403
SR-23/SE	639	1.404	368	300	214	400	576	600	24	4.525
SR-24/PI	2.279	1.413	1.206	675	1.028	488	591	541	1	8.222
SR-25/RR	924	1.020	943	619	460	520	512	398	30	5.426
SR-26/TO	2.596	2.018	1.367	1.166	1.055	880	1.004	371	21	10.478
SR-27/MB	3.361	2.941	3.116	1.186	2.071	1.639	1.757	2.696	74	18.841
SR-28/DF	3.141	2.527	1.017	614	824	821	651	403	4	10.002
SR-29/MSF	1.378	704	559	528	301	369	472	357	27	4.695
SR-30/STM	231	1.329	3.307	1.346	1.485	1.825	698	295	3	10.519
UA-ALT	-	-	-	-	-	-	1.397	318	39	1.754
TOTAL	70.157	55.498	39.479	22.021	23.075	30.239	32.019	26.335	1.686	300.509

Fonte: <<http://www.incra.gov.br/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria>>.

No contexto do ambiente institucional acima, o Incra, por meio de estatísticas, detectou já em 2010 indícios de agravamento no número de assentamentos no Brasil. Desse modo, segundo o gráfico, notamos que o número de assentamentos começou a declinar, passando de 70,157 em 2008 para 39.479 em 2010.

Pode-se observar ainda, conforme ilustra o quadro, que os assentamentos tenderam a diminuir no decorrer dos anos, chegando a seu pior número em 2016, em que a discrepância com o ano anterior foi alta, passando de um total de 26.335 assentamentos em 2015, para 1.686 em 2016. Cabe assinalar ainda que nos estados do Piauí e Alagoas apenas um assentamento foi criado nesse mesmo ano.

Diante dos desanimadores números do ano de 2016 e provavelmente devido o descaso para com as questões agrárias nesse mesmo ano, a CPT divulgou ainda em Maio de 2017, os índices de violência em conflitos agrários no ano de 2016. De acordo com livro publicado pela CPT “os assassinatos em dez anos, 2007-2016, passaram de 28 em 2007 para 61 em 2016”, atingindo os piores níveis nos últimos anos, assassinadas, dentre elas, lideranças indígenas, assentados e sem-terras, por lutarem por direitos, pela Reforma Agrária e por seus territórios tradicionais. (CANUTO, LUZ E ANDRADE, 2016, p. 30)

No que tange a seara jurídica, em 2016, entrou em vigor ainda a MP 759/2016 editada por Michel Temer e que alterou substancialmente as normas relativas à Reforma Agrária no Brasil. Entretanto, algumas questões tratadas nessa MP é vista com preocupação aos que lutam pela Reforma Agrária, dentre essas questões destaca-se, por exemplo, a atribuição às prefeituras a responsabilidade de fornecer a relação de famílias a serem assentadas. De acordo com a medida em seu art. 19 §1º “O processo de seleção de que trata o *caput* será realizado com ampla divulgação de edital de convocação no Município em que será instalado o projeto de assentamento e na internet, na forma do regulamento.”

A preocupação referente a esse aspecto da MP se dá principalmente pelo fato de que a interferência no poder local por parte dos grandes latifundiários é maior, e que, além disso, o impedimento dos movimentos sociais de luta pela terra de indicar a relação das famílias a serem assentadas, configura-se provavelmente como uma tentativa de deslegitimação dos movimentos sociais.

Para além do já discutido, outra questão tem-se ampliado atualmente: o agronegócio. Por agronegócio entende-se como o nome ao modelo de desenvolvimento econômico da agropecuária capitalista. Portanto, mesmo que tendo existido desde os princípios do capitalismo em suas diferentes fases, esse modelo passou por modificações e adaptações.

