

REFORMA AGRÁRIA: O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA OBSTADO PELA MANUTENÇÃO DO LATIFÚNDIO

AGRARIAN REFORM: THE EXERCISE OF THE SOCIAL FUNCTION OF THE LAND OBSTACTED BY THE MAINTENANCE OF THE LATIFUNDIUM

João Batista Inácio Leão¹
José do Carmo Alves Siqueira²

RESUMO: Busca o presente artigo analisar como se deu o instituto da propriedade privada nas terras brasileiras desde os tempos do Brasil imperial, passando pelas sesmarias e, a partir delas, o surgimento da propriedade privada com viés nitidamente econômico e capitalista e, por sua vez, o surgimento do latifúndio, analisando ainda a questão atinente à necessidade da implantação da real reforma agrária descrita no texto constitucional, que até a presente data não se efetivou, em decorrência, principalmente, dos entraves e percalços colocados de forma intencional na Constituição Federal, sobretudo, pelo peso e força da bancada ruralista. A função social da terra, como meio de efetivação dessa política pública da reforma agrária, também é discutida e analisada. Quanto à metodologia, utilizou-se o método dedutivo-argumentativo, tendo como referenciais teóricos José de Souza Martins e Lígia Osório Silva, além de revisão bibliográfica em fontes como livros, artigos científicos e legislação sobre o tema proposto.

PALAVRAS-CHAVE: Função social da terra. Latifúndio. Propriedade privada. Reforma agrária. Sesmaria.

ABSTRACT: This article seeks to analyze how the institute of private property took place in Brazilian lands since the time of imperial Brazil, passing through the sesmarias and, from them, the emergence of private property with a clearly economic and capitalist bias and, in turn, the emergence of the latifundium, also analyzing the issue related to the need to implement the real agrarian reform described in the constitutional text, which to date has not been carried out, mainly as a result of the obstacles and mishaps intentionally placed in the Federal Constitution, especially by the weight and strength of the ruralist bench. The social function of land as a means of implementing this public policy of agrarian reform is also discussed and analyzed. As for the methodology, the deductive-argumentative method was used, having as theoretical references José de Souza Martins and Lígia Osório Silva, in addition to a bibliographic review in sources such as books, scientific articles and legislation on the proposed theme.

KEYWORDS: Agrarian reform. Latifundium. Private propriety. Sesmaria. Social function of land.

1 INTRODUÇÃO

Desde a vinda da coroa portuguesa ao Brasil em 1808, houve um processo de distribuição de terras aos apadrinhados da Corte, por meio, sobretudo, das sesmarias.

Ou seja, as primeiras propriedades rurais surgiram da divisão do território colonial em glebas de terras concedidas a pouquíssimos donatários, que eram denominadas Capitâneas Hereditárias. As sesmarias, então, surgiram devido à necessidade de uma exploração mais organizada do território brasileiro, tendo adotado a cultura da cana-de-açúcar e seu aproveitamento industrial como principal atividade econômica.

¹ Bacharel em Direito pela UFG (2004). Pós-Graduado (Lato Sensu) em Direito Constitucional (2009) e Direito Civil (2012), ambos pela UFG. Mestrando no Programa de Direito Agrário da UFG – Universidade Federal de Goiás. E-mail: leao.inacio@discente.ufg.br

² Graduado em Direito pela Universidade Católica de Goiás - UCG (1993), Mestre em Direito pela Universidade Federal de Goiás - UFG (2003) e Doutor em Direito pela Universidade de Brasília - UnB (2016). E-mail: siqueirajose@ufg.br

Foi a partir das sesmarias, com suas lavouras açucareiras, que se deu a origem ao sistema agrário brasileiro, cuja característica marcante era o alto grau de concentração de terras.

De acordo com Lígia Osório³, o regime de sesmarias modificou-se no Brasil, conforme também se modificava a situação colonial, ocorrendo o que a autora denominou de “sesmarialismo colonial”. A autora destaca dois momentos principais desse regime: i) o primeiro traçado por uma maior tolerância da metrópole em relação à ocupação e concessão de terras, dada às possibilidades comerciais do cultivo da cana que exigia grandes extensões para o plantio; ii) depois com o ciclo do ouro, onde se teve um maior controle por parte de Portugal.

No século XIX a situação fundiária do país não era regularizada com registro de domínio, visto que o que existia era um senhorio rural e não proprietários de terra na acepção jurídica do termo. Isso devido a maior parte das sesmarias não serem confirmadas e havia se estabelecido um padrão de ocupação por meio da posse⁴.

A concessão das sesmarias somente foi suspensa em 1822 e foi somente a partir de então que o Estado deixou de tornar-se absoluto no que diz respeito à apropriação de terras.

No entanto, mesmo com a suspensão das sesmarias, pelo advento da Lei de Terras, a apropriação da terra por meio da posse, continuou sendo a única forma de aquisição de terras⁵.

