



**CENTRO UNIVERSITÁRIO LUTERANO DE PALMAS**

Redeenciado pela Portaria Ministerial nº 1.162, de 13/10/16, D.O.U. nº 198, de 14/10/2016  
AELBRA EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO S.A.

LUCAS NOGUEIRA BORGES

**O DIREITO À PROPRIEDADE VERSUS A DESAPROPRIAÇÃO DE  
IMÓVEL RURAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA:  
ANÁLISE DA LEI Nº 8.629/1993**

Palmas – TO  
2020

LUCAS NOGUEIRA BORGES

**O DIREITO À PROPRIEDADE VERSUS A DESAPROPRIAÇÃO DE  
IMÓVEL RURAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA  
ANÁLISE DA LEI Nº 8.629/1993**

Trabalho de Curso em Direito  
apresentado como requisito parcial da  
disciplina de Trabalho de Curso em  
Direito II (TCD II) do Curso de Direito  
do Centro Universitário Luterano de  
Palmas – CEULP/ULBRA.

Orientadora: Profa. Msc. Fabiana Luiza S.  
Tavares

Palmas – TO  
2020

LUCAS NOGUEIRA BORGES

**O DIREITO À PROPRIEDADE VERSUS A DESAPROPRIAÇÃO DE  
IMÓVEL RURAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA**

ANÁLISE DA LEI Nº 8.629/1993

Trabalho de Curso em Direito apresentado  
como requisito parcial da disciplina de  
Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do  
Curso de Direito do Centro Universitário  
Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

Orientadora: Profa. Msc. Fabiana Luiza S.  
Tavares.

Aprovado em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Msc. Fabiana Luiza S. Tavares  
Centro Universitário Luterano de Palmas

---

Prof. \_\_\_\_\_  
Centro Universitário Luterano de Palmas

---

Prof. \_\_\_\_\_  
Centro Universitário Luterano de Palmas

Palmas – TO

2020

Dedico este trabalho a Deus e ao meu pai Carlos Nogueira Borges pelo amor incondicional, carinho e compreensão dado a mim durante toda a minha vida.

Agradeço primeiramente a Deus pela força a mim concedida nos momentos mais difíceis; agradeço de forma especial ao meu pai Carlos Nogueira Borges pelo incentivo e exemplo de persistência aos ideais e ainda à minha madrastra Francisca Milhomem de Sousa; agradeço imensamente à minha orientadora Profa. Msc. Fabiana Luiza S. Tavares pela colaboração, paciência e dedicação em me guiar na produção da presente pesquisa; e ainda desejo agradecer à Marcela da Luz Marcelino e à Noelma Silva Pajaú, as quais contribuíram com apoio e auxílio para a realização desse trabalho.

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>8</b>  |
| <b>1. HISTÓRIA DA AGRICULTURA NO BRASIL E NO MUNDO .....</b>                    | <b>10</b> |
| 1.1. Propriedade Privada na Legislação Brasileira .....                         | 14        |
| 1.2. Direito Agrário Brasileiro: Evolução Histórica e a Atualidade.....         | 16        |
| 1.3. Das Espécies de Perda da Propriedade no Brasil .....                       | 17        |
| 1.4. Função Social da Propriedade e a Desapropriação .....                      | 20        |
| <b>2. DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL.....</b>                                     | <b>22</b> |
| 2.1. Requisitos para a Reforma Agrária no Brasil.....                           | 24        |
| 2.2. Conceito e Classificação da Propriedade Rural no Brasil .....              | 29        |
| 2.3. Situações Reais de Violações à Reforma agrária no Brasil – Fraudes.....    | 37        |
| 2.4. Da Responsabilidade Estatal Frente ao sistema da Reforma Agrária no Brasil | 39        |
| <b>CONCLUSÕES.....</b>  | <b>41</b> |

## **RESUMO**

Através da presente pesquisa fundamentada na necessidade de discutir a efetividade da reforma agrária proposta pela Lei nº 8.629 de 1993 busca-se apresentar as discussões relativas ao tema escolheu-se a metodologia bibliográfica para através da análise de literaturas que versam sobre o tema, utilizando método indutivo que visa discorrer sobre o ordenamento pátrio e disposições históricas que abarquem a discussão. A questão central da pesquisa é discutir a eficácia, eficiência e efetividade da reforma agrária no contexto atual brasileiro, diante do que pode ser definido como indenização justa ao proprietário do imóvel rural expropriado e da possibilidade de geração de economia por parte da propriedade familiar gerada pela Reforma Agrária. A função Social e o bem estar de todos devem ser considerados em par de igualdade com o direito à propriedade, não colocando a intenção profissionalizada de alguns em detrimento ao direito particular de outros sem gerar benefício real à população.

**Palavras-chaves:** Direito à Propriedade. Reforma Agrária. Direito Agrário.

## INTRODUÇÃO

Famigerado tema sociojurídico que trespassa ainda nos dias de hoje acaloradas discussões entre os proprietários de propriedades rurais privadas e integrantes e defensores dos movimentos sociais defensores da Reforma Agrária, fato observado não apenas no Brasil, bem como nos demais países com áreas geográficas grandes possibilitando a utilização de parte de seu território para a exploração rural da terra.

Em tempos em que cada vez mais as desigualdades buscam ser combatidas em paralelo em que se procura implementar o desenvolvimento sustentável, alastram-se conflitos e controvérsias não apenas acadêmicas, legais ou doutrinárias, todavia, maior gravidade há no âmbito social dividindo a coletividade em dois polos: os contrários e os favoráveis à Reforma Agrária. Não consubstancia o presente trabalho discussão de temática política, não que o assunto se isente de tal questão, mas sim que não institui objetivo do presente trabalho.

Fruto do desenvolvimento humano e das primeiras aglomerações do homem que outrora vivia perambulando em pequenos grupos de indivíduos, a propriedade transpassou o Direito Romano, o Direito Medieval, sendo demasiadamente marcada em sua dogmatização no Direito Moderno em face da Revolução Francesa de 1829, constituindo Direito Fundamental do ordenamento Jurídico Contemporâneo.

Percebe-se que o Direito à Propriedade evoluiu ao passo em que se transformou o ser humano, tendo hodiernamente forte característica do Direito Social, consequência dos Direitos Humanos de 3ª Geração, conhecidos como Direitos Fundamentais de 3ª Dimensão, compreendidos por todos aqueles direitos difusos, da coletividade e não apenas de um indivíduo ou de respectiva classe.

Posto isso, defronta-se na *Lex Matters* brasileira que preconiza em seu texto dever a propriedade atender à sua função social ainda em seus artigos incipientes, complementado, no que diz respeito às propriedades rurais em caso de descumprido sofrerão tributação que os desestimulem a manter sobre sua posse propriedades não utilizadas, estabelecendo que será progressiva a cobrança tributária e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas.

Em contrapartida, a desigualdade social continua sendo um problema social com



muitas hipóteses teóricas para se solucionar, mas com baixa efetividade prática causando desconforto entre os indivíduos, pois, enquanto uns defendem a apropriação por grupos sociais das terras improdutivas, outros defendem a soberania do direito à propriedade, alegando ser este anterior à própria organização social como a conhecemos.

Nesse ínterim, procura-se uma solução pacífica sem que se relativize o direito privado paralelamente à preocupação que não reste no meio social pessoas que passem necessidade ao mesmo tempo que outros desperdiçam os sobejos de sua farta mesa, posto que a conscientização social e a empatia são os melhores remédios para todo e qualquer distúrbio social.

Delicado o tema, o interesse público supera o incômodo, haja vista que todo o prejuízo gerado à Administração Pública é pago pelo contribuinte, uma vez que a taxa de reparação em processos judiciais por parte dos indiciados é desproporcionalmente inferior aos rombos dos cofres públicos, cenário caótico no qual se finca, com os olhos na justiça social, as estacas que sustentaram a sombra da abordagem temática nos caminhos da imparcialidade e nos passos da verdade.

É nesse contexto garantista que a exposição acadêmico-argumentativa ocorre, buscando demonstrar a importância da propriedade privada em sociedade e apontando o desenvolvimento propiciado pelas referidas terras voltadas à agropecuária na economia brasileira, razão pela qual se evidencia interesse geral possibilitar maior segurança jurídica aos produtores proprietários destas áreas, seja na autodefesa de suas terras, quer seja no direito.

## 1. HISTÓRIA DA AGRICULTURA NO BRASIL E NO MUNDO

Em um sintético e necessário compêndio da evolução planetária e humanitária para que se entenda o contexto do surgimento da agricultura no mundo, tem-se, um período de desenvolvimento caracterizado por um longo e demorado processo de transformação histórica dividida entre a evolução do planeta, cronologicamente dividida em Eras, quais sejam Era Pré-cambriana, Paleozóica, Mesozóica e a Cenozóica, enquanto doutra banda se encontra a história da evolução da humanidade, esta que por sua vez é dividida em Idades, sendo estas Idade Antiga, Média, Moderna e Contemporânea, conforme nos aponta os estudos geológicos.

No que tange à organização sistemática da geologia abordada no parágrafo anterior, importa ao tema discutido o conhecimento do Período Neolítico – último período da subdivisão tripartite da Pré-História – também conhecido como Idade da Pedra Polida, datados anos 10.000 e 4.000 a.C., sua importância jaz no fato de que o surgimento do *Homo sapiens sapiens* – homem atual ou moderno, pensador e sábio – é apontado em seu decorrer, marcando o surgimento da humanidade.

Nesse contexto surge a Revolução Agrícola e Pastoril onde os indivíduos passaram a se agrupar em sociedades agropastoris, isto porque buscando meios novos de sobrevivência que não a caça e coleta e o estilo de vida nômade, a exploração e utilização da terra no modo da agricultura para a manutenção da vida humana demonstrou-se a alternativa mais eficiente, conforme leciona Mazoyer (2010, p. 71):

Entre 10.000 e 5.000 anos antes de nossa Era, algumas dessas sociedades neolíticas tinham, com efeito, começado a semear plantas e manter animais em cativeiro, com vistas a multiplicá-los e utilizar-se de seus produtos. Nessa mesma época, após algum tempo, essas plantas e esses animais especialmente escolhidos e explorados foram domesticados e, dessa forma, essas sociedades de predadores se transformaram por si mesmas, paulatinamente, em sociedades de cultivadores.