Consta salientar que o agronegócio se dá a partir de estratégias de negócios no setor agropecuário, nas quais se procuram aperfeiçoar lucros ao incrementar investimentos em grandes empresas. No entanto, apesar da obtenção de resultados financeiros que lhe são altamente favoráveis, tem se, por outro lado, intensificado a exploração da terra e do homem e a concentração das riquezas. Fernandes (2013, p. 140-141) afirma quanto ao agronegócio que:

Da escravidão à colheitadeira controlada por satélite, o processo de exploração e dominação está presente, a concentração da propriedade da terra se intensifica e a destruição do campesinato aumenta. O desenvolvimento do conhecimento que provocou as mudanças tecnológicas foi construído a partir da estrutura do modo de produção capitalista. De modo que houve o aperfeiçoamento do processo, mas não a solução dos problemas socioeconômicos e políticos: o latifúndio efetua a exclusão pela improdutividade, o agronegócio promove a exclusão pela intensa produtividade.

Notamos, portanto, a partir dessas considerações que, apesar dos esforços dos trabalhadores rurais, se tem caminhado em direção contrária à Reforma Agrária atualmente. De um lado, o avanço do agronegócio, de grandes empresas e de projetos de infraestrutura

coloca em risco as propriedades familiares e os bens naturais. De outro lado, tem havido a dissolução e a suspensão de políticas em prol da questão agrária.

Portanto, notamos que desde a década de setenta o campo brasileiro passou por profundas transformações, resultantes da implantação do modelo de desenvolvimento econômico da agropecuária pelos governos militares e pelas ações de movimentos de luta contra esse modelo. Desse modo, em pleno início do século XXI, o país prossegue no registro das estatísticas crescentes sobre os conflitos e a violência no campo.

A luta sem trégua e sem fronteiras que travam os movimentos sociais de camponeses e trabalhadores do campo por um pedaço de chão e contra as múltiplas formas de exploração de seu trabalho tem se ampliado. Dentre esses movimentos sociais, destacamos a Comissão Pastoral da Terra – CPT e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, que têm sido considerados os mais expressivos movimentos sociais de luta pela Reforma Agrária no Brasil.

Cabe ressaltar que, tal como discute Fernandes (2000), as formas de luta desses movimentos incluem as ocupações e a resistência na terra, os acampamentos, em sua grande maioria espontâneos, as divulgações de publicações populares, as negociações para pressionar o INCRA e os governos estaduais.

Do ponto de vista jurídico, as ocupações de terra realizadas pelos movimentos sociais podem ser consideradas legítimas, uma vez que estes lutam pelo cumprimento da função social da propriedade, propondo, a partir da ocupação de terras ociosas, assegurar que elas sejam destinadas ao trabalho e a sobrevivência humana. Desse modo, o direito a reivindicação configura direito coletivo e expressão da cidadania, visando o cumprimento da Carta Magna.

Nesse contexto, esse movimento reivindicatório tem como fundamentação um princípio legal, escorado no que prescreve a lei: o direito de ter acesso à terra e a erradicação da desigualdade social. Essa prescrição, tal como discutido anteriormente, é dada tanto pela Constituição Federal (Art. 3, Art. 184 e seguintes), como pelo Estatuto da Terra (Art. 1 e 2), reafirmado pela Lei Complementar nº 76 de 6 de julho de 1993 e pela Lei nº 8.629/ 93.

É, portanto, no bojo do processo de expansão desigual do trabalho assalariado no campo, de expropriação e no dominante processo histórico da concentração fundiária do país que se encontram a origem dos conflitos e da luta pela terra no Brasil, que, por sua vez, contém sua marca histórica: a violência.

Desse modo, a realidade dos trabalhadores é marcada pela violência rural, mais intensa especialmente nas regiões Norte e Nordeste. De acordo com dados da CPT, entre 1988 e 2011, mais de três quartos de todos os homicídios, tentativas de homicídios e ameaças de

morte referentes a conflitos pela terra ocorreram nessas duas regiões, uma vez que a presença do Estado praticamente inexistente nessas áreas.

Pode-se perceber, portanto, que apesar da inegável contribuição do agronegócio para a economia atual, este tem resultado em vários problemas que têm sido enfrentados pelos trabalhadores do campo. Como características comuns a esse modelo, podem-se destacar, tal como expõe Fernandes (2000), a expropriação, a expulsão da terra, a intensificação da concentração fundiária e a migração contínua dos camponeses em busca de terras, que desencadearam as lutas de resistência. Além disso, como consequência da política capitalista atual, destacamos ainda a concentração fundiária elevada, que está no cerne do problema de acesso à terra no Brasil, o qual se discutirá na seção seguinte.

