

A REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ana Clara Thomé Kozara

Cursando Direito nas Faculdades Integradas de Três Lagoas/MS – AEMS

Gabriele Ribeiro de Oliveira

Cursando Direito nas Faculdades Integradas de Três Lagoas/MS – AEMS

Eduardo Freitas Murta

Mestre Docente das Faculdades Integradas de Três Lagoas/MS - AEMS

Resumo

O presente artigo trata-se de uma explanação sobre a reforma agrária – que nada mais é do que um conjunto de medidas que visam à justa distribuição de terras - no Brasil com foco principal nas disposições na Constituição Federal. É tema de grande importância, pois historicamente sempre foi e ainda é motivo de grandes conflitos entre aqueles que detêm e os que não detêm a propriedade de terras, apesar de ser tema constitucionalmente e de leis inferiores regulado, as normas sobre este assunto não são estritamente específicas, visto que não existe muito interesse por parte dos políticos, o que dá ensejo a movimentos agrários de se acharem no direito de invadir terras que por conta própria classifiquem como improdutivas.

Palavras-chave: Direito Agrário; Reforma Agrária; Constituição Federal Brasileira de 1988

INTRODUÇÃO

A questão da reforma agrária é um tema que é sempre amplamente estudado e discutido por todo o mundo, pois se trata de um assunto que envolve tanto questões, patrimoniais, sociais, políticas e, por último, mas não menos importante questões econômicas.

É sabível que não existe uma fórmula única que se encaixe em todos os casos de reforma agrária. É uma mudança drástica que depende de um amplo processo de redistribuição de terras e direitos sobre a propriedade privada rural, em que serão levados em consideração a realidade econômica, política e social de cada país para que tal procedimento seja elaborado e também colocado em prática.

Ao longo de toda a história campestres vêm travando inúmeras batalhas afim de alcançarem o seu direito a propriedade. No Brasil não tem sido muito diferente, ao longo dos anos existiram e ainda existem diversos movimentos com esse intuito.

Com a intenção de diminuir estes conflitos o direito brasileiro vem desenvolvendo alguns mecanismos de aplicação da reforma agrária.

O tema reforma agrária é tão importante que até mesmo a Constituição Federal de 1988 se preocupou em reservar um capítulo exclusivo ao estudo e direcionamento de sua execução, além das demais legislações infraconstitucionais que complementam a política de aplicação deste procedimento.

1 CONCEITO DE REFORMA AGRÁRIA

Reforma agrária é basicamente a reorientação da estrutura fundiária com a finalidade de promover a justa distribuição de terras rurais para que seja atingida a sua função social.

Segundo Deocleciano Torrieri Guimarães reforma agrária pode ser entendida como “Conjunto de medidas destinadas a promover a melhor distribuição da terra, com mudanças no regime de sua posse e uso, para atender aos princípios de Justiça social e ao aumento da produtividade.”(GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. 14ª Ed. – São Paulo, Editora Rideel, 2011, pg 509.)

Deste modo podemos descrevê-la como um ato governamental que tem por objetivo alterar uma infraestrutura vigente em certo espaço territorial, na qual campônios não proprietários reivindicam do Estado seu direito a terra.

É desta forma que nasce o conflito entre duas ideologias contrárias: os latifundiários e os sem terra com o objetivo de obter acesso a terra, que só poderá ser atingido com a modificação da estrutura fundiária, com a finalidade de distribuição da terra, tendo, portanto, que mudar o regime agrário vigente para atender ao interesse social.

2 BREVE RELATO HISTÓRICO SOBRE A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Segundo Ariovaldo Umbelino de Oliveira, em seu artigo “A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária”:

[...] os conflitos sociais no campo brasileiro e sua marca ímpar, a violência, não são uma exclusividade apenas do século XX. São, marcas constantes do desenvolvimento e do processo de ocupação do país.

Por história relatada pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) em site oficial, a questão da luta por terras sempre fez parte da história do Brasil, desde sua colonização, em 1530, quando chegaram os portugueses e submeteram os índios a um verdadeiro etno/genocídio histórico, para que, em nome do Império português, dominassem as terras que antes eram ocupadas pelos índios e criassem as primeiras capitanias hereditárias e o sistema de sesmarias, o qual tratava-se de grandes glebas distribuídas pela Coroa portuguesa a quem se dispusesse a cultivá-las, dando em troca um sexto da produção.