Esse espaço de tempo entre o fim das sesmarias até a promulgação da Lei de Terras ficou conhecido como “período de posse”⁶.

A Lei de Terras foi promulgada no ano de 1850, sob nº 601, reconhecendo o direito de propriedade nos títulos e requerimentos legais provenientes das sesmarias e de pequenos fazendeiros que buscaram o interior do país para a produção da terra.

Constava a Lei de Terras de vários dispositivos que proibiam a ocupação de áreas públicas e determinava que a aquisição de terras só poderia ser feita mediante de pagamento de dinheiro ao Império. Ou seja, pelo texto da referida lei, os pequenos produtores não poderiam de modo algum ser proprietários, já que não possuíam dinheiro para garantir a compra da terra, o que reforçou, desde o princípio, o poder dos latifúndios e dos grandes fazendeiros.

A elaboração da Lei de Terras foi constituída por um grupo de pessoas representadas por fazendeiros, sesmeiros e grandes posseiros que estavam diretamente vinculados com a ocupação das terras, razão que fez com que a referida lei não tivesse muita aplicação na prática.

Ressalte-se que mesmo com o fim da escravidão em 1888, muitos trabalhadores continuaram sendo explorados pelos grandes fazendeiros, morando nas próprias fazendas e trabalhando nas plantações de café, algodão ou cana de açúcar, recebendo em troca

³ SILVA, Lígia Osório. O sesmarialismo; O fim das sesmarias e O predomínio da posse. *Terras Devolutas e Latifúndio*. 2a ed. Campinas: Editora Unicamp, p. 41-103, 2008.

⁴ SILVA, Lígia Osório. O sesmarialismo; O fim das sesmarias e O predomínio da posse. *Terras Devolutas e Latifúndio*. 2a ed. Campinas: Editora Unicamp, p. 41-103, 2008.

⁵ SILVA, Lígia Osório. O sesmarialismo; O fim das sesmarias e O predomínio da posse. *Terras Devolutas e Latifúndio*. 2a ed. Campinas: Editora Unicamp, p. 41-103, 2008.

⁶ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

acesso ao armazém do dono da propriedade para adquirirem alimentos e plantar em pequenos espaços de terra apenas para seu sustento.

Pela Lei das terras, o Estado concedeu pleno direito de propriedade sobre todas as terras desocupadas, devolutas, que não possuíam títulos e nem destinadas ao uso público.

Nesse contexto, a Lei de Terras, promulgada em 1850 deu ênfase para se transformar a condição jurídica da propriedade no Brasil, no entanto, o advento da referida lei não significou que tudo tendesse a melhorar de uma hora para outra, haja vista que “o processo de independência resultou na dominação da elite proprietária e escravista, excluindo, do plano político, as parcelas livres pobres, perpetuando a hegemonia da grande propriedade⁷.”

O latifúndio se materializou ao longo do século XIX eliminando os pequenos produtores e os incluindo como agregados. A propriedade fundiária tal qual nós a conhecemos começou nessa época, ou seja, no regime das sesmarias, onde se iniciou uma cultura do domínio exclusivo e excludente sobre a terra.

Assim, será demonstrado nesse trabalho o traçado surgido desde o início das sesmarias, passando pela Lei de Terras e o conceito de propriedade privada tal qual a conhecemos hoje, bem como debatida a questão da função social da terra para a efetivação da reforma agrária, como descrito no Texto Constitucional.

O objetivo deste trabalho é demonstrar que, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a grande propriedade privada de terras no Brasil continua praticamente igual a que existia no Brasil Império, haja vista que os interesses envolvidos dos grandes latifundiários e fazendeiros sempre obstaram a efetivação da reforma agrária no país.

A metodologia deste trabalho foi baseada em pesquisa teórica por meio de doutrinas, legislação e trabalhos acadêmicos que trataram do assunto.

2 A FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL COMO CONSOLIDAÇÃO DO CAPITALISMO

Em sua obra *O cativo da terra*, Souza Martins analisa a passagem ao trabalho livre e a monopolização do acesso à terra, onde reforça a importância da Lei de Terras no processo de transição do sistema econômico do Brasil do século XIX. Tal tese foi firmada pelo referido autor ao defender que, ao barrar o acesso à terra por parte dos homens livres e, no caso do Sudeste, dos imigrantes, garantiria a mão-de-obra necessária à lavoura cafeeira.

A tese de Martins serviu de base para muitas interpretações que abordam o tema da transição capitalista no Brasil, sendo Roberto Smith o autor do trabalho mais representativo desta visão.

Para Smith, a Lei de Terras do regime imperial foi embasada num processo mais amplo que estava ocorrendo em nível internacional, de cujo expoente principal era o economista inglês Edward Gibbon Wakefield que propunha uma colonização sistemática, baseada na venda da terra aos colonizadores, forçando a criação de um mercado de trabalho nas áreas coloniais onde havia abundância de terras.

