

PIO DE CASTRO MOTA

A REFORMA AGRÁRIA COMO MECANISMO DE ALCANCE DA FUNÇÃO SOCIAL
DA PROPRIEDADE NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOCIAL E JURÍDICA

FACULDADES UNIFICADAS DE TEÓFILO OTONI
TEÓFILO OTONI – MG

2017

PIO DE CASTRO MOTA

A REFORMA AGRÁRIA COMO MECANISMO DE ALCANCE DA FUNÇÃO SOCIAL
DA PROPRIEDADE NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOCIAL E JURÍDICA

Monografia apresentada ao Curso de Direito das
Faculdades Unificadas de Teófilo Otoni, como
requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Área de Concentração: Direitos Reais

Orientadora: Maria Beatriz Cunha Cicci Neves

FACULDADES UNIFICADAS DE TEÓFILO OTONI

TEÓFILO OTONI – MG

2017



FACULDADES UNIFICADAS DE TEÓFILO OTONI

NÚCLEO DE TCC / CURSO DE DIREITO

Reconhecido pela Portaria 321 de 28/12/2012 - MEC

FOLHA DE APROVAÇÃO

A monografia intitulada: *A Reforma Agrária como mecanismo de alcance da função social da propriedade no Brasil: uma análise social e jurídica,*

elaborada pelo aluno Pío de Castro Mota,

foi aprovada por todos os membros da Banca Examinadora e aceita pelo curso de Direito das Faculdades Unificadas de Teófilo Otoni, como requisito parcial da obtenção do título de

BACHAREL EM DIREITO.

Teófilo Otoni, 28 de junho de 2017

Professora Orientadora: Maria Beatriz da Cunha Cicci Neves

Professora Examinadora: Paula Barreiros

Professor Examinador: Rodrigo Barbosa Luz

[...] Há uma nação de homens excluídos da nação. Há uma nação de homens excluídos da vida. Há uma nação de homens calados, excluídos de toda palavra. Há uma nação de homens combatendo depois das cercas. Há uma nação de homens sem rosto, soterrados pela lama, sem nome. Soterrados pelo silêncio. Eles rondam o arame das cercas, alumiados pela fogueira dos acampamentos. Eles rondam o muro das leis, e ataram no peito uma bomba que pulsa. O sonho da terra livre [...] (Pedro Tierra)

RESUMO

A presente Monografia, de caráter teórico, reflexivo, discursivo, tem como tema central a função social da propriedade como justificativa da luta pela terra através da reforma agrária, numa análise social e jurídica em que se procura analisar a evolução do tema desde a idade clássica, da concepção dos maiores filósofos através dos tempos, ao entendimento constitucional moderno no Brasil, passando por alguns destaques em outras nações. O foco reside na luta dos milhões de trabalhadores sem acesso à terra ou à propriedade, que assistem ao preço de suas vidas, a mais contraditória repartição de propriedades em todo o mundo, alçando o Brasil como a terra dos latifúndios, muitos deles improdutivos, sua enorme maioria não cumpridora da obrigatória função social. Ressoará a relatividade do direito de propriedade, os múltiplos aspectos do que se chama função social, o relacionamento desses institutos com o judiciário brasileiro e a organização de movimentos sociais para acompanhamento e luta em favor da efetivação da função social da propriedade, bem como uma análise da reforma agrária sob a égide de governos progressistas no Brasil.

Palavras-chave: Propriedade; Função Social; Reforma Agrária; Judiciário.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	06
1 UM BREVE HISTÓRICO DA PROPRIEDADE.....	09
2 CONCEPÇÕES FILOSÓFICAS ACERCA DA PROPRIEDADE.....	12
3 A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL.....	15
3.1 A REFORMA AGRÁRIA.....	16
3.2 A ATUALIDADE E A NECESSIDADE DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL.....	19
3.3 A REFORMA AGRÁRIA NO DIREITO.....	21
3.3.1 Propriedade e sua natureza constitucional.....	23
3.3.1.2 A Função Social da propriedade no Direito Constitucional Comparado.....	25
4 A RELAÇÃO EXISTENTE ENTRE A CONCEPÇÃO DE FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A REFORMA AGRÁRIA.....	28
4.1 O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DA PROPRIEDADE E SUA PROTEÇÃO.....	30
5 DIREITO À TERRA, REFORMA AGRÁRIA, MOVIMENTOS SOCIAIS E O JUDICIÁRIO BRASILEIRO.....	32
6 REFORMA AGRÁRIA NOS GOVERNOS LULA E DILMA.....	37
7 O DIREITO À TERRA COMO DIREITO DE EXISTÊNCIA.....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
REFERÊNCIAS.....	46

INTRODUÇÃO

É incompleta a análise da função social da propriedade, seja por meio da reforma agrária, ou mesmo por outro instituto, sem que os conceitos históricos, sociológicos e filosóficos a respeito do tema sejam abordados.

A presente monografia encontra seu viés no prisma constitucional, passando pelas definições de posse e propriedade, na doutrina, filosofia e conhecimentos jurídicos, com escopo principal de defender ser a reforma agrária o mecanismo mais eficiente atualmente conhecido de reequilíbrio das condições para se atingir a prevista função social que a propriedade deve ter.

Utilizou-se para tal intento o método de análise bibliográfica, com a análise de doutrinas vinculadas ao tema.

Difícil definir claramente onde se encontram os fundamentos basilares da função social da propriedade. De certa forma o seu conceito e história confundem-se com os conceitos historicamente adotados pela propriedade.

Verifica-se que a propriedade, em especial nas legislações de cunho liberais, espelha-se inelutavelmente em um direito. Modernamente, há uma senhoria da pessoa em relação à coisa, o que constitui um rápido conceito de propriedade. No entanto, cada povo e cada contexto e momento histórico têm compreensão e extensão próprias do conceito de propriedade.

Tendo por base a antiguidade, ali já veremos os filósofos gregos, dentre os quais destaca-se Aristóteles, dedicando-se à leitura de que os bens possuem uma imanência social. Posteriormente, e na mesma seara Max Weber veio a chamar o fenômeno de ação social. Santo Tomaz de Aquino influenciou as bases do regramento jurídico, onde concebeu a ideia de defesa da posse, sem abandonar o conceito de bem comum. Muitos são os pensadores que se dedicam, sob as mais diversas concepções ideológicas, a analisar o fenômeno da apropriação pelo homem da terra, quer sob o formato de mera posse, quer sob a feição de propriedade.

Marx critica o fenômeno da propriedade declarando ser esta fruto de um roubo original e contrária à natureza humana.

Antes da época romana, nas sociedades primitivas, havia apenas propriedade de coisas móveis, objetos de uso pessoal. O solo pertencia à toda coletividade, não havendo o sentido de senhoria, de poder de determinada pessoa.

Em verdade os conceitos de propriedade foram inúmeros e vastos através dos tempos e modernamente tem-se como mantra que a propriedade deva cumprir uma função social. Num primeiro momento, isto significa que a consolidação de um regime proprietário deve ser atento aos valores existenciais de todos os cidadãos, inclusive àqueles desprovidos de propriedade.

Por tais razões é inegável, especialmente no Brasil, que haja um enorme contingente de pessoas, trabalhadores exclusivos da terra, que são vítimas da má efetivação da função social da propriedade e por isso são excluídos desta e até mesmo do trabalho na terra.

No Brasil, é ainda tímida a análise estatística sobre a quantidade de propriedades vazias e de famílias sem moradia e tal desnível pode demonstrar a importância prática e a atualidade do debate acerca da Reforma Agrária.

Reforma Agrária prescinde em limitações ao direito de propriedade, da imposição de deveres aos proprietários e da inserção de valores sociais e existenciais no regime jurídico de apropriação de bens. Seu objetivo principal seria dar uniformidade social na aquisição da propriedade.

1 UM BREVE HISTÓRICO DA PROPRIEDADE

Os direitos de propriedade surgem a partir do momento em que os recursos se tornam escassos¹, ou até mesmo quando uma pequena noção de sedentarismo e tempo livre se formou nas populações primitivas. No início, o homem pertencia à terra, e com o tempo, a terra passou a pertencer ao homem em um processo de busca a bens de consumo imediato e para o futuro próximo.

De toda forma é difícil precisar o momento em que surge a primeira forma de propriedade territorial, apesar de saber que tal valor surgiu na sociedade romana. A noção de propriedade imobiliária individual, data da lei das XII Tábuas², em que o indivíduo recebia uma porção de terra que devia cultivar, mas, assim que terminada a colheita a terra voltava a ser da coletividade. Com o tempo, convencionou-se passar sempre a mesma porção de terra às mesmas pessoas, safra após safra. Acomodado e estabilizado, o homem fixa naquela terra sua residência, vivendo com sua família e escravos.

Na época clássica, o Direito Romano admite a possibilidade de uso abusivo dessas propriedades e prevê determinadas reprimendas. Conhece-se o direito de vizinhança, mas prevalece-se o elemento individual da propriedade.