Em sequência nasceu a batalha dos negros escravos contra os senhores feudais, donos dos latifúndios. Através destas lutas e consequentes fugas, nasceram os quilombos, locais para onde os negros fugitivos iam em busca de abrigo e um local onde pudessem obter seu próprio meio de sobrevivência, infelizmente ao longo destas batalhas muitos quilombos acabaram por morrer, até que enfim obtivessem a liberdade, porém sem direito a terra.

Após vieram os posseiros, camponeses sem terra, que lutavam contra a sua expropriação e contra os jagunços, proprietários de terras.

Ainda em seu artigo “A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária” Ariovaldo Umbelino de Oliveira declara que “Muitos foram seus movimentos: Canudos, Contestado, Trombas e Formoso fazem parte destas muitas histórias das lutas pela terra e pela liberdade no campo brasileiro”.

A questão somente começou a ser debatida ao final dos anos 50 e início dos anos 60, ano em que o governo de João Goulart iniciou um processo de Reforma Agrária, criando a SUPRA (Superintendência de Reforma Agrária) e as Ligas Camponesas, que não perduraram muito, pois foram sufocadas pelo golpe militar de 1964. Os militares acabaram com a SUPRA e criaram o IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária), mas nunca chegou a se colocar em prática, mesmo com a elaboração do Estatuto da Terra, os militares não permitiram sequer que do Estatuto saísse um plano nacional de Reforma Agrária.

O Professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira afirma que:

“A década de 70 foi marcada sobretudo pela luta dos posseiros na Amazônia. O governo militar com sua política territorial voltada para os

incentivos fiscais aos empresários, de um lado, e de outro fomentando, também na Amazônia, a colonização como alternativa à Reforma Agrária nas regiões de ocupação antiga (NE, SE e S), criou o cenário para a violência. Os empresários, para ter acesso aos incentivos fiscais, tinham de implantar seus projetos agropecuários na região, que estava ocupada pelos povos indígenas e, em determinadas áreas, pelos posseiros. Muitos foram os conflitos violentos. Os povos indígenas foram submetidos ou ao genocídio ou ao etnocídio. Aos posseiros não restou melhor sorte: ou eram empurrados para novas áreas na fronteira que se expandia, ou eram expulsos de suas posses e migravam para as cidades que nasciam na região.”

Nos anos 80 começaram a surgir às pressões sociais contra governo militar, em direção da abertura política, neste momento diversos partidos de esquerda começaram a apoiar a luta dos camponeses sem terra.

Foi a partir da "Nova República" que conseguiu alcançar a missão de implementar na Constituição de 1988 o capítulo III denominado “Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária” destinado exclusivamente a normatização deste direito.

3 PREVISÃO DE REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Desde muito tempo atrás a questão do direito a propriedade já vinha sendo discutida e também tratada em diversos ordenamentos jurídicos, porém nenhuma Constituição Federal Brasileira havia se preocupado em assegurar esta matéria como um direito fundamental ao ser humano, existiam apenas algumas leis esparsas regulando sua proteção legal a uma minoria da classe econômica, até a promulgação da Constituição de 1988 que assegura como fundamental a todos este direito em seu artigo 5º, XXII, como disposto a seguir:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXII - é garantido o direito de propriedade.

Temos então que a propriedade é uma garantia constitucional de direito individual sendo um requisito básico do capitalismo que cumpre a função individual de subsistência.

Para assegurar que esse direito se aplique a todos a Constituição Federal de 1988 traz em seu corpo o capítulo III denominado “Da Política Agrícola e Fundiária e

Da Reforma Agrária” dentro dos quais os artigos 184 a 189 cuidam dos requisitos que devem ser preenchidos para que se determine a aplicação deste instituto em propriedades rurais.

O pré-requisito fundamental para que haja a reforma agrária é o de que a propriedade rural não esteja cumprindo a sua função social como estabelece o artigo 184 da nossa 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.