Importa, para que se possa prosseguir, conceituar o que é a agricultura, tarefa à qual se prestou o professor e escritor Marcel Mazoyer em seu livro História das Agriculturas no Mundo: do Neolítico à Crise Contemporânea, leciona que agricultura é a “relação entre uma espécie exploradora e uma ou várias espécies exploradas vivendo num ecossistema cultivado artificialmente” (2010, p. 54).

Paralelo ao desenvolvimento da agricultura, a densidade populacional aumentou,

passou-se de 100 milhões de habitantes entre os anos 5.000 e 3.000 a.C., para aproximadamente 250 milhões de indivíduos entre os anos de 1.000 a.C. e 1.000 d.C., aumentando por conseguinte a demanda de alimentos, por fim exigindo uma maior produção de alimentos e criação doméstica de animais destinados à alimentação humana, possibilitando então que uma maior quantidade de indivíduos conseguissem se manter em uma quantidade de terra expressivamente menor do que se precisava até então.

Com efeito, foi ao trabalhar a terra promovendo mudanças no ecossistema natural dos locais onde habitava que o homem passou a produzir bens deixando apenas de consumi-los, nesse processo surge então as propriedades rurais com a apropriação de terras sem dono habitadas por um grupo social que dividia a totalidade das produções com base ao quantitativo respectivo à sua necessidade, pelo contrário, com a divisão da terra em propriedades rurais de entidades familiares, os rendimentos do trabalho agropastoril seria na mesma medida em que se trabalhasse e da propriedade investida na produção.

Nesse ínterim, são valiosas as palavras de Ludwig von Mises:

A propriedade privada dos meios de produção é o princípio regulador que, dentro de uma sociedade, equilibra os limitados meios de subsistência à disposição da sociedade com a bem menos limitada capacidade de aumento na quantidade de consumidores. Ao fazer com que a fatia do produto social de cada membro da sociedade seja dependente do produto economicamente imputado a ele, isto é, dependente de seu trabalho e de sua propriedade, a matança de seres humanos em decorrência da luta pela sobrevivência, como ocorre nos reinos animal e vegetal, é substituída por uma redução na taxa de natalidade em decorrência das forças sociais. A 'contenção moral' — as limitações sobre a produção de rebentos impostas pelas posições sociais — substitui a batalha pela existência.

Ao passar do tempo, já na Idade Média,houveram importantes revoluções agrícolas que contribuíram significativamente para o aumento populacional da época segundo discorre Mazoyer (2010, p. 82):

A contribuição da agricultura europeia ao aumento da população mundial só se tornou marcante com a revolução agrícola da Idade Média: dos séculos XI ao XIII o desenvolvimento dos sistemas de cultivos com pousio e de tração pesada permitiu triplicar ou mesmo quadruplicar a população europeia (Capítulo 7). Após uma drástica redução, por ocasião da grande crise do século XIV, essa população se reconstituiu no século XVI. Em seguida se dobrando de novo graças à revolução agrícola dos séculos XVII, XVIII e XIX, revolução esta que gerou os sistemas agrários sem pousio.

Percebe-se então que toda a evolução das sociedades se iniciou ou teve grande contribuição das transformações surgidas no manuseio da agricultura, quanto maiores as

inovações, maiores as produções e por conseguinte, maiores eram as populações em seus arredores.

Impende salientar que o surgimento do conceito atual de propriedade privada está intrinsecamente ligado ao sistema econômico capitalista que tange ao uso exploratório com fins lucrativos da propriedade, e à organização na questão das divisões geopolíticas e delimitações territoriais, resumiu o escritor Mazoyer sobre o surgimento do capitalismo:

A profissão de mercador, apesar de muito lucrativa, era também muito arriscada. Os comboios de mercadorias estavam à mercê dos bandidos da estrada e dos piratas do mar, dos acidentes e intempéries, enfim, infortúnios que provocavam numerosas perdas. Para se precaver, os mercadores viajavam em caravanas, [...] investiam uma parte de seus capitais em negócios menos arriscados [...] como vimos, em grandes empreitadas de desmatamento, propriedades agrícolas e propriedades de criação. Empregavam assalariados que geralmente não participavam do financiamento dos meios de produção.

Assim era nos moinhos da região de Toulouse, citados como exemplo por J. Gimpel (op.cit.). No século XII esses moinhos deram lugar à constituição das primeiras sociedades por ações conhecidas. No século seguinte, essas ações rendiam um juro do capital compreendido entre 19% e 25% por ano, e não havia um único moleiro entre os acionários. Portanto, já se tratava de verdadeiras empresas capitalistas, nas quais a busca do lucro motivava a aplicação dos capitais, e a mão de obra assalariada não participava do capital.

Desde o século XI, o aumento da população levou ao reforço dos centros de povoamentos preexistentes, em torno dos vilarejos, dos castelos, dos mosteiros e das antigas cidades romanas. Paralelamente, os novos centros de povoamento se multiplicavam nos territórios recentemente desmatados. Na França, nomes de cidades como Villeneuve, Newville, Neubourg, Bourgneuf são frequentemente de origem medieval. No fim do século XIII, o mapa das cidades da Europa já era quase o mesmo que o do século XIX.

Entre esses burgos, alguns se encontravam particularmente em vantagem por sua localização ou no centro de uma zona agrícola muito produtiva, ou na encruzilhada de vias de comunicação. As atividades de artesanato e de comércio foram pouco a pouco substituindo a atividade agrícola, e os burgos se transformaram em cidades. Todavia, na época, a população urbanizada não ultrapassava 10% da população total, e raras eram as cidades de mais de 10.000 habitantes. A cidade de Paris – centro artesanal, comercial e cultural cujo fulgor era internacional – já contava com mais de 100.000 habitantes no fim do século XIII e era a maior

cidade da Europa. Ela devia sua situação privilegiada por situar-se no coração de uma bacia cerealífera altamente produtiva e porque estava bem-servida pelo rio Sena e seus afluentes.

No Brasil, por sua vez, a internalização do conceito de propriedade tem seu início condicionado à colonização portuguesa, nela a propriedade no país se concebeu por intermédio da distribuição de capitânicas hereditárias, que posteriormente foram chamadas de latifúndios – extensões de terra grandes pertencentes a somente uma pessoa, legalmente tratados pela Lei das Terras de 1850, criando, assim, uma filosofia enraizada no homem ao campo, que ainda hoje após o Êxodo Rural continua sendo grande fator de influência na economia nacional.

Foi durante a colonização que foi começada a artificialização do meio ambiente para a agricultura, plantações de cana-de-açúcar caracterizadas pelo plantio manufaturado, utilizando-se mão-de-obra escrava e grandes latifúndios, possibilitando o período conhecido como economia açucareira ocorrido em meados do século XVI sendo a primeira riqueza produzida no país.

Contudo, foi a partir do século XVIII que a plantação de outros vegetais e principalmente do café que a agricultura tornou-se mais notória no país, haja vista que a agricultura no Brasil está umbilicamente ligada ao desenvolvimento do país, pois com o declínio da mineração o café destacou-se como artigo de maior exportação brasileiro, no século XIX.

Todavia, hodiernamente não é diferente, pois se por um lado o avanço tecnológico trouxe a industrialização, principalmente dos bens primários, doutra banda, assim como eram nos tempos feudais ou ainda mais a fundo na história, como eram mantidas as vidas por meio da agropecuária familiar, não há muita diferença, do café-da-manhã às roupas de algodão que vestimos, o que não vem diretamente do campo para consumo e utilização, vem dele como matéria-prima.

Contraopondo-se à contemporaneidade da discussão entre o direito à propriedade privada rural, a função social da propriedade e a desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária, ambos que são lemas inerentes ao Direito e sociedade modernos, nota-se que tanto a agricultura como a propriedade do que se entende do *animus domini* surgiram da necessidade de se ter um pedaço de terra para que se pudesse cultivar alimentos necessários à

manutenção de subsistência.

### **1.1. Propriedade Rural Privada na Legislação Brasileira**

A propriedade acompanha o homem desde as primeiras civilizações, sofrendo diversas mudanças ao longo do tempo em que a sociedade evoluía, sendo primordialmente um bem coletivo de uso comum, não havendo um único proprietário, antes pertenciam a todos àqueles que faziam parte da mesma família ou tribo.

Antes da época romana, nas sociedades primitivas, somente existia propriedade para as coisas móveis, exclusivamente para objetos de uso pessoal, tais como peças de vestuário, utensílios de caça e pesca. O solo pertencia a toda a coletividade, todos os membros da tribo, da família, não havendo o sentido de senhoria, de poder de determinada pessoa. (VENOSA, 2010, p. 111.)

Com o desenvolvimento da civilização, afirma GOMES (2001), “prevaleceu entre os romanos o processo de individualização da propriedade, a propriedade até então de uso comum, passou a ter caráter individualista, ou seja, cada coisa passou a ter apenas um dono” o que perdura até os dias atuais.

Não obstante, com a queda do Império Romano, a terra passou a ter caráter político, recebendo desde então maior visibilidade, levando à exploração do solo, ou seja, a terra setornou produtiva, ainda que, tal pensamento jazeu firmou pensamento defendido na Revolução Francesa almejando abolir estes privilégios, deixando a propriedade de interferir em questões políticas, não se obsteu esta de ser privada.

Já no Brasil, a evolução da propriedade se dividiu em algumas fases, distintas e sequenciais (FERREIRA, 2014), sendo elas, Lei das Sesmarias, Regimes de Posses, Lei de Terras e Terras Devolutas. O período conhecido por Sesmaria foi marcado com o objetivo de aproveitar as terras abandonadas.