A civilização contemporânea a Napoleão desvinculou-se dessa concepção de propriedade e passou a dar ao instituto sentido de utilidade econômica, concedendo ao burguês poder absoluto e exclusivo sobre coisa determinada, visando garantir o seu uso exclusivo. Nessa concepção, que em verdade é injusta em relação ao

¹ MULLER, 2012.

² VENOSA, 2016.

comentado direito romano, os bens são tratados de maneira igual, senão com maior importância que em relação às pessoas.

Por outro lado, essa mesma civilização estabeleceu nítida separação entre o Estado e a sociedade civil, entre o homem privado, como indivíduo e o cidadão, como sujeito da sociedade política. Nesse esquema dicotômico, a propriedade foi colocada inteiramente no campo do direito privado, e essa dicotomia foi o alvo preferido da crítica socialista. Marx, em particular, considerou a separação entre as esferas pública e a privada da vida social como simples discurso ideológico, pois o Estado acabava sendo também apropriado (no sentido técnico) pela classe proprietária.

De qualquer forma há pouco em comum entre a concepção de propriedade romana, napoleônica e a que vivemos hoje. Atualmente, encontra-se bem fundamentada a qualificação da propriedade, bem como seu conceito como termo jurídico e as delimitações de suas funções.

Conceitos atualmente em voga dão conta de que a atribuição de titularidades às propriedades se converte no ideal de indivíduos empreendedores e competitivos numa ordem social pautada pela circulação dos bens com autonomia e liberdade.

Regido pelo elemento liberal, o Brasil passou por um longo processo de saída do patrimônio público para o ingresso na esfera privada. Ignorados os paradigmas da Europa Ocidental, formou-se no país, aos olhos da legislação, o que se conhece como “latifúndio”; uma aberração à função social da propriedade.

O art. 1228³ do Código Civil Brasileiro reproduz a ideia central de propriedade. Infelizmente, mais uma vez omitiu o seu conceito, criando das mais rasas noções

³ Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

deste instituto em todo o mundo, pois guiou-se menos ao viés científico criando soluções pouco exatas à históricos problemas galopantes, impedindo a efetivação dos direitos de propriedade em relação às inúmeras manifestações proprietárias que surgem das diversas manifestações das pessoas em relação às coisas.

O conceito de propriedade demonstra que ela é fruto da cultura de cada povo. O significado e a função da propriedade muda de acordo com os propósitos que as diversas sociedades tenham perante o instituto. Assim não é incorreto dizer que a natureza jurídica da propriedade é a de uma instituição social, capaz de constituir tanto o direito positivo, quanto servir de base à criação de leis.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

2 CONCEPÇÕES FILOSÓFICAS ACERCA DA PROPRIEDADE

A antiguidade clássica brindou a humanidade com o que talvez seja o primeiro registro de análise acerca da propriedade. Aristóteles em sua obra “A Política” (2000, p.43)⁴ já asseverava em réplica a Platão, que a melhor forma de garantir a ordem e preservação dos bens e sua destinação à coletividade era por meio da apropriação pessoal. Assim, a destinação dos recursos da terra seriam de uso da coletividade, preservando a titularidade pessoal do proprietário.

Séculos mais tarde, a mesma tese é levantada por São Tomás de Aquino que defende o direito natural do homem de garantir sua sobrevivência através da aquisição de propriedades, contudo explana que tal direito encontra um limite, que é o bem comum, ou seja, o direito de todos os homens de viverem sob a mesma expectativa, ou seja viver condignamente. Em sua Summa Theológica diz:

Quanto ao nosso direito de usar as coisas é preciso que as consideremos como bens da coletividade, de tal forma que as devemos utilizar para suprir as necessidades dos outros.⁵

Mergulhada nas trevas da idade média, a Igreja Católica silenciou-se sobre o tema até que somente ao final do séc. XIX, foram emitidas encíclicas papais com

⁴ ARISTÓTELES, 2000.

⁵ AQUINO, 1988.

críticas acerca do acirramento mercantilista entre as nações e o prejuízo em relação ao direito natural do homem.

Em outros tempos, o contratualista e inspirador do liberalismo John Locke, foi um dos mais ferrenhos defensores da propriedade privada, através da expansão capitalista de terras sob a justificativa de que a produção excludente é que poderia suprir a satisfação alimentar dos não proprietários. (MARÉS, 2003, p.23-24)

O suíço de inspiração francesa Rousseau, entre seus Fragmentos Políticos, criticou o pacto social regido e dominado apenas pelo conjunto dos proprietários, chegando a dizer que estes consideram o direito de propriedade o mais sagrado dos direitos, incluindo-se o da liberdade. Neste contexto Rousseau vislumbra que a classe proprietária, apenas por ser proprietária enxerga a justiça como mera quimera, o governo uma tirania e a autoridade pública dispensável, sem qualquer obrigação de reconhecimento, senão constrangido pela força.⁶

Voltaire (1694-1778) defendia a tese de que a propriedade é o reflexo da liberdade, e por meio desta a sociedade civil e o governo, baseados na propriedade e no trabalho livre, poderiam trazer não só a riqueza, mas a felicidade aos homens. (MARÉS, 2003, p.28). Tal concepção mostrou-se partidária, eis que não se menciona a felicidade para os excluídos do acesso à terra, praticamente decretando ser a felicidade um atributo dos proprietários.

Rudolf Von Ihering (1818-1892) saraivou críticas aos conceitos de propriedade existentes, concentrando-se no conceito de “posse”, como elemento que juntamente com o *animus* de permanecer e usar a coisa se chegaria à exteriorização da propriedade, numa forma como o domínio se manifesta como elemento objetivo da propriedade, autorizando sua utilização econômica. Em Ihering inicia-se o debate sobre o conceito de função social da propriedade. Veja-se que na legislação civil brasileira, é o conceito de Ihering àquele mais considerado.

“A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado” é a obra de extrema importância de Friedrich Engels que aborda sua concepção de propriedade. Publicada em 1884 esta obra alicerça o pesquisador moderno a entender os tempos atuais, criticando que o início do pensamento em propriedade privada ocorreu com as cisões sociais no então agonizante império romano, restando apenas àqueles

⁶ ROSSEAU, 1778.

plenamente conscientes sobre o grau de produção na agricultura e indústria a titularidade dos bens que antes serviam à coletividade através do Estado.

Assim se destruiu em Roma, antes da supressão do cargo de rex, a antiga ordem social fundamentada nos vínculos de sangue. Uma nova constituição a substituiu, uma autêntica constituições de Estado, baseada na divisão territorial e nas diferenças de riqueza.⁷

Contemporâneo de Engels e seu maior parceiro filosófico, Karl Marx, usando de sua coluna no periódico Gazeta Renana, inflamou contra a concepção de propriedade vigente exclamando ser a mesma um furto contra o direito natural dos homens, uma investida da classe dominante, expropriadora dos bens de produção.⁸

O trecho de sua obra Manuscritos Econômicos Filosóficos, demonstra a proximidade de seu pensamento com Ihering e Engels: A essência subjetiva da propriedade privada, a propriedade privada como atividade para si, como sujeito, como pessoa, é o trabalho.⁹

Além do mais, especificamente em relação à construção dos direitos humanos, entre eles a propriedade privada, Marx critica o avanço dos direitos individuais em relação aos coletivos, numa consolidação dos interesses da classe dominante. Assim, Marx lamenta que propriedade privada tenha se tornado um direito fundamental, ainda eticamente superior a todos os demais direitos individuais, coletivos ou sociais.

O direito humano à propriedade privada, portanto, é o direito de desfrutar de seu patrimônio e dele dispor arbitrariamente (à son gré), sem atender aos demais homens, independentemente da sociedade burguesa. Sociedade que faz que todo homem encontre noutros homens não a realização de sua liberdade, mas pelo contrário, a limitação desta. Sociedade que proclama acima de tudo o direito humano.¹⁰

É perceptível, ainda que a legislação pátria atual se inspire em Ihering para definir propriedade e suas funções, que há um distanciamento de conceitos entre estes dois períodos históricos: atual e o da filosofia clássica.

⁷ ENGELS, 1979, p.195

⁸ MARX, 2017

⁹ MARX, 1991.

¹⁰ MARX, 2005, p.91.

3 A PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL

Das diversas visões filosóficas acerca da propriedade, é certo afirmar que a propriedade, ainda que privada, possui função social. Partindo dessa premissa, ao Estado foi reconhecido o poder de modelar o direito de propriedade, seus modos de aquisição, uso, exercício, transmissão e perda. A necessidade e a utilidade pública foram os primeiros fundamentos nos quais o Estado se baseou para reconhecer os interesses metaindividuais, poderes esses que conferiram ao Estado a prerrogativa de impor a perda do direito de propriedade em função da coletividade, mediante indenização prévia e justa.

Orlando Gomes¹¹ traduz por função social da propriedade como uma complexa situação jurídica subjetiva, ativa e passiva, que transforma em subjetivo o direito de propriedade, reconhecendo o ordenamento jurídico que o exercício dos direitos inerentes à propriedade não podia ser protegido exclusivamente para a finalidade de satisfação dos interesses do proprietário, a função da propriedade torna-se social.