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

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

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

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

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

O artigo supracitado já determina também como serão feitos os pagamentos pela propriedade, que será por meio de títulos da dívida agrária regatáveis em um prazo de até vinte anos a partir do segundo ano de sua emissão, e pelas benfeitorias feitas no terreno, que serão pagas em dinheiro.

Já o artigo 185 e seus incisos tratam das terras que não poderão ser objeto de reforma agrária, que são as pequenas e médias propriedades rurais, desde que seja a única propriedade de seu dono, ou desde que sejam elas propriedades produtivas, como disposto a seguir:

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

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

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

O foco do artigo 187 é mais no planejamento e execução da política agrícola, porém o seu parágrafo segundo faz a ligação entre a política agrícola e a

reforma agrária quando impõe que ambas devem ser compatíveis umas com as outras. Segue abaixo o artigo com tal disposição:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

No mesmo sentido de compatibilidade entre a política agrícola e a reforma agrária vem o artigo 188 tratar da destinação das terras públicas e das devolutas o qual diz:

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Como expresso no segundo parágrafo do artigo acima referido, as alienações e concessões de terras públicas com destinação à reforma agrária não dependerão de aprovação anterior do Congresso Nacional.

O último artigo da Constituição Federal que se enuncia categoricamente sobre este assunto é o 189, ao tratar dos títulos de domínio, concessões de uso dados aos beneficiários da distribuição de terras, o prazo para que estas terras possam ser alienadas, como a seguir será mostrado:

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

O escrito publicado no site Reforma Agrária no Brasil, resume de forma bem suscita este processo de reforma agrária da seguinte forma:

A União compra ou desapropria latifúndios particulares considerados improdutivos em diversas áreas da federação e, na figura do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), distribui essas terras a famílias necessitadas e também presta assistência financeira, de consultoria e de insumos para que elas possam produzir nessas terras

Por este trecho, mostra-se nitidamente que por meio deste ato de reforma o Governo tem um caráter além do social que é também o econômico uma vez que se apropria de terras que antes eram improdutivas e as torna produtivas quando presta assistência as famílias beneficiadas para que aprendam a manusear e administrar o bem que receberam, fazendo-o cumprir com a função social da propriedade.

4 FUNÇÃO SOCIAL

A Constituição vigente no Brasil atualmente é baseada na dignidade da pessoa humana, conforme inciso III do artigo 1º, o que significa que não é apenas um princípio da ordem jurídica, mas também de ordem política, social, econômica e cultural com objetivo principal voltado à realização da justiça social, como decreta o artigo 3º.

Para alcançar este objetivo de dignidade da pessoa humana e da justiça social (englobando a ordem política, social, econômica e cultural) a Constituição Federal de 1988 instituiu em seu ordenamento o direito à propriedade, e junto deste o princípio da função social da propriedade, para que cumpra sua função social, aparecendo pela primeira vez no título II dos Direitos e Garantias Fundamentais, mais especificamente no inciso XXIII do artigo 5º, como exposto abaixo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social

Encontra-se neste título de garantia dos direitos fundamentais, pois a propriedade é usada como meio de alcançar os demais fundamentos e objetivos do Estado brasileiro em prol do bem da coletividade.

Desta forma tem-se que o direito à propriedade está condicionado ao atendimento da função social.

Neste sentido, dispõe o Estatuto da Terra (Lei nº 4504/64), que prevê no caput de seu artigo 2º que “É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei”.

Observa-se a importância dada ao caráter social, pois compete ao proprietário dar uma função específica à propriedade, lembrando que tal função deve atender ao caráter coletivo e não apenas individual este tópico ganha ainda mais destaque ao se tratar de propriedade rural, visto que é ela a responsável pela produção de alimentos e outros insumos essenciais a vida humana.

É o próprio texto constitucional quem prevê quais os requisitos para que o terreno atenda a sua função social. No caso da propriedade rural esses quesitos encontram-se elencados no artigo 186 da própria Carta Maior, que dispõe:

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.