Cabe salientar que a princípio o regime agrário adotado no Brasil pela Coroa portuguesa foi o das sesmarias, a fim de colonizar e povoar o imenso território, iniciando-se com as capitâneas doadas, do mesmo modo que já havia sido feito com o sistema adotado em Portugal para as suas ilhas atlânticas. [...] As sesmarias constituem lotes de terras incultas ou abandonadas cedidas pelos reis de Portugal a pessoas que quisessem cultivá-las, chamadas de sesmeiros. (FERREIRA, 2014, p. 121)

Anterior contudo à normatização do assunto, foi o Tratado de Tordesilhas, assinado em 07 de junho de 1494, por D. João, rei de Portugal e D. Fernando e D. Isabel, reis da

espanha, o nascedouro do Direito Agrário brasileiro com as primeiras divisões das terras em imóveis rurais, estipulando-se que estaria “traçada uma linha imaginária do Polo Ártico ao Polo Antártico, distante 370 léguas das Ilhas de Cabo Verde, em direção ao Poente, as terras que fossem encontradas à direita daquela linha imaginária seriam de Portugal, enquanto as à esquerda seriam da Espanha” (MOZAYER, 2015, p.22).

Foi a partir do ano de 1850 com a vigência da Lei de Terras que se iniciou a formação dos Latifúndios, a propriedade passou a ser adquirida exclusivamente por meio da posse, “diferente do sesmeiro, o posseiro tinha uma propriedade voltada à agricultura de subsistência. Assim surgiu, então, a pequena propriedade do regime de posses” (FERREIRA, 2014, p. 122).

A Lei de Terras, com objetivo de atrair olhares para a Colônia, passou oferecer terras para formação de colônias, conseqüentemente, gerando a necessidade de criar leis para instituição dessas terras, por outro lado se depreende por terras devolutas no conceito de Pinto Ferreira:

Para o festejadíssimo Messias Junqueira, de quem se conhece a mais densa abordagem sobre o assunto, devolutas são aquelas terras que não verteram para o domínio privado, deste excluído, evidentemente, o que estiver aplicado a qualquer uso público. (MARQUES, 2015, p. 100)

Por Terras Públicas, compreende-se aquelas terras que, embora antes doadas ou ocupadas, não se encontram cultivadas e aplicadas para nenhum uso público, sendo assim devolvidas ao domínio do Estado (FERREIRA, 2014, p. 292). O conceito de propriedade, propriamente dito, com o passar dos anos teve diversas alterações, na visão de Orlando Gomes:

Sua conceituação pode ser feita à luz de três critérios: o sintético, o analítico e o descritivo. Sinteticamente é de se defini-lo, com Windscheid, como a submissão de uma coisa em todas as suas relações a uma pessoa. Analiticamente o direito de usar, fruir e dispor de um bem e de reavê-lo de quem injustamente o possui. Descritivamente o direito complexo absoluto perpétuo e exclusivo pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, com as limitações da lei. (GOMES, 1998, p. 97)

Noutra banda, quanto à autonomia do proprietário de dispor da coisa, deve-se observar algumas características, dentre elas a Absoluta, que nas palavras de Nelson Godoy “é

absoluta porque o seu proprietário tem sobre a coisa que lhe pertence o mais amplo poder jurídico, podendo usar e desfrutar da coisa de maneira que lhe aprouver. ” (DOWER, v.4º p. 93). Tratando-se da exclusividade e da perpetuidade Nelson Godoy assim se posiciona: [...] a pessoa estranha não pode exercer ação alguma. Da exclusividade decorre que a coisa não pode pertencer, com exclusividade e simultaneamente, a duas ou mais pessoas. Cada coisa tem, pois, apenas um dono. (DOWER, v. 4º p. 93).

A propriedade é perpétua, porque é de duração ilimitada. A propriedade, uma vez adquirida, passa, por sucessão aos herdeiros do dono atual, indefinidamente, exceto se o título de sua constituição, por vontade das partes, contiver condição resolutiva. A propriedade será, então, resolúvel, como acontece na retrovenda, com fideicomisso etc. Normalmente a propriedade tem duração ilimitada; por exceção, admitir-se propriedade revogável pela vontade das partes. (DOWER, v. 4º, p. 94).

## **1.2. Direito Agrário Brasileiro: Evolução Histórica e a Atualidade**

Apesar da multidisciplinariedade do Direito Agrário, este é tema dotado de autonomia legislativa, além de estar vinculado com outras áreas de conhecimento que não as jurídicas, sendo dentro das matérias do Direito a Civil aquela tida como principal fonte dos estudos legais agrários, bem como também busca subsídio no Direito Constitucional, no Direito Administrativo, no Direito Judiciário Civil, no Direito Comercial, no Direito do Trabalho, no Direito Penal, no Direito Tributário, inclusive, no recente Direito Ambiental.

No ordenamento jurídico pátrio foi a partir da proclamação da República em 1889 que a institucionalização do Direito Agrário se tornou mais evidente, tendo marco significativo na Constituição de 1891 quando essa em seu artigo 64 transferiu para os Estados as terras devolutas, “ficando reservadas à União apenas áreas destinadas defesa de fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro,além dos terrenos de marinha” (MARQUES, 2015, p. 27).

O primeiro projeto de Código Rural veio do então deputado estadual Joaquim Luís Osório em 1912, tratava-se de projeto restrito ao estado do Rio Grande do Sul, enquanto cinco anos depois surgiria o Código Civil brasileiro, fruto de um longo embate iniciado em 1859, onde foram abordados temas relacionados à propriedade privada, inclusive a rural, como preleciona o doutrinador Benedito Ferreira Marques em seu livro Direito Agrário



Brasileiro:

Esse Código, conquanto tinha tido feição marcadamente individualista, refletindo o pensamento aristocrático da época, cuidou, abrangentemente, da propriedade e da posse sobre imóveis, inclusive rurais, bem como tratou dos contratos hoje chamados agrários. Também disciplinou minudenternente, inúmeros outros aspectos relacionados com imóveis, tais como os direitos reais sobre coisas alheias, condomínio, direitos de vizinhança etc.

Com o advento da Constituição de 1934 foram preconizadas a formulação de “normas fundamentais de Direito Rural” (Art. V, XIX, c). Do mesmo modo, criou a usucapião *pro labore*, abrigou normas pertinentes à colonização e dimensionou a proteção aos silvícolas e ao trabalhador” (MARQUES, 11ª ed., 2015, p. 28).

Já com a Constituição de 1946 houve os avanços mais significativos tendentes à institucionalização do Direito Agrário, pois de um lado manteve os avanços trazidos pela Constituição anterior de conteúdo agrarista, e por outro lado por ter ampliado o alcance de abrangência de ocorrências adstritas ao setor agrário, como, por exemplo a criação da desapropriação por interesse social que ulteriormente foi utilizada para fins da reforma agrária.

Foi por efeito colateral da Constituição de 1946 que se criou o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), através da Lei nº 2.163, de 1954, certamente o predecessor do atual INCRA, sendo, porém, o fato histórico mais relevante para o Direito Agrário a Emenda Constitucional nº 10, de 09 de novembro de 1964, publicada em 10 de novembro de 1964, sendo a responsável por conferir autonomia legislativa ao ramo agrário do direito.

Conclui o doutrinador Marques em sua obra que “não é desarrazoado concluir que o nascimento do Direito Agrário, no Brasil, teve dois marcos históricos que jamais se poderá olvidar: a “Lei de Terras”, de 1850, e a EC nº 10/64 e, com ela, o Estatuto da Terra”, elencando no decorrer da evolução do Direito Brasileiro o nascimento, crescimento e amadurecimento do Direito Agrário nacional.

### **1.3. Das Espécies de Perda da Propriedade no Brasil**

Conforme entendimento sedimentado doutrinário, embora seja a propriedade um direito fundamental ao homem, ao qual ninguém poderá interferir no direito de usar, gozar e

dispor, com o decorrer do desenvolvimento legal na evolução histórica o direito sofreu diversas mutações, sendo uma delas a defesa na qual a propriedade deve ter uma função social.

A propriedade é uma relação que o homem mantém com a natureza, a fim de fazer que esta lhe sirva para a satisfação de suas necessidades. O direito de propriedade não é mais que o conjunto de condições necessárias para o nascimento, a subsistência e o desenvolvimento dessa relação. Enquanto a propriedade é permanente e invariável, o direito de propriedade é transitório e se modifica através da história. (ABINAGEM, 1996, p. 159.)

O princípio da função social da propriedade é, então, um espelho da evolução do direito de propriedade ao longo dos anos, que inicialmente foi introduzido pela igreja, com a sua doutrina social, como cita Wellington Mendes Lopes”. (LOPES, 2014, p. 53.)

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu bojo à obrigatoriedade da propriedade cumprir com sua função social, ou seja, que esta seja produtiva e conseqüentemente rentável, devendo ser observados os requisitos do artigo 186 CF/1988, não bastando o título de proprietário sendo necessário que esteja sensibilizado com o dever social, punindo aquele que não atender os requisitos da função social.

Neste cenário, não sendo observados os requisitos elencados no artigo constitucional supratranscrito, incorre o proprietário em situação passível a desapropriação que, objetivamente, consiste na perda da propriedade.

Qualquer que seja seu conceito, há que sempre estabelecer caráter forçado de impositivo do ato, gerando uma situação de debilidade de quem perde a coisa ou o direito, em face daquele que os adquire, que é o Poder Público, em nome de interesses maiores sobre os interesses individuais [...]. (MARQUES, 2015, p. 140)

É importante ressaltar que, quando se fala em função social da propriedade esta não se refere apenas em explorar o solo, mas também em preservar as riquezas naturais e o meio ambiente, Luciano de Sousa Godoy e José Cretella Junior coadunam no mesmo sentido, ambos afirmam que os recursos naturais, devem ser utilizados para a busca do cumprimento da função social da propriedade, mas devem ainda ser preservados pois maximizam o bem-estar coletivo. E quando este proprietário tem noção da necessidade de se preservar os recursos naturais existentes em sua propriedade, diminuem-se os riscos de que haja uma futura desapropriação por não cumprimento da função social da propriedade (JUNIOR, 1973).