As faculdades decorrentes do direito de propriedade não podem ser exercidas ilimitadamente, porque coexistem com direitos alheios e porque existem interesses públicos maiores no Estado Social.

No Brasil, o princípio da função social da propriedade é introduzido, na prática a partir da Emenda Constitucional nº 10, de 19 de novembro de 1964 à Constituição de 1946.¹²

¹¹ GOMES, 1999.

¹² FALCÃO, 2008.

A função social da propriedade, pode-se afirmar ser o princípio central deste instituto, bem como todo e qualquer princípio que tenha como objeto um bem que pode ser apropriado.

O Estatuto da Terra em seu art. 2º, § 1º (Lei n. 4.504/64)¹³ e o art. 186¹⁴ da Constituição Federal externam profunda identidade entre a redação de ambos; enfatizando-se a necessidade de simultaneidade no cumprimento das medidas ali elencadas para que se considere cumprida a função social da propriedade.

Trata-se de um engano confundir a função social da propriedade com comunismo ou socialismo. Historicamente estes regimes foram mais efetivos na divisão de bens e serviços, diminuindo os desníveis sociais, usando, no entanto, de um direito positivo distinto ao aplicado nas nações capitalistas. A função social da propriedade é um instituto liberal, que antes de mais nada preserva o direito individual e não coletivo à propriedade.

A propriedade cumpre a sua função social a partir do momento em que não se encontra em desuso, é trabalhada com responsabilidade pelo seu proprietário e por quem dela depende, produz sem exaurimento com técnicas de cultivo e manuseio que possam garantir que as gerações futuras também possam explorá-la; assim, inserida tanto no direito privado, quanto no público, a propriedade tem reduzidas as suas faculdades porque deve observar a utilidade pública e o interesse social.

3.1 A REFORMA AGRÁRIA

Instrumento clássico para a realização da política de redistribuição de propriedades é a reforma agrária, ainda mais efetiva quando procedida mediante

¹³ Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: (...)

¹⁴ Art. 186. 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.

desapropriação por interesse social. Essa espécie de expropriação não representa o sacrifício de um direito individual, mas a imposição administrativa de uma sanção, pelo descumprimento do dever, que incumbe a todo proprietário, de dar a certos e determinados bens uma destinação social. É antijurídico atribuir ao expropriado, em tal caso, uma indenização completa, correspondente ao valor venal do bem somados a juros compensatórios, como se não tivesse havido abuso do direito de propriedade.

A Constituição da República, aliás, tanto no art. 5º, XXIV, quanto no art. 182, § 3º e no art. 184, não fala em indenização pelo valor de mercado, mas sim em justa indenização. A justiça indenizatória, no caso, é obviamente uma regra de proporcionalidade, ou seja, adaptação da decisão jurídica às circunstâncias de cada caso. Ressarcir integralmente aquele que descumpra o seu dever fundamental de proprietário é proceder com manifesta injustiça, premiando o abuso.

A característica principal da situação agrária brasileira é o forte predomínio da propriedade latifundiária. Para a efetivação da Reforma Agrária, necessário é mitigar os problemas relativos à concentração de propriedades e rendas, passando pelos determinantes políticos, econômicos, sociais, culturais e, sobretudo acabando com a intrínseca contradição existente no modelo atual.

Na acepção etimológica, a Reforma Agrária é, a mudança do estado agrário vigente, procurando mudar o status social da situação agrária.

Segundo Duarte (1953, p. 23),

Reforma agrária é a revisão, por diversos processos de execução, das relações jurídicas e econômicas dos quais detêm e trabalham a propriedade rural, com o objetivo de modificar determinada situação atual do domínio e posse da terra e distribuição da renda agrícola.

Esse estado que se busca mudar é o do feudalismo agrário, que influencia até os dias de hoje nossa concepção sobre o tema. As sesmarias e capitâneas do período colonial foram substituídas pelos grandes latifúndios, que sobrevivem sob a sombra da legislação brasileira que as protege.

Em seu art. 16¹⁵, o Estatuto da Terra invoca que:

¹⁵ Lei 4504/65

“A Reforma Agrária visa estabelecer um sistema de relações entre o homem, justiça social, progresso e o bem estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do latifúndio.”

O mesmo estatuto define a Reforma Agrária em seu art. 1º como um conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição de terra, mediante modificações em sua posse e uso, a fim de atender os princípios da justiça social e aumento da produtividade.

A Reforma Agrária corresponde a um programa de governo, plano de atualização estatal, que legitima a intervenção do Estado na propriedade privada e, por conseguinte, na economia agrícola. Tem como objetivo maior promover o acesso à propriedade rural, mediante a distribuição de terras, almejando a repartição da renda fundiária, na medida em que prima pela redistribuição da propriedade desapropriada em favor das unidades de produção familiares. Seu surgimento se dá a partir da constatação de que o uso inadequado da propriedade, em especial da propriedade rural, obstaculiza o desenvolvimento social e econômico do país.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, o INCRA menciona que tal instituto pode proporcionar a desconcentração e democratização da estrutura fundiária; produção de alimentos básicos; geração de ocupação e renda; combate a fome e a miséria; interiorização dos serviços públicos básicos; redução da migração campo-cidade; promoção da cidadania; diversificação do comércio e dos serviços no meio rural e a democratização das estruturas de poder¹⁶.

Rosalina Pinto da Costa Rodrigues¹⁷ ainda destaca que no Direito Brasileiro, a finalidade da reforma agrária é o cumprimento da função social da propriedade rural. Dessa forma, de acordo com a Constituição Federal vigente caberá desapropriação para fins de reforma agrária aquela propriedade que não cumprir sua função social.

¹⁶ <http://www.incra.gov.br/reformaagraria>

¹⁷ PEREIRA, 1993

3.2 A ATUALIDADE E A NECESSIDADE DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Atualmente, o país apresenta um cenário de grande concentração de propriedades em poder de uma parcela mínima da população, ao passo que há um enorme contingente de pessoas, trabalhadores naturais da terra, que são excluídos do direito à propriedade, sem acesso à posse ou mesmo ao trabalho, o que gera o aspecto principal na abordagem sobre a necessidade da Reforma Agrária, não só como medida de alcance da função social da propriedade, como de redução da pobreza, instrumento de justiça social e nova mentalidade sobre a política de distribuição de terras e reordenamento fundiário.

São muitas as vozes contrárias à realização da reforma agrária enquanto política pública. Em virtude da mecanização da agricultura, produção recorde de alimentos e do lucro gerado pelo agronegócio, as vozes oponentes, argumentam que a reforma agrária se tornou uma política desnecessária, ou irrelevante para o desenvolvimento do país, além de inadequada aos padrões do Estado mínimo neoliberal.

Tal posicionamento, no entanto não é recente e se dá a partir de uma herança baseada no modelo de modernização do país nascido ainda na década de 70, dentro de uma concepção reducionista e de classe para a formação de um mercado interno. Esta teoria defendia a migração do homem do campo para as cidades e limitava as políticas públicas à geração de empregos urbanos, enquanto que o meio rural ficasse totalmente sob o domínio dos grandes produtores¹⁸.

Carter também analisa que os defensores da reforma agrária se preocupam com a profunda injustiça social do país, sendo a reforma agrária uma política pública fundamental na promoção da inclusão social, no combate a pobreza e na redução da desigualdade social. Sua razão restaria propriamente como uma “dívida histórica” para com a população pobre do campo, de modo que a implementação da política agrária deveria ser tratada como um “ato de reparação” a antigas restrições ao acesso à terra por parte da população camponesa e ao território de comunidades tradicionais. O acesso a terra seria encarado como a materialização do acesso ao

¹⁸ CARTER, 2010.

trabalho, à renda, moradia, cidadania e vida; assim a reforma agrária permitiria a possibilidade de efetivação de outros direitos humanos fundamentais, além de direitos econômicos, culturais e ambientais na realização de um vida digna a família de camponeses e populações tradicionalmente do campo.

Com programas de apoio e assistência adequados, a reforma agrária poderia estimular a produtividade rural para a real produção de alimentos (para além da demanda de *commodities*), em especial para o consumo interno. Segundo dados do Censo agropecuário 2006 do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística¹⁹, a maior parte dos alimentos consumidos pelos brasileiros é produzida na agricultura familiar: de forma notável, a mandioca (87%), carne de frango e ovos (88%), feijão (70%), milho (46%), batatas (77%), leite (58%) e café (70%), além de que os agricultores familiares apresentam maior produtividade por hectare do que os fazendeiros de grande escala e geram 74,4% (12,3 milhões de pessoas) de toda a mão de obra rural no país.

De tais dados, resta evidente ser a reforma agrária a forma mais eficaz e de menor custo de se gerar emprego e renda à população ao passo que em relação a propriedade, como um bem, esta alcançará sua função social.

A efetivação da política de reforma agrária vem também a ser um importante mecanismo de construção e consolidação da democracia no país. Com o processo de luta dos movimentos sociais do campo, legitimados e contemplados por uma política pública, há o reconhecimento destes enquanto sujeitos políticos coletivos, enfrentando-se a exclusão política e a marginalização social, além da própria promoção da democratização de propriedade da terra no campo.