4.2 CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA ELEVADA: UMA EXPLICAÇÃO

Sabe-se que a abissal concentração da propriedade da terra ainda persiste na nossa realidade fundiária do campo, e que além disso, tal como afirma Stedile (2012, p. 15) essa “é base das relações sociais injustas no meio rural brasileiro”. Tendo em vista essa realidade, essa subseção pretende discutir acerca da concentração fundiária no Brasil, dando ênfase especial a suas possíveis causas. Ademais, tem-se o intuito de refletir sobre qual tem sido o tratamento que os doutrinadores têm dado a essa questão ao longo dos tempos.

É convergente entre os doutrinadores o entendimento de concentração de terras como sendo a distribuição desigual da propriedade rural, de maneira que poucos detêm muitas terras e muitos não dispõem de terra própria alguma, nem de recursos e possibilidades para explorar terras alheias a título de arrendamento. Entretanto, cabe ressaltar que cada um deles engendram por diferentes perspectivas.

Caio Prado Junior, por exemplo, a partir de uma matriz marxista, analisa a concentração fundiária como “restos feudais” na sociedade brasileira em modernização. Segundo Prado Jr (1979, p. 33-34):

A concentração fundiária de terra representa uma distribuição extremamente irregular da propriedade da terra entre os indivíduos que a ocupam, nela exercem sua atividade econômica, e dela dependem sua manutenção. Não se trata unicamente de uma concentração de terras desocupadas e vazias, ou mesmo apenas semi-ocupadas. É a concentração, em poucas mãos, de terras habitadas onde se multiplicam muitas vezes as mãos ativas que as lavram; onde se localiza e comprime a totalidade da população rural brasileira. É em suma uma concentração de terras e propriedade que

significa também concentração de domínio sobre recursos econômicos que constituem a única fonte de subsistência daquela população.

Nesse contexto, notamos que o autor além de estabelecer uma relação entre concentração de terras e concentração de poder, estabelece uma relação também entre a estrutura agrária do país e a condição geral do trabalhador rural brasileiro. Nas palavras de Prado Jr (1979, p. 26) “o virtual monopólio da terra, concentrada nas mãos de uma minoria de grandes proprietários, obriga a massa trabalhadora a buscar ocupação e sustento junto a esses mesmos proprietários, empregando-se a serviço deles”

Cabe ressaltar ainda que apesar da concentração fundiária ser uma questão bastante atual, essa problemática tem que ser entendida historicamente, na medida em que conforme preconizado no capítulo 2, com a primeira forma de distribuição da terra (as sesmarias), deu-se início a concentração fundiária no Brasil. Neste sentido, temos uma concentração fundiária que se inicia já no Brasil colonial com as capitânicas hereditárias que foram a primeira forma de distribuição de terras no Brasil.

Diante de tudo isso, notamos que apesar de todos os esforços realizados pelos governos iniciados na Nova República, os índices de concentração da posse da terra não diminuem. Dessa maneira, apesar das inúmeras possibilidades em prol da Reforma Agrária no Brasil, o acesso à terra e à direitos no país ainda ocorre de maneira desigual, conforme apresenta Oliveira (2013a, p. 144):

O Brasil caracteriza-se por ser um país que apresenta elevadíssimos índices de concentração da terra. Nele estão os maiores latifúndios que a história da humanidade já registrou. A soma das 27 maiores propriedades existentes no país atinge uma superfície igual àquela ocupada pelo Estado de São Paulo, e a soma das 300 maiores atinge uma área igual à de São Paulo e do Paraná. Por exemplo, uma das maiores propriedades, da Jari S.A., que fica parte no Pará e parte no Amapá, tem área superior ao Estado de Sergipe.

Nota-se que, conforme expõe Oliveira (2013a), percebemos que a concentração de terras no Brasil ainda é bastante elevada. Essa concentração fundiária de terras implica uma série de outros problemas que pormenorizamos anteriormente. Do ponto de vista do trabalhador rural, por exemplo, a concentração da propriedade dificulta o seu acesso à terra, desencadeando a ampliação da exploração do trabalho e da violência de uma luta travada entre os grandes proprietários e os camponeses/trabalhadores.