Portanto, são três os elementos que definem a observância da função social de uma propriedade, são eles a Produtividade, o meio ambiente e o respeito à legislação trabalhista.

De acordo com Wellington Mendes Lopes (2014), a função social que é atribuída, não confronta o direito de propriedade, pois ainda assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de sua propriedade, atribuindo, entretanto, o dever de exercer a função social definida legalmente.

Pinto Ferreira conceitua a desapropriação como, *in verbis*:

A desapropriação é um ato de direito público mediante o qual a administração, com base na necessidade pública, na utilidade pública ou no interesse social, desvincula um bem de seu legítimo proprietário para transferir sua propriedade a um ente estatal ou a particulares, com prévia e justa indenização. (FERREIRA, 2002; p. 185)

A desapropriação pelo não cumprimento da função social, como medida sancionatória e compulsória, segue os ditames elencados no dispositivo legal do artigo 184 da CF/1988 e da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, trata-se de atenuador à perda do bem imóvel pago em valor pecuniário o qual será pago ao proprietário desapropriado prévia e justa indenização da dívida agrária resgatáveis.

Realizar a desapropriação mediante pagamento justo e prévio em dinheiro é bastante difícil, pela importância exigida. Essa a razão por que a Emenda Constitucional n. 10, de 9 de novembro de 1964, autorizou a União a promover a desapropriação da propriedade territorial rural mediante prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com uma nova redação dada ao § 16 do art. 141 e com o acréscimo (§ 1º) ao artigo 147 à Constituição Federal de 1946. Tais títulos atualmente são chamados de títulos especiais da dívida agrária. (FERREIRA, 2002; p. 186)

No entanto, o proprietário terá até vinte anos para receber a indenização através de títulos da dívida agrária, sendo estes pagos conforme a quantidade de módulos fiscais da propriedade objeto da desapropriação, conforme a Lei nº 8.629/93.

O Título da Dívida Agrária – TDA, não gera vantagem para os proprietários de imóveis com área superior a cento e cinquenta módulos fiscais, pois sendo estes resgatáveis do segundo ao vigésimo ano consubstancia prazo no qual a propriedade adquiria maior valor em razão da valorização de mercado, enquanto poder-se-ia ocorrer a desvalorização do capital líquido indenizatório.

Embora benfeitorias úteis e necessárias sejam indenizadas em dinheiro e a terra nua

se utiliza como base de cálculo para os títulos da dívida agrária, há divergências entre o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal face à indenização da cobertura vegetal que constituem Área de Preservação Permanente, alegando que não pode haver exploração econômica da área, resultando em acentuação da desvantagem do proprietário rural desapropriado.

Conforme explanado, embora seja a propriedade um direito fundamental e tenha o proprietário o direito de usar, gozar e dispor do imóvel, inclusive, o de e reaver de quem odetenha, note-se que diante da crise econômica e das altas taxas de juros bancários, bem como da dificuldade de se conseguir créditos junto às instituições financeiras, tais fatos materializam verdadeiro obstáculo ao proprietário de arrecadar capital para investir em sua terra, explorando a propriedade.

Observando as legislações ambientais, assegurando a preservação das reservas ambientais, torna-se cada vez mais passível a desapropriação seja pela improdutividade, seja pela invasão de movimentos clandestinos causadores de conflitos agrários que em grande maioria das vezes restam abandonados e depredados, não permitindo distribuição justa e efetivação do direito de propriedade como direito fundamental elencado na Constituição Cidadã Brasileira.

#### **1.4. Função Social da Propriedade e a Desapropriação**

A previsão constitucional estabelece que a função social da propriedade rural é cumprida quando há aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do ambiente, de forma cumulativa.

A Constituição Federal define que a função social da terra é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Quando uma propriedade é reivindicada para fins de reforma agrária, compete ao perito federal agrário (engenheiro agrônomo do INCRA) vistoriar o imóvel, realizar levantamentos e apresentar Laudo Agrônomo de Fiscalização (LAF), concluindo pelo

cumprimento ou não da função social pelo imóvel vistoriado. Caso o imóvel seja considerado improdutivo, ou seja, não cumpridor da função social em qualquer de suas dimensões, especialmente na produtiva (aproveitamento racional e adequado), o Incra encaminha à Presidência da República proposta de edição de decreto declarando o interesse social do imóvel para fins de reforma agrária.

Declarado o interesse social, o INCRA, por meio de seus peritos, avalia o imóvel para apurar seu valor de mercado e então ajuíza ação de desapropriação, ofertando em juízo o valor apurado a título de prévia e justa indenização. No início do processo, estando tudo regular, como primeiro ato e de imediato, o juiz imite liminarmente o INCRA na posse do imóvel em desapropriação, permitindo assim a criação do assentamento e a incorporação da área ao programa de reforma agrária. Sempre é possível ao proprietário discordar das conclusões do INCRA, tanto com relação ao descumprimento ou não da função social quanto ao valor de mercado apurado.

Na hipótese de discordância do proprietário, caberá ao Poder Judiciário decidir, dando a palavra final, se o imóvel pode ou não ser desapropriado e, podendo, qual o valor da indenização que deve ser paga. Todos os requisitos da função social listados podem ensejar a desapropriação.

Os especialistas entendem que são autoaplicáveis ou que já foram devidamente regulamentados pela Lei nº 8.629/1993, embora seja mais comum que as desapropriações ocorram apenas pelo descumprimento da função social no aspecto produtivo, ou seja, no caso de imóveis improdutivos. O requisito de aproveitamento racional e adequado, que corresponde à apuração da produtividade do imóvel, está atualmente limitado em razão da defasagem dos indicadores de produtividade utilizados pelo INCRA, que foram definidos com base na produtividade média da agricultura brasileira da década de 1970.

A Lei nº 8.629/1993 disciplina a fórmula de apuração do aproveitamento racional e adequado, ou da produtividade, encontrado com base em dois indicadores específicos que devem ser alcançados conjuntamente:

O grau de utilização da terra (GUT) – dado pela razão entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável do imóvel e deve ser igual ou superior a 80%, para que o Reforma agrária 243 imóvel seja considerado produtivo. Imóvel com GUT inferior a 80% é

caracterizado como improdutivo. A área efetivamente utilizada inclui:

- I. as áreas plantadas com produtos vegetais;
- II. as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária;
- III. as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal;
- IV. as áreas de exploração florestal nativa;
- V. as áreas sob processo técnico de formação e/ou recuperação de pastagens e de culturas permanentes.

A área aproveitável do imóvel será aquela correspondente à diferença entre sua área total e sua área não aproveitável. As áreas não aproveitáveis são:

- I. ocupadas com construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, tais como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros similares;
- II. comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;
- III. sob efetiva exploração mineral;
- IV. protegidas por legislação ambiental e as de efetiva preservação permanente nos termos da Lei.

O grau de eficiência na exploração (GEE) – deve ser igual ou superior aos 100% dos indicadores de produtividade preestabelecidos pelo INCRA e publicados na instrução normativa que define o GUT e o GEE. Como os indicadores estão defasados e não foram atualizados, as produtividades mínimas requeridas são facilmente alcançadas, o que tem limitado a aplicação do mecanismo para a reforma agrária.

## **2. DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL**

Após toda a evolução histórica que diz respeito à Reforma Agrária e é viável analisar

o contexto atual do tema em cenário nacional para aferir o nível de resultados ou e a eficiência destes em relação aos objetivos da política.

Sabe-se que as Ligas Camponesas lutaram bastante para a efetivação da Reforma Agrária no Brasil, mas, buscavam uma adoção de política voltada especificamente para os camponeses. De fato conseguiram, ao menos em sentido material, iniciando com a elaboração da Constituição Federal de 1946, passando pelo Estatuto da terra de 1964, I Plano Nacional de Reforma Agrária de 1985, Constituição de 1988, Lei Agrária de 1993 e pelo II Plano Nacional de Reforma Agrária, em 2003.

Todavia, no campo prático a realidade é outra. Tantos planos, normas e regulamentos que não efetivados ou têm os objetivos deturpados por quem administra a política de forma a beneficiar a si próprios ou grupos de interesses obscuros em detrimento dos proprietários de terras e da população que realmente precise ou daria a destinação correta para a propriedade, dando margem para o surgimento e popularização do que vem sendo chamado de contrarreforma agrária no país.

A Reforma Agrária é o conjunto de medidas conduzidas pelo Poder Público a fim de promover a distribuição de terras entre trabalhadores rurais mediante alterações no regime de posse e uso, atendendo aos princípios de justiça social e aumento da produtividade, conforme preconiza a Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra).

Além de promover cidadania, proporcionar a desconcentração e democratização da estrutura fundiária e gerar renda no campo, a Reforma Agrária favorece:

- A produção de alimentos básicos.
- O combate à fome e à pobreza.
- Promoção da cidadania e da justiça social.
- A interiorização dos serviços públicos básicos.
- A redução da migração campo-cidade.
- A diversificação do comércio e dos serviços no meio rural.

Foi no final dos anos 50, com a industrialização, que a questão fundiária começou a ser debatida pela sociedade brasileira. Surgiram no Nordeste as Ligas Camponesas e, em 1962, o Governo Federal criou a Superintendência de Reforma Agrária (Supra), primeiro órgão público a tratar do tema.

Com a edição do Estatuto da Terra, em 1964, foram estabelecidos o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda), em substituição à Supra.

No dia 4 de novembro de 1966, o Decreto nº 59.456 instituiu o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária e, em 9 de julho de 1970, o Decreto-Lei nº 1.110 criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), resultado da fusão do Ibra e o Inda.

Desde então, o INCRA é responsável por colocar em prática as ações que asseguram a oportunidade de acesso à propriedade de terra, condicionada à função social. Faz-se presente em todo o país por meio de 29 superintendências regionais e 49 unidades avançadas.