⁷ FERLINI, Vera Lucia Amaral. O mito do latifúndio. *Açúcar e colonização*. São Paulo: Alameda, 2010. p. 211-231.

SMITH (1990) tratou desse período da formação da propriedade fundiária no Brasil na obra *Propriedade da Terra & Transição – Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*.

O referido autor traçou os três momentos históricos na formação da propriedade privada no Brasil, sendo eles os seguintes: a) quando ocorreram as primeiras iniciativas da Coroa portuguesa em distribuir terras, objetivando sua inserção na produção mercantil; b) quando se deu a desagregação do regime de sesmarias, tendo sido extinta em 1822, pouco tempo antes da Independência de Portugal; c) o terceiro período (1822 a 1850), situa-se entre o fim do regime sesmarial até a aprovação da Lei de Terras. Esse período, segundo o autor, é caracterizado por um movimento indiscriminado de apossamento de terras, resultante em grande parte, da remoção de empecilhos como cobrança de foros.

SMITH (1990) leciona, a respeito da Lei de Terras (1850), que se, por um lado, o Estado não conseguiu de imediato obter os resultados esperados de recobrar o controle sobre as terras devolutas e substituir o trabalho escravo por trabalho assalariado, por outro lado a Lei de Terras permitiu a legalização da propriedade privada.

A terra transformada em propriedade privada promoveu o desenvolvimento capitalista, tanto em sua faceta produtiva, quando em sua forma e conteúdo de extração de renda (duplo caráter da terra no capitalismo), ou seja, com reserva de valor e reserva patrimonial ao mesmo tempo.

Interessante observar que a consolidação do capitalismo na economia deu-se com o contorno dos obstáculos existentes diante do processo de acumulação do capital, sem o necessário enfrentamento de diversas questões sociais a ele relacionados, como por exemplo, a questão do acesso à terra⁸.

Moacir Palmeira⁹ diz que o aprofundamento do sistema capitalista de produção, em moldes democráticos, ocorreu entre os anos 1950 e 1960 (quando o governo militar assumiu após breve passagem de Jânio Quadros e João Goulart), em um processo de modernização conservadora, descrito pelo referido autor como concentração da propriedade, disparidade de renda, êxodo rural, aumento da taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, aumento da taxa de auto exploração nas propriedades menores, piora da qualidade de vida no campo.

A resposta das insatisfações manifestadas na década de 1950 veio com o Estatuto do Trabalhador Rural (1963) e com o Estatuto da Terra (1964), posto que “(...) o Golpe Militar de 1964 foi, pelo menos em parte, motivado pela intensificação do conflito agrário, que era até então percebido como de grande potencial ‘revolucionário’”¹⁰.

Foi nesse sentido que Ruy Moreira¹¹ elencou os três parâmetros mais gerais do Estatuto da Terra, a saber: i) a vinculação do uso da terra ao aumento da produtividade; ii) a definição da empresa rural como objetivo; iii) e a industrialização do campo.

⁸ BUAINAIN, Antônio Márcio (org.). *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Campinas: Editora UNICAMP, 2008.

⁹ PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. In: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v3n7/v3n7a06.pdf>. Acessado em 01 de agosto de 2021.

¹⁰ BUAINAIN, Antônio Márcio (org.). *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Campinas: Editora UNICAMP, 2008, p. 28.

¹¹ MOREIRA, Ruy. O Plano Nacional de Reforma Agrária em Questão. In: *Revista Terra Livre*. Nº 01, Ano 1. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1986. p. 06-19.

Por este prisma, a grande solução fornecida pelo Estatuto da Terra seria a tomada de duas medidas: a) a colonização; e, b) a exigência do cumprimento da função social da propriedade.

3 A PROPRIEDADE E A FUNÇÃO SOCIAL COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS E OS ENTRAVES COLOCADOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 PARA IMPEDIR A DESAPROPRIAÇÃO

Em 1986 foi lançado o I Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA), que tinha por objetivo conciliar o marco jurídico definido pelo Estatuto da Terra com uma ação de desapropriações de terras consideradas improdutivas. Porém o projeto final desse plano constou como impossível de desapropriar os latifúndios cumpridores de sua função social e as áreas com alta incidência de parceiros e meeiros.

Para BUAIANIN “o resultado da luta política nesse período é que a mobilização dos proprietários na Constituinte de 1988 limitou o próprio Estatuto da Terra, restringindo as possibilidades de responder à crise e aos conflitos com ações de reforma agrária”¹².

A Constituição Federal de 1988 dispôs em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII a propriedade e a função social como direitos fundamentais. Assegurou-se, assim, que fosse garantido o direito de propriedade desde que esta cumprisse sua função social.