Nesse contexto, os números contidos no Censo Agropecuário são uma importante fonte de informações para quem tem o intuito de analisar a distribuição da posse da terra no país. A partir do índice Gini mede-se o grau de concentração fundiária em um país, de modo

que quanto mais próximo de 1,0, mais concentrada a estrutura agrária, e quanto mais próximo de 0, menos concentrada. Na Tabela abaixo é possível verificar o índice de concentração fundiária no país desde 1985 a 2006, ano do último censo:

Tabela 2 – Evolução do Índice de Gini, segundo as Unidades da Federação - 1985/2006

Unidades da Federação	Evolução do Índice de Gini		
	1985	1995	2006
Brasil	0,857	0,856	0,872
Rondônia	0,655	0,765	0,717
Acre	0,619	0,717	0,716
Amazonas	0,819	0,808	0,837
Roraima	0,751	0,813	0,664
Pará	0,827	0,814	0,822
Amapá	0,864	0,835	0,852
Tocantins	0,714	0,726	0,792
Maranhão	0,923	0,903	0,864
Piauí	0,896	0,873	0,855
Ceará	0,815	0,845	0,861
Rio Grande do Norte	0,853	0,852	0,824
Paraíba	0,842	0,834	0,822
Pernambuco	0,829	0,821	0,825
Alagoas	0,858	0,863	0,871
Sergipe	0,858	0,846	0,821
Bahia	0,84	0,834	0,840
Minas Gerais	0,77	0,772	0,795
Espírito Santo	0,671	0,689	0,734
Rio de Janeiro	0,815	0,79	0,798
São Paulo	0,77	0,758	0,804
Paraná	0,749	0,741	0,770
Santa Catarina	0,682	0,671	0,682
Rio Grande do Sul	0,763	0,762	0,773
Mato Grosso do Sul	0,86	0,822	0,856
Mato Grosso	0,909	0,87	0,865
Goiás	0,766	0,74	0,776
Distrito Federal	0,767	0,801	0,818

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1985/2006.

Ao se analisar o Índice de Gini, utilizado para medir os contrastes na distribuição do uso da terra, percebe-se que o Brasil ainda apresenta alto grau de concentração, expresso por 0,856, em 1995, e por 0,872, em 2006. Pode-se constatar, portanto, que ao longo das décadas muito pouco se alterou a estrutura fundiária no país, apesar do aumento da concentração em alguns estados. Além disso, o próprio Incra, por meio das Estatísticas Cadastrais de 2010 expostas na tabela 1 (p. 30), detectou indícios de agravamento, nos últimos anos, do quadro de concentração da terra no Brasil.

Esse agravamento no índice de concentração que tem se dado nos últimos anos não está relacionado à inexistência de propriedades para todos, uma vez que há, segundo os próprios dados do Incra (tabela 1), indícios de agravamento dos níveis de ociosidade das grandes propriedades, que desencadearia a desapropriação.

Desse modo, o aumento da concentração está interligado a uma série de outros fatores. Nesse contexto, Teixeira (2013, p. 89-90) alega que:

Fatores relacionados à frouxidão dos controles e dos marcos regulatórios sobre o acesso à terra representam o padrão institucional brasileiro graças ao qual foram se constituindo e consolidando a assimetria e demais anomalias na estrutura de posse e uso da terra no Brasil. Graças a essa marca, fruto da forte influência política da classe dos grandes proprietários rurais, mantém-se no Brasil o anacronismo das leis, normas e práticas administrativas por meio do qual são admitidas permissividades descabidas, como a possibilidade concreta do acesso *sem limites* à propriedade fundiária, ainda que pesem vedações ou limites presentes na Constituição de 1988.

