

REORGANIZAÇÃO DA PROPRIEDADE FUNDIÁRIA, REFORMA AGRÁRIA E A LUTA DO MST PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA TERRA NO BRASIL

REORGANIZATION OF LAND PROPERTY, AGRICULTURAL REFORM AND THE MST'S STRUGGLE FOR LAND DEMOCRATIZATION IN BRAZIL

Igor Gabriel Reis de Oliveira¹
Victor Hugo de Santana Agapito²
Joé Luís Solazzi³

*“Quando eu morrer
Cansado de guerra
Morro de bem
Com a minha terra:
Cana, caqui Inhame, abóbora
Onde só vento se semeava outrora
Amplidão, nação, sertão sem fim...”
(Chico Buarque)*

RESUMO

Este trabalho realiza um estudo do tema “Reorganização da Propriedade Fundiária para o combate à desigualdade – A Reforma Agrária e a Luta pela Democratização da Terra no Brasil”. A discussão orienta-se pelo problema do latifúndio brasileiro, onde a Política de Reforma Agrária se mostra como a principal ferramenta de combate à desigualdade. Ao decorrer da discussão, são abordadas diversas concepções filosóficas de propriedade por meio de um confronto bibliográfico, até alcançar a propriedade contemporânea no Brasil e sua função social, para assim realizar uma análise pelo método hipotético dedutivo sobre o direito à propriedade agrária e apontar o do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) na luta pela democratização da terra no Brasil.

Palavras-chave: Reforma Agrária, Democratização da Terra, MST, Propriedade, Estatuto da Terra.

¹Mestrando do Programa de Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás – Bolsista CAPES. Advogado. E-mail: igorreisjur@gmail.com

²Mestrando em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (PPGDA/UFG). Advogado. E-mail: victorklavier@hotmail.com

³Bacharel em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1991) e em Direito (Direito Penal e Criminologia) pela Universidade de São Paulo (1998), mestre em Ciências Sociais (Antropologia) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1995) e doutor em Ciências Sociais (Antropologia) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000). É Professor Associado em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás - Regional Catalão/ UFCAT em transição e atua no Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Agrário (UFG Regional Goiânia) e no Programa de Pós-Graduação em História - Mestrado Profissional - Formação de Professores (UFG Regional Catalão/UFG - UFCAT em transição). E-mail: jlsolazzi@gmail.com

ABSTRACT

This work carries out a study of the theme “Land Reorganization to Combat Inequality - Agrarian Reform and the Struggle for Democratization of the Land in Brazil”. The discussion is guided by the problem of the Brazilian Latifundium, where the Agrarian Reform Policy appears as the main policy to combat inequality. In the course of the discussion, several philosophical conceptions of property are approached through a bibliographical confrontation, until reaching contemporary property in Brazil and its social function, in order to carry out an analysis by the hypothetical deductive method about the right to agrarian property and to point out that Landless Workers Movement (MST) in the struggle for land democratization in Brazil.

Keywords: Agrarian Reform, Democratization of the Land, MST, Property, Land Statute.

INTRODUÇÃO

A formação do contexto agrário brasileiro desde seu início sempre esteve diretamente relacionado às intempéries da posse e da propriedade da terra: seja em face da concentração fundiária, dos regimes exploratórios aos quais os trabalhadores rurais se sujeitam, o genocídio de povos nativos e a extração desenfreada de recursos naturais e também, pelas modificações no modelo econômico e de produção que passou a vigorar no campo nos últimos tempos. Apesar de muito se discutir acerca de uma proposta de Reforma Agrária, muito pouco de fato é efetivado na realidade das populações camponesas brasileiras, o que acaba fazendo com que a questão continue viva e sendo objeto dos mais variados debates.

Dessa maneira, o presente trabalho realiza uma análise sobre o direito à propriedade agrária no Brasil, procura também verificar o seu papel na redefinição da propriedade fundiária em nosso país e apontar se o direito vai de encontro à justiça, no combate às desigualdades do campo e na legitimação do Estado Democrático de Direito, através da erradicação da desigualdade e fortalecimento dos movimentos sociais que lutam pela terra.

O artigo desenvolvido segue uma fórmula para alcançar os objetivos propostos: primeiramente o foco da discussão é a propriedade e a sua função social, partindo da concepção de grandes filósofos e pensadores, como Aristóteles, São Tomás de Aquino, Marx e Duguit, sobre o que é a propriedade e conceituando a propriedade a partir do ponto de vista de diversos juristas bem como também se propõe a discutir os reflexos materiais das

dinâmicas envolvidas na constituição de um instituto normativo da propriedade, para enfim, apresentar o papel da função social na propriedade contemporânea e a sua relação com a Constituição Federal de 1988.

Em um segundo momento, a pesquisa discute a política de Reforma Agrária como principal instrumento de reorganização da estrutura fundiária, apresentando o seu conceito no campo doutrinário e analisando os dispositivos legais que versam sobre esta política no combate à desigualdade. Aqui também se faz necessária uma discussão acerca da efetividade desse programa, seus objetivos e as consequências de sua aplicação na *práxis*. A importância se dá em decorrência de, por o meio rural ter suas peculiaridades e particularidades, a relação direta com a terra e a sua gestão é crucial enquanto direcionador de políticas públicas que regulem e democratizem seu uso visando a efetivação da justiça nas suas mais diversas faces.

Por fim, a pesquisa apresenta e problematiza o papel do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) na democratização da terra, realizando um recorte regional. Segundo dados do INCRA, em 2017 no Brasil, havia cerca de 972.289 famílias assentadas em 9.374 Projetos de Assentamentos distribuídos em uma área de 87.978.041,18 (ha), de acordo com os dados contidos nas planilhas “Incra nos Estados - Informações gerais sobre os assentamentos da Reforma Agrária”, disponíveis no sítio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -INCRA (2017).

O trabalho foi realizado por meio das estratégias bibliográficas interdisciplinares, onde foi feita uma leitura apropriada e, para tal, se utilizou o método hipotético dedutivo, onde os problemas foram testados e confrontados bibliograficamente. A metodologia se apresenta como a maneira mais eficaz de abordagem da problemática, dentro dos seus limites, uma vez que há farto material disponível sobre o assunto, bem como também está diretamente ligado a questões que exigem abordagens não só empíricas, mas teóricas e dogmáticas também, sob a ótica dos quais o objeto deve ser analisado.

O interesse pela investigação se deu pela necessidade de propor realizar uma discussão política e jurídica sobre a reformulação da propriedade fundiária como forma de garantir o combate a extrema desigualdade social no campo. As agrorreformas são um meio de possibilitar o enfrentamento e superação das relações de desigualdade em face do campesinato. Problema que juridicamente passou a ser combatido, a partir dos anos sessenta, com o Estatuto da Terra, no qual o estado passou a dispor legalmente sobre a reforma agrária, com o Estado Democrático de Direito no Brasil, a Constituição Federal passou a conter

expressamente o princípio da função social, legitimando a desapropriação para fins de reforma agrária como aspecto positivo da intervenção do Estado, porém as conquistas desses dispositivos legais, ainda não culminaram na prática, a reformulação da propriedade fundiária no Brasil, continuamos sendo um país extremamente desigual, é necessário que se discuta o papel dos movimentos sociais como o MST na luta pela Reforma Agrária e no combate à desigualdade social entre as populações do campo.

1A EVOLUÇÃO DA CONCEPÇÃO DE PROPRIEDADE

1.1 DO PENSAMENTO FILOSÓFICO ACERCA DA PROPRIEDADE

A Propriedade constitui instituto milenar presente na história de todas as sociedades, o qual desde os primórdios materializou a relação de uso e ocupação da terra, expressando a necessidade de utilização dos recursos disponíveis pelo homem. Mister sua importância, a propriedade foi tema de discussão de grandes filósofos e pensadores.

Aristóteles (1999) considerava a propriedade um direito essencial à vida e foi o primeiro filósofo a conceituar este instituto com elemento social. Em sua conhecida obra *Política*, mais especificamente no livro II desta, Aristóteles refutou as teses comunitaristas de Platão apresentadas em seu célebre diálogo *A República*, uma vez enquanto a propriedade para Platão tinha essa feição comunitária, Aristóteles considerava que as pessoas cuidam melhor daquilo que é seu do que daquilo que é de todos.

O pensamento aristotélico acerca do elemento social da propriedade, apontava a importância desta na produção de alimento, colocando a terra a disposição da coletividade, ao que parece a defesa de uma distribuição justa desta, pois como Abreu apresenta em sua dissertação de mestrado, Aristóteles defendia que “para alcançar a igualdade na posse da terra é preciso dar a cada proprietário uma quantidade que seja proporcional, moderada, nem mais nem menos, nem grande para se evitar “o excesso de luxúria” e, nem muito pequena para se evitar a “penúria”” (ABREU, 2015, pg.21). Os traços sociais presentes na noção de que o Estado deve fixar uma quantidade moderada para cada proprietário, ao longo da história, viria a aspirar o ideário da intervenção estatal na propriedade privada.

Esses traços sociais também se manifestaram no pensamento filosófico-teológico de São Tomás de Aquino (século XIII), autor da *Suma Teológica* e que trata sobre o “Direito

de Propriedade”, nos dois primeiros artigos da questão 66 do volume II desta obra, ao tratar sobre os valores morais, no que concerne a propriedade privada afirma:

Artigo 1 - É natural ao homem a posse de bens externos? Objeção - Parece que não é natural ao homem a posse de coisas exteriores: [...] Eu respondo que as coisas externas podem ser consideradas de duas maneiras; uma, em sua natureza, que não está sujeito ao poder humano, mas somente a Deus, a obedecer a todos os seres; outra, no uso dessas coisas, e nesse sentido é o homem o domínio natural das coisas externas, já que, como feito para ele, você pode usá-los por sua razão e da vontade em si mesmo útil, porque eu sempre amei mais imperfeito existir para o mais perfeito [...]

Que a posse de coisas externas é natural para o homem. Esse domínio natural sobre outras criaturas é para o homem pela sua razão, à imagem de Deus reside, se manifesta na própria criação do homem, disse em Gênesis 1:26, que diz: Façamos o homem à nossa imagem e semelhança e ter domínio sobre os peixes do mar, etc. (AQUINO, 1988, p.468, tradução livre)⁴.

Em ambos os artigos abordados pela questão 66 do volume II da *Suma Teológica* de São Tomás de Aquino, ele de forma indireta, admite o direito a propriedade ao falar sobre as questões morais, pois apresenta seu conceito de propriedade fundamentado em três planos distintos na ordem de valores.

Primeiramente, a visão de que o homem, em razão de sua natureza animal e racional, teria naturalmente um direito de se apossar dos bens materiais. Posteriormente, o de que a filosofia “aquiliana” contempla o problema da apropriação dos bens, o qual em última instância resulta no direito de propriedade. Por fim, num terceiro plano, São Tomás de Aquino permite o condicionamento da propriedade ao momento histórico de cada povo, desde que não se chegue ao extremo de negá-la.

Assim, segundo a concepção de São Tomás de Aquino, no tocante à propriedade, todo homem tem direito a usar da terra para a sua subsistência e progresso pessoal, porém aquele que possui bens exteriores em grande quantidade tem como obrigação, em razão do direito natural, ajudar os necessitados.

⁴Texto original: Artículo 1 ¿Es natural al hombre la posesión de bienes exteriores? Objeciones por las que parece que no es natural al hombre la posesión de las cosas exteriores: [...] Respondo: Las cosas exteriores pueden considerarse de dos maneras: una, en cuanto a su naturaleza, la cual no está sometida a la potestad humana, sino solamente a la divina, a la que obedecen todos los seres; otra, en cuanto al uso de dichas cosas, y en este sentido tiene el hombre el dominio natural de las cosas exteriores, ya que, como hechas para él, puede usar de ellas mediante su razón y voluntad en propia utilidad, porque siempre los seres más imperfectos existen por los más perfectos [...] que la posesión de las cosas exteriores es natural al hombre. Este dominio natural sobre las demás criaturas, que compete al hombre por su razón, en la que reside la imagen de Dios, se manifiesta en la misma creación del hombre, relatada en Gén 1,26, donde se dice: Hagamos al hombre a nuestra imagen y semejanza, y tenga dominio sobre los peces del mar, etc.

Após São Tomás de Aquino a igreja se silenciou sobre o instituto da propriedade, abrindo espaço para as teorias que abordavam as ideias iluministas, a propriedade feudal e, mais tarde a propriedade mercantil.

Em 1848, Marx e Engels (2010, p. 45) afirmaram que a sociedade burguesa moderna, com suas relações de produção e troca e o regime burguês de propriedade “assemelha-se a um feiticeiro que já não pode controlar os poderes infernais que invocou”.

Em meados do século XVII e XVIII, o filósofo John Locke foi considerado o grande pensador da propriedade, uma vez que seus ensinamentos sobre este instituto foram considerados como revolucionários, em relação à tradição bíblica e filosófica da época. Locke (2006) foi o primeiro a reconhecer a propriedade entre os direitos naturais inalienáveis, em sua obra Segundo Tratado sobre o Governo. Ele é considerado o precursor do Liberalismo, pois ao criar teorias para justificar a propriedade individual, acabou difundido as ideias deste movimento, pois em sua mais conhecida obra, datada de 1690, apresentava uma proposta liberal que priorizava a importância da propriedade e da liberdade como direitos naturais básicos e fundamentais, partindo do princípio de que o reconhecimento destes direitos asseguraria por si só a harmonia social.

Ao considerar que o propósito do governo é salvaguardar os direitos naturais do homem, Locke em sua teoria defendeu que estes direitos pertencem ao homem no estado de natureza, e anseia por provar que entre eles está o direito da propriedade. O filósofo considera que:

Todo homem tem uma propriedade em sua própria pessoa. A esta ninguém tem qualquer direito a não ser ele mesmo. O trabalho de seu corpo e a obra de suas mãos... são propriedade sua. Por isso, seja o que for que ele tira do estado que a natureza proporcionou e ali deixou, ele misturou aí o seu trabalho, acrescentando algo que lhe é próprio, e assim o torna sua propriedade (LOCKE, 2006, p. 8).

John Locke em sua teoria coloca a Propriedade Privada no centro das relações políticas e fim maior da sociedade, partindo desse preceito de que a propriedade constitui direito natural inalienável defende que este se trata de um instituto absoluto, exclusivo e ilimitado, não podendo o Estado tirar qualquer homem de sua propriedade, ou de parte dela, sem o seu consentimento.

Em sua reflexão sobre a origem e os fundamentos da desigualdade, Rousseau (2017) identifica que as desigualdades entre os homens têm como base a propriedade privada. Desta forma, o autor destaca em sua obra que:

Desde o instante que um homem teve necessidade do socorro de outro, desde que se percebeu que era útil a um só ter provisões para dois, a igualdade desapareceu, a propriedade se introduziu, o trabalho se tornou necessário e as vastas florestas se transformaram em campos viçosos que era preciso regar com o suor dos homens, nos quais logo se viu germinar e crescer escravidão e a miséria com as colheitas. (ROUSSEAU, 2017, pg. 88-89).

Jean Jacques Rousseau (1999) considera que a propriedade deve ser fruto do trabalho e estar vinculada à necessidade de utilidade, assim, a propriedade não estaria mais fundada no direito natural, na lei divina, mas sim em um direito positivado. Logo, segundo sua concepção a propriedade passa a ser tutelada pelo Estado.

Léon Duguit (1859-1928) foi o grande pensador no século XIX da função social da propriedade. Manifestou-se contrário à concepção do direito de propriedade na Declaração dos Direitos do Homem de 1789 (Revolução Francesa) e no Código Napoleão (Código Civil Francês). A posição civilista da época traçava o direito de propriedade como absoluto, inalienável e imprescritível. Para ele, essa concepção absoluta, exclusiva do direito de propriedade, ou seja, do direito de usar e dispor quando quiser da propriedade, resultou na especulação imobiliária e a improdutividade de terras no campo e nas cidades.

O direito de propriedade percorreu um longo caminho até chegar à configuração atual. É importante ressaltar que a propriedade privada, especialmente a dos meios de produção, não é algo dado, ínsito à natureza humana, fruto da razão, ao contrário, a propriedade é uma construção humana, que tem origem histórica, constituindo-se como produto de uma determinada forma de organização humana.

1.2 A PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SUA FUNÇÃO SOCIAL

No ordenamento jurídico brasileiro a propriedade consiste em um direito fundamental garantido na Constituição de 1988, este instituto não representa apenas um direito individual, mas um direito coletivo quanto a sua função social, correspondendo ao princípio do interesse coletivo sobre o particular.

Para Reale (apud DINIZ, 2007, p.108) “a propriedade é como *Janus Bifronte*: tem uma face voltada para o indivíduo e outra para a sociedade. Sua função é individual e social”.

É inegável que o conceito de propriedade no direito contemporâneo tem natureza econômico jurídica e expressa uma relação de pertinência entre a coisa e a pessoa, sendo mais amplo que o de domínio, posto que abarca também os bens incorpóreos. O de domínio possui

sentido predominantemente subjetivo e implica no poder de dominação que o titular tem sobre a coisa.

A Função Social da Propriedade se consagrou expressamente pela Constituição Federal de 1988, por meio dos artigos 5º, incisos XXII e XXIII, 170, inciso III e 186, inciso II. O artigo 5º da Carta Magna expressa:

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 segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII – É garantido o direito de propriedade;

XXIII – A propriedade atenderá sua função social;

No título VII da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I, dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, no artigo 170, incisos II e III, enunciou como princípios da ordem econômica, a propriedade privada e sua função social.

A Constituição de 1988 determinou tratamento especial à propriedade produtiva, bem como atribuiu à lei a criação de critérios para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social. Assim, se considera que “produtivas são as terras que além de cumprir a função social, criam riquezas não somente para o presente, mas que possam continuar sendo produzidas no futuro” (MARÉS, 2003, p. 130). Logo, a Carta Magna cuidou no artigo 186 de dispor que a propriedade rural atenderá a sua função social, quando houver simultaneamente aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, ao dispor que: “a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: [...] II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;”.

Dessa forma, o direito à propriedade no âmbito rural se dá a partir da observância de três elementos: o econômico, o social e o ambiental. Ambos visando respeito à função social da propriedade rural e se relacionando diretamente à conservação dos direitos humanos fundamentais e o princípio da dignidade da pessoa humana fundamentados na Constituição Federal de 1988 ao qual toda interpretação jurídica deve estar vinculada (DRESCH, 2006). De tal modo que, conforme Ivan Chemeris:

“(...) a questão da efetividade da função social da propriedade, que inicialmente é política e relativa à administração pública, judicializa-se ao passar pelo crivo do Poder Judiciário. A intervenção do Poder Judiciário é fundamental no caso das

demandas envolvendo interesses difusos e especialmente a função social da propriedade, pois revela que os cidadãos se veem obrigados a recorrer à via jurisdicional, em virtude da falta ou ausência de desempenho na tutela desses interesses por parte dos Poderes Executivo e Legislativo” (CHEMERIS, 2003, p. 90)

Sendo assim, o direito de propriedade rural se consolida cumprindo a função social que se traduz no uso da terra de modo racional e adequado, inclusive atendendo a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente, ex vi legis do art. 186, II e IV da CF/88. Por fim, cabe ressaltar que, a partir da Constituição de 1988, fica para trás, a concepção individualista do direito de propriedade inspirado no Código de Napoleão, para retomar-se às ideias de Duguit. Ou seja, a propriedade mantém-se privada, mas legitima-se sob os interesses sociais.

2 A REFORMA AGRÁRIA REORGANIZAÇÃO DA PROPRIEDADE FUNDIÁRIA

A Reforma Agrária consiste na reorganização da estrutura fundiária, para promover a distribuição justa da terra. O Estatuto da Terra, em seu art. 1º, §1º, apresenta a definição de Reforma Agrária como sendo “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”. Como ensina Carter (2010), ela vem sendo, desde a antiguidade, uma ferramenta dentro de um processo clássico de redistribuição das riquezas, onde teve grande relevância principalmente durante o século XX, a partir do impulso em decorrência de uma série de fatores de ordem tanto social quanto também econômica e política.

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, a primeira menção formal e direta ao instituto jurídico, se deu no caput do artigo 16 do dispositivo legal em discussão, que define Reforma Agrária:

A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Segundo ROCHA, TRECCANI, BENATII e CHAVES, “para o art. 16 do mesmo diploma legal, a reforma agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a

propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio”. Sendo assim, ferramenta fundamental de promoção dos direitos fundamentais e ao desenvolvimento humano. Em consonância,

O ordenamento jurídico do Brasil conta com um conjunto de normas, dentre as quais se destacam a Lei nº. 4.504/64, também conhecida como Estatuto da Terra ou Código Agrário; a Constituição Federal de 1988, que dedica um capítulo à Política Agrícola e Fundiária e à Reforma Agrária; e a Lei nº. 8.629/93 ou Lei Agrária, que versam e sobre os dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária.

No campo intelectual, perante os diversos conceitos doutrinários de Reforma Agrária, Rafael Augusto de Mendonça Lima vem se destacando ao se referir a interessante definição utilizada por Lima, na qual Reforma Agrária:

Consiste na modificação da estrutura agrária de uma região ou de um país determinado, mediante a execução de mudanças fundamentais nas instituições jurídicas agrárias, no regime de propriedade da terra e na divisão da mesma. Além de tudo isso, pressupõe a construção de obras e prestação de serviços de diferentes naturezas tendentes a incrementar a produção e melhorar a forma de distribuição dos benefícios obtidos dela, a fim de conseguir melhores condições de vida e de trabalho, em benefício da comunidade rural. (LIMA, apud VIVANCO, 1997, p.236-237)

A reorganização da estrutura agrária de um país ou região, com vista a promover melhor distribuição da terra e da renda agrícola é a definição mais usual de Reforma Agrária. Por sua vez, o autor Pinto Ferreira, conceitua Reforma Agrária como “a mudança total dos traços essenciais da atual estrutura agrária em um sistema de distribuição, utilização e exploração da propriedade agrícola, tendente à sua democratização.

Na concepção de Treccani:

A redistribuição das terras para fins de promoção da reforma agrária se faz através de três caminhos principais: a) destinando as terras devolutas da União e dos Estados membros e dos Municípios, respeitada a competência de cada ente federativo; b) compra e venda de imóveis rurais, para esta destinação específica; e, c) através da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, além de outros instrumentos que o Estado pode se utilizar para este fim (ROCHA, TRECCANI, BENATII e CHAVES, 2015, pg. 371).

Reiterando a concepção de Reforma Agrária, a Paulsen pode ser utilizada de maneira a complementar esta visão, na qual:

a desapropriação é apenas um dos instrumentos de que a União pode se valer para a realização de reforma agrária. Não é o caminho necessário para tanto e muito menos o mais desejável. De fato, existem outros instrumentos, como a tributação progressiva, (e efetiva) da terras improdutiva, o incentivo à realização de contratos de parceria e arrendamento e a utilização de terras públicas, que podem se revelar mais adequadas e menos traumáticas na busca de uma melhor situação fundiária (PAULSEN, 1997, pg. 94).

O conceito de reforma agrária se transformou e já não pode estar atrelado ao mero processo de redistribuição de terras, é necessário ampliar os elementos deste conceito, para que o mesmo possa expressar aquilo que exatamente significa. Essa mudança de conceitos pode ser percebida dentro do Movimento Sem Terra, onde João Pedro Augustini Stédile, uma das maiores lideranças do movimento, passou ao longo do tempo a dar um significado mais amplo ao conceito de reforma agrária⁵.

Para fins acadêmicos podemos conceituar que "a reforma agrária se exterioriza pela intervenção do Estado, no sentido de redimensionar a estrutura agrária do país, visando à melhor distribuição de terras a todos os que dela necessitam, e o aumento da produtividade, promovendo a efetivação de justiça social, e colaborando com a erradicação da pobreza"(ROCHA, TRECCANI, BENATII e CHAVES, 2015, pg. 372). Além do mais, como pontua Mazoyer e Roudart (2010) "para ter um impacto durável, uma reforma agrária deve ser alternada com uma política de crédito ampliado e barato, que permita aos camponeses mais desprovidos estocar e vender suas colheitas em tempo hábil (crédito e estoque), comprar os insumos necessários (créditos de produção) e se equipar progressivamente (locação-venda de material)".

A concentração de terra gera males paradoxais, para economia, para o meio ambiente e para a dignidade das pessoas do campo em situação de vulnerabilidade. Não há justiça na ideia de concentrar a produção num espaço de terra, a proveito de uma pessoa e chamar isso de direito à propriedade, uma vez que o interesse social está voltado para o bem da coletividade. Nestes termos, a reforma agrária busca diminuir a elevada concentração fundiária brasileira e combater às relações sociais, econômicas, culturais e políticas cristalizadas em um modelo conservador desde os primórdios da questão agrária no Brasil.

⁵ Ver análise mais profunda das mudanças do conceito de reforma agrária para STÉDILE no artigo de: GOMES SOTO, William Hector; MUSZINSKI, Luciana. A ideologia do MST na luta pela Reforma Agrária no Brasil. Redes. Revista do Desenvolvimento Regional, vol. 13, núm. 2, mayo-agosto, 2008, pp.129-143 Universidade de Santa Cruz do Sul Santa Cruz do Sul, Brasil. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552056854005> <Acesso em: 25/08/2019>.

Em grande parte, como pontua Martins (2003), os sujeitos da reforma agrária constituem: “um conjunto de grandes descartes sociais e de alternativas de vidas não realizadas, da desagregação de velhas relações de trabalho, de destinos não cumpridos, histórias pessoais truncadas por bloqueios de diferentes tipos, oriundos de diferentes causas”. Geralmente trabalhadores rurais, vítimas históricas da exploração, que levam uma vida precária e cotidianamente explorados pelos grandes setores do agronegócio, privados do acesso ao que de mais têm de importante nas suas vidas, a terra, diretamente ligada as suas existências enquanto sujeitos de direito a possibilidade de proporcionarem para si e seus iguais meios dignos de vida:

“terra é mais do que terra. Esse símbolo, que se liga visceralmente à vida, é propriamente o lugar histórico dessas lutas, sucessoras das mais primitivas lutas dos índios, dos negros e dos camponeses que, na sofrida busca do próprio chão, foram descobrindo as outras dimensões do seu combate. Terra é dignidade, é participação, é cidadania, é democracia. Terra é festa do povo novo que, por meio da mudança, conquistou a liberdade, a fraternidade e a alegria de viver!”(BALDUÍNO, 2004, p. 24).

3 O MOVIMENTO SEM TERRA NA LUTA PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA TERRA NO BRASIL

“A bandeira vermelha se moveu / É um povo tomando posição/Deixe o medo de tudo pra depois / Puxe a faca desarme sua mão/Fique muito tranquilo pra lutar / Desamarre a linha da invasão/ A reforma está vindo devagar / Desembocar no rio da razão/ Disparada de vacas e de bois / É o povo tomando posição/ É o povo tomando direção”.

Zé Ramalho - Sem-Terra

Uma das principais causas da desigualdade no Brasil é a concentração de propriedades fundiárias. Ao mesmo tempo em que o Brasil é um dos países com maior concentração de propriedade da terra, possuindo propriedades em seu território que ultrapassam um milhão de hectares (o que significa que muita terra está nas mãos de poucos), existem mais de quatro milhões de famílias sem-terra que buscam a terra para poder viver com dignidade.

A democratização do acesso à terra sempre foi desejada e fruto de muito sofrimento dos membros do campesinato, organizados na luta pelo direito a terra, que projetou os camponeses ao centro do debate político pela terra partir dos anos 50, ou dos que

lutaram abertamente pela reforma agrária a partir do fim da ditadura militar como o Movimento Sem Terra (MST).

O MST é o mais expressivo movimento camponês brasileiro. Possui caráter não sindical e foi oficialmente fundado com a realização do Primeiro Encontro Nacional, realizado no município de Cascavel, Estado do Paraná, nos dias 20 a 22 de janeiro de 1