Conta, também, com o envolvimento dos governos estaduais e prefeituras, aos quais oferece instrumentos para fazer chegar aos beneficiários da reforma agrária e produtores rurais serviços capazes de auxiliá-los a produzir e a permanecer no campo - a exemplo das Unidades Municipais de Cadastramento, instaladas a partir de convênios com prefeituras.

Além dos assentamentos implantados pela autarquia, o INCRA reconheceu projetos estaduais e áreas criadas por outras instituições, como as de reassentamento de barragens, unidades de conservação de uso sustentável e territórios quilombolas, para assegurar o acesso de quem vive nesses locais às políticas de reforma agrária.

## **2.1. Requisitos para a Reforma Agrária no Brasil**

A desapropriação consiste no despojamento, em regra, da propriedade particular em favor do Estado, por motivos de necessidade ou utilidade ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Vale mencionar as valiosas lições do nosso catedrático Prof. José Maria Pinheiro Madeira (1998, pag. 122), sobre a conceituação da desapropriação:



Qualquer que seja o ponto de vista, porém, a desapropriação é um ato de imposição, dir-se-ia, até mesmo, de força, e o poder e o direito de desapropriar, sem dúvida, consubstanciam a faculdade máxima do poder estatal de intromissão no âmbito do direito de propriedade, limitação esta que traduz um propósito de bem condicionar o exercício do direito de propriedade.

São pressupostos da desapropriação, a necessidade pública, o interesse público e o interesse social, na forma do Art. 5º, XXIV, e art.184 da Constituição da República. Na desapropriação por interesse social, o Poder Público visa resguardar interesse de classes ou grupos sociais menos favorecidos, e também reprimir abusos econômicos, que prejudicam o interesse social. A Constituição de 1988 trouxe importantes inovações em matéria de desapropriação. Destaca-se, sobremaneira, o disposto no artigo 184 da Carta Magna:

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

- I. As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.
- II. O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.
- III. Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.
- IV. O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.
- V. São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Por seu turno, o Art. 185 da Constituição da República determina que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra, bem como a propriedade produtiva, devendo a lei garantir tratamento especial à propriedade produtiva,

fixando normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Não se olvide que o interesse social na desapropriação para fins de reforma agrária, ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade, ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público.

Nesse contexto, se insere a desapropriação para fins de reforma agrária regulada nos artigos 184 a 191 da Constituição da República, e a Lei nº 4.132/62 define os casos de desapropriação por interesse social, também conhecida, nas lições do Professor José Ailton Garcia (2008 p.124), como “desapropriação-sanção, devido a seu caráter indenizatório, que pode durar até 20 anos e o pagamento ser feito em títulos da dívida agrária”.

Para o cabimento ou não da desapropriação por interesse social de uma propriedade é necessária a notificação prévia ao proprietário feita na fase preliminar administrativa (§ 2º Art. 2º da Lei nº 8.629/93) autorizando a União ingressar no imóvel particular para levantamento de dados e informações, com a finalidade de verificar se a propriedade está ou não cumprindo sua função social deve ser efetivada pelo INCRA.

A notificação é indispensável para a regularidade formal do processo administrativo de desapropriação por interesse social para a reforma agrária.

O ponto nodal nesse tipo de desapropriação consiste em saber se a propriedade expropriada é produtiva ou não. Pois bem. Para definir se foi correta a classificação da propriedade como improdutiva é preciso aferir se na época da vistoria pelo INCRA a propriedade tinha uma função social.

Vale mencionar, a definição da função social da propriedade rural prevista no artigo 186 da Constituição da República, *in verbis*:

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.

De fato, a Lei no 8.629 de 25 de fevereiro de 2003 regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, e, especialmente, os artigos 6º e 9º observam quais são os requisitos que devem ser atendidos para a consecução da função social rural.

Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente. Assim, a propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

O aproveitamento deve ser racional e adequado, o grau de utilização da terra deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), obtendo cálculo pela porcentagem entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

O grau de eficiência na exploração da terra, por sua vez, deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento). É insuscetível de desapropriação, para fins de reforma agrária, a propriedade produtiva (art. 185, II, CF), assim entendida aquela que apresenta o grau de utilização da terra (GUT) igual ou superior a 80% e o grau de eficiência na exploração (GEE) igual ou superior a 100%. (Lei 8.629/93, art. 6º, §§ 1º e 2º.).

Frise-se que a propriedade produtiva, independentemente de sua extensão territorial, revela-se intangível à ação expropriatória do Poder Público em tema de reforma agrária (CF, art. 185, II), desde que comprovado, de modo inquestionável, o grau adequado e suficiente de produtividade fundiária.

Daí, o índice de produtividade do imóvel rural é fato complexo que reclama produção e coleta de provas, em especial a de caráter pericial, pois de outro lado temos o decreto presidencial declarando o imóvel como objeto de desapropriação para reforma agrária, dotado de presunção de legitimidade.

Portanto, o proprietário da terra descumprirá a função social da propriedade rural, ao violar o dever jurídico-social de explorá-la adequadamente, de forma eficiente e respeitando normas legais acerca da proteção do meio-ambiente, com manutenção da área de reserva legal e área de preservação permanente.

Em outros termos a simples constatação de que a propriedade não atende aos graus

de eficiência de exploração exigidos pela legislação já seria suficiente para concluir pela possibilidade de incidência da desapropriação sanção imposta quando a propriedade não cumpre sua função socio-ambiental, prevista no art. 5º, XXIII, da Constituição da República, e regulada por diversos outros diplomas legais, como o artigo 186, no Estatuto da Terra (§1º do art. 2º da Lei 4.504/64). No entanto, esses índices não podem ser analisados fora do contexto nos quais foram produzidos, sendo necessário observar as peculiaridades do caso concreto (v.g. uma eventual alteração climática na região), para que injustiças não sejam cometidas.

Num sentido crítico, a interpretação mais correta do texto constitucional sempre deve ser aquela da qual se extrai maior eficácia da norma jurídica, entendida aqui como a que prevê o atendimento simultâneo dos requisitos elencados no referido artigo 186 da Constituição da República, para que a função social da propriedade rural seja cumprida, evidenciando que a inobservância de um dos requisitos é suficiente para a realização da desapropriação para fins de reforma agrária.

Ademais, nenhuma propriedade, produtiva ou improdutiva, pode ser utilizada de forma egoística e desrespeitar as normas de preservação ambiental, que constituem direito fundamental de terceira geração (ou dimensão) previsto no art. 225 da Constituição da República. Pensar diferente é estimular o abuso do direito de propriedade, que não se coaduna com a Carta Magna e com o moderno Direito Civil Constitucional, notadamente com a figura da cláusula geral do abuso do direito (Art.187 do Código Civil).

Logo, a desapropriação para fins de reforma agrária não atingira a sua verdadeira finalidade, em imóveis rurais nos quais os assentados nada produzem, mas alugam seus lotes para pastagem de gado, bem como exercem atividades diversas fora do assentamento.

Verificada a hipótese supracitada, ter-se-ia, até mesmo, a possibilidade de nulificação dos atos expropriatórios. Neste caso, na impossibilidade de remoção das famílias assentadas e retorno do bem ao status quo ante, uma vez consolidada situação fática decorrente de uma antiga imissão na posse, não se descartaria, a princípio, a conversão da ação, à luz dos princípios da celeridade e da economia processual, em desapropriação indireta, possibilitando-se a pacificação social do conflito.

Só que, num quadro fático dessa natureza, a indenização pelas benfeitorias

necessárias e úteis seria fixada em razão do esbulho possessório e com base no valor atual de mercado, isso sem esquecer que até mesmo o valor da terra nua não poderia ser pago em títulos da dívida agrária e, sim, integralmente nos termos do Artigo 100 da Constituição Federal.

Nestes casos, trava-se intensa discussão acerca da produtividade ou não do imóvel, dos valores indenizatórios das benfeitorias úteis e necessárias, bem como da terra nua. Destarte, além da perícia, a inspeção judicial contribui para melhor verificação e interpretação dos fatos, mesmo porque as partes poderão participar prestando todos os esclarecimentos necessários, fazendo as observações que considerarem pertinentes, nos termos do artigo 442, parágrafo único, do CPC.

Por fim, é extrema importância à participação do perito do Juízo ao ato, o qual poderá contribuir para esclarecer pontos que foram consignados no laudo pericial, notadamente se a terra desapropriada era produtiva, ou seja, cumpria sua função social.

É necessário levantar ainda a discussão acerca da indenização do proprietário do imóvel rural desapropriado, segundo Marques (2014, p. 75) toda desapropriação deve ser acompanhada de ressarcimento justo, adequado e efetivo. Todavia, a questão da justiça do preço se mostra bastante acirrada nos debates jurídicos, pois, deveria ser o equilíbrio entre o interesse social e a preservação do patrimônio particular.

## **2.2. Conceito e Classificação da Propriedade Rural no Brasil**

O Estatuto da Terra classifica os Imóveis Rurais através da composição por módulos fiscais ou rurais, a depender da norma que estiver conceituando a propriedade, tais espécies são:

- Latifúndio: propriedades com área superior a 600 vezes o módulo fiscal;
- Minifúndio: propriedade rural com área inferior a 1 módulo fiscal;
- Pequena Propriedade: propriedade rural com área entre 1 e 4 módulo fiscais;
- Média Propriedade: propriedade rural com área entre 4 e 15 módulo fiscais;
- Grande Propriedade: propriedade com área maior que 15 módulos fiscais;
- Propriedade familiar: área de terras que garanta o sustento do agricultor e de sua família, o progresso social e econômico;
- Empresa rural: empreendimento dedicado à atividade agrícola.

O latifúndio em sentido amplo vem a ser a área de grande extensão de terras; normalmente improdutiva ou com baixa exploração, *in verbis*:

Art. 4<sup>a</sup> - Para os efeitos desta Lei, definem-se:

V - "Latifúndio", o imóvel rural que:

a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;

b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

Dessa forma, a definição de latifúndio estaria ligado à dimensão da propriedade, porém de maneira confusa, dando margens dúbias de interpretação. Todavia, o Art. 22, II, do Decreto 84.685/80, que, além de outras providências, regulamenta os Art. 40 e 46 da Lei 4.504/64 – Estatuto da Terra, conferiu redação mais clara e objetiva, classificando o latifúndio como a propriedade rural com área maior que seiscentas vezes o módulo fiscal.

Art. 22 - Para efeito do disposto no art. 4º incisos IV e V, e no art. 46, § 1º, alínea "b", da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, considera-se:

II - Latifúndio, o imóvel rural que: a) exceda a seiscentas vezes o módulo fiscal calculado na forma do art. 5º;

b) não excedendo o limite referido no inciso anterior e tendo dimensão igual ou superior a um módulo fiscal, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja, deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural.

A partir da referida atualização do conceito de latifúndio percebe-se que essa espécie de propriedade rural deve além do tamanho considerável de extensão, no caso, excedente a seiscentas vezes o módulo fiscal e tenha baixa produtividade ou exploração.

Para Marques (2014, p. 62) o conceito de latifúndio, dentro do que estabelece o Estatuto da Terra, se resume no imóvel rural com área igual ou superior ao módulo rural que esteja sendo mantido com nenhuma exploração ou explorado de forma inadequada ou insuficiente às suas potencialidades. Para o autor, latifúndio é o imóvel rural que não atende a função social.

Vale ressaltar que a palavra latifúndio já possuiu outras definicoes, inclusive esteve

ligado por muito tempo à ideia de que seria grandes extensões de terra com apenas um proprietário, entretanto, é uma conceituação incoerente com ordenamento jurídico brasileiro atual. Hoje o sentido de latifúndio se relaciona mais com a destinação dada à propriedade. Assim é possível resumir que o imóvel que é inadequadamente explorado, levando-se em conta as potencialidades que possui, recebe o tratamento jurídico de latifúndio.

É importante salientar ainda que há propriedades não passíveis de classificação por latifúndio, há um rol taxativo previsto no Art. 4º do Estatuto da Terra:

Art. 4º [...]

Parágrafo único. Não se considera latifúndio:

- a) o imóvel rural, qualquer que seja a sua dimensão, cujas características recomendem, sob o ponto de vista técnico e econômico, a exploração florestal racionalmente realizada, mediante planejamento adequado;
- b) o imóvel rural, ainda que de domínio particular, cujo objeto de preservação florestal ou de outros recursos naturais haja sido reconhecido para fins de tombamento, pelo órgão competente da administração pública.

Nesse sentido, as terras cujas quais não sejam recomendadas a exploração econômica e os imóveis rurais tombados pelo Estado não poderão ser considerados latifúndios, sendo irrelevante o tamanho de sua área.

Os instrumentos previstos pela legislação para combater a existência dessas propriedades improdutivas são, principalmente, a desapropriação e a tributação. Exemplo: por extensão e por exploração.

O latifúndio por extensão ou por dimensão está definido na letra “a” do inciso V do artigo 4º do Estatuto da Terra, dizendo ser o imóvel rural que “exceda à dimensão máxima fixada na forma do art. 46, § 1º, alínea “b” desta mesma lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine”.

Latifúndio por exploração é o imóvel de área igual ou superior ao módulo fiscal que está inexplorado ou deficientemente explorado pelo mau uso da terra (artigo 4º, V, alínea b do ET, combinado com o disposto no artigo 22, II, alínea b do Decreto nº 84.685/80). Aqui cabe também a exploração predatória do imóvel, a falta de uso de técnicas de conservação, a manutenção do imóvel para fins especulativos, etc. Pelos conceitos estabelecidos é possível dizer que, tanto os imóveis de grandes dimensões, como aqueles de área igual ou superior ao módulo fiscal, inexplorados ou inadequadamente explorados, devem ser considerados propriedade improdutiva.

No discurso de Optiz, (2015, p. 73), essas exceções reafirmam a regra, ou seja, não é o latifúndio que recebe “condenação” é a improdutividade dada ao imóvel rural, em outras palavras, a extensão pode, às vezes, não ser considerada como fator principal, mas sim os planos racionais e adequados para a exploração. Na mesma senda, Elisabete Manigla (2009, p. 89) avalia que latifúndio é a expressão da opressão; por meio dele, dá-se a concentração de terras, a dominação no setor rural, a monocultura, a economia de exportação. Lutar contra ele é lutar contra a fome, a favor da igualdade, da liberdade e da democracia; é a luta pela busca da solidariedade.

A propriedade familiar segundo o Estatuto da Terra no art. 4º é o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros, o que caracteriza o atendimento à função social da propriedade.

A respeito do minifúndio o conceito adequado é descrevê-lo como um imóvel de tamanho inferior à propriedade familiar em relação à região em que se localiza e à extensão que apresenta a fração mínima de parcelamento, sobre essa espécie de propriedade o Estatuto da Terra também no Art. 4º dispõe que: “Art. 4º - Para os efeitos desta Lei, definem-se: IV - "Minifúndio", o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar;”.

Porem, há de se convir que pelo tamanho da propriedade não é possível que as famílias consigam promover a subsistência doméstica, tampouco cooperar para o progresso econômico e social daqueles que laboram no imóvel, de modo, que mesmo se investidos altos recursos tecnológicos em vão seria.

Portanto, o minifúndio não cumpre a função social da propriedade. Nas palavras expostas por Marques (2015, p. 57), o minifúndio caracteriza-se como “uma pequena gleba que, não obstante trabalhada por uma família, mesmo absorvendo-lhe toda a força de trabalho, mostra-se insuficiente para propiciar a subsistência e o progresso econômico e social do grupo familiar”.

Para a aferição e classificação do imóvel como minifúndio, em razão do seu tamanho, não se inclui no cálculo a área não aproveitável de um imóvel rural. Vale ressaltar que o minifúndio pode ser objeto de desapropriação, pela razão de que não realiza a função



social tal como os latifúndios, assim como se infere do Art. 20 do Estatuto da Terra: “Art. 20 - As desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público, nas áreas prioritárias, recairão sobre: I - os minifúndios e latifúndios;”.

O minifúndio torna-se, portanto, uma questão de grande debate na área jurídica, agrícola e tributária, visto que sua expressão fiscal é infima, pois, a tributação do imóvel é rara ou inexistente, fazendo com que o fisco deixe de arrecadar, para o produtor é desinteressante, pois, devido ao pequeno tamanho da propriedade não é atraente para as instituições financeiras para cessão de créditos e, por consequência, não promove ao proprietário e sua família a subsistência necessária.

Assim sendo, é possível afirmar que o minifúndio não é estimulado, pois, não atende a função social e, assim, distorce do que o sistema fundiário preconiza, haja vista que uma terra precisa possuir viabilidade de trabalho e de gerar resultados suficientes para a unidade familiar, caso contrário, a obtenção da terra é inútil.

O minifúndio possui níveis de lesividade importantes, quais sejam:

- I. o minifúndio é condutor de uma renúncia de produtividade, derivada de suas míseras dimensões de área espacial;
- II. o minifúndio prejudica o crescimento/desenvolvimento de uma região onde está localizado;
- III. o interesse coletivo converge para a destruição do minifúndio, pois este é nocivo ao interesse público.

Em suma, a propriedade minifundiária é nociva à toda a sociedade, visto que impede o êxito do objetivo maior do direito agrário que é possibilitar a exploração e geração de riquezas.

As causas do surgimento do minifúndio são diversas, sobre elas Marques (2014, p. 57) exemplifica que “os processos divisórios decorrentes de sucessão hereditária, notadamente em famílias numerosas, como se verifica, ordinariamente, na região nordestina, constituíram fatores marcantes na formação de minifúndios”.

Enquanto que em relação ao combate ao minifúndio as possibilidades são encontradas no Art. 21 do Estatuto da Terra o qual estabelece medidas necessárias à organização de unidades econômicas adequadas, desapropriando, aglutinando e redistribuindo as áreas, assim, tais instrumentos são:

- a desapropriação (em especial para o remembramento de imóveis);
- a fração mínima de parcelamento;
- e a proibição de divisão dos imóveis em áreas inferiores.

A Propriedade Familiar descende historicamente da aspiração social, juntamente com os primeiros clamores por reforma agrária conforme já mencionado, o qual ressaltou todas as deliberações legislativas que visaram racionalizar o alcance e o uso da terra.

A Propriedade Familiar seria justamente a resposta para colocar o homem do campo, com sua família, em um terreno fértil e de tamanho suficiente para lhe garantir a subsistência, bem como o desenvolvimento social e econômico de sua família. Propriedade Familiar é a área de terras compatível com as necessidades do agricultor e de sua família, que lhe garanta o progresso social e econômico, mesmo que com a ajuda eventual de terceiros (Art. 4º, II do ET).

Da definição legal evidencia-se que, além das dimensões estabelecidas, deve ser explorada direta e pessoalmente pelo agricultor e sua família, podendo contar apenas eventualmente com a ajuda de terceiros.

Nos termos da Mensagem 33, que encaminhou ao Congresso Nacional o projeto que resultou no Estatuto da Terra, o que se buscava era implementar o comando constitucional de “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos, condicionando o uso da propriedade ao bem estar social”.

Ao mesmo tempo, o Estatuto buscava colocar em prática o compromisso assumido pelo Brasil na Carta de Punta Del Este (Uruguai/1964), onde, conforme disposto no artigo 6º, as repúblicas americanas procurariam, entre outros objetivos a serem atingidos nesta década:

[...] impulsionar, respeitando as particularidades de cada país, programas de reforma agrária integral, encaminhada à efetiva transformação onde for necessária a

modificação das estruturas dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de substituir o regime de latifúndios e minifúndios por um sistema justo de propriedade, de maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos, a terra se constitua para o homem que a trabalha, em base da sua estabilidade econômica, fundamento do seu crescente bem estar e garantia de sua liberdade e dignidade (MIGUEL NETO: 1997, p. 38).

Não se tratava de adotar a propriedade familiar como sendo a única a ser preservada ou incentivada, mas esta foi colocada como referência para a política de acesso à terra e, com as políticas públicas de apoio, meio de alcance da dignidade. Independente do fato do Estatuto da Terra ter sido promulgado, inclusive às pressas, sob a influência das pressões internacionais, sobretudo norte americanas, os seus dispositivos permitiam uma ação e intervenção mais ampla do Estado na estrutura fundiária brasileira do que os dispositivos legais atuais.

A Constituição Federal de 1988 traz um referencial geral para todo ordenamento jurídico. Trata-se da dignidade da pessoa humana, fundamento da república (art. 1º, III da CF), com caráter de princípio superior, ao qual todos os demais princípios e regras jurídicas devem se subordinar. Em consonância com esta orientação maior, a Constituição Federal, no art. 5º, XXVI, portanto, entre os direitos e garantias fundamentais, traz uma proteção especial à pequena propriedade, mesmo que a definição desta tenha ficado para a legislação ordinária.

Contudo, não ocorreu garantia especial a toda e qualquer pequena propriedade, mas apenas aquela trabalhada pelo agricultor e sua família. O referido inciso dispõe que:

XXVI – a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes da sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento.

Como se vê, a CF/88 não faz referência expressa à propriedade familiar e também não apresenta uma nova definição desta. No entanto, a proteção especial estabelecida neste inciso como garantia fundamental faz referência a um tipo especial de pequena propriedade, qual seja aquela trabalhada pelo agricultor e sua família. Assim, mesmo não trazendo esta denominação, referiu-se claramente à pequena propriedade rural que possui um caráter de propriedade familiar.

Neste contexto é promulgada a Lei nº 11.326/06, que fixa diretrizes específicas para a formulação da política nacional da agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais.

A utilização de terminologia diferente daquela estabelecida no Estatuto da Terra poderia levar à indagação acerca da substituição, ou não, da expressão e conteúdo da propriedade familiar pelas novas denominações de agricultor familiar e empreendedor familiar rural. Como bem lembrado por Benedito Ferreira Marques, com o veto às alíneas “b” e “c” daquele dispositivo, a pequena propriedade ficou definida apenas em função do tamanho da área, sem levar em conta o titular e a forma de exploração (MARQUES: 2012, p. 59).

Contudo, percebe-se que, a partir do disposto na Lei nº 11.326/06, há uma conjugação de elementos, envolvendo área de até 04 módulos fiscais e não apenas de 01 a 04 módulos fiscais, exploração da atividade com mão de obra predominante do grupo familiar, administração do empreendimento pelo titular e renda predominantemente oriunda da atividade do empreendimento familiar rural, nos mesmos termos fixados nos dispositivos vetados na Lei nº 8.629/93, quando da definição de pequena propriedade.

Assim, é possível concluir que a propriedade familiar, a partir do alcance que lhe é dada pela Lei nº 11.326/06, não possui um limite mínimo, qual seja o de um módulo fiscal, de modo que também a área de terra classificada como minifúndio, desde que trabalhada nas condições previstas na referida lei, identifica-se com a propriedade familiar. As condições para a obtenção do crédito ou o benefício das políticas específicas são as mesmas agora relacionadas na lei de diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar.

O conceito de Propriedade Familiar é a base para outro conceito de relevância no Direito Agrário, qual seja, o de módulo rural. O módulo rural se trata de uma unidade de medida que exprime “a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico”, conforme determina o art. 11 do Decreto nº 55.891/1965.

Assim, o módulo rural é a medida que se adota para a Propriedade Familiar. Com efeito, busca-se evitar a existência de glebas cujas dimensões sejam insuficientes para colaborar com o progresso econômico e para que a propriedade atenda à sua função social. São elementos conceituais:

- a) Titulação - a propriedade familiar pressupõe a existência de título de domínio do imóvel em nome de um dos membros da entidade familiar. No entanto, a própria

lei permite a concessão de uso, portanto, não se trata de um elemento essencial ao conceito.

- b) Exploração direta e pessoal pelo agricultor e sua família - este sim, é um elemento essencial. A propriedade familiar só estará respondendo aos fins para os quais foi criada, segundo os ideais da Política de Reforma Agrária, se a terra for diretamente laborada pelo beneficiado desta política, caso contrário, o fim social da dicotomia do Direito Agrário não estará sendo atendido.
- c) Área ideal para cada tipo de exploração - fatores como qualidade da terra, clima, cultura e tamanho da família irão se somar para a definição, em cada região, da área ideal que responda ao mínimo necessário para garantir sustento e desenvolvimento familiar. Ver estudos sobre o módulo rural.
- d) Possibilidade eventual de ajuda de terceiros - para algumas atividades, como em colheitas de produtos que exigem maior quantidade de mão-de-obra em tempo exíguo, a própria lei permite a ajuda eventual de terceiros, sem desnaturar a propriedade familiar.

Observa-se, contudo, que a propriedade familiar não comporta a ajuda do trabalho de empregados, somente ajuda eventual.

### **2.3. Situações Reais de Violações à Reforma agrária no Brasil – Fraudes**

Infelizmente, como em quase toda política governista, há fraudes na implantação e desenvolvimento da Reforma Agrária no Brasil, tais violações deturpam os objetivos da política e prejudicam tanto os proprietários das terras reformadas quanto as famílias que se encaixam nos requisitos da pasta.

Segundo o Canal Rural (2015) o sistema do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, o INCRA, tem permitido brechas para a ocorrência de fraudes sistema de distribuição de terras no Brasil, o problema já é objeto de investigação da Controladoria Geral da União. A reportagem feita pelo programa televisivo demonstra casos encontrados no Tocantins em que as terras distribuídas estariam se transformando “em verdadeiras chácaras de lazer”.

A equipe do programa encontrou no estado o que classificou como “farra” nos assentamentos agrários, seriam propriedades que deveriam estar sendo fiscalizadas e controladas pelo INCRA, porém, até funcionários públicos constavam na lista de beneficiários, com a suposta anuência servidores do órgão, que auxiliavam pessoas que não ostentavam os requisitos da Reforma Agrária a se “encaixarem” no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra).

Um exemplo citado na reportagem é o caso de Adão Odilon Filho, servidor público, na época diretor de escola municipal, a esposa possuía uma malharia fornecedora de camisetas para a referida escola, o casal era proprietário de imóveis urbanos para locação, porém, constavam como sujeitos que preenchiam todos os requisitos para serem assentados no Projeto de Assentamento Serra do Taquaruçú.

Para justificar a presença da família no cadastro, o funcionário público afirmou que o lote pertencia ao seu filho, porém, na época da candidatura à posse o filho de Adão Odilon possuía 13 anos e, portanto, não podia figurar na lista de pretensos assentados, pois, era menor de idade e não emancipado.

Assim, percebe-se que a fraude ocorreu através da manipulação do Sipra, o sistema de informação de projeto da reforma agrária, administrado pelo INCRA, onde os funcionários têm acesso aos dados e podem alterá-los ao bel prazer.

Segundo um funcionário ouvido pela equipe do programa supracitado revelou que as fraudes acontecem em todo o território nacional, e é impossível saber quem realizou alterações, quando tampouco o motivo, além disso o sistema permite inserir datas retroativas, prejudicando inclusive o sistema previdenciário, pois, o requerente do benefício ingressa como assentado no sistema e a partir disso consegue gerar certidão de 10 anos, por exemplo, a qual pode ser utilizada em solicitação de aposentadoria como trabalhador rural no INSS mesmo nunca ter trabalhado no campo.

Com a publicidade do assunto, a Controladoria Geral da União (CGU resolveu abrir sindicância para apurar tais irregularidades. Na auditoria realizada em 2014 pela pasta jurídica obtiveram o resultado de 71 pessoas no Brasil com acesso livre para manipular o Sipra, o que demonstra um grande núcleo de pessoas capazes de ter beneficiado erroneamente pessoas sem a devida necessidade em prejuízo de outras que de fato poderiam ser assentadas e, ainda, e

principalmente os ex-proprietários das terras desapropriadas, pois, perderam seus imóveis sob uma justificativa não atendida.

No parecer final, a CGU pede providências para o estabelecimento de controle de acesso ao cadastro, a apuração de responsabilidades administrativas dos servidores e o monitoramento dos formulários de inscrição para o Plano Nacional de Reforma Agrária.

Todas essas irregularidades levaram a Controladoria a determinar a abertura de uma sindicância no INCRA de Tocantins. Mas, passados seis meses do prazo, a Superintendência do Tocantins nem ao menos respondeu ao órgão de controle federal.

#### **2.4. Da Responsabilidade Estatal Frente ao sistema da Reforma Agrária no Brasil**

Diante do arcabouço legal e doutrinário discorrido até o momento chega-se a um impasse que busca descobrir qual a responsabilidade do Estado em relação ao sistema que rege a Reforma Agrária no Brasil.

A Reforma Agrária vem a ser a redistribuição de terras realizada inexploradas pelo Estado ou exploradas inadequadamente sem cumprir, portanto, a função social do imóvel rural. De maneira geral, a reforma agrária se mostra uma política necessária e para atender os anseios e necessidade da população carente do país. Havendo planejamento, estruturação e execução fiel ao plano torna-se, de certa forma, benéfica, onde todos saem ganhando. No entanto, é preciso levar em considerações aspectos importantes que podem resultar em deslegitimação da proposta.

Sabe-se que o direito à propriedade é inviolável e essa prerrogativa transgredida ao se considerar o discurso moderno Movimento do Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, devido a isso ocorrem constantes conflitos violentos no campo que na maioria das vezes não resultam em pontos positivos na ótica social.

Além disso, a proposta que ainda hoje é utilizada para fundamentar as desapropriações está defasada no tempo, o modelo rural brasileiro não é o mesmo de quando a política foi instituída, portanto, o sentido da reforma agrária nos moldes propostos não se enquadra mais nos moldes da necessidade do país como um todo. Continuar difundindo a redistribuição de terras dessa maneira enfraquece a estrutura do campo e, por conseguinte, o PIB brasileiro, o

oposto do que o Brasil precisa.

Vale ressaltar também que a questão social atualmente não está centrada no campo, pelo contrário, migrou para as cidades e insistir em despender grandes orçamentos para promover reformas agrárias retira a eficácia de outras políticas que possuem mais urgência e gerariam mais resultados.

Ademais, como supracitado, a influência de terras em comparação ao produto é relativamente pequena. Hoje, as produções agrícolas exigem certo grau de modernização que os produtores rurais familiares não possuem tampouco conseguem adquirir junto às instituições financeiras, haja a pouca atratividade do valor de mercado da propriedade para tais organizações.

Nesse sentido, reformar propicia o surgimento de condições para que haja vencedores e vencidos. Aplicar recursos públicos em terras para distribuição das mesmas é consentir com as condições impostas pelos bancos, pois, os assentados, na maioria das vezes não possuem o conhecimento necessário para administrar financiamentos conseguidos e acabam por adquirir dívidas que jamais serão adimplidas. Dessa forma, os novos reformadores tornaram a “luta” como profissão e por isso perdem a autonomia que buscam demonstrar ao buscar reconhecimento e atendimento de seus anseios, visto que pela carência financeira ou de outra ordem, passam a reproduzir uma ideologia imposta de que há uma necessidade a ser atendida, mesmo sem explicação da origem, da dimensão e de quem de fato pertence essa necessidade.

#### (Esbulho, turbação...)

O sentido da reforma vem a significar aumento da produtividade, que considerar a baixa expressão das propriedades familiares resultantes dessa política não se pode crer que essa produtividade cresça, a ideia do dividir para ganhar não é efetiva, não tem apresentado os resultados que se acreditava alcançar na época da implantação.

O que se tem fato, é que os pequenos produtores familiares permanecem reduzidos à falácia de crédito financeiro que se resume ao fim em cestas básicas e a competitividade fica a cargo dos grandes produtores que de fato possuem potencial de colaboração para a economia nacional, mas são freados por meio de decretações de desapropriações que, como sabido, não



exercerão o efeito pretendido, somente haverá famílias assentadas com mãos atadas por não conseguir produzir o necessário pela falta de insumos financeiros ou assistência para administração e os grandes proprietários a mercê de uma indenização realizada muitas das vezes de forma desproporcional e inefetiva.

## CONCLUSÕES

Em que pese a existência de pontos e objetivos positivos e até louváveis na proposta que rege a Reforma Agrária é preciso considerar que a forma como a referida política social vem sendo conduzida desde que foi implantada é assustadoramente ineficaz.

Além, da desatualização da política aos anseios e necessidades da sociedade brasileira nos dias atuais, o sistema que organiza os cadastros, lista de espera e concessão de benefícios tem se mostrado volúvel e passível de fraudes e alterações sem qualquer possibilidade de identificação do servidor público responsável.

Essas constatações descrevem que os resultados da presente pesquisa levam a crer que não apenas as disposições da Lei 8.629/1993 merecem ser revistas, mas também todo o sistema que compõe a Reforma Agrária, a fim de analisar e adequar à realidade do país a forma de regulamentação do domínio, posse e uso das terras no país, releitura dos critérios constitucionais da função social, a fim de apaziguar os processos de crises e conflitos agrários.

Vale lembrar que há grupos que entendem que as políticas fundiárias devem ser voltadas para o mercado, pois, este possui grandes condições de resolver os problemas agrários no país de forma mais efetiva do que a desenvolvida pelo Estado que, conforme exposto no corpo do trabalho, expõe famílias à condições degradantes enquanto esperam pelo sistema moroso, corrupto e volúvel que administra a Reforma Agrária.

O referido sistema faz das ações de desenvolvimento nos projetos de assentamento uma forma de retirada de posse dos grandes proprietários de terras e brinca com o dinheiro do

contribuinte que espera uma aplicação correta do que paga pelos impostos, mas vê a contribuição, já bastante saturada, indo parar nas mãos de líderes de movimentos aproveitadores.

## REFERÊNCIAS

ABINAGEM, Alfredo. **A família no Direito Agrário**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

AGRICULTURA no Brasil: história, desenvolvimento e as tendências para o futuro. **myFarm**. Disponível em: <<https://myfarm.com.br/agricultura/>>. Acesso em 12 de set. de 2020.

CANAL RURAL. Agro é único setor da economia com crescimento na pandemia, diz IBGE. São Paulo, 31 de mai. de 2020. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/agronegocio/agro-e-unico-setor-da-economia-com-crescimento-na-pandemia-diz-ibge/>>. Acesso em 10 de jun. de 2020.

BARROS, Geraldo Sant'Ana de Camargo; LUCCHI, Bruno Barcelos. PIB do agronegócio cresce em março e acumula alta de 3,3% no primeiro trimestre. **CEPEA**. Brasil, 08 de jun. de 2020. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>>. Acesso em: 10 de junho de 2020.

BOBBIO, Norberto. 1909. **A Era dos Direitos**. Tradução por Carlos Nelson Coutinho, apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004. 7ª reimpressão.

BOSCO, João Henrique; DÓREA, André. **Sistema do Incra favorece fraude na reforma agrária**. Canal Rural. 04/08/2015. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/programas/sistema-incra-favorece-fraude-reforma-agraria-58043/>>. Acesso em: 25 de Novembro de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 04 de jun. 2020.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 05 de jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências**. Site do Planalto, Brasília/DF. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm)>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. A reforma agrária e o sistema de justiça – Brasília : MPF, 2019. 473 p. : gráfs. color. ISBN: 978-85-85257-50-7. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossaspublicacoes/a-reforma-agraria-e-o-sistema-de-justica-2019>>. Acesso em: 25 de Novembro de 2020.

CALDEIRA, Helder. **Reforma Agrária no Brasil tornou-se a maior fraude no setor já registrada no planeta, R\$ 10 bilhões em prejuízos.** Compre Rural. Cuiabá, 07 de abril de 2016. Disponível em: <<https://www.comprerural.com/reforma-agraria-no-brasil-tornou-se-a-maior-fraude-no-setor-ja-registrada-no-planeta-r-10-bi-em-prejuizos/>>. Acesso em: 12 de jun. de 2020.

CASTRO, Fabrício de. Agronegócio sustenta o crescimento das exportações durante crise global. **Economia UOL.** São Paulo, 23 de mai. de 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/05/23/agronegocio-sustenta-o-crescimento-das-exportacoes-durante-crise-global.htm>>. Acesso em: 20 de jun. de 2020.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Romano.** 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

DOWER, Nelson Godoy Bassil. **Curso Moderno de Direito Civil: Direito das coisas,** São Paulo, Nelpa Edições Jurídicas Ltda, v. 4º.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais.** 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Agrário.** 5.ª Ed. ver. e atual., Saraiva, 2002.

FILGUEIRA, Ary. A corrupção por trás das invasões do MST. **ISTOÉ.** Brasil, 22 de jun. de 2018. Revista ISTOÉ, edição nº 2531. Disponível em: <<https://istoe.com.br/a-corrupcao-por-tras-das-invasoes-do-mst>>. Acesso em: 11 de jun. de 2020.

FRAUDES causam suspensão do programa de reforma agrária. **Jornal Nacional.** Rio de Janeiro, 07 de abril de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/04/fraudes-causam-suspensao-do-programa-de-reforma-agraria.html>>. Acesso em: 12 de jun. de 2020.

GODOY, Luciano de Souza. **Direito Agrário Constitucional: o regime de propriedade.** São Paulo: Atlas, 1998.

GARCIA, José Ailton. Revista forense. Vol. 400. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p.124.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais.** 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro.** 7. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2010. v. 5.

HOPPE, Hans-Hermann. A origem da propriedade privada e da família: Uma perspectiva histórica sem igual. **Mises Brasil.** Disponível em: <<https://www.mises.org.br/article/1037/a-origem-da-propriedade-privada-e-da-familia>>. Acessado em: 15 de set. de 2020.

HOPPE, Hans-Hermann. **A origem da propriedade privada e da família.** In: A Short History of Man: Progress and Decline. 27 de Dezembro de 2017. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/ArticlePrint.aspx?id=1037#:~:text=Como%20resumiu%20Ludwig%20von%20Mises,aumento%20na%20quantidade%20de%20consumidores>>. Acesso em: 15 de set. de 2020.

JÚNIOR, José Ronaldo de C. Souza; KRETER, Ana Cecília; SERVO, Fabio Ribeiro. Carta de Conjuntura: Economia Agrícola. **IPEA.** Brasil, 26 de mai. De 2020. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/category/agropecuaria/#:~:text=Economia%20Agrícola,-21%20de%20fevereiro&text=Por%20segmento%2C%20a%20previsão%20de,no%20valor%20adicionado%20da%20pecuária>>. Acesso em: 11 de jun. de 2020.

LOPES, Wellington Mendes. **Função social da propriedade.** Revista Jurídica, 2014.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. A questão jurídico social da propriedade e de sua perda pela desapropriação. *Lumem juris*: Rio de janeiro, 1998

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro.** 11ª Ed. revisada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2015.

MAZOYER, Marcel. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea.** Tradução de Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Direito das coisas. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MISES, Ludwig von.

OPITZ, Oswaldo. OPITZ, Silvia C. B. **Curso Completo de Direito Agrário.** 11ª Ed. revisada e atualizada. São Paulo. Saraiva, 2017.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. Instituições de Direito Civil. Vol.4. Rio de Janeiro: Forense.

ROSENVALD, Nelson. Direitos Reais. 3. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

TARTUCE, Flávio. Direito Civil. Direito das Coisas. 4. ed. São Paulo: Método, 2012.

VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil: Direitos Reais, 10ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

VIANA, Marco Aurelio S. Curso de Direito Civil. Direito das Coisas. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.