Desta forma, determinou a Constituição Federal que, aqueles imóveis que não cumprissem a função social, deveriam ser desapropriados para fins de Reforma Agrária (artigo 184).

Porém, com a derrota do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), a reforma agrária no contexto da Constituição Federal de 1988 também não prosperou vez que a Constituinte de 1988 – formada, sobretudo, pela bancada ruralista que teve vários congressistas como grandes latifundiários - colocou inúmeros percalços para a pronta e concreta realização da reforma agrária como direito fundamental:

Graças à mobilização das classes econômicas no Congresso Constitucional, lideradas formalmente pela UDR, o capítulo da reforma agrária na Constituição foi condicionado à não produtividade da terra, estabelecendo-se, por outro lado, um procedimento sumário sem sumarização. Quer dizer: cortava-se do procedimento adequado às desapropriações para reforma agrária o mecanismo da imissão (entrada) na posse da área no início do processo¹³.

Ao tentar manter a ordem vigente e restringir a função social da terra apenas aos aspectos produtivos, a classe latifundiária forjou o referido inciso para impedir o avanço da luta pela terra, pela reforma agrária e pelos direitos do trabalhador rural, pois:

Antes, pela lei, qualquer latifúndio podia estar sujeito à desapropriação. Eles criaram e conseguiram aprovar a categoria “latifúndio improdutivo” para burocratizar, questionar e impedir os avanços da reforma agrária. Isso porque o conceito de

¹² BUAIANIN, Antônio Márcio (org). Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil. Campinas: Editora UNICAMP, 2008, p. 36

¹³ BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Sobre o papel do direito na sociedade capitalista. Ocupações coletivas, 2001.

“improdutivo” é amplo e complexo, dando margem a que os latifundiários recorram e impeçam a desapropriação¹⁴.

Por isso, Oliveira identifica um retrocesso na legislação ao afirmar que “a Constituição de 1988 passou a conter uma legislação mais reacionária do que o próprio Estatuto da Terra”¹⁵.

Entre esses entraves, a Constituição Federal de 1988 juntamente com a Lei Agrária de 1993 (Lei nº 8.629/1993), deu uma grande autonomia para que o Poder Judiciário intervenha nos processos de desapropriação, na medida em que autorizou o proprietário a possibilidade de contestar o mérito em diferentes etapas da ação, tendo o juiz poder de decidir sobre despejos, valores de desapropriação, aprovação ou reprovação de relatório de produtividade entre outros, o que só retarda em muito o processo de desapropriação¹⁶.

Verifica-se assim que um dos entraves para a efetivação da Reforma Agrária também emerge das próprias leis que discutem o tema, posto que em seu texto sempre se encontra um obstáculo para o fim de não dar efetividade à norma, constando na grande parte das vezes alguma locução, expressão, enfim, uma exceção para coibir a pronta realização da reforma agrária.

Segundo Marés:

Sempre há uma vírgula, um advérbio ou uma contradição entre os incisos ou parágrafos que permitem ao intérprete, juiz, administrador público ou fiscal dizer o que não é e manter, por mais algum tempo o flagelo. A ideologia da propriedade privada, individualista e absoluta, mesmo contra o texto da lei ainda impera no seio do Estado, ou seio da elite dominante que dita a interpretação que lhe favorece¹⁷.

Além do que a maioria dessas leis são feitas por políticos que são na verdade grandes latifundiários e tem interesses completamente divergentes daqueles que exigem as reformas sociais¹⁸, existindo um verdadeiro conflito de interesses entre o legislador e o legislado.

4 A LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA E OS PERCALÇOS COLOCADOS NO CAMINHO

¹⁴ MORISSAWA, Mitsue. *A história da luta pela terra e o MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

¹⁵ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária*. São Paulo: FFLCH-USP, 2007, p. 128.

¹⁶ Em suma, o ato judiciário, que autorizava de pleno o assentamento definitivo, a partir da nova Lei só seria possível depois de demorada discussão processual. Além disso, o rito sumário ficou submisso, por dispositivo constitucional expresse, ao tratamento especial de Lei Complementar, significando isso, para eventuais modificações em períodos democráticos mais favoráveis, a imposição de *quorum* mais elevado. (BALDEZ: 1998).

¹⁷ MARÉS, Carlos Frederico. Função social da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUCZYNSKI, Silvia Cristina (Org.). *Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná*. Curitiba: Instituto de Terras, Cartografia e Geociências, 2010. v. 1, p. 181-198.

¹⁸ As grandes reformas sociais no Brasil, como a abolição da escravidão, foram propostas pelos representantes do pensamento radical, os liberais, mas postas em prática pelos conservadores, ou como a proclamação da República, propostas pelos radicais da época e consumada contra eles pelos militares, na verdade herdeiros da tendência centralizadora, profundamente presente nas contradições do Estado brasileiro, e oriundas do absolutismo monárquico, em cuja crise esse Estado foi gerado. Esse jogo político envolvendo tendências opostas responde pelo modo contido como as reformas sociais e políticas são concretizadas no Brasil. (MARTINS, José de Sousa. *O poder do atraso*. São Paulo : Hucitec, 1994).