O autor André Gonzalez Cruz defendeu a seguinte ideia em seu artigo denominado “Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária”:

Para que um imóvel seja sujeito a desapropriação para fins de reforma agrária, é necessário que não esteja cumprindo sua função social com relação a correta utilização das terras para fins econômicos, visando o bem-estar da coletividade, mediante o aumento da produtividade e da promoção da justiça social

Logo, caso não sejam cumpridas estas imposições legais, a função social do terreno rural não será cumprida, ficando o imóvel sujeito a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

5 LEGISLAÇÕES INFRACONSTITUCIONAIS COMPLEMENTARES SOBRE A REFORMA AGRÁRIA

A norma constitucional tem função orientadora, ou seja, é ela quem, em linhas gerais orienta, de forma geral, quais os procedimentos que devem ser tomados para a adoção desta política governamental. Acontece que por se tratar de um tema muito complexo ela depende de outras legislações infraconstitucionais para que possa atender a sua finalidade.

As legislações complementares são: Constituição Estadual, Capítulo III – Da Política Agrícola, Agrária e Fundiária, art. 184 a 190. Que disponha sobre a organização e funcionamento do ITESP, para as questões de reforma agrária e assentamentos no estado de São Paulo; Lei 4. 504, de 1964 – Dispõe sobre o Estatuto da Terra; dispõe sobre o funcionamento da Reforma Agrária, na questão da desapropriação; Lei 4. 947, de 1966 – Estabelece normas que fiscalizam o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária; Lei 5.954, de 1973 – Autoriza o INCRA, a doar imóveis remanescentes de núcleos de colonização e de projetos de reforma agrária; Lei 8. 629, de 1993 – Regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária; Lei 9.393, de 1996 – Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, sobre o pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária; Lei 10. 186, de 2001 – Dispõe sobre a realização de contratos de financiamento do Pronaf, e de projetos de estruturação dos assentados e colonos nos programas oficiais de assentamento, colonização e reforma agrária; Lei 10.207, de 1999 – Criação da Fundação do Itesp, disponha sobre a criação do Instituto do Estado de São Paulo; Lei Complementar nº93, de 1998 - Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra; organiza a distribuição de verbas para ajudar as famílias assentadas conseguirem tirar seu próprio sustento em um primeiro momento; Lei Complementar nº76, de 1993 - Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Artigos 5º, 6º, 10 e 17 foram alterados pela Lei Complementar nº88, de 1996; Decreto Lei 5. 868, de 1972 – Regulamenta e institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural, entre outras.

Tais normas abrangem os mais diversos aspectos com objetivo de evitar problemas com a distribuição de propriedades para a reforma agrária.

CONSIDERAÇÕES

A questão agrária teve um enorme avanço em termos legais com a promulgação da Constituição Federal Brasileira de 1988, visto acima que esta se importou de tratar em capítulo exclusivo sobre o instituto da reforma agrária que é um instrumento para se realizar grandes mudanças na estrutura fundiária, assim como as legislações complementares que criam meios de disponibilizar ao poder público instrumentos aptos a garantir o interesse social de ter acesso a terra.

Porém, independentemente desde grande avanço alcançado pela nossa atual Carta Magna, é certo que a reforma agrária no Brasil caminha a passos lentos, com projetos nada audaciosos, que ocorrem quase que exclusivamente por causa da pressão do MST do que por interesse do Governo.

Desta forma, apesar do avanço concebido pela Constituição Federal, a reforma agrária no Brasil ainda está longe de ser uma realidade.

REFERÊNCIAS

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: lei. Planalto (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) – acessado em setembro de 2015.

CRUZ, André Gonzalez. Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária: artigo. Âmbito Jurídico.com.br (http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=320) – acessado em setembro de 2015.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. *Dicionário Técnico Jurídico*. 14ª Ed. – São Paulo, Editora Rideel, 2011, pg 509.

INCRA. *Reforma Agrária*: artigo. INCRA Cidadania e Reforma Agrária (http://www.incra.gov.br/reforma_agraria) – acessado em setembro de 2015.

_____. *História da Reforma Agrária*: artigo. INCRA Cidadania e Reforma Agrária (<http://www.incra.gov.br/reformaagrariahistoria>) – acessado em setembro de 2015.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A Longa Marcha do Camponato Brasileiro: Movimentos Sociais, Conflitos e Reforma Agrária: artigo. SCIELO (http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142001000300015&script=sci_arttext) – acessado em setembro de 2015.