Deste modo, é flagrante a realidade de que um dos desafios críticos para o Brasil no século XXI é superar seus históricos padrões de exclusão social ampliando o acesso a riquezas e a outros meios de vida. Os contrastes sociais no Brasil são evidentes, principalmente no meio rural – uma economia agrícola altamente modernizada, dinâmica e competitiva no mercado mundial coexiste com uma sociedade pauperizada, na qual mais da metade da população vive abaixo dos padrões médios de vida.

¹⁹ IBGE, Censo Agropecuário 2006, Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>.

A atribuída lentidão da reforma agrária não pode ser creditada à escassez de terra ou à falta de beneficiados potenciais. Pelo contrário, segundo dados oficiais do INCRA, o número de famílias que poderiam se beneficiar da reforma agrária oscila entre 3,3 e 6,1 milhões, de forma que se incluindo as crianças o número de beneficiados potenciais poderia chegar a 30,6 milhões de brasileiros. Corroborando com tal realidade, segundo o Sistema Nacional de Cadastro Rural, mantido pelo INCRA, o Brasil tem pelo menos 231,3 milhões de hectares de terras não produtivas sob domínio público e privado, excluindo-se nesta estimativa todas as áreas de conservação e reservas indígenas. No total, as terras não cultiváveis do Brasil chegam apenas 27% do território nacional, enquanto que 36% do território brasileiro, o que corresponde a 311 milhões de hectares, podem ser considerados terras agricultáveis, mas improdutivas²⁰.

As medidas tomadas na execução dos diversos programas de reforma agrária desde 1985, em geral, buscaram satisfazer exigências imediatas, neutralizar conflitos locais ou regionais e, principalmente evitar confrontos maiores com os grandes proprietários de terra, de modo que nenhuma dessas consistiu verdadeiramente em uma política estruturante que intervisse na estrutura fundiária de forma consistente e profunda. Dessa maneira, elas não representariam ações contundentes com objetivo real de transformar o sistema fundiário e suas assimetrias nas relações de poder.²¹

A necessidade e a atualidade do empreendimento da reforma agrária são dados flagrantes aos olhos dos que se propõem minimamente observar a realidade do conceito de propriedade no Brasil, apesar da deturpação realizada sobre o tema por alguns setores sociais, judiciais e políticos.

3.3 A REFORMA AGRÁRIA NO DIREITO

Existe no direito positivo brasileiro todo um sistema integrado por institutos de direito material e processual para a propriedade e todas as suas manifestações. Tem a propriedade um regime jurídico constitucional e infraconstitucional onde se

²⁰ BRASIL, 2003.

²¹ CARTER, 2010, p. 47.

faz sempre presente um rígido e cauteloso cuidado para com o direito de propriedade. Nunca o operador jurídico se ressentiu em garantir a posse e a propriedade individual, haja vista o conjunto dos poderosos interesses que surgem em sua defesa. O que se reivindica hoje do Direito, são soluções pacíficas e legais para a posse e propriedade sociais e uma ampliação da doutrina específica em matéria de direito agrário.

Como ramo reconhecido do Direito, o Direito Agrário passou a ter existência na constituição de 1946, quando da Emenda nº 10, que atribuiu competência da União para legislar a respeito do Direito Agrário. É vedado aos Estados Membros legislarem sobre essa matéria ainda que subjetivamente, face ao princípio da supremacia.

A lei básica do Direito Agrário é o Estatuto da Terra, Lei 4504/64, que alçou este ramo a princípios e norma próprias, tanto de direito público quanto privado, visando disciplinar as relações emergentes da atividade rural, com base na função social da terra e sua exploração em suas várias modalidades, quer pecuária, agricultura, ambiental ou extrativa.

Por óbvio que toda justiça é social, no entanto em relação ao direito agrário a novidade repousa não na relação interpessoal dos indivíduos, mas na distribuição equitativa das riquezas, com a justa remuneração do trabalhador, combate ao desemprego, ao êxodo rural entre outros aspectos.

Embora decretado pelo regime militar brasileiro, o Estatuto da Terra tinha um caráter progressista. Certo é que os técnicos que o elaboraram foram desejosos em fazer um projeto decente, que realmente favorecesse os interesses dos verdadeiros trabalhadores rurais.

Estudiosos como Mitsue Morissawa entendem, todavia que o Estatuto da Terra jamais fora implantado no Brasil, consistindo numa estratégia para controlar as lutas sociais e desarticular os conflitos por terra.²²

A legislação brasileira não avançou neste segmento, ainda estamos contidos ao Estatuto da Terra, mesmo com a edição da Lei 8629/93, que dispõe sobre a

²² MORISSAWA, 2001.

regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, tratando da ocupação do uso da terra, no entanto, sem qualquer novidade.

Diferente do que há em relação ao Direito do Consumidor, Direito Previdenciário, Ambiental entre outros, falta ao Direito Agrário uma consolidada doutrina, sendo muito pequeno o acervo de obras de autores brasileiros sobre a matéria e infinitamente menor o volume de jurisprudência editado pelos tribunais, desfalcados de especialistas na matéria.

Por certo, não há o desenvolvimento de uma metodologia científica, uma mentalidade agrária nos aplicadores do direito, única forma capaz de dar importância e sustentação ao novo ramo, caracterizado por um tímido conjunto de leis com muitos princípios, mas pouco conteúdo.

Os cursos de Direito têm uma imensa responsabilidade na mudança desta realidade, pois a eles incube a formação de um novo pensamento, tão amplo que alcance a existência dos litígios agrários, em contraposição à falsa noção de que a amplitude do Direito Civil pode sanar o debate.

3.3.1 Propriedade e sua natureza constitucional

O texto constitucional de 1988 positivou a união indissociável entre a propriedade e a sua função social.

A inserção da instituição da propriedade no art. 5º da Constituição brasileira deve ser estudada com cuidado. A Carta Magna reflete as várias faces desse instituto, que estão em constante tensão.

Ao estabelecer o constituinte (art. 5º, *caput, in fine*) que a propriedade constitui uma garantia inviolável do indivíduo, elevou-se a instituição da propriedade à condição de garantia fundamental. Contudo, a posição da garantia fundamental da propriedade no texto constitucional não deve ser interpretada necessariamente como uma matéria restrita à esfera privada.

No inciso XXII, no mesmo dispositivo, declara que "é garantido do direito de propriedade", e, logo mais, "a propriedade atenderá a sua função social". A propriedade não pode ser mais vista como um direito estritamente individual nem como uma instituição de direito privado.

No capítulo que se refere aos "princípios gerais da atividade econômica", a Constituição assim estatui: Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – *omissis*; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; [...].

Inicialmente o direito de propriedade foi concebido como direito absoluto, natural e imprescritível, dentro da visão civilista. Predomina atualmente o entendimento de que a propriedade compreende um complexo de normas jurídicas de direito privado e de direito público, cujo conteúdo é determinado pelo direito positivo²³.

O regime jurídico da propriedade não se restringe às normas de direito civil, compreendendo sim todo um complexo de normas administrativas, ambientais, urbanísticas, empresariais, e, evidentemente, civis, fundamentado nas normas constitucionais. Ao direito civil cabe disciplinar as relações jurídicas civis decorrentes do direito de propriedade. A Constituição confere à propriedade uma concepção mais ampla, determinando juridicamente a sua limitação, procurando orientá-la como um instrumento de bem-estar social. O atual Código Civil Brasileiro tende a aproximar-se da visão social da propriedade prevista na Lei Fundamental.

Ainda que sob críticas, decerto que o direito de propriedade não é superior ao direito à vida, claro, sendo este, efetivamente, direito constitucional fundamental.

A idéia de um direito supra-estatal deve ser encarada com cautela. Embora se possa afirmar que os direitos podem se consolidar historicamente como "fundamentais", somente com o seu reconhecimento pela Constituição, é possível considerá-lo formalmente positivado. Se uma Constituição é feita com "os faróis voltados para trás", como preceitua José Gláucio Veiga²⁴, ela é condenada pela história e pela sociologia, não pelo direito. Levada a sério, a Constituição pode ajudar concretamente a evolução da sociedade.

A propriedade consiste no anteparo constitucional entre o domínio privado e o público, havendo a sua tutela constitucional em razão da limitação imposta ao Estado no campo econômico, pois a apropriação particular dos bens econômicos

²³ SILVA, 1998

²⁴ VEIGA, 1999

não pode ser sacrificada. Tanto que a subtração da propriedade do particular pelo Estado somente pode ocorrer mediante desapropriação nos termos da lei, conforme a necessidade de utilidade pública ou interesse social, após prévia indenização (CF. art. 5º, XXIV).

Antônio Hermann Benjamin²⁵ esclarece que, num primeiro momento, ainda sob forte influência da concepção individualista ultrapassada, defendeu-se que a função social da propriedade operava somente através de imposições negativas (não fazer). Posteriormente, percebeu-se que o instituto atua principalmente pela via de prestações positivas a cargo do proprietário. A função social mais que aceita, requer a promulgação de regras impositivas, que estabeleçam para o proprietário obrigações de agir, na forma de comportamentos ativos na direção do proveito social.