Há aqui que se destacar que, encerrado o período militar, o debate sobre a questão agrária retornou na Constituição de 1988, incorporando os princípios jurídicos da função social e ambiental da propriedade da terra, contidos no Estatuto da Terra, mas totalmente ignorados pela política agrária do regime militar.

Além de o texto legal e constitucional conter vários pormenores que impedem a execução e efetivação da reforma agrária, o Poder Judiciário também tem contribuído para a impossibilidade de realização dessa política social e implementação desse direito fundamental, na medida em que tem decretado a prisão de trabalhadores envolvidos nas ocupações de terras, enquadrando-os como culpados, com tipificação criminal por formação de bandos e quadrilhas, havendo uma verdadeira criminalização da questão agrária.

De se destacar que, mesmo havendo violência perpetrada pelos proprietários fundiários contra os assentados e camponeses, o Estado, por meio do Poder Judiciário, tem decidido com parcialidade no julgamento desses conflitos, dilacerando a cidadania no campo. Mesmo assim, a luta pela terra se mostra resistente, onde atualmente os camponeses estão dentro da cena política, ainda que na berlinda desses movimentos, mas ainda assim possuem sua voz, em grande parte devido à resistência e força de seus integrantes.

Por conseguinte, a proposta de reforma agrária aparece mais uma vez como possibilidade de aprofundamento da democracia na sociedade brasileira, posto que a visualização das lutas sociais no campo, mesmo após tantos anos de ataques e descasos, continua em vigor e sobrevive a todas as intempéries que são postas em seu caminho, o que constitui sem sombra de dúvida uma nova forma de cidadania.

O Estatuto da Terra (1964) preconiza que a reforma agrária pode ser compreendida como o conjunto de medidas que visem a promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, com o objetivo de atender aos princípios de justiça social e aumento de produtividade agrícola e/ou pecuária.

Vislumbra-se que a transformação na estrutura agrária que o Estatuto da Terra se destina a acelerar é a redefinição dos termos do binômio latifúndio-minifúndio. É o que se extrai de seus artigos 1º e 16º, citado por MOREIRA: “1 - Reforma agrária é uma ‘modificação do regime de posse e uso da terra’, mediante a observância (a) da sua função social e (b) do aumento da produtividade. 2 - Esta modificação dar-se-á pela ‘gradual extinção do minifúndio e do latifúndio’”¹⁹.

5 DA DIFICULDADE DE SE CONCRETIZAR A REFORMA AGRÁRIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

O art. 186 da atual Constituição estabelece as condições necessárias para o alcance da função social da propriedade rural, devendo ser atendidos, simultaneamente, os 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.

¹⁹ MOREIRA, Ruy. O Plano Nacional de Reforma Agrária em Questão. In: *Revista Terra Livre*. Nº 01, Ano 1. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1986. p. 06-19.

É importante destacar que, para o cumprimento da função social da propriedade, é necessário o atendimento a todos os requisitos simultaneamente, associando à produtividade com a conservação ambiental e o respeito às relações de trabalho:

Portanto, não há meios de cumprimento da função social de forma parcial ou inacabada como, por exemplo, atendimento aos índices econômicos e desatendimento aos critérios ambientais e sociais. O ordenamento pátrio não concebe a ideia de produtividade com devastação ambiental, ou de produtividade com exploração do trabalho indigno ou inseguro²⁰.

Observa-se, que o princípio da função social da propriedade, tal como previsto no texto constitucional tem como objetivo primordial submeter o interesse individual ao interesse coletivo (bem-estar geral). Significa, portanto, que a função social da propriedade não tem como condão esvaziar ou diminuir o conteúdo do direito de propriedade, mas, sim, dar a ela destino determinado, seja ela rural ou não.

Também é interessante considerar que o princípio da função social da terra está presente no ordenamento jurídico da maioria dos países e vem sendo discutido nos últimos séculos a fim de garantir o exercício do direito ao acesso da propriedade privada da terra.

A função social da terra expressa que a terra é um bem comum e base para a existência de todas as formas de vida e o abrigo para a sobrevivência de todos os povos e da manifestação de suas culturas:

A terra é a grande provedora das necessidades humanas. É da terra que todos os povos tiram o seu sustendo, sua alegria, seu vestuário e sua arte. Não apenas a terra que germina o grão, mas a que fornece os minerais, o barro dos objetos, o ferro do machado e o abrigo às intempéries se liga ao ser humano para criar sua cultura, mística e espiritualidade. Por isso, no processo de transformação da riqueza natural em objetos da riqueza humana, a fonte é sempre a terra e a natureza que a acompanha²¹.