Notamos, nesse contexto, que dentre as motivações da concentração fundiária brasileira, está a adoção de um modelo econômico que não compactua com a distribuição de terras e incentivo a agricultura familiar. Em contraposição, verificamos um modelo que incentiva o agronegócio e todas as suas mazelas. Por este raciocínio é possível afirmar que a elevada concentração da terra reside no não cumprimento das leis, e na base estrutural do capitalismo que aqui se desenvolve.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme preconizado no decorrer deste estudo, pretendeu-se nessa pesquisa, discutir a questão agrária tendo em vista suas dimensões sociais, políticas e jurídicas, uma vez que esta se relaciona, fundamentalmente, a inúmeras questões, como à concentração da estrutura fundiária, aos processos de expropriação, expulsão e exclusão dos trabalhadores rurais, à luta pela terra, pela reforma agrária, à resistência na terra e à violência contra os trabalhadores, aos modelos de desenvolvimento da agropecuária e seus padrões tecnológicos, às políticas agrícolas e ao mercado, à qualidade de vida e dignidade humana.

Desse modo, se pode perceber a partir das análises que, em diferentes momentos da história, a questão agrária brasileira apresentou traços diversos, relacionados às diferentes políticas elaboradas em prol ou contra a Reforma Agrária e à distintos estágios de desenvolvimento do capitalismo.

Quanto à dimensão política investigada notamos que as medidas de caráter político realizadas no decorrer da história deram primazia aos interesses do Estado e de uma minoria detentora do poder, os latifundiários. Entretanto, algumas políticas discutidas no decorrer da monografia, como os Planos Nacionais de Reforma Agrária, puderam ser consideradas um enorme avanço em prol da Reforma Agrária no Brasil. No entanto, apesar dessas políticas buscarem benefícios para os trabalhadores rurais, muitas vezes não foram cumpridas de forma satisfatória.

No que tange a dimensão jurídica da questão agrária percebeu-se que a legislação nos oferece aparatos suficientes em prol da efetivação da Reforma Agrária no Brasil. Para tanto, a aplicação efetiva da CF, bem como do princípio da função social da terra, proporcionaria de fato a Justiça Agrária. Deve-se sustentar, em vias de conclusão, que o objetivo da instituição da Justiça Agrária é a efetivação de princípios fundamentais como a cidadania (CF88, art. 1º, II) e a dignidade da pessoa humana (CF88, art. 1º, III).

Além disso, cumpre ressaltar que o texto constitucional versa ainda sobre a exigência de distribuição de terras públicas pelo Estado a trabalhadores rurais. No entanto, apesar do estabelecimento de normas jurídicas referentes a essa distribuição igualitária de terras, percebeu-se que, muitas vezes, o Estado não lança mão da Norma Maior em prol de interesses econômicos e de investimento no privilégio das elites.

Concluimos ainda que a concentração de terras no Brasil tem desencadeado uma série de outros fatores sociais, na medida em que atinge diretamente trabalhadores e camponeses.

Acerca da seara social, da qual também tratou essa pesquisa, percebemos que a não realização da reforma agrária tem gerado desigualdades sociais não somente no que diz respeito ao acesso à terra, mas também a muitos outros direitos. Portanto, conforme pôde se notar no decorrer desse estudo, os trabalhadores são sujeitos sociais que contestam não somente seu direito à terra, mas também uma sociedade altamente desigual.

Nesse contexto, travou-se no Brasil uma luta entre trabalhadores rurais e latifundiários, ou até mesmo o Estado. Os dados analisados puderam ilustrar essa violência, uma vez que só no ano de 2016, 61 pessoas foram assassinadas ao lutar pelo acesso à terra.

Diante das hipóteses anteriormente formuladas notou-se a confirmação da principal suposição inicial do estudo: a de que provavelmente as terras no Brasil pareceriam concentradas. Essa confirmação se deu, uma vez que, alinhado aos dados, percebemos que a concentração de terras no Brasil é existente atualmente. Para além dessa constatação, pode-se atestar também que para além da sua existência, a concentração fundiária brasileira ainda é bastante elevada, conforme ilustraram os dados do INCRA e do IBGE, a partir do Índice Gini.

Dessa forma, uma das alternativas para a diminuição dessa concentração seria a realização de um planejamento de políticas fundiárias, que cumpridas, compatibilizem com os objetivos da reforma agrária. Além disso, a existência de um Estado e um modelo econômico que priorizem os interesses da classe trabalhadora também se alinham a essas alternativas. Dessa forma, destinadas as terras públicas e as devolutas para o Programa Nacional de Reforma Agrária, se reduziriam as tensões sociais e os conflitos no campo.