A garantia institucional da propriedade pode ensejar a criação de direitos e deveres para o indivíduo e para a sociedade. O direito é dinâmico e não se prende apenas ao que foi expressamente exposto no Texto Constitucional, como ele mesmo reconhece no seu art. 5º, § 2º, ao determinar que os

"direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte".

3.3.1.2 A Função Social da propriedade no Direito Constitucional Comparado

Observa-se haver disposições constitucionais em legislações alienígenas do princípio da função social da propriedade, cumprindo trazer a baila apenas algumas breves referências a título de ilustração.

Em 1917 a constituição mexicana inseriu o instituto em sua legislação maior, ficando definido que o desenvolvimento econômico do país não seria concorrente à responsabilidade social como gênero, tendo como espécie a responsabilidade pelo uso e gozo da propriedade, seguindo os conceitos da função social que a mesma deve ter.

Nesta Carta, muito mais do que em função social da propriedade, pode-se falar até em socialização da própria propriedade, visto que ela sofre uma intervenção

²⁵ BENJAMIN, 2007.

em benefício do interesse público e social, podendo até especificar-se o domínio eminente e o domínio útil e afastar o atributo da exclusividade do direito de propriedade em relação ao Estado.²⁶

A Constituição alemã de Weimar em 1919²⁷ trazia o princípio da função social, que depois foi incorporado *ipsis verbis* pela Constituição alemã de 1949, estando hoje com a seguinte redação:

Art. 14. Propriedade, direito de sucessão e expropriação. A propriedade e o direito de sucessão hereditária são garantidos. A sua natureza e os seus limites são regulados por lei. A propriedade obriga. O seu uso deve ao mesmo tempo servir ao bem-estar geral.

No caso germânico, inseriu-se um elemento novo, ainda mais positivista que o brasileiro, tratando-se a função social como uma obrigação. Modernamente, tal preceito constitucional é visto com reservas pela jurisprudência, apesar de aclamado pela doutrina.

A Constituição da República Italiana de 1948, em várias passagens se refere à função social, numa dimensão maior que a consignada na Constituição alemã, dispondo um alargamento da potencialidade da função social, tratando-a não somente como um direito da personalidade, mas como um fato econômico, com claro objetivo de superar concepções individualistas. Atualmente, tais ideários foram remetidos à lei de regulamentação dos direitos do proprietário.²⁸

Na seção que trata dos direitos do cidadão, a Constituição Espanhola de 1978, insere a função social da propriedade entre os princípios reitores da política econômica e social, reconhecendo a herança como direito de propriedade, mas subjugada à delimitação social de seu conteúdo.²⁹

No Chile, a Constituição de 1981 não apresenta literalmente o princípio da função social da propriedade, exigindo apenas que somente a lei pode estabelecer o modo de adquirir, usar, gozar e dispor dela, atendendo aos interesses gerais da coletividade. Da mesma forma na França, não há dispositivos constitucionais deste

²⁶ MORAES, 1999.

²⁷ BRASIL, 1987.

²⁸ BRASIL, 1987.

²⁹ BRASIL, 1987.

princípio, sendo o mesmo aplicado na jurisprudência a partir da noção de abuso de direito, extraída da aplicação da Declaração dos Direitos do Homem.³⁰

³⁰ GRAU, 2009.

4 A RELAÇÃO EXISTENTE ENTRE A CONCEPÇÃO DE FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A REFORMA AGRÁRIA

Com o advento da Constituição Federal em 1988, nasce no Brasil a concepção da propriedade privada como um direito fundamental perdendo o seu caráter absoluto, ficando restringida pela justiça social.

Ao colocar o direito de propriedade no rol de direitos fundamentais, significa dizer que não basta ser proprietário legítimo, é necessária a utilização da propriedade em atendimento à função social, só assim não será privado de seu domínio pelo Poder Público.

Ocorre que nem mesmo tal concepção de justiça social inserida na CF/88 foi capaz de frear a volúpia do liberalismo em transformar todos os bens e coisas em bens e coisas passíveis de apropriação econômica e assim, o viés financeiro passou a exercer maior influência e pressão que àqueles relacionados ao bem estar social e por que não dizer até mesmo ao Estado de Direito.

Assim o conceito pátrio de propriedade, como direito fundamental de todos foi sendo deturpado com larga complacência do Poder Judiciário, que tem garantido muito mais a propriedade formal, registrada até mesmo de modo precário, que aquela vinculada ao domínio, à posse e ao trabalho realizado.

Ao tratar do assunto, Ana Paula Liberato, traz a seguinte noção:

Assim, a função social torna-se princípio ético jurídico voltado à ordenação da propriedade privada, incidente no próprio conteúdo do direito de propriedade, dando-lhe um novo conceito. A propriedade é, assim, reconhecida como uma função social, pela qual a sociedade prove e garante a subsistência dos seus membros. Atribuindo a propriedade a alguém, o Estado não pode fazê-lo em detrimento de outrem, sob pena de descaracterizar-se como instituição a serviço da sociedade.³¹

Com enormes extensões de terras produtivas, seja em plantações, ou criação de animais, chega-se a questionar se a reforma agrária é necessária no país, vez que a teoria contrária defende a produtividade dos grandes latifúndios, o que reverteria em dividendos às contas do país. Todavia, dados alarmantes sobre grilagem de terras devolutas no país e outros tantos latifúndios improdutivos espalhados pelo nosso território, dão o sinal de que há uma má distribuição dos bens de produção.

Fato. Um quinto do território do Brasil não pertence àquele que cercou.³² É importante uma análise da forma como as terras brasileiras foram apropriadas e depois repassadas para terceiros, sem levar em consideração variáveis como a presença dos povos indígenas, populações quilombolas ou outros ocupantes destituídos de poder político e econômico para reivindicar a legalização de suas posses.

Nesse sentido, oficializado que há um desnível social e territorial na divisão das propriedades brasileiras. A importância da efetivação de uma reforma agrária ao argumento de Celso Antônio Bandeira de Melo destacando que mesmo a propriedade que não cumpre sua função social também merece proteção, como é o caso da desapropriação por utilidade social, em razão da improdutividade do latifúndio. Assevera o autor, que se de fato a propriedade consistisse em função social, e não um direito subjetivo, não haveria sentido em se cobrar a correlativa indenização³³.

Ou seja, em relação à efetiva reforma necessária para que se harmonize proprietários, não proprietários, território, produção, renda e bem estar social, a legislação brasileira, em especial a Carta Magna positivou existir uma união

³¹ LIBERATO, 2012, p.58.

³² OLIVEIRA, 2007.

³³ MELLO, 2015.

indissociável entre a propriedade e sua função social, enquanto dever imposto a cada sujeito de direito público ou privado.

Não por acaso, a mesma carta pátria erigiu como direito fundamental a garantia do direito de propriedade, desde a imobiliária até a intelectual, transformando sua função social em elemento inerente ao exercício do direito. Por justaposição, a legislação maior não reverencia o direito de propriedade a um determinado grupo de pessoas, mas a todos. Conclui-se que a concentração de propriedades hoje existente no país é ilegal, o que constitui motivação para o empreendimento da reforma agrária.

4.1 O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DA PROPRIEDADE E SUA PROTEÇÃO

O reconhecimento da propriedade privada como direito fundamental, liga-se à sua função de proteção pessoal.

No entanto é pouco comentado na doutrina que nem toda propriedade privada há de ser considerada direito fundamental e por isso protegida.

É o caso, por exemplo, no Direito brasileiro, da pequena e da média propriedade rural. A Constituição (art. 185) as declara insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária e determina que a lei lhes garanta tratamento especial. A pequena propriedade rural, desde que trabalhada pela família do proprietário, não pode ser objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, além de gozar, por lei, de condições favorecidas de financiamento (art. 5º, inc. XXVI).

Mas a proteção constitucional não se limita à propriedade já existente. Garante-se, ainda, o acesso à propriedade a todos os que dela dependam como meio de subsistência, por meio do usucapião extraordinário dos arts. 183 e 191.

Dessas hipóteses, claramente definidas na Constituição, verifica-se, no caso concreto, se está ou não diante de uma situação de propriedade considerada como direito humano, pois seria evidente contradição que essa qualificação fosse

estendida ao domínio de um latifúndio improdutivo, ou de uma gleba urbana não utilizada ou subutilizada, em cidades com sérios problemas de moradia popular.

Quando a propriedade não se apresenta, concretamente, como uma garantia da liberdade humana, mas, bem ao contrário, serve de instrumento ao exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano, com todas as garantias inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação.

5 DIREITO À TERRA, REFORMA AGRÁRIA, MOVIMENTOS SOCIAIS E O JUDICIÁRIO BRASILEIRO

É importante analisar e definir se o judiciário brasileiro vem contribuindo ou não para a mudança da estrutura social desnivelada do cenário nacional, na construção de sentido jurídico sobre os temas relacionados ao “direito à terra” e à reforma agrária, função social, posse e propriedade.