Desta forma pelo princípio da função social da terra, não se concebe que o direito à apropriação privada ocorra de maneira irrestrita e absoluta, razão pela qual diz a Constituição Federal que cabe ao seu proprietário garantir sua produtividade, a conservação ambiental e, ainda, proporcionar o desenvolvimento daqueles que nela trabalham e de toda a sociedade.

“Ou seja, o princípio da função social da propriedade rural visa o bem-estar coletivo no sentido mais amplo que se possa dar a palavra, relegando ao segundo plano o interesse individual”.²²

²⁰ BARROS, Ricardo Maravalhas de Carvalho. *A função social da propriedade rural como vetora da promoção da dignidade do trabalho humano no campo*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2008.

²¹ MARÉS, Carlos Frederico. Função social da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUCZYNSKI, Silvia Cristina (Org.). *Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná*. Curitiba: Instituto de Terras, Cartografia e Geociências, 2010. v. 1, p. 181-198.

²² BARROS, Ricardo Maravalhas de Carvalho. *A função social da propriedade rural como vetora da promoção da dignidade do trabalho humano no campo*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2008, p. 63.

Consoante a doutrina de Eros Roberto Grau²³: “o princípio da função social da propriedade, desta sorte, passa a integrar o conceito jurídico-positivo de propriedade (...), de modo a determinar profundas alterações estruturais na sua interioridade”. E, prossegue o autor: “em razão disso – pontualizo – é que justamente a sua *função* justifica e legitima essa *propriedade*”.

O princípio do cumprimento da função social da propriedade, consolidado na Constituição de 1988 foi ratificado com a intenção de intervir na política agrária e limitar o direito absoluto da propriedade da terra no Brasil:

Desde o sistema sesmarial, passando pelo Estatuto da Terra e, finalmente, consolidada na Constituição de 1988, a lógica é que a terra deve ser usada, deve ser aproveitada como parte de sua função social. Esse uso e aproveitamento devem evitar práticas antissociais e ilegais, como a posse de áreas de terra como reserva de valor e especulação²⁴.

A Constituição da República de 1988 confirma o entendimento acima, na medida em que assegura o direito à propriedade, mas o liga visceralmente à função social, sem a qual estará o Estado autorizado a iniciar o processo desapropriatório.

A função social foi expressamente estabelecida como inerente (ou pressuposto) ao direito de propriedade, como princípio constitucional da ordem econômica, bem como, mais especificamente no âmbito rural, sendo o fundamento básico para reforma agrária.

Ocorre que com o desenvolvimento das relações capitalistas, a terra foi transformada em uma mercadoria como outra qualquer por meio do direito à sua propriedade privada individual e passível de transferência, por meio da venda, até mesmo para quem não tem interesse em cultivá-la, conforme garante a lei.

Em outras palavras, atualmente o uso da terra já não tem o conceito de antigamente, onde seu cultivo era determinante para o exercício da propriedade privada da terra e “usá-la, no conceito da época, era lavrá-la, fazê-la produzir bens consumíveis que para o capitalismo se chamaria mercadoria”²⁵.

Em sua acepção moderna, “a reforma agrária é uma expressão usada para identificar um processo econômico, político e social bem definido: o processo de transformação da estrutura agrária de um país mediante ações patrocinadas e dirigidas pelo Estado”²⁶.

Assim, por todo o itinerário histórico da luta pela terra (das sesmarias, passando pelo regime militar e sua inclusão na Constituição Federal), é necessário que a questão da reforma agrária seja analisada de acordo com as normas da economia política dominantes, com a observância sistemática de seus problemas.

²³ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 247.

²⁴ SAUER, Sérgio; FRANÇA, Franciney Carreiro de. Código florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 285-307, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000200007>

²⁵ MARÉS, Carlos Frederico. Função social da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Org.). *Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná*. Curitiba: Instituto de Terras, Cartografia e Geociências, 2010. v. 1, p. 182.

²⁶ SAMPAIO, Plínio de Arruda. A reforma agrária. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)*, Brasília, DF, ano 18, n. 2, p. 05-20, ago-nov. 1988, p. 5-20.

6 A REFORMA AGRÁRIA COMO ARMA DE COMBATE AO LATIFÚNDIO

Tendo em vista que o Brasil é o segundo em escala mundial em termos de concentração da propriedade da terra e que nunca houve um verdadeiro programa de reforma agrária no país, faz-se necessário defender o tema da reforma numa perspectiva mais ampla, isto é, uma reforma a ser implantada como política de Estado que sirva para promover uma mudança radical na estrutura da propriedade da terra no país. É necessário a implantação de políticas públicas que vão muito além de ações pontuais sobre alguns latifúndios em determinados governos.

A reforma agrária deve ter um caráter amplo e abranger todas as regiões do país como forma de inclusão de todos os segmentos populacionais.