Nesse sentido, pode-se afirmar que é notável que um dos desafios críticos para o Brasil no século XXI é superar suas mazelas históricas e atuais, tais como os padrões de exclusão social, que tem ampliando o acesso às riquezas e a outros meios de vida a alguns e a restrição desse acesso a outros.

Diante de tudo isso, percebemos que apesar da análise deste tema ter configurado tarefa árdua, os objetivos puderam ser cumpridos e as hipóteses verificadas como preconizado no projeto. Não se pretende nem seria razoável pretender esgotar o assunto, pois ele possui um espectro enorme para ser aprofundado na perspectiva da dinamicidade constante que contornam as questões jurídicas, e, sobretudo, sociais. Portanto, tendo em vista o interesse nessa temática, que é inerente a este estudioso, a abordagem aqui realizada é apenas um convite para reflexão mais aprofundada, fazendo-se sugestões para trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. Lei complementar nº 76, de 6 de julho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm> Acesso em: 10 mai. 2017.

BRASIL. **Lei nº. 601**, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº. 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 23 fev. 2017.

CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (coord.). **Conflitos no Campo – Brasil 2016**. Goiânia: CPT – Comissão Pastoral da Terra, 2016. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14061-conflitos-no-campo-brasil-2016>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2017.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **I Plano Nacional de Reforma Agrária**. Decreto nº 91.766, de 10 outubro de 1985. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/pnra/i_pnra.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2017.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **II Plano Nacional de Reforma Agrária – Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/pnra/II_PNRA.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2017.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A formação do MST no Brasil**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

_____. **Construindo um estilo de pensamento na questão agrária: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico**. 2013. 2v. Tese (Livre-docência) – Faculdade Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Presidente Prudente. 2013.

_____; NEVES, Delma Pessanha; WHITAKER, Dulce Consuelo Andreatta (et al). **Reforma agrária e Desenvolvimento: desafios e rumos da política de assentamentos rurais**. São Paulo: Uniará, 2008.

FLEURY, Renato Ribeiro. **Reforma agrária e estrutura fundiária no Brasil: uma análise a partir do I Plano Nacional de Reforma Agrária**. 2015. 107 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara. 2015.

GUIMARÃES, Alberto Passos. Quatro séculos de latifúndio-1963. In: STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. 43p

GRAZIANO NETO, Francisco. Recolocando a questão agrária. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil: O debate na década de 1990**. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 281-304.

MÜLLER, Geraldo. São Paulo – o núcleo do padrão agrário moderno. In: STÉDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2013. p. 261-280.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MIRALHA, Wagner. Questão agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje. **Revista Nera**. Ano 9, n. 8, p. 151-172, jan./jun 2006.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. Sesmarias e o mito da primeira ocupação. **Justiça & História**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, 2004. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/66201/sesmarias_mito_motta.pdf> Acesso em: 15 fev. 2017.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Barbárie e modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil. In: STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 2000**. São Paulo: Expressão Popular, 2013a. 70p

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. O campo brasileiro no final dos anos 1980. In: _____. **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 1990**. São Paulo: Expressão Popular, 2013b.

OPTIZ, Silvia C. B.; OPTIZ, Oswaldo. **Curso Completo de Direito Agrário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PRADO JR, Caio. **A questão Agrária**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

SILVA, José Graziano. **O que é Questão Agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

SILVA, José Gomes da. Reforma Agrária e a Lei do Estatuto da Terra. **Justitia**, São Paulo, v. 44, n. 116, p. 47-59, jan./mar. 1982. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/zwxcyz.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

_____. **Para entender o Plano Nacional de Reforma Agrária.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio.** Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1996.

STÉDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 1990.** São Paulo: Expressão Popular, 2013.

_____. **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980.** São Paulo : Expressão Popular, 2012.

_____. **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960.** São Paulo: Expressão Popular, 2011.

_____. **A questão agrária no Brasil: programas de Reforma Agrária – 1946-2003.** 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

TEIXEIRA, Gerson. Os indícios do agravamento da concentração da terra no Brasil no período recente. In: STÉDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 2000.** São Paulo: Expressão Popular, 2013.