A observação da intervenção do judiciário no problema agrário brasileiro, seria incompleta se não levasse em consideração a realidade agrária diferenciada no Brasil, marcada principalmente por uma fronteira em movimento que produziu diferentes momentos de ocupação das terras e de legitimação da propriedade, que marcaram historicamente a constituição do latifúndio no Brasil. Enquanto, nos estados do Sul, foram comuns os movimentos de pequenos agricultores contra o parcelamento dos minifúndios, garantindo o acesso da família a terra, no Centro-Oeste, pode-se observar os movimentos de posseiros pela permanência nas terras ocupadas, ou a predominância dos movimentos de agregados no Nordeste ou dos extrativistas no Norte. Apesar de que em cada região o objetivo ser o acesso à terra, as formas peculiares do acesso precário ao bem ou mesmo de organização da vida, produziram legitimidades diferenciadas nestes espaços.

A atual jurisprudência tem diminuído significativamente o poder do Executivo em realizar desapropriações a fim de reforma agrária.

Cunha Filho (2007)³⁴, ex-procurador jurídico do INCRA, afirma que a atuação administrativa desta autarquia federal vem sendo interrompida sistematicamente por

³⁴ CUNHA FILHO, 2007.

decisões judiciais proferidas em ações movidas por proprietários rurais que, habilmente questionam a legalidade das desapropriações.

A Universidade Federal de Pernambuco³⁵, identificou perante pesquisa realizada nos tribunais superiores, dentre as 25 decisões analisadas dentro deste corte temático, em 12 decisões, logo em apenas 12 situações (pouco menos de 50% das decisões analisadas), deu-se uma resolução ao conflito objeto da lide de modo favorável à efetivação da política pública de reforma agrária. Explique-se explicitando os números encontrados: do total de 25 decisões, em 6 decisões julgou-se pela realização ou prosseguimento do processo de desapropriação para reforma agrária de imóvel rural descumpridor da função social da terra; em 6 decisões tiveram como seu efeito concreto a manutenção de assentamento rural já existente ou a continuação de situação de posse já exercida por trabalhador em assentamento antigo; e em 13 decisões julgou-se pela suspensão e/ou extinção do processo de desapropriação para reforma agrária.

Para se ter ideia da dimensão do que representa em 13 decisões decidir-se pelo não prosseguimento do processo de desapropriação, contabilizou-se, a partir do dado de quantas famílias estavam envolvidas naquele conflito presente no relatório de cada decisão, que aproximadamente 1.205 famílias de trabalhadores rurais sem-terra deixaram de ser beneficiadas pelas políticas de reforma agrária, logo deixaram de ter seu direito humano à terra respeitado. Isso indica que, em cada área que se tivesse desapropriado para a instalação de assentamento rural, em média, 93 famílias teriam acesso à terra, para dali ter acesso à moradia e trabalho, elementos mínimos para o respeito à dignidade humana.

O Poder Judiciário brasileiro vem ampliando as dificuldades para o prosseguimento dos procedimentos de desapropriação, decidindo que o valor da indenização passou a ser vinculado ao valor de mercado do imóvel rural; a transferência de domínio passou a se dar somente após o pagamento integral do imóvel, garantindo ao INCRA, após verificação do judiciário, a posse provisória do imóvel e ao fazendeiro o pagamento dos juros compensatórios.

³⁵ UFPE <http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4397> Laboratório de Estudos e Pesquisas sobre Espaço Agrário e Campesinato e Núcleo de Educação, Pesquisa e Práticas em Agroecologia e Geografia

Estas medidas além de retardarem os processos, majoraram em muito o valor das indenizações. A discrepância entre os valores da terra nua e das benfeitorias encontradas pelos técnicos do INCRA e os peritos dos juízos, a aplicação de juros moratórios e compensatórios também tiveram este efeito fermentador.

Apesar de o universo de 25 decisões não ser o mais amplo desejado, destaca-se neste corte que o judiciário brasileiro não vem contribuindo para a efetivação do direito humano à terra e todos os seus ganhos acessórios já comentados, sendo na verdade um de seus maiores obstáculos, implicando na manutenção do estado sistêmico de desigualdade na distribuição de propriedades no Brasil. Isto se apresenta ao notar-se que em mais de 50% dos casos que tratam de conflitos agrários e desapropriação de terras a posição firmada pelo julgador nas decisões foi a de mostrar-se contrário a efetivação das políticas de reforma agrária e extinguir os processos de desapropriação.

Na mesma medida o INCRA publicou resultado de levantamento feito por sua Procuradoria Jurídica, identificando que cerca de 220 ações de desapropriação para fins de reforma agrária estavam paralisadas no judiciário, em decorrência de ações contrárias dos vários tipos. De acordo com a mesma autarquia, os processos parados somam área de 200.597 hectares e com eles seriam possíveis o assentamento de mais de 11 mil famílias em todo o território nacional. Parados, esses processos garantem a posse e a propriedade para apenas 200 latifundiários.³⁶

Toda a reflexão apontada leva-se a constatar que a desapropriação para fins de reforma agrária, embora seja o principal instrumento de aquisição de terras, não tem trazido efetividade à política pública.

A realização de direitos humanos ligados à questão agrária tem uma significativa nuance judicial e, na forma com que a atual política pública estabelece, tem relação direta com o tratamento que os Tribunais e o sistema jurídico como um todo dão ao tema, logo o Judiciário brasileiro configura-se como um importante e estratégico espaço na luta pela efetivação de direitos, apesar de ser o espaço em que o trabalhador rural tem sido vencido.

O sentido jurídico efetivamente dado à propriedade no campo dos tribunais reflete um entendimento de que esta deva ser tratada como uma mera mercadoria a

³⁶ BRASIL, 2009.

ser explorada de maneira econômica, mas privativa, e não como meio de acesso aos direitos humanos tidos por fundamentais, nitidamente externalizando uma profunda contradição entre a teoria adotada no direito material e àquela praticada no campo do processo.

É cristalino que o judiciário brasileiro vem constantemente negando a chegada de novos tempos, em que é necessária a busca de novas soluções para os problemas do homem e da sociedade. O judiciário brasileiro está perdendo a chance de fazer parte de uma reforma social e política, negando-se a revolver os seus conceitos, e readequar sua função jurisdicional com a realidade brasileira que se destaca pela antítese entre latifúndios e “sem-terras”.

Esse conservadorismo interpretativo pode culminar no agravamento da desigual situação fundiária brasileira.

No entanto, em especial desde 2007, ano em que o INCRA realizou sua última análise neste sentido, a autarquia percebeu que a resposta não favorável do Poder Judiciário tem provocado uma maior organização política dos Movimentos Sociais para pressão sobre o Poder Executivo, qualificando-se, conseqüentemente, para ampliar direitos no campo jurídico.

Neste aspecto é importante notar a importância que o MST³⁷, especialmente o Setor de Direitos Humanos, dá à formação de base para acompanhamento dos processos judiciais. O Setor de Direitos Humanos (SDH) é um grupo de militantes responsáveis para pensar a relação com o direito e os juristas, se organiza dentro do MST a partir das áreas de assentamento e acampamento, tendo uma coordenação política nacional. No ano de 2006, foram apresentadas três cartilhas para a formação de base: “Desapropriação”, a “A ocupação, a Lei e a Justiça” e “Previdência Social”.

A cartilha sobre desapropriação aborda todos os possíveis passos para a desapropriação de um imóvel, desde a identificação da grande propriedade até como se calculam os índices de produtividade para verificação da possibilidade de

³⁷ O Movimento dos Sem Terra está organizado em 24 estados do Brasil, em suas cinco regiões. Cerca de 350 mil famílias conquistaram o direito à terra por meio da luta e da organização dos trabalhadores rurais. A organização preceitua realizar uma necessária transformação social através da luta pela reforma agrária. Modernamente o movimento surgiu no início da década de 70, sendo que em 1981 com a chamada “Encruzilhada Natalino” ficou nacionalmente conhecida por iniciar as chamadas ocupações de terra como ferramenta de expressão do homem do campo e contestação contra a política agrária do Brasil. www.mst.org.br

desapropriação. Traz todas as leis e como são executadas suas determinações pelo órgão federal, ao final apresentando um fluxograma do procedimento desapropriatório.

Esta mobilização do Movimento dos Sem-Terra foi, é necessária, tendo-se em vista que os juízes, em sua maioria, vêm adotando o discurso privatista dos proprietários de terra, caracterizando-se pela criminalização dos Sem Terra e pela garantia dos interesses dos ruralistas, desconsiderando o caráter social da questão agrária. O Judiciário vem se mostrando defensor dos direitos dos proprietários, mantendo excluídos da tutela jurisdicional os trabalhadores rurais sem terra.

Dado importante encontrado na pesquisa de campo da Universidade Federal de Pernambuco, mostra que o Judiciário vem demonstrando muita precaução ao direito dos proprietários, fazendo com que as mesmas demorem muitos anos. Já nas ações possessórias, a desconsideração com as famílias, seus filhos, seus pertences é tamanha, que a liminar de despejo pode ser cumprida em menos de 24 horas. Ou seja, uma seletividade na morosidade não apresentada pelas recorrentes críticas a atuação do mesmo. No corte analisado pela universidade, 73,5% das liminares de despejo foram dadas em menos de 48 horas a se contar do pedido.