Isso daria aos movimentos sociais rurais um caráter econômico, social, político e ecológico, envolvendo segmentos sociais que historicamente tem atuado preservando os biomas brasileiros, fortemente ameaçados pela expansão do agronegócio.

Nunca é demais lembrar que a luta pela reforma agrária não está fora de contexto no momento político e social atual visto que a Constituição Federal de 1988 garante o instrumento da desapropriação assentado no cumprimento da função social da propriedade da terra.

Ainda existem no Brasil inúmeras famílias de sem terras, que sobrevivem em regiões que apresentam elevados índices de desigualdades econômicas e sociais. A reforma agrária se faz premente neste cenário como instrumento eficaz para distribuição de terras.

Mesmo que o latifúndio atenda ao critério da produtividade (de monoculturas e agronegócio), ele também esbarra na não utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e conservação do meio ambiente e na reduzida geração de ocupação no campo, impedindo o progresso e bem-estar dos trabalhadores.

Há de ser observado que a inserção do termo “propriedade produtiva” no texto constitucional de 1988 não foi inserido de maneira aleatória e desinteressada por parte da classe latifundiária. Nesse sentido, “a utilização dos conceitos de ‘propriedade produtiva’ e ‘propriedade improdutiva’ introduziu uma ampla ambiguidade na definição das propriedades sujeitas à desapropriação para a reforma agrária²⁷.”

De acordo com José de Souza Martins, isso foi possível devido a articulação da União Democrática Ruralista (UDR) e seu apoio para a eleição de parlamentares que atuariam de acordo com seus interesses na Constituinte, por isso, a Bancada Ruralista formada:

[...] refletia um lado fundamental das alianças de classe na história brasileira, mas quase sempre pouco visível: já antes da nova Constituição, inúmeros juizes de comarcas do interior do país e tribunais estaduais passaram a jogar com a ambiguidade do conceito de terra produtiva para interpretar o conceito de empresa rural, fixado no Estatuto da Terra²⁸.

Exemplo disso se encontra no inciso II do artigo 185 da Constituição Federal ao dispor que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, ou seja, o referido inciso praticamente invalida o contido nos incisos do artigo

²⁷ MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec, 1994.

²⁸ MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec, 1994.

186 do Texto Constitucional, posto que foi criado para evitar a desapropriação de qualquer produtividade produtiva, ainda que se trate por exemplo de latifúndio com exploração de monocultura.

A propriedade privada – independente da dimensão e do fator produtividade - deve cumprir sua função social seja qual for, visto que do contrário deve ser enxergada como latifúndio, razão pela qual deveria ser destinada à reforma agrária, mas tal não ocorre devido a contradição expressa voluntariamente na Constituição pelos congressistas latifundiários.

Promovida a confusão, nada se colocou para redimi-la, deixando à interpretação do Poder Judiciário que, invariavelmente, vem impedindo a reforma agrária pelo só fato da discussão da produtividade da terra, mantido os índices estabelecidos há 40 anos, ainda antes da revolução verde, como se o artigo 185 fosse o dispositivo baliza de toda política pública agrícola, agrária e fundiária da Constituição de 1988²⁹.

Assim, um único inciso não pode anular ou limitar os preceitos que estão presentes em todo o ordenamento jurídico, posto que o ordenamento jurídico constitucional deve ser visto como um todo, sendo vedada a interpretação isolada de modo a suprimir ou mesmo reduzir a finalidade do texto constitucional.

Na letra da lei agrária de 1993 (Lei nº 8.629/1993) não há nenhuma alusão ou apontamento ao cumprimento da função social da terra no que tange à desapropriação, mas apenas com relação à avaliação meramente econômica, onde é definido em seu artigo sexto a definição de propriedade produtiva como “(...) aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração”.

Apesar dos dispositivos legais que preveem a desapropriação de terras, a classe latifundiária tem conseguido barrar a realização da reforma agrária desde a constituição do país, por se tratar de uma questão absorvida por sua força política. “Naturalmente, a reforma agrária é uma decisão de política interna difícil de ser tomada e aplicada, pois ela suscita forçosamente violentas oposições³⁰.”

O latifúndio controla grande parte das terras agricultáveis e por sua própria natureza as mantém improdutivas. O agronegócio avança sobre essas terras, por meio de produtividade de monoculturas em grande escala, o que dificulta a implementação para a efetivação das políticas de reforma agrária, sem contar a força que tem a bancada ruralista no Congresso Nacional, o que precisa urgentemente ser mudado fazendo dar sentido ao texto constitucional no que tange à efetivação da reforma agrária.

7 CONCLUSÃO

Desde a época do Brasil-Império, passando pelo regime militar e a Constituição de 1988, a terra passou por inúmeras transformações, partindo do regime sesmarial para

²⁹ MARÉS, Carlos Frederico. Função social da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Org.). *Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná*. Curitiba: Instituto de Terras, Cartografia e Geociências, 2010. v. 1, p. 181-198.

