



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO  
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

PAULO GERMANO MAHON BARROS

CONCENTRAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA E  
PROCESSO DESAPROPRIATÓRIO PARA FINS DE REFORMA  
AGRÁRIA

SOUSA - PB  
2006

PAULO GERMANO MAHON BARROS

CONCENTRAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA E  
PROCESSO DESAPROPRIATÓRIO PARA FINS DE REFORMA  
AGRÁRIA

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Dr. Cleanto Beltrão de Farias.

SOUSA - PB  
2006

PAULO GERMANO MAHON BARROS

CONCENTRAÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA E PROCESSO  
DESAPROPRIATÓRIO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Ms. Cleanto Beltrão de Farias

---

Membro

---

Membro

Sousa-PB  
Junho-2006

Aos pobres injustiçados, de uma nação  
com tantos contrastes. Dedico.

## AGRADECIMENTOS

O maior incentivo da minha vida é ter meus pais, Baltazar Virgolino e Eliane Mércia, meus irmãos, Thyago e Karisa Mahon, e minha noiva, Adriane Luciana, sempre ao meu lado. Só tenho a agradecer pelas pessoas maravilhosas que são, neles tenho a força para seguir.

Agradecimento especial ainda à minha querida avó, Lourdes Mahon, pelo carinho e confiança depositados.

Aos meus amigos, um abraço fraterno de gratidão pela convivência e companheirismo.

Ao meu orientador, Prof. Ms. Cleanto Beltrão, pela paciência e atenção.

E acima de tudo, agradeço à Deus, pela luz e inspiração em minha vida, e a certeza de que com Ele realizarei meus sonhos.

## RESUMO

A presente monografia tem como objetivo mostrar a realidade da distribuição de terras em nosso país, revelando a grande distorção em relação ao número de latifúndios e de minifúndios. Procura-se identificar, com esta pesquisa, os motivos pelos quais o Brasil chegou a uma concentração fundiária tão desigual. O estudo busca conhecer a história, desde a época da colonização portuguesa, constatando que o modelo de exploração utilizado por Portugal reflete, até hoje, a situação agrária do país, trazendo imensos prejuízos para a sociedade como um todo. O estudo tem a intenção de mostrar a realidade do campo brasileiro. Neste propósito, fez uma análise da estrutura fundiária, a partir de dados fornecidos pelo INCRA, que demonstram o ponto a que chegou a concentração de terras no país, bem como as suas conseqüências. A pesquisa abrange, ainda, um estudo das experiências históricas de reforma agrária no mundo, mostrando que, para se chegar a uma reestruturação agrária, nem sempre ela se dá de forma pacífica, mas que é sempre possível se chegar a uma democratização do acesso às terras, principalmente com relação a um país com dimensões continentais como o nosso. O trabalho se baseia nas leis que regulamentam a questão agrária nacional, verificando a abundância da legislação voltada para reger as causas do campo. Por fim, o trabalho busca demonstrar a importância do processo de desapropriação para se chegar a uma reestruturação agrária, enfatizando que o mencionado instituto tem sido capaz de minimizar os problemas gerados pela alta taxa de concentração fundiária. Por sua vez, abordam-se os programas de reforma agrária implantados pelo poder público, com o propósito de analisar o problema agrário brasileiro, assim como os percalços sofridos pelos governos, no sentido de implementar um projeto efetivo de reforma agrária.

**Palavras-chave: Concentração Fundiária. Processo de Desapropriação. Reforma agrária. Latifúndios e Minifúndios.**

## ABSTRACT

The study of Brazilian's agrarian concentration and of the agrarian reform dispossession process, has as objective to show the reality of the land distribution in our country, disclosing the immense distortion relating to the number of large states, comparing to the number of small states. It tried to identify with the research the reasons in which Brazil got so uneven agrarian concentration. In its wide, the study seeks to know the history, since the time of Portuguese's settling, evidencing that Portugal's model of exploration reflects until today in our agrarian situation, bringing immense damages to the society as a whole. The work intended to show the reality of Brazilian's field. There was a detailed study of the country properties, with precise data supplied by the agency responsible for the register of these properties. These data demonstrate the point that Brazilian's land concentration reached and shows the corresponding distortions to the agrarian environment in our country, resulting in an enormous social difference. The research still encloses a study of the historical experiences of agrarian reform over the world, showing that, to get an agrarian reorganization, any country needs to pass through moments of social convulsions. However, it is perfectly possible to get a democratization in land distribution, mainly in a country with continental dimensions as ours. The work also tries to show the current Brazilian's situation in terms of national agrarian question regulating laws, verifying that our legislation is rich in a sense to bring norms to conduct causes related to the field. Finally, the work looks to demonstrate the importance of the the dispossessions institute, for the purpose of getting a reorganization in the field and try to minimize the problems caused for so great agrarian concentration. The agrarian reform programs also are brought in this work, being important research subjects for the analysis of how the agrarian problem is treated in Brazil, showing the troubles that governments have in trying to implement an effective agrarian reform project.

**Keywords: Agrarian concentration. Dispossession. Agrarian Reformation. Large states. Small States.**

## SUMÁRIO

RESUMO

INTRODUÇÃO.....	08
1 DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA.....	10
1.1 A Concentração da Estrutura Fundiária.....	10
1.2 Fundamentos Históricos.....	13
2 DA CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA E RELEVÂNCIA DA REFORMA AGRÁRIA..	18
2.1 Experiências Históricas de Reforma Agrária no Mundo.....	18
2.2 A Reforma Agrária no Brasil e o Quadro Atual.....	20
3 DO PROCESSO DESAPROPRIATÓRIO COMO INSTRUMENTO PARA A EFETIVAÇÃO DE PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA.....	26
3.1 O Instituto da Desapropriação no Direito Brasileiro.....	26
3.2 Fundamentos Doutrinários.....	28
3.3 A Desapropriação por Interesse Social para fins de Reforma Agrária.....	29
3.4 Programas de Reforma Agrária.....	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
REFERÊNCIAS.....	37
ANEXO.....	40

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como escopo analisar a estrutura fundiária brasileira e a importância do processo desapropriatório para a implementação de políticas de reforma agrária.

Com o estudo dessa estrutura, poderá se constatar uma enorme concentração de terras e renda, no meio rural, que revela a discrepância entre latifúndios e minifúndios. No desenvolver do trabalho será mostrada a relação entre essas duas modalidades de propriedade rural.

O objetivo da pesquisa é descrever a realidade agrária brasileira, os seus contrastes e injustiças, juntamente com suas implicações para a sociedade como um todo. O estudo pretende ainda revelar a grande concentração de terras no país e suas conseqüências, procurando apontar as vias de implementação de uma política de reforma agrária efetiva e as melhorias advindas para as condições de vida do meio rural.

Com esse propósito, o primeiro capítulo mostrará a realidade agrária brasileira, denunciando a estrutura fundiária altamente concentrada, a partir de dados fornecidos pelo INCRA. Ainda neste capítulo serão abordadas, historicamente, as razões dessa concentração, a partir do sistema de capitâneas hereditárias e das sesmarias, sistemas esses que deram origem aos latifúndios.

O capítulo seguinte mostrará as experiências históricas de reforma agrária no mundo, apontando a realidade em países que conseguiram chegar a uma distribuição fundiária mais justa e democrática. Posteriormente, será analisado o quadro político-social no Brasil e a evolução da nossa legislação no âmbito do direito agrário, com seus avanços e resultados. A reforma agrária também será abordada nesse capítulo, com seu conceito e regulamentação. Em seguida o trabalho apresentará a situação da reforma agrária no Brasil, com a evolução e os avanços da nossa legislação, mostrando também o quadro atual e a maneira como o tema é abordado pelos nossos legisladores.

Posteriormente, no capítulo três, será analisado o instituto da desapropriação no Direito positivo brasileiro, com seus fundamentos doutrinários, revelando a importância desse instituto para melhorar a promoção da democratização do acesso

à terra no Brasil. Nesse intuito, será enfocada especificamente, a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

A metodologia empregada foi a descritiva analítica, com pesquisa envolvendo leituras de doutrinas especializadas, bem como consultas a revistas e a fontes digitais, através da Internet, na busca de matérias sobre a questão.

A pesquisa justifica-se pelo fato de haver inúmeros litígios pela posse da terra no país. Os conflitos sociais, envolvendo trabalhadores rurais e proprietários de terras, estão cada vez mais intensos, demonstrando a necessidade de uma política efetiva visando à mudança nas bases fundiárias de nosso país, a partir de uma distribuição mais equânime das terras.

## CAPÍTULO 1 DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

### 1.1 A Concentração da Estrutura Fundiária

A estrutura fundiária pode ser definida como a forma pela qual a propriedade da terra está organizada e distribuída, de acordo com suas classes de áreas, número de imóveis rurais e a respectiva área ocupada. O estudo dessa estrutura, numa região ou país, permite saber se o acesso à terra é democrático ou não, através do estabelecimento de índices de concentração, tanto no que se relaciona ao número de imóveis, quanto à área respectivamente ocupada. De acordo com Andrade (1980, p. 15, 16).

A estrutura fundiária corresponde a uma situação dada, em um momento histórico, quando se observa como está organizada a apropriação da terra, como ela se distribui entre os habitantes e quais as condições de exploração. Condições estas que são o resultado de uma evolução histórica, de uma opção política e do nível tecnológico existente (...).

Diz-se democrática a estrutura fundiária quando os imóveis rurais estão distribuídos de forma equilibrada, sem apresentar disparidades no que toca à quantidade de estabelecimentos rurais, que podem ser classificados em pequenos, médios e grandes, e as respectivas áreas por eles ocupadas. Nesta modalidade, as famílias agricultoras são atendidas, no que respeita às suas necessidade de uso das terras, conferindo-lhes um padrão de vida condizente com a dignidade humana. Verifica-se neste modelo um certo equilíbrio na distribuição das três classes de área, prevalecendo como desejável a média propriedade ou a propriedade familiar.

Ao contrário, é considerada defeituosa a estrutura fundiária marcada por desigualdades na distribuição das terras, acarretando níveis de concentração traduzidos, de um lado, pelo número excessivo de minifúndios, que ocupam áreas diminutas, e por outro, pela quantidade reduzida de latifúndios a abrangerem vastas áreas, a maior parte das quais improdutiva. Assim, no que se relaciona à existência de mui-

tos minifúndios, tal concentração não possibilita o sustento adequado dos agricultores e de suas famílias, nem tampouco permite o seu progresso econômico e social. Por decorrência, impede que os seus titulares tenham melhores resultados em seu mister e, conseqüentemente, condições de melhoria no padrão de vida e de sua família. De outro lado, a ocorrência de um número reduzido de estabelecimentos agropecuários a ocuparem imensas áreas, partes das quais ociosas, provoca a concentração da riqueza em mãos de uns poucos, gerando, por sua vez, a injustiça social e fenômenos a ela vinculados: pobreza e êxodo rural, movimentos de trabalhadores rurais, conflitos pela terra, violência urbana, etc. afetando diretamente a vida de todos os cidadãos.

Nesse propósito, segundo palavras de Sodero (1968, p.179).

O Brasil (possui uma) estrutura fundiária defeituosa: os dois extremos perniciosos dão a nota característica no agro brasileiro – o latifúndio e o minifúndio, com todas as danosíssimas conseqüências de ordem econômica, social, moral, política e outras.

Analisando-se a tabela da estrutura fundiária brasileira (anexo I), podemos observar uma imensa concentração de terras existente em nosso país. Existe um pequeno número de grandes proprietários de terra que monopolizam a maior parte das propriedades rurais, boa parte das quais possuindo grandes áreas ociosas ou subutilizadas, em detrimento de um enorme número de minifúndios, ocupando um espaço infinitamente menor do que a ocupada pelos latifúndios.

O Brasil possui uma área total de aproximadamente 850.000.000 de hectares (ha). Destes, segundo a tabela em anexo, elaborada pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), órgão vinculado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), há um espaço de 457.816.786,6 de hectares correspondentes à área total agricultável.

Os dados dessa tabela, por sua vez, revelam que as pequenas propriedades rurais que têm uma área de até 100 ha somam 3.304.878 imóveis, a ocuparem uma área de 76.339.198,5 ha, enquanto que os grandes estabelecimentos, com área acima de 1000 ha somam 61.452 imóveis, mas ocupam 246.278.585,4 ha. Esses da-

dos revelam a discrepância que existe na distribuição de terras em nosso país, trazendo inúmeros prejuízos para a sociedade brasileira como um todo.

Nessa perspectiva, os estabelecimentos rurais com até 100 ha representam 86,02% do número de imóveis, mas ocupam tão somente 16,67% da área total. Esses dados permitem revelar que a área média desses imóveis é de apenas 23,09 ha, considerada muito pequena e insuficiente para possibilitar o progresso social e econômico do agricultor e de sua família. Por outro lado, os imóveis acima de 1000 ha representam 1,60% do número de estabelecimentos, todavia abrangem 53,79% da área total, com uma área média de 4.007,66 ha e ocupando, ao mesmo tempo mais da metade das terras agricultáveis do país.

Por seu turno, além da propriedade da terra ser concentrada, recente pesquisa<sup>1</sup> mostra que grande parte dessas terras é improdutiva, pois existem cerca de 58.329 propriedades, assim consideradas, a ocuparem 133.800.000 ha.

Esses dados têm provocado grandes conflitos pela posse da terra em nosso país, acarretando mortes e insegurança no meio rural, sem falar das grandes pressões exercidas pelos movimentos sociais organizados, traduzidos por ocupações de propriedades improdutivas e reivindicações pela reforma agrária.

Como decorrência, a concentração da estrutura fundiária tem estimulado o êxodo rural e a intensificação do fluxo migratório do campo em direção as grandes cidades, provocando uma série de ocorrências que aceleram o processo de desajuste social da vida urbana. Este fenômeno tem se observado nas metrópoles brasileiras, com o aumento desordenado desses centros, sobretudo nas áreas periféricas com o conseqüente aumento da criminalidade e da violência.

É inadmissível que a reforma agrária esteja relegada a um segundo plano num país como o Brasil, com imensas extensões de terras e enormes problemas sociais. É preciso corrigir essa estrutura fundiária, herdada do tempo da colonização, que perdura até os dias atuais, trazendo graves problemas e prejuízos para sociedade. Sem uma política efetiva de reforma agrária essa situação não mudará. Entretanto, os governantes parecem insensíveis ao aumento da miséria em um país com tanta riqueza.

Em termos econômicos, o Brasil está entre as onze maiores economias do mundo, só ultrapassado pelas grandes potências. No entanto, nossos índices de

---

<sup>1</sup> A atualidade do Estatuto da Terra. Disponível em [http://www.abda.com.br/noticia\\_17.htm](http://www.abda.com.br/noticia_17.htm)

desenvolvimento humano são péssimos: o Brasil ocupa a 65ª posição entre os 175 países avaliados pela ONU e somos o 3º país com a maior concentração de renda e o 2º em concentração fundiária do mundo.

## 1.2 Fundamentos Históricos

A estrutura fundiária brasileira, como visto acima, é bastante concentrada. Tal fato decorre, historicamente, da adoção do sistema de capitanias hereditárias e o regime das sesmarias.

Quando Portugal decidiu ocupar o Brasil efetivamente, passando a povoar e explorar nossas terras, iniciou-se a tarefa da produção da cana de açúcar, altamente rentável. Neste sentido, os portugueses já tinham uma certa experiência nesta atividade, como decorrência da implantação dessa gramínea, em meados do século X, na ilha da Madeira.

No início do século XVI, com a colonização, o território brasileiro foi dividido em quatorze capitanias hereditárias, compreendidas em quinze lotes cada e distribuídas a doze donatários, que eram representantes da nobreza portuguesa. Em troca, eles eram obrigados a pagar os tributos à coroa. Tais capitanias se estendiam até a linha imaginária do Tratado de Tordesilhas. Desta forma, os donatários podiam instalar moendas e outros engenhos em toda essa extensão de terras. O poder para administrar as capitanias era delegado ao capitão-mor, que deveria reparti-las e doá-las em sesmarias a quaisquer pessoas, desde que fossem cristãs, e que as povoassem e colonizassem, devendo ser pago com isso o dízimo, que era a décima parte do que produzissem.

Desse modo, foi introduzida no Brasil a grande propriedade territorial, justificada pela distribuição de enormes extensões de terras propícias ao plantio, que estavam praticamente inexploradas. Daí, pode-se depreender, que desde o início da nossa colonização, houve uma concentração de terras nas mãos de poucos proprietários. Neste sentido, o trabalho *História do Direito Brasileiro*, de Ferreira (apud Sodero, 1968), ao tratar da política latifundiária como base do sistema de colonização, assim caracteriza os latifúndios de nosso país, como possuidores de:

(...) extensão territorial imensa, que apenas se sabia que começava na costa marítima e cujos fins se perdiam no mistério e na lenda, (...) e assim aconteceu, a política territorial latifundiária. Cada sesmaria era um latifúndio.

Dessa forma, a estrutura criada e mantida pelo Estado, em relação à propriedade, se consubstanciava dentro da filosofia que dominava o regime feudal ou semifeudal, ou seja, imensas extensões de terras em poder de poucos senhores, com autoridade absoluta sobre coisas e pessoas.

O regime sesmarial português serviu inicialmente para exploração da cana de açúcar. Os engenhos de açúcar impulsionaram a economia brasileira à monocultura para exportação, visto que no Brasil não existia mercado interno para tal produto, conforme afirma Sodero (1968, p. 184).

Com uma produção comercial totalmente feita para a exportação, de vez que não havia mercado interno para consumo, utilizando as melhores terras do nordeste brasileiro e na extensão que quisesse, com mercado garantido para o produto, o senhor de engenho buscou mais e mais. Não admitiu cultura de subsistência: o que rendia era o açúcar (cana), o escravo era caro demais para produzir mandioca, feijão e milho. E começou a colonizar a terra, introduzindo o sistema de exploração rural a que se deu o nome de "plantation".

Nos engenhos, posteriormente, passou-se a criar gado, que servia não só para o transporte de cana, como também para abastecer a população. A partir de então, o gado passou a ser um novo produto a integrar a economia colonial, que muito contribuiu para expansão das fronteiras interiores do país, justificada nesse momento pela busca de pastagens adequadas, vindo a constituir a segunda espécie de latifúndio no Brasil, que foi a fazenda de gado.

Os engenhos de açúcar e as fazendas de gado se concentravam, sobremaneira, nas regiões Norte e Nordeste do nosso país. Estes estabelecimentos, juntamente com as fazendas de café, situadas no centro sul do país, foram responsáveis pela formação do latifúndio no Brasil, fundado no sistema de sesmarias.

Dito sistema vigorou até o ano de 1822, quando, pela resolução de 17 de julho, desse mesmo ano, foi extinto. Isso se deu pelo fato de que as terras que não estavam nas mãos dos sesmeiros estavam com posseiros ou ainda não apropriadas, por serem localizadas no sertão. A determinação do Imperador foi que todas as concessões de sesmarias fossem suspensas até a convocação da assembléia geral, para se decidir a situação das atribuições de terras no Brasil. Neste sentido, a sesmaria já perdia a sua razão de ser. O país necessitava de novas normas jurídicas para regulamentar o seu problema de terras.

Com a extinção das sesmarias, iniciou-se o regime de posse no Brasil, prosperando até o ano de 1850, beneficiando os lavradores sem terra excluídos da concessão sesmarial.

O sistema de sesmarias concedia terras somente aos nobres e amigos do Rei. Os homens pobres e excluídos não tinham outra solução a não ser apoderar-se de qualquer pedaço de terra, sendo esta localizada em regiões remotas, longe dos olhos dos "senhores" e dos núcleos de povoamento. Com isso foi instituído no Brasil o regime de posses.

A partir deste regime, o acesso à terra passou a ser mais democrático. Nesses termos, registrou-se entre 1822 e 1850, seu chamado período áureo. Foi a partir dessa época que originou-se no país a pequena propriedade agrícola, baseada na agricultura de subsistência. O fundamento desse regime é a exploração de um lote de terra, por parte do posseiro, vindo depois a ser reconhecido seu direito, com base no cultivo efetivo e no trabalho.

Em 1850, foi sancionada a Lei nº 601/1850 (Lei de Terras), com o propósito de assegurar o monopólio dos meios de produção, através da propriedade latifundiária. Essa Lei se inspirou em modelo não democrático de acesso a propriedade rural. De acordo com a citada lei, o único meio de aquisição de terras públicas era o da compra, pois o seu art. 1º determinava que ficavam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra. (NETO, p. 12, 2006).

Um dos objetivos da Lei de Terras foi impedir que os imigrantes e os trabalhadores pobres, assim como os negros, tivessem acesso à terra. Agindo assim, dificultava a formação da pequena propriedade, bem como vetava o acesso à terra para a grande maioria da população rural, que passou a migrar para as cidades ou se transformou em bóias-frias. Nestes termos, a retro citada lei propicia esclarecer a gênese da concentração fundiária do país, fundada no binômio minifúndio-latifúndio.

No século XX, a grande propriedade rural perdeu um pouco de sua hegemonia, havendo, por conseguinte, a proliferação da pequena propriedade, sobretudo no Sul e Centro Sul do Brasil. Isto se deu principalmente pela decadência das fazendas de café, face o esvaziamento do mercado externo, reflexo da crise de 1929, e pelo processo de industrialização que veio a enfraquecer o poder agrícola.

Com o advento da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Lei do Estatuto da Terra), veio à tona como princípio fundamental o da função social da propriedade, segundo o qual a propriedade agrária deve ser direcionada à exploração adequada e racional, respeitando os recursos naturais, gerando bem estar econômico e social do proprietário, trabalhadores e sociedade em geral.

Importa esclarecer que o Estatuto da Terra não visa apenas à produtividade econômica e à estabilidade das relações sociais entre os donos de terra e os que não as possuem, visa, igualmente, um maior acesso ao direito de propriedade por parte daqueles que não têm recursos financeiros para tanto.

Apesar do intuito primordial dessa lei ser voltada para a implementação de políticas de reforma agrária e desenvolvimento rural, sua aplicabilidade tem sido insatisfatória para os fins a que se propôs.

A Constituição Federal de 1988 consagra o princípio da função social da propriedade rural e, em seu art. 186 preconiza que a função social é cumprida quando o imóvel rural atende simultaneamente: à produtividade; à utilização adequada dos recursos naturais, respeitando o meio ambiente; à observância das regulamentações referentes às relações de trabalho; e à exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Portanto, a nossa Carta Magna manteve preceito trazido pelo Estatuto da Terra, no que diz respeito ao princípio da função social da propriedade, tratando-se de avanço constitucional relevante para que as relações do homem com a terra sejam mais justas e racionais.

Apesar do esforço dos nossos legisladores no intuito de tornar as leis mais favoráveis ao homem do campo, se pautando no aludido princípio e oferecendo instrumentos para que se minimize a burocracia na distribuição de terras, observa-se que a estrutura fundiária brasileira ao longo dos anos continua no mesmo estágio de antes, sem revelar nenhuma mudança substancial em sua essência.

Com o exposto, torna-se indispensável conhecer as experiências bem sucedidas de reforma agrária no mundo, mostrando que existem possibilidades de se

alcançar mais justiça no meio rural, a partir de uma estruturação fundiária mais democrática e sem distorções, no intuito de mudar o panorama social e melhorar as condições de vida de seu povo.

## CAPITULO 2 DA CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA E RELEVÂNCIA DA REFORMA AGRÁRIA

### 2.1 Experiências Históricas de Reforma Agrária no Mundo.

A reforma agrária só se apresentou de maneira indispensável, como uma exigência social, em países em que existiam grandes massas de lavradores impedidos de ter acesso à propriedade da terra. Somente em situações desse tipo é que ganhou força social a idéia de que a terra deve pertencer a quem nela trabalha. Aconteceu assim em Roma, no século II a.C., quando as terras, de domínio público do Lácio e da Etrúria Meridional, foram gradativamente monopolizadas pela nobreza da época. Foi assim também nas inúmeras revoltas camponesas da idade Média e do Renascimento, principalmente nos séculos XIV e XV, quando muitos camponeses alcançaram a sua emancipação. Durante a Revolução Francesa, as terras da igreja e de parte da nobreza foram confiscadas e leiloadas. Em todas as reformas agrárias contemporânea, sejam as que exigiram sangrentos conflitos, sejam as que não chegaram a esse ponto, houve alguma tensão no campo, para que sua implantação fosse possível. (VEIGA, 1984).

No século passado, diversos países tiveram experiências bem sucedidas em projetos de redistribuição de terras<sup>2</sup>. Em nenhum deles permaneceu a estrutura fundiária até então vigente. Destes casos, uma reforma agrária que merece destaque foi a realizada no México. Em 1910, com a revolução mexicana, Emiliano Zapata e seus revolucionários distribuíram vinte milhões de hectares de terra, ao custo de um milhão de mortos. Na década de trinta, outros setenta milhões de hectares foram distribuídos a três milhões de lavradores, realizando uma das maiores redistribuições de terras da história.

No Japão, após a Segunda Guerra Mundial, o general McArthur, no comando das forças de ocupação americanas, impôs uma reforma agrária para liquidar o poder dos senhores feudais que dominavam a agricultura. As terras foram divididas em lotes de um hectare, com o objetivo de fixar o homem no campo e evitar o êxodo

---

<sup>2</sup> Veja on-line: Reforma agrária. No exterior, problema resolvido. Disponível em [http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma\\_agraria/contexto\\_5.html](http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma_agraria/contexto_5.html)

para as cidades. Foram entregues quatro milhões de hectares, com financiamento facilitado para os arrendatários (kosakus). Toda essa mudança, que demorou apenas 21 meses, acabou com os resquícios de feudalismo na estrutura social e transformou o Japão num país moderno.

Na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS - após a Primeira Guerra Mundial, treze milhões de russos haviam morrido, o que resultou em uma queda brutal na produção de alimentos. Com a revolução de 1917, foram expropriadas as terras da nobreza, igreja e burguesia, em favor de um único patrão, o Estado, que distribuiu 150 milhões de hectares. Progressivamente, as terras distribuídas foram sendo organizadas em cooperativas, ganhando em escala e em produção até 1941. Com a Segunda Guerra Mundial, morreram 36 milhões de russos e a produção desceu aos níveis da Primeira Grande Guerra.

Na América Latina, outro exemplo foi Cuba, que implantou a versão caribenha da agricultura coletiva. Nestes termos, diante do avanço comunista, a reforma agrária ganhou impulso, também como ferramenta da Guerra Fria. Na periferia latino-americana, governos de alguma inclinação esquerdista produziram suas próprias reformas. No Peru e na Bolívia, com grandes populações indígenas, a redistribuição de terras aliviou injustiças, mas pouco contribuiu para aumentar a produção ou amenizar a miséria. No Chile, o processo foi peculiar. A reforma, iniciada pela Democracia Cristã e ampliada pelo socialista Salvador Allende, obviamente tropeçou com o golpe militar. A ditadura, porém, não devolveu a terra à velha oligarquia rural. Os lotes, de tamanho reduzido, foram comprados por capitalistas urbanos, que modernizaram a produção e iniciaram o modelo moderno de exportação de alimentos, principalmente de frutas.

Na Itália, entre 1919 e 1920, vários latifúndios foram invadidos, obrigando o governo a legalizar as posses e regularizar essas situações através das desapropriações. Durante o período fascista, a questão agrária foi tratada como problema de polícia com severa repressão. Logo após a segunda grande guerra, a revolta camponesa voltou a tona. Rebeliões explodiram por todo país, com reivindicações de reestruturação no campo. Com a eleição, o único partido que levantava a bandeira da reforma agrária obteve uma votação surpreendente, e, com isso, realizou uma distribuição de terras nas regiões de maiores tensões sociais. (VEIGA, 1984).

## 2.2 A Reforma Agrária no Brasil e o Quadro Atual

Apesar de toda a distorção observada no capítulo anterior, no que tange a estrutura fundiária brasileira, foi somente em 1930, com a revolução, que a oligarquia cafeeira sofreu impacto em relação à estabilidade de sua produção<sup>3</sup>. Ademais, com a Crise mundial de 1929, os mercados se fecharam, sendo dado um grande impulso ao processo de industrialização. Nesse período, foram reconhecidos direitos aos trabalhadores urbanos, mas a ordem agrária em nada foi alterada.

Com o advento da Constituição de 1934, observou-se um pequeno avanço no meio rural. Esta Carta passou a reconhecer o direito dos posseiros, reduziu os impostos para a pequena propriedade e garantiu a terra às nações indígenas. Porém, com a implantação do Estado Novo, em 1937, houve retrocesso. Contudo, em 1946, com a redemocratização do Brasil, vieram à tona os anseios reformistas e continuou-se o processo de transformação, com a industrialização e urbanização aceleradas. A questão agrária começou a ser discutida com interesse, tornando-se imperativo constitucional promover a justa distribuição da propriedade com oportunidade igualitária para todos. Mas, tais preceitos não saíram das entrelinhas da nossa Carta Maior. Nesse período, o número de lavradores sem terra que não conseguiam encontrar sequer a oportunidade de vender a sua força de trabalho de forma permanente, começava a se tornar considerável. De igual modo, dezenas de projetos-de-lei de reforma agrária foram apresentados ao Congresso Nacional, porém, nenhum obteve êxito.

Até 1964, dos governos que se sucederam, somente João Goulart tentou realmente levar à prática a idéia de uma redistribuição de terras. Em fase antecedente, o presidente Getulio Vargas chegou até a criar uma Comissão Nacional de Política Agrária, mas esse programa foi esquecido pelos presidentes que se sucederam. No governo de Jânio Quadros, uma outra comissão foi encarregada de elaborar um projeto de lei de reforma agrária, mas nem chegou a ser votado no congresso. (VEIGA, 1984)

---

<sup>3</sup> A reforma agrária no Brasil. Disponível em:  
[http://www.presidencia.gov.br/publi\\_04/COLECAO/REFAGR3.HTM](http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR3.HTM)

Na primeira metade dos anos 60, a organização dos trabalhadores rurais, através das Ligas Camponesas, do movimento dos agricultores sem terra e, logo após, do sindicalismo rural, passou a exercer pressão para que o presidente João Goulart iniciasse uma reforma agrária. Diante disso, decidiu assinar um decreto que desapropriava as terras situadas às margens das grandes rodovias. Porém, duas semanas depois estaria deposto e o país mergulhava na ditadura militar, descartando assim o plano de reforma agrária.

Apesar das dificuldades e empecilhos legais à implementação de uma política de reforma agrária, foi promulgada a emenda constitucional nº 10, de 09 de novembro de 1964, que dava autonomia ou especialidade a um novo ramo do Direito, qual seja, o Agrário, para disciplinar os problemas jurídicos inerentes ao meio rural e regular o direito do homem à propriedade da terra. Com isso, avançamos um pouco em relação à questão agrária. Porém, o marco mais importante, em se tratando de reforma agrária no Brasil, foi o advento da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida como a lei do Estatuto da Terra. (VEIGA, 1984) 504/64 é a mais importante no âmbito agrário do país, sendo uma das mais completas do nosso ordenamento jurídico. Ao longo de seus 42 anos de vigência, tem despertado o interesse de estudiosos de várias partes do mundo. Países como Espanha, Itália e França estão entre os que mais utilizam essa legislação para fins de pesquisa, o que desperta também grande interesse nos países da América Latina<sup>4</sup>.

Sua criação esteve intimamente ligada ao clima de insatisfação e tensão que imperava no meio rural brasileiro e ao temor do governo e da elite conservadora pela eclosão de uma revolução camponesa, ainda mais que outras revoluções no continente haviam incomodado alguns governos e outras reformas agrárias estavam em implantação em países da América Latina, como México e Bolívia.

Tal norma foi elaborada por uma equipe de alto nível. Os jus-agraristas que participaram da elaboração deste diploma, foram escolhidos criteriosamente nas melhores universidades e instituições de pesquisa da área agrária.

A criação do Estatuto da Terra e a promessa de uma reforma agrária eficiente foi o argumento utilizado pelos governantes para minimizar o clima tenso existente no meio rural e tranquilizar os camponeses. As metas estabelecidas por esse diplo-

---

<sup>4</sup> Associação Brasileira de Direito Agrário. Disponível em: <http://www.abda.com.br>

ma legal eram praticamente duas, quais sejam: a execução de uma reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura. Porém, décadas depois, pôde-se observar que a primeira meta ficou apenas no papel. De outra parte, a política agrícola, como segundo objetivo, recebeu do governo grande atenção, principalmente no que tange ao desenvolvimento empresarial da agricultura.

A página da presidência<sup>5</sup> declara que o Estatuto da Terra se trata de um documento legislativo muito bem elaborado, longo e detalhado, constituindo a primeira proposta articulada de reforma agrária, feita por um governo, na história do Brasil. Com o advento desse documento foi criado o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), que posteriormente veio a se tornar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e instituído ao mesmo tempo, um cadastro de todas as propriedades rurais do país.

O capitalismo, impulsionado pelo regime militar que perdurou de 1964 a 1984, promoveu a modernização do latifúndio, por meio do crédito rural fortemente subsidiado e abundante. A economia brasileira cresceu muito nesse período: eram os tempos do "milagre brasileiro"; o país industrializou-se e urbanizou-se rapidamente, mas não democratizou o acesso à terra. O projeto de reforma agrária continuou esquecido e a herança da concentração fundiária e da riqueza permaneceu inalterada. Como decorrência, o Brasil chega ao século XXI com problemas oriundos da colonização.

Sem dúvida, o interesse primordial da Lei 4.504, de 1964, foi o de regulamentar os direitos e obrigações referentes à propriedade rural, para fins de execução da Reforma Agrária e promoção da política agrícola. Nesse intento, o artigo 1º, § 1º, do mencionado documento, trata de conceituar reforma agrária, ao dizer que:

Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificação no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Etimologicamente, reformar significa alterar uma estrutura anterior, para modificá-la em algum sentido. O prefixo *re* mostra a idéia de renovação, enquanto o termo *formare* é a maneira pela qual determinada coisa existe. Reforma agrária, no

---

<sup>5</sup> Presidência da República. Disponível em:  
[http://www.presidencia.gov.br/publi\\_04/COLECAO/REFAGR3.HTM](http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR3.HTM)

sentido léxico, portanto, é a mudança do estado agrário vigente. Este estado agrário que se tenta mudar no Brasil é o do semi-feudalismo agrário, que foi influenciado pelo sistema das capitâneas hereditárias e das sesmarias na época de nossa colonização, e o da grande concentração fundiária, em detrimento das massas trabalhadoras do meio rural. O que se procura modificar é o estado anterior de estrutura fundiária privada, para uma estrutura de propriedade com o cumprimento da sua função social.

Nesses termos, o presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Rolf Hackbart, em artigo publicado na Internet<sup>6</sup>, conceitua reforma agrária como:

(...) o conjunto de medidas que visa promover – mediante a redistribuição da propriedade e do uso da terra acompanhada de políticas públicas (federais, estaduais e municipais) de apoio à produção, comercialização, educação, saúde e habitação – a integração do assentado no mundo dos direitos e também no processo produtivo nacional. Portanto, reforma agrária não significa somente a redistribuição da posse e uso da terra. A reforma agrária serve para desconcentrar e democratizar a estrutura fundiária, gerar ocupação e renda, diversificar o comércio e os serviços no meio rural, reduzir a migração campo-cidade, interiorizar os serviços públicos básicos, democratizar as estruturas de poder e promover a cidadania e a justiça social.

Entretanto, certos doutrinadores não concordam com o termo *reforma agrária*, dizendo que a denominação mais correta seria *organização agrária*, sendo esta nomenclatura mais de acordo com nossa realidade. Isso porque, o que se precisa fazer é organizar nossa estrutura fundiária e não reformar, pois tudo o que existe em nosso setor agrícola não foi constituído de qualquer projeto ou política de estruturação, e sim de um modelo que é reflexo de uma colonização infeliz. No entanto, esse entendimento é minoritário, não encontrando guarida entre nossos agraristas e na nossa legislação.

Portanto, de acordo com nossas leis, o que se persegue com uma política de reforma agrária efetiva, é estabelecer medidas direcionadas a estabelecer uma distribuição de terras mais justa, com a alteração no regime de sua posse e uso, desde

---

<sup>6</sup> A atualidade do Estatuto da Terra. Disponível em [http://www.abda.com.br/noticia\\_17.htm](http://www.abda.com.br/noticia_17.htm)

que a finalidade específica seja promover a justiça social no campo e o aumento da produtividade e não, essencialmente, tomar a terra de quem a detém e distribuí-la com quem nunca a teve, sem que o Estado ofereça os meios técnicos e econômicos capazes de fazer com que o homem do campo prospere.

Sem a assistência técnica adequada para que se produza de maneira satisfatória, não se estará promovendo justiça social, mas sim ampliando o caos e introduzindo um sistema de insegurança jurídica. Reforma Agrária não é só distribuição de terras.

Por isso, a preocupação central do Estatuto da Terra é prover os meios necessários de viabilização de uma política de reforma agrária, sem prejuízos para o camponês, introduzindo em seu programa um conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, no intuito de orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias.

Nesse contexto, o Estatuto da Terra recepciona o princípio da função social da propriedade, trazendo os requisitos para que a propriedade rural cumpra essa função, sob pena de ser desapropriada para implementação de projeto de reforma agrária.

O art. 2º, parágrafo 1º. da Lei 4.504, preconiza essa função social, trazendo os requisitos para o cumprimento desse princípio. Expõe esse dispositivo que a propriedade desempenha integralmente sua função social quando, simultaneamente, favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, mantém níveis satisfatórios de produtividade, assegura a conservação dos recursos naturais e observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Importante ressaltar que, para a propriedade ser desapropriada por interesse social para fins de reforma agrária, basta que ela não atenda ao requisito da produtividade, conforme será visto no capítulo 3.

Há que se fazer uma pequena diferenciação entre reforma agrária e transformação agrária. Esta se trata de mudanças naturais e espontâneas do cenário agrícola de um país, ou região, impostas pelo crescimento econômico, bem como por crises desencadeadas nesse setor que tragam alterações consideráveis da vida no campo. Por sua vez, reforma agrária significa uma intervenção deliberada do Estado nos alicerces do perfil fundiário de um país. (VEIGA, 1984)

Para tentar diminuir a disparidade social existente entre as classes que vivem no meio rural e corrigir distorções verificadas entre a enorme massa dos que trabalham a terra e um pequeno número de grandes proprietários, é preciso que o governo, através de medidas efetivas, venha a estabelecer ações para que a vida no campo seja mais justa e tranqüila.

O Estatuto da Terra em seu art. 16 preconiza o objetivo primordial da implementação de projetos de reforma agrária, dizendo que:

A reforma agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a 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.

Nesse Estatuto estão regulamentados todas as relações do homem com o campo. A política de reforma agrária, que é o principal fundamento desse documento, seguiu uma linha equivocada com a mera distribuição de terras, contemplando trabalhadores desqualificados, sem vocação agrícola e sem nenhuma estrutura de produção em escala, limitando-se à precária economia de subsistência, aumentando a miséria no meio rural.

O Estatuto da Terra está prestes a completar 42 anos, mas ainda é bastante atual e considerado como lei de primeiro mundo. Porém, de acordo com dados da associação brasileira de Direito Agrário<sup>7</sup>, diante dos avanços sociais ocorridos com o passar dos anos, faz-se necessário fazer algumas alterações. No congresso tramita a proposta de um novo diploma agrário, contudo, encontra resistência em diversos setores envolvidos na questão. Esse projeto dificilmente será aprovado por se tratar de proposta isolada, sem a participação dos setores interessados.

De qualquer forma, o Estatuto da Terra está em vigor desde 1964 contendo preceitos para realizar uma reforma agrária efetiva. O que falta é vontade política dos nossos governantes para pôr em prática esses dispositivos.

---

<sup>7</sup> A atualidade do Estatuto da Terra. Disponível em [http://www.abda.com.br/noticia\\_17.htm](http://www.abda.com.br/noticia_17.htm)

## CAPÍTULO 3 DO PROCESSO DESAPROPRIATÓRIO COMO INSTRUMENTO PARA A EFETIVAÇÃO DE PROGRAMAS DE REFORMA AGRÁRIA

### 3.1 O Instituto da Desapropriação no Direito Brasileiro

A primeira referência sobre a desapropriação no Brasil foi a edição de um decreto, datado de 21 de maio de 1821, prescrevendo que a propriedade não poderia ser tirada de ninguém, sejam quais fossem as necessidades do Estado, sem que se ajustasse o preço a pagar ao expropriando, no momento da entrega. Dito dispositivo proibia tomar qualquer bem contra a vontade de quem o possuísse, sem antes de ser devidamente indenizado. Este Decreto viria a nortear o artigo 179, inciso 22, da primeira Constituição brasileira, outorgada em 1824, ao determinar que:

É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização.

Importante ressaltar que os casos de desapropriação previstos nesse dispositivo não têm por referência a reforma agrária. A desapropriação regulamentada pela Carta Imperial aplicara-se à necessidade e à utilidade pública, cuja Lei nº 422, de 09 de setembro de 1826, veio a regulamentar. Foi, através dessa norma, que se permitiu excetuar o caráter absolutista do direito de propriedade até então em voga, mantendo-se tal dispositivo em todas as Constituições posteriores.

Por conseguinte, o instituto da desapropriação foi evoluindo, gradativamente, a partir da edição de atos dos governos que se sucederam.

A promulgação da Constituição Republicana de 1891 assegurou o direito de propriedade em toda sua plenitude, excetuando-se os bens indispensáveis à desapropriação por necessidade ou por utilidade pública, contanto que previamente indenizados. Era o que rezada o artigo 72, § 17 desta Carta Magna.

A Constituição de 1934, por sua vez, garantia o direito de propriedade, porém a expressão “em toda a sua plenitude”, constante na Constituição antecedente, foi suprimido, significando que esse direito não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo.

Na vigência da Constituição de 1937, foi editado o Decreto-Lei nº 3.365 de 1941, que aglutinou em uma única modalidade de desapropriação, qual seja, utilidade pública, as hipóteses de necessidade e utilidade pública.

A Carta Maior de 1946, como resultado do processo de redemocratização do país, exigia que a indenização fosse prévia, justa e paga em dinheiro. Em seu Art. 147, contemplava a justa distribuição da propriedade, consoante a supremacia do interesse social. É importante aqui destacar que, nessa Constituição, foi instituída pela primeira vez a desapropriação por interesse social, sob a égide do princípio da função social da propriedade, embora esse termo não fosse empregado, expressamente, no referido texto constitucional. Assim, a partir dessa data, o processo desapropriatório passou a contar com três modalidades: a desapropriação por necessidade e por utilidade pública, e a desapropriação por interesse social. Os casos de desapropriação por interesse social foram previstos na Lei nº 4.132 de 10 de setembro de 1962.

Com a Emenda Constitucional nº 10, de 09 de novembro de 1964, foi instituída a modalidade de desapropriação que tratava especificamente da reforma agrária. Sendo assim permitido que a indenização fosse paga em títulos da dívida pública, quando se tratasse de latifúndio, referindo-se às terras nuas, enquanto que as benfeitorias úteis e necessárias seriam pagas em dinheiro.

As mesmas hipóteses de desapropriação foram mantidas na Constituição de 1967. Porém, a Carta de 1988 em seu art. 182, § 4º, inciso III, acrescentou uma outra modalidade de desapropriação por interesse social, de competência exclusiva do município, tendo também seu foco principal no princípio da função social da propriedade. Essa modalidade está disciplinada no Estatuto da Cidade e tem por objeto imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, com indenização mediante títulos da dívida pública com prazo de resgate de até dez anos.

### 3.2 Fundamentos Doutrinários

Pode-se conceituar a desapropriação como o procedimento em que o poder público ou seus delegados, mediante prévia declaração de interesse social, necessidade ou utilidade pública, submete o proprietário à perda de um bem, sendo substituído em seu patrimônio por justa indenização. (DI PIETRO, 2004)

Por sua vez Mello (2001, p. 711), discorrendo sobre o importante instituto, define-o como:

O procedimento através do qual o poder público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcela anuais e sucessivas, preservado seu valor real.

A desapropriação por necessidade pública verifica-se sempre que a Administração Pública, diante de situações anormais e esporádicas, está diante de um problema que não pode adiar, obrigando-se a adquirir o domínio e o uso de bens de terceiros, visando interesses maiores, que se sobrepõem ao interesse do proprietário. Como por exemplo: Desapropriação de propriedade, pelo poder público, com a finalidade de construir barragem para beneficiar certas comunidades castigadas pela seca, obrigando-se a adquirir tal imóvel. Por outro lado, diz-se desapropriação por utilidade pública quando a utilização da propriedade for conveniente e trazer vantagens ao interesse público, porém, não se constituindo imperativo irremovível. Como por exemplo: desapropriação de áreas para construção de praças.

Por seu turno, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é aquela em que o Estado, para impor um melhor aproveitamento da propriedade rural ou para favorecer certas camadas sociais que necessitam de assistência do Poder Público, adquire a terra rural para disponibilizá-la a terceiros, ou seja, quando o Estado está diante de problemas sociais diretamente ligados às camadas menos favorecidas da população, visando à melhoria nas condições de vida dessas classes.

Concluindo, importa lembrar que, no âmbito de nossa legislação atual, estão previstos apenas os casos de desapropriação por utilidade pública e por interesse social, não sendo mais recepcionado os casos de necessidade pública, os quais incluem-se nas hipóteses de utilidade pública.

### 3.3 A Desapropriação por Interesse Social para fins de Reforma Agrária

Na desapropriação voltada para a reforma agrária, só a União é competente para realizá-la, incidindo tão-somente sobre imóveis que estejam em desacordo com o cumprimento de sua função social. Preceitua o art. 184 da Constituição Federal: “Compete à união desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social”.

Já o art. 186 da CF recepciona a função social da propriedade preconizando que:

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei aos seguintes 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.

Porém, para a implementação da reforma agrária, dentre os requisitos citados acima, apenas a produtividade é levada em consideração, ou seja, a propriedade não poderá ser desapropriada se esta estiver sendo produtiva, mesmo que não esteja atendendo às demais exigências do princípio da função social. Do mesmo modo que poderá ser desapropriada para esse fim se não estiver sendo produtiva, mesmo

atendendo aos demais incisos do art. 186 da Constituição, pois o inciso II do artigo 185 proclama que não poderão ser desapropriadas para fins de reforma agrária as propriedades produtivas.

O art. 185, inciso I, determina ainda que “são insuscetíveis de desapropriação, para fins de reforma agrária, a pequena e média propriedade rural (...), desde que seu proprietário não possua outra”.

No que se refere à competência, o decreto desapropriatório é assinado pelo Presidente da República, sendo a ação de desapropriação de caráter privativo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Por sua vez, a Justiça Federal é o juízo competente para apreciar e julgar as causas referentes à matéria. O prazo de decadência dessas ações é de dois anos, a partir da edição do decreto presidencial.

O artigo 184 da nossa Constituição Federal preceitua que a indenização devida ao expropriado deve ser justa e prévia. No intuito de conceituar a indenização, Di Pietro (2004, p. 166) escreve:

A indenização é exigência que se impõe como forma de buscar o equilíbrio entre o interesse público e o privado; o particular perde a propriedade e, como compensação, recebe o valor correspondente ao dinheiro (agora, em algumas hipóteses, substituídos por títulos da dívida pública).

O mesmo artigo 184 determina que a indenização seja feita através de títulos da dívida agrária, com cláusula de permanência do valor real do imóvel, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão. Entretanto, as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizáveis em dinheiro. Portanto, a indenização feita em títulos da dívida agrária corresponde apenas ao pagamento da terra nua e as benfeitorias voluptuárias.

Em relação ao preceito constitucional correspondente a prévia indenização, há uma certa crítica dos doutrinadores, mostrando o paradoxo que existe entre a antecipação da indenização trazida pela nossa Carta Magna e a indenização realizada com a finalidade de se promover a reforma agrária, que na verdade se trata de títulos agrários resgatáveis num prazo de até vinte anos. A boa doutrina salienta que teria ficado melhor se o legislador constituinte tivesse abordado apenas a questão

da justa indenização e não fizesse menção à antecedência desta. Isso, pela impossibilidade de se promover a reforma agrária, pagando as indenizações da terra nua previamente em dinheiro.

O art. 243 da Constituição Federal estabelece ainda que as terras utilizadas para o plantio de culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão expropriadas (confiscadas) e especificamente destinadas para assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário.

Com o intuito de se buscar uma maior celeridade nos processos de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, ante a grande necessidade de se agilizar essas ações e trazer soluções rápidas para as questões relativas ao campo, especificamente no tocante a reforma agrária, foi editada a Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993, em consonância com o art. 184, parágrafo 3º da nossa Constituição. Essa Lei trata do procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial referente à desapropriação para fins de reforma agrária.

Apesar da intenção do legislador em promulgar leis no intuito de se agilizar esses processos, existem inúmeros percalços que fazem com que estes não sejam tão ágeis assim. Nesse contexto Beserra (2001, p. 248,249), observa:

Embora a norma busque o ideal de celeridade e persiga a simplificação do procedimento, sabemos que no Brasil é muito difícil os juízes, apesar do empenho dos magistrados, observarem os prazos judiciais, face a pleora descomunal de processos que afogam as prateleiras e a pauta do poder judiciário, sendo, praticamente impossível de se cumprir à risca os prazos estabelecidos por lei (...).

Nota-se com a criação do procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial da desapropriação objetivando a reforma agrária, a preocupação do legislador em criar dispositivos que acelerem as etapas do processo, inclusive com a realização de acordos através de audiência de conciliação, ato não previsto nas outras espécies de desapropriação.

### 3.4 Programas de Reforma Agrária

Os programas de colonização, regularização fundiária e desapropriação foram as formas tradicionalmente utilizadas para enfrentar a questão do acesso à terra no Brasil nas últimas décadas. Na realidade, essas formas de acesso têm sido empregadas mais para atender às pressões sociais e políticas, do que para obter um desenvolvimento rural duradouro, que resultaria em melhorias na qualidade de vida da população.

Logo, tal quadro nos leva a concluir e entender pela necessidade de se promover, em caráter de urgência, uma reformulação da estrutura fundiária, dentro de um modelo democrático. É necessária a adoção de uma metodologia que leve realmente à efetivação da reforma, a começar pela adequação dos assentamentos à realidade brasileira, principalmente depois de observado que foram praticamente insignificantes os resultados do I Plano Nacional de Reforma Agrária, conforme exposto infra, que não conseguiu ser mais do que uma medida visionária, desprovida de meios para sua efetiva aplicação.

A principal questão se encontra na realização dos assentamentos: estes não podem ser reduzidos a simples concessões de terras, mas a uma série de medidas complementares que demandam competência técnica e recursos financeiros.

Um programa de reforma agrária que busque transformar as condições de vida de seus beneficiários deve estar inserido em uma estratégia produtiva que assegure a sustentabilidade dessa agricultura. Deve ser pensada não somente como meio de sobrevivência das famílias, mas, principalmente, como fonte geradora de excedentes, que assegurem novos investimentos e permitam a ampliação da produção e da produtividade da agricultura brasileira.

No primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, implementado em 1985, o governo de José Sarney havia fixado, inicialmente, a meta de dar acesso à propriedade da terra a 1,4 milhões de famílias. Porém, beneficiou efetivamente apenas noventa mil famílias, menos de 6% do total pretendido.

Durante o governo Collor, havia-se prometido inicialmente terra para 500 mil famílias. Mas, foram praticamente interrompidos, tanto o processo de inscrição de novas terras ao cadastro, quanto novas desapropriações. Neste período (1990-1992), somente 23 mil famílias receberam o título de propriedade da terra.

O governo de Itamar Franco, que aconteceu de 1992 a 1994, havia previsto dar acesso a terra a vinte mil famílias em 1993 e a sessenta mil em 1994, mas beneficiou somente 12.600 famílias.

No programa de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>8</sup>, havia a previsão e a expectativa de se distribuírem quatrocentos mil títulos de propriedade, mas, após sua eleição, este objetivo de campanha foi reduzido à meta de beneficiar 260 mil famílias nos quatro anos de seu mandato. Em seu primeiro ano de governo, foram assentadas 42.912 famílias; em 1996, foram beneficiadas 62.044 famílias; e no ano seguinte, aproximadamente 21 mil famílias foram assentadas, número aquém dos planos de governo.

Outro dado interessante<sup>9</sup> sobre os assentamentos no Brasil revela o porquê desses projetos não estarem dando certo. Das 524.380 famílias assentadas entre 1995 e 2002, 88,3% não tiveram acesso à luz elétrica; 92,2% não receberam abastecimento de água; 52,7% não tiveram acesso à assistência técnica; e 81,3% não tiveram acesso às estradas. Os dados, que são do próprio governo, são alarmantes e mostram o motivo do fracasso dos projetos de reforma agrária em nosso país.

O presidente Lula, em seu primeiro ano de mandato, lançou o II Plano Nacional de Reforma Agrária. O plano do governo era, inicialmente, beneficiar cerca de 530 mil famílias. Seriam quatrocentas mil assentadas e 130 mil receberiam terras através do crédito fundiário. Outras quinhentas mil famílias, a maioria concentrada na região nordeste do país, seriam contempladas com a regularização fundiária de suas terras, totalizando mais de um milhão de famílias beneficiadas com o novo plano. A recuperação dos assentamentos já existentes atualmente também estava prevista no plano. Seriam investidos recursos para assegurar a infra-estrutura necessária a estes<sup>10</sup>.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária caminha a passos lentos<sup>11</sup>, como era de se esperar. Em 2003, a meta era assentar sessenta mil famílias, mas só foram

---

<sup>8</sup> Estudos avançados – Atlas dos beneficiários da reforma agrária. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000300004)

<sup>9</sup> Portal do governo brasileiro. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/emquestao/eq115.htm>

<sup>10</sup> Portal do governo brasileiro. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/emquestao/eq115.htm>

<sup>11</sup> A necessária pressão social pela reforma agrária. Disponível em: <http://www.mst.org.br/biblioteca/textos/reformagr/plinio2004.htm>

assentadas 36 mil, sendo 22 mil em áreas desapropriadas pelo governo anterior. A meta para 2004 era assentar 115 mil famílias: para isso, o Incra teria que assentar 9.583 famílias por mês. Porém, até abril do mesmo ano, só havia assentado aproximadamente onze mil.

O que se pode depreender desses dados é que nunca um plano de governo para fins de reforma agrária foi cumprido a risca em nosso país, e não será diferente no caso do governo Lula. As expectativas nunca se concretizam, deixando sempre uma imensa parcela da sociedade prejudicada, à espera de soluções que nunca irão chegar.

Da maneira com que a reforma agrária está sendo administrada, não serão cumpridas quaisquer metas planejadas por governo algum, pois o quadro histórico já revela tal ineficiência na aplicação dos planos de reforma. Graças ao capitalismo "selvagem" adotado como política econômica no país, esta ineficiência diminui o alcance da reforma e impossibilita, por conseguinte, o crescimento e desenvolvimento daqueles que necessitam de apenas uma porção de terra para serem felizes e viverem de forma digna e humana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho de pesquisa realizado teve o intuito de mostrar a realidade da estrutura fundiária brasileira, juntamente com a importância do processo de desapropriação para fins de implementação da reforma agrária em nosso país. Com o estudo, foi possível constatar os contrastes no meio rural e identificar as causas que a concentração de terras e de renda traz para toda a sociedade.

O primeiro capítulo demonstrou a realidade no meio rural brasileiro, evidenciando a enorme distorção que existe entre os latifúndios e os minifúndios, trazendo consequências danosas para a sociedade em geral. Foi estudada uma tabela com números precisos, revelando uma discrepância descomunal entre as duas espécies de propriedade rural.

No capítulo seguinte, foram estudadas várias experiências de reforma agrária implantadas no mundo, constando-se que existem possibilidades de se reestruturar as bases fundiárias de um país, porém é necessário empreender esforços no sentido de modificar estas bases conservadoras. Pôde-se atentar que em todas as reformas agrárias do mundo contemporâneo, sejam as que exigiram sangrentos conflitos, sejam as que não chegaram a esse ponto, existiram sempre tensões no campo, para que sua implantação fosse possível. Todas as reestruturações tiveram por propósito minimizar as distorções no meio rural, oriundas principalmente de convulsões sociais que as precederam. Em seguida, foi analisado o quadro político-social no Brasil e a evolução da nossa legislação agrária, constatando os avanços, sobretudo com o advento da Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra). Foi abordado ainda nesse capítulo o conceito e a regulamentação da reforma agrária.

No terceiro capítulo, foi examinado o instituto da desapropriação no direito positivo brasileiro, desde a sua adoção pela nossa legislação até os dias atuais, com ênfase principalmente na desapropriação para fins de reforma agrária, sendo demonstrada a sua importância para a implementação de tal reforma. Foram analisados ainda nesse capítulo os projetos de assentamentos rurais, verificando as deficiências e dificuldades para se chegar a um resultado satisfatório na questão agrária em nosso país.

Em sede do que foi estudado, pôde-se observar que a distribuição de terras em nosso país é imensamente injusta, com danos irreparáveis a sociedade. Como

podemos perceber, as distorções constatadas na pesquisa tiveram como fundamento o regime adotado por Portugal no início de nossa colonização e até hoje perduram nos alicerces de nossa estrutura fundiária. O Brasil é um dos países com maior concentração de terras do mundo. Logo, a ocupação destas terras apresenta-se discrepante, havendo de um lado enormes propriedades abrangendo uma imensa área geográfica, na maioria das vezes improdutivas, e do outro lado um número elevado de pequenas propriedades ocupando um espaço ínfimo, sem oferecer condições suficientes para se chegar a uma vida digna e decente.

Os reflexos da concentração fundiária em nosso país são inúmeros, quais sejam, êxodo rural desenfreado, violência nas grandes cidades, aumento da criminalidade, entre outros, afetando diretamente a vida dos cidadãos.

Isso revela a necessidade irrestrita de se implementar uma política de reforma agrária efetiva em nosso país, e somente com um projeto bem engendrado é que será possível proporcionar um maior equilíbrio nas bases fundiárias, diminuindo aos poucos a imensa concentração de terras existente no Brasil, e conseqüentemente as injustiças concernentes ao meio rural.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Manuel Correia de. Latifúndio e Reforma Agrária no Brasil. São Paulo: Duas Cidades, 1980.

ANDRADE, Lucílio Franklin de; MARIANO, Lúcia Fernanda. Reforma agrária x Justiça agrária. Revista da ESMA, João Pessoa. vol. 2, p. 155, set. de 1997.

BESERRA, Marcelo. Desapropriação no Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BORGES, Marcos Afonso. O processo de desapropriação para fins de reforma agrária. In: LARANJEIRA, Raymundo (coord.). Direito Agrário Brasileiro. São Paulo: LTr, 2000.

BORGES, Paulo Torminn. Institutos Básicos de Direito Agrário. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1998. ♣

BRASIL, Constituição Federal da Republica Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Estatuto da Terra.

CASTRO, Antonio Rego. Reforma Agrária Dentro da Lei. Revista Jurídica Consulex, Brasília, nº 164, p. 40, nov. 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004. ♠

FALCÃO, Ismael Marinho. Direito Agrário Brasileiro. São Paulo: Édipo, 1995.

GUIMARÃES, Alberto Passos. Quatro Séculos de Latifúndios. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HACKBART, Rolf. A atualidade do Estatuto da Terra. Associação brasileira de Direito Agrário, 2004. Disponível em: [http://www.abda.com.br/noticia\\_17.htm](http://www.abda.com.br/noticia_17.htm)  
Acesso em: 10 de junho de 2006.

MAGALHÃES, Juraci Perez. Reforma Agrária e Proteção Ambiental. In: LARANJEIRA, Raymundo (coord.). Direito Agrário Brasileiro. São Paulo: LTr, 2000.

MAIA, José Mota. Direito a Propriedade da Terra. Revista Jurídica Consulex, Brasília, nº 2, p. 30, fev. 1997.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001. •

NETO, Antonio José de Mattos. A Questão Agrária no Brasil: Aspectos Sócio-Jurídico. Anais do XI Seminário Nacional de Direito Agrário. São Luis, 2006. Disponível em CD-ROM.

SILVA, Jose Gomes da. A Reforma Agrária no Brasil. In: STÉDILE, João Pedro (coord.). A Questão Agrária Hoje. 2 ed. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1994. •

SODERO, Fernando Pereira. Direito Agrário e Reforma Agrária. São Paulo: Livraria Legislação Brasileira, 1968.

VEIGA, José Eli. O que é reforma Agrária. 5 ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

\_\_\_\_\_. Reforma Agrária Hoje. In: STÉDILE, João Pedro (coord.). A Questão Agrária Hoje. 2 ed. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1994.

Veja on-line: Reforma agrária. No exterior, problema resolvido. Disponível em [http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma\\_agraria/contexto\\_5.html](http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma_agraria/contexto_5.html)  
Acesso em: 10 de maio de 2006.

A reforma agrária no Brasil. Disponível em:  
[http://www.presidencia.gov.br/publi\\_04/COLECAO/REFAGR3.HTM](http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR3.HTM)  
Acesso em: 16 de maio de 2006.

Estudos avançados – Atlas dos beneficiários da reforma agrária. Disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000300004)  
Acesso em: 16 de maio de 2006.

Portal do governo brasileiro. Disponível em:  
<http://www.brasil.gov.br/emquestao/eq115.htm>  
Acesso em: 17 de maio de 2006.

A necessária pressão social pela reforma agrária. Disponível em:  
<http://www.mst.org.br/biblioteca/textos/reformagr/plinio2004.htm>  
Acesso em: 08 de junho de 2006.

## ANEXO

<b>TABELA DA ESTRUTURA FUNDIARIA BRASILEIRA</b>		
<b>CLASSE DE ÁREA TOTAL (ha)</b>	<b>TOTAL DE IMÓVEIS</b>	<b>ÁREA TOTAL (ha)</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	3.841.785	457.816.786,6
Igual a 0	13.303	
Até 5	709.697	1.987.871,3
Mais de 5 até 10	552.971	4.224.312,8
Mais de 10 até 50	1.605.466	39.232.515,5
Mais de 50 até 100	423.441	30.894.498,9
Mais de 100 até 500	410.166	88.824.345,3
Mais de 500 até 1.000	65.289	46.374.657,4
Mais de 1.000 até 5.000	53.412	109.827.913,9
Mais de 5.000 até 10.000	5.262	38.419.441,6
Mais de 10.000 até 50.000	2.471	47.435.042,2
Mais de 50.000 até 100.000	171	11.924.187,7
Mais de 100.000	136	38.672.000,0
Fontes dos dados: SNCR/1998		