Ao analisar os dados, a UFPE concluiu que as decisões judiciais são decisões ideológicas, e que expressam a posição de classe dos juízes. Em sua maioria criminalizam as ocupações coletivas de terra, consideram como ilegítima essa forma de manifestação popular, reforçam a idéia da propriedade privada como absoluta e não aplicam os princípios concernentes à função social da propriedade.

6 REFORMA AGRÁRIA NOS GOVERNOS LULA E DILMA

Nesta década e meia do início do sec. XXI, tem se caracterizado por uma acelerada consolidação do agronegócio e seu modelo agrícola (baseado em um modelo produtivo industrial, de grande escala e alto custo ambiental), padrão de desenvolvimento rural este que tem sido protegido e subsidiado pelo Estado brasileiro.

Em 2003, com a chegada de pensamento progressista social à administração federal, teve início uma expectativa de mudança na situação de inércia que se encontrava o governo brasileiro em relação à reforma necessária sobre o entendimento de propriedade no Brasil em contrapartida à correlação de forças políticas e sociais desfavoráveis à realização da reforma agrária, mesmo numa perspectiva conservadora.

Apesar das promessas históricas em favor de uma reforma agrária progressista, o presidente Lula manteve a inércia conservadora, atenuando-a apenas em alguns aspectos – tal orientação se explicaria pelo fato de a sua administração ter propulsado a expansão do agronegócio no Brasil – neste período, aquele foi valorizado sete vezes mais que a agricultura camponesa e familiar.³⁸

Na mesma avaliação, Carvalho (2010) acentua que apesar de o presidente Lula e seu antecessor Fernando Henrique Cardoso terem assentado praticamente o mesmo número de famílias, nos oito anos do presidente metalúrgico, quase metade das famílias tiveram seus assentamentos na região norte, sendo portanto menos conservador que os governos anteriores. A administração Lula também ficou

³⁸ CARVALHO, 2010.

reconhecida pelo trato mais aberto e dialogal com os vários segmentos da luta camponesa, sem os antigos ataques e criminalizações dos protestos sociais, política recorrente desde a redemocratização.

Uma outra diferença que se pode constatar é o apoio financeiro e logístico que os assentamentos receberam, com a promoção de programas de educação e desenvolvimento da agricultura familiar, iniciativas ausentes nos governos anteriores.

Ressalta-se que para quebrar a expectativa criada, tais programas apenas surgiram como consequência de insistente pressão e mobilização dos movimentos sociais do campo, cujas consultas acabaram se tornando grandes programas de assentamento agrário. Em linhas gerais, a ênfase do Governo Lula estaria na “qualificação dos assentamentos” antes que em sua expansão “quantitativa”, segundo palavras do seu então ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel.³⁹

Na mesma entrevista o ministro enfatizou que o governo Lula em 2006 criou o II PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária. Neste, fora estabelecido como meta assentar 400 mil famílias e regularizar terras de 500 mil famílias, em quatro anos (2003-2006). Logo nos primeiros anos as principais metas não foram cumpridas, sendo durante o período revisadas e, no final, um processo massivo de desapropriações foi abandonado, dando-se ênfase em outros programas como a ampliação de créditos e regularização fundiária. Ele atribui essa incapacidade de implementar o II PNRA ou qualquer outro programa que minimamente atendesse às demandas populares por acesso à terra às escolhas políticas do governo e às alianças com partidos e setores conservadores da sociedade brasileira, como forma de vencer as eleições ao Executivo Federal e manter a “governabilidade” da gestão.

Umbelino (2011), geógrafo da USP e estudioso da questão agrária, considera então o segundo mandato do presidente Lula praticamente como uma “contrarreforma”, com números pífios de investimento no campo e programas de contribuíram para o aumento da concentração de terras, em especial na Amazônia

³⁹ AGÊNCIA CARTA MAIOR, 2010.

Legal. Foi aberto espaço para a grilagem de terras, com aumento de conflitos agrários, particularmente no Norte do país.

O governo Dilma, seguiu a mesma perspectiva, com política econômica focada na exportação de *commodities*, assumindo um papel na conjuntura global de mero exportador de matérias primas. Este fato, aliado à uma ultraconservadora política monetária, com escalonamento de taxas de juros, programa de mitigação da inflação e superávit primário, não foi favorável para o caminhar da execução efetiva da política de reforma agrária.

Em 2015, a presidenta Dilma não desapropriou um único hectare para reforma agrária, sendo o pior resultado nos últimos 20 anos.⁴⁰

Preocupado com a crise política e institucional que se alastrava, não é difícil entender que alguns pontos mereceram menos destaque nas pautas governamentais, e a reforma agrária viveu tempos nebulosos com um certo distanciamento da administração federal com os segmentos de luta do campo.

Numa análise geral, apesar dos evidentes avanços nas desapropriações e nos assentamentos no campo brasileiro a partir de 2003, em que houvera uma redução da demanda social por terra no Brasil, faltou, segundo João Pedro Stédile (2016), coordenador nacional do MST, uma visão estratégica e à longo prazo para o campo.

Acho que vários fatores implicaram esse retrocesso na reforma agrária em relação ao ritmo do governo Lula: a falta de uma visão estratégica para o campo; a aliança política que se aprofundou com o agronegócio; uma visão distorcida de que a reforma agrária é cara, como se dependesse de recursos do tesouro; e uma equipe administrativa muito tecnocrática e ignorante para os temas agrários, em especial na Casa civil, que passou a breocar todos os processos de desapropriação.⁴¹

Corroborando com tal realidade, os números relativos a obtenção de terras, a realização de desapropriações para instalação de assentamentos rurais. Enquanto que estava previsto no orçamento a cifra de R\$ 1,06 bilhões para gastos de infraestrutura de assentamentos já existentes, a previsão orçamentária reservada para a aquisição e desapropriação de novos imóveis para fins de reforma agrária era de apenas 530 milhões. Se comparado aos primeiros anos de Governo Lula nos

⁴⁰ SOCIOAMBIENTAL, 2016.

⁴¹ STÉDILE, 2016.

primeiro e segundo mandato, tem-se a dimensão da (não) prioridade nesta política pública: No auge do investimento em reforma agrária, em 2007, o governo Lula gastou R\$ 2,5 bilhões, de modo que em 2011, auge dos gastos do governo Dilma, apresentou-se como o de menor gasto com tal política pública desde 2001 (quando o gasto foi de R\$ 1 bilhão)⁴²

Conclui-se a partir do cenário destacado, que os governos encabeçados pelo Partido dos Trabalhadores, aderiram preferencialmente às teses defendidas pelo agronegócio e suas correntes de pensamento econômico. Por muito pouco, a luta pela terra e pela efetiva obrigatoriedade constitucional de levar a propriedade a ter sob seus atributos a sua função social, perdeu seu sentido histórico, social, econômico e jurídico. Pode-se afirmar que apenas houve atendimentos pontuais, metabolizados pela pressão dos movimentos sociais em cada período.

⁴² AGÊNCIA FOLHA, 2011.

7 O DIREITO À TERRA COMO DIREITO DE EXISTÊNCIA

Em geral o direito à terra não é visto como uma questão de direitos humanos. De maneira ampla, ele engloba o direito a usufruir, controlar e transferir uma porção de terra. Ele inclui direito a: ocupar, desfrutar e utilizar a terra e seus recursos; limitar ou excluir o acesso de outros à terra; transferir, vender, comprar, doar ou emprestar; herdar e legar; desenvolver a terra ou realizar benfeitorias; alugar ou sublocar; e beneficiar-se da valorização da terra ou de seu aluguel⁴³.

No entanto, por trás dessa fachada, o direito à terra é uma questão central de direitos humanos. Ele constitui a base para o acesso a alimentação, moradia e desenvolvimento, e, sem acesso à terra, muitas pessoas são colocadas em situação de grave insegurança econômica.

É visível no Brasil que o acesso e o direito à terra e à propriedade como um todo são baseados em um sistema hierárquico e de segregação nos quais os pobres e menos escolarizados carecem de segurança na posse e manutenção das propriedades. Nos piores cenários, essa estratificação no acesso à terra tem alimentado até conflitos violentos.

Além de situações de violência e conflito, regulamentos e políticas sobre o direito à terra constituem frequentemente o cerne de qualquer reforma econômica e social ampla. Assim, o direito à terra desempenha um papel catalisador no crescimento econômico, no desenvolvimento social e na redução da pobreza.

A reivindicação de que o direito à terra constitui um direito humano é uma forma de incentivar a proteção e promoção de uma reivindicação social chave: o

⁴³ FAO, 2002.

reconhecimento de que a população local de fato tem direito a usar, possuir e controlar suas próprias terras. Os direitos referentes à terra não dizem respeito somente aos direitos individuais de propriedade, mas também estão no cerne da justiça social.

Enquanto a terra está sendo cada vez mais mercantilizada, como um bem exclusivamente comercial, a abordagem do direito à terra fundada em direitos humanos traz outra perspectiva para o debate sobre o valor da terra como um componente social e cultural, e, mais importante, como um direito humano fundamental. Sob o lema direito à terra é direito humano, as pessoas reivindicam que as terras representam não somente um ativo econômico muito valioso, mas também uma fonte de identidade e cultura.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É absolutamente necessária que a propriedade tenha efetivada sua função social. Não se permite nos dias atuais que a propriedade seja analisada de modo absoluto, sob as vontades individuais.

Desde a idade clássica, pensadores diversos propuseram-se a destruir o absolutismo do direito de propriedade, passando então este instituto a ser concebido sob diversas óticas. Assim, atualmente, a propriedade transformou-se em poder/dever, voltando a destinação do bem a objetivos que transcendem o simples interesse do proprietário.

Apesar do enorme apelo tanto na esfera social, quanto na legal, a situação do instituto no Brasil é cada vez mais analisada em favor do proprietário legal, suprimindo-se interesse social e a própria concepção original da matéria, que sob a influência de Ihering, tem na posse e no uso da propriedade, suas mais importantes variáveis.

Na zona rural, a situação é ainda mais caótica e evidencia a desigualdade num país onde milhões de pessoas não possuem um único hectare para produzir, ao passo da existência de outros milhares de hectares formadores de latifúndios, muitos deles abandonados e ilegalmente inacessíveis.

Neste diapasão, a reforma agrária surge como instrumento indispensável para a política de redistribuição das propriedades, tendo como ferramenta central a desapropriação por interesse social, buscando-se a mudança neste quadro de feudalismo agrário em que o Brasil se encontra, objetivando-se a gradual extinção do latifúndio.

No entanto, o presente trabalho demonstrou, ainda que não de forma definitiva, a existência de um abismo entre o entendimento que se tem na doutrina e legislação sobre posse e propriedade e o que realmente nossos tribunais vêm decidindo sobre a matéria.

Levantamentos em todo o Brasil destacam que a intervenção do judiciário no problema agrário brasileiro é marcada pela criação de obstáculos que impedem a realização da reforma agrária, onerando sobremaneira o poder público, que diminui a intensidade de seus trabalhos e adia a reestruturação fundiária do país.

Como visto, é possível tal afirmação a partir dos sentidos jurídicos que vem sendo disseminados pelos tribunais acerca do “direito de propriedade”, “posse”, “função social da terra e da propriedade”, em conservação à um paradigma patrimonialista e individualista do direito. O judiciário vem considerando relevante apenas a “produtividade” para avaliar o cumprimento da função social dos imóveis rurais, o que reduz o alcance da norma e contradiz o próprio texto constitucional (CF, art. 186).

Neste confronto entre legalidade e interpretação dos institutos, nascem no Brasil vários movimentos sociais de luta pela terra e pelo trabalho, destacando-se o MST, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, cujo principal trabalho é acompanhar as tramitações processuais em todo o país em relação aos conflitos agrários e reivindicar uma efetiva reforma agrária, instrumento base de alcance à função social da terra e da propriedade.

Com o advento de governos progressistas encampados pelo Presidente Lula e pela Presidenta Dilma, uma nova esperança ressurgiu para que se intensificassem os trabalhos relativos à reforma agrária, sem contudo apresentação de resultados satisfatórios.

Conclui-se este trabalho seguindo-se os ensinamentos de Frei Betto: “aprimorar a democracia é torná-la efetivamente participativa, de modo que à democracia política há que se somar a democracia econômica, logo repartir os bens da terra e os frutos do trabalho humano”. Para tal construção social, vem a ser fundamental ainda a mobilização e organização da sociedade civil, via movimentos sociais, em torno de demandas prioritárias, como o acesso à terra e à moradia, à saúde e à educação, ao trabalho e à cultura. Não se receia qualificar de “socialismo” o aprimoramento da democracia participativa, afinal entende-se que simplesmente se trata de socializar as decisões políticas e o controle popular sobre as instituições, na medida em que também se assegura o acesso de todos e todas aos bens materiais e imateriais necessários ao atendimento das necessidades vitais e da dignidade humana, esta, no lugar do direito de propriedade, elevada a paradigma de reprodução social da Sociedade que se auto descreve como moderna.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CARTA MAIOR. **Entrevista com Guilherme Cassel: “Brasil precisa discutir se quer um rural com gente ou sem gente”**. 21.07.2010. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16813> Acessado em 15 de abril de 2017.

AGÊNCIA FOLHA. **Gasto com reforma agrária é o mais baixo em dez anos**. 01.08.2011. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/952621-gasto-com-reforma-agraria-e-o-mais-baixo-em-dez-anos.shtml>>. Acessado em 17 de abril de 2017.

AQUINO, Tomas. **Seleção de textos, Dante Alighieri**. Tradução Luiz João Baraúna [et al.]. São Paulo : Nova Cultural, 1988 (Os pensadores).

ARISTÓELES. **A Política**. Tradução: Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Ed. Escala, 2000.

BENJAMIN, Antônio Hermann. **Reflexões sobre a hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente**. In: Anais do 2º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007

BRASIL. **Senado Federal. Constituição do Brasil e Constituições Estrangeiras**. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987.

CARTER, Miguel (org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2010.

CARVALHO, Horacio Martins de. *In: A luta na terra: fonte de crescimento, inovação e desafio constante ao MST*. São Paulo: Vozes. 2005.

CUNHA FILHO, Sérgio de Britto. **A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária**. Rio de Janeiro: PUC, 2007.

ENGELS, Friedrich. **A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Tradução Leandro Konder. 5ª Edição. São Paulo: Civilização Brasileira. 1979.

FALCÃO, Ismael Marinho. **Direito Agrário brasileiro**. São Paulo: Edipro, 1995.

FAO, FOOD AND AGRICULTURAL ORGANISATION OF THE UNITED NATIONS, 2013. **Land tenure and rural development**. Land Tenure Studies. Roma: FAO. 2013.

CA, Lúcia Maria. **Reforma Agrária no Brasil e os Assentamentos do MST**. 1ª Ed. Belo Horizonte: UALTAB, 2014.

FRANÇA, Vladimir. Revista de Informação Legislativa. UFRN. 1999

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GRAU, Eros Roberto. **Função social da propriedade (Direito Econômico)**. Enciclopédia Saraiva do Direito, v.39. São Paulo: Saraiva, 2009.

IBGE, **Censo Agropecuário 2006**, Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>> Acessado em 21 de abril de 2017

INCRA. **Relatório do Incra aponta mais de 200 processos de desapropriação parados no judiciário**. Seg, 27/04/2009 16:55. Disponível em <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12005:relatorio-do-incra-aponta-mais-de-200-processos-de-desapropriacao-parados-no-judiciario&catid=1:ultimas&Itemid=278> Acessado em 20 de março de 2017.

LIBERATO, Ana Paula. **Reforma Agrária – Direito Humano Fundamental. Curitiba**. Juruá, 2003.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função Social da Terra**. Porto Alegre: SAFE, 2003

MARX, Karl. **A questão judaica**. São Paulo: Centauro Editora, 2005.

_____. **Debates sobre a lei referente ao furto de madeira**. Tradução: Nélio Schneider. 1ª Ed. São Paulo. Boitempo Editorial. 2017

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos e outros textos escolhidos**. 5ª Edição. São Paulo: Nova Cultural, coleção Os Pensadores, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27.ed, São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MORAES, José Diniz de. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

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

ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. Direitos Reais. V. 5. 8ª Ed. Salvador: Juspodium, 2012.

OLIVEIRA, Ariosvaldo Umbelino de. **As terras improdutivas no Brasil e a reforma agrária**. Radioagência NP, 18 de maio de 2007. Disponível em <<http://www.radioagencianp.com.br/node/2345>> acessado em 29 de março de 2017

PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. **Reforma Agrária: Um Estudo Jurídico**. 1ª Ed. Belém: Edições Cejup, 1993.

PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília: MDA, 2003, p. 43. Disponível em: <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf> Acessado em 29 de abril de 2017

ROSSEAU, Jean-Jacques. *Oeuvres complètes*, III, p. 483.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 15. ed. revista, São Paulo: Malheiros, 1998.

SOCIOAMBIENTAL, **Política e Direito Socioambiental**. Instituto Socioambiental. 2016. Disponível em <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pela-reformaagraria>>Acessado em 28 de abril de 2017.

STÉDILE. João Pedro. **Entrevista à ISA – Instituto Socioambiental**, Junho de 2016. Disponível em <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais>> acessado em 17 de abril 2017

UFPE. **Laboratório de Estudos e Pesquisas sobre Espaço Agrário e Campesinato**. Núcleo de Educação, Pesquisa e Práticas em Agroecologia e Geografia. Disponível em <<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4397>> Acessado em 25 de março 2017

UMBELINO, Ariovaldo. **Modo capitalista de Produção e Agricultura**. São Paulo. Ática, 2011.

VENOSA, Silvio da Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. V. 4. São Paulo. Atlas, 2016