³⁰ MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea*. São Paulo: UNESP, 2010, p. 545.

figurar como mercadoria, estampada no conceito de propriedade, com viés nitidamente econômico e capitalista.

Mesmo tendo a Constituição Federal de 1988 erigido o direito de propriedade e a função social da terra como direitos fundamentais, verifica-se que esses requisitos por si só não são suficientes para a efetivação da real reforma agrária no país.

Muitos são os entraves para a efetividade da reforma agrária no Brasil, composto especialmente pela Constituinte de 1988, que tinha entre seus congressistas grandes latifundiários, que colocaram vários óbices no texto constitucional de modo a impedir a realização da reforma agrária, como projeto social e constitucional.

Ainda hoje a situação se repete no Congresso Nacional visto que há inúmeros parlamentares que são grandes latifundiários, que impedem a concretude da reforma agrária e que a terra cumpra sua função social.

Há de se frisar que não há como se fazer reforma agrária partindo apenas do que disposto no texto constitucional, que, como visto, colocou vários embaraços para que esta política pública se efetivasse na prática.

A reforma agrária para ter efetividade deve contar também com a organização dos movimentos camponeses, por meio da ocupação de terras e força de vontade do governo, seja ele qual for, uma vez que mesmo em regiões de terras declaradamente griladas, ou seja, terras públicas ocupadas sob o domínio dos latifundiários e do agronegócio, o governo não tem atuado intensamente no sentido de desapropriar as terras.

A continuação do latifúndio em detrimento da realização da Reforma Agrária impede o exercício da função social da terra, o que não ocorre devido às contradições plantadas na própria Constituição Federal, sobretudo no seu artigo 185, inciso II.

Verifica-se que não houve mudanças com relação à estrutura fundiária no Brasil Império para o Brasil atual, visto que na história brasileira os grandes proprietários de terra sempre detiveram inegável poder político exercido por meio do aparelho estatal, como por exemplo, a Bancada Ruralista presente na Constituinte de 1988 e, hodiernamente, no Congresso Nacional, havendo um verdadeiro conflito de interesses entre o legislador e o legislado no pertinente à reforma agrária.

Enquanto não se mudar esse quadro, a reforma agrária não vai ser efetivada no país, uma vez que se falar em reforma agrária não é somente se falar em uma ação de Estado. É antes de tudo, uma ação dos movimentos camponeses, um movimento social, posto que sem a luta pela terra não há reforma agrária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 03 ago. 2021.

Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, 1964.

Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 03 ago. 2021.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Sobre o papel do direito na sociedade capitalista. *Ocupações coletivas*, 2001.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação da justiça. *Discursos Sediciosos*, n. 3, 1997.

BARROS, Ricardo Maravalhas de Carvalho. *A função social da propriedade rural como vetora da promoção da dignidade do trabalho humano no campo*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2008.

BUAINAIN, Antônio Márcio (org.). *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Campinas: Editora UNICAMP, 2008.

FERLINI, Vera Lucia Amaral. O mito do latifúndio. *Açúcar e colonização*. São Paulo: Alameda, 2010. p. 211-231.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARÉS, Carlos Frederico. Função social da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUCCZYNSKI, Silvia Cristina (Org.). *Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná*. Curitiba: Instituto de Terras, Cartografia e Geociências, 2010. v. 1, p. 181-198.

MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. 6ª ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso*. São Paulo: Hucitec, 1994.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea*. São Paulo: UNESP, 2010.

MOREIRA, Ruy. O Plano Nacional de Reforma Agrária em Questão. In: *Revista Terra Livre*. Nº 01, Ano 1. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1986. p. 06-19.

MOREIRA, Vânia Maria Losada. Os anos JK: industrialização e modelo oligárquico de desenvolvimento. In: FERREIRA, Jorge. & DELGADO, Lucília de Almeida Neves. (orgs.) *O Brasil Republicano: o tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 157-194.

MORISSAWA, Mitsue. *A história da luta pela terra e o MST*. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária*. São Paulo: FFLCH-USP, 2007.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agrária. In: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v3n7/v3n7a06.pdf>. Acessado em 01 de agosto de 2021.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. A reforma agrária. *Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)*, Brasília, DF, ano 18, n. 2, p. 05-20, ago-nov. 1988.

SAUER, Sérgio; FRANÇA, Franciney Carreiro de. Código florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 285-307, 2012. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000200007>

SILVA, Lígia Osório. O sesmarialismo; O fim das sesmarias e O predomínio da posse. *Terras Devolutas e Latifúndio. 2a ed. Campinas: Editora Unicamp*, p. 41-103, 2008.

SMITH. Roberto. Fundiária. A transição no Brasil: a absolutização da propriedade *In: SMITH. Roberto. Propriedade da Terra & Transição: Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 237-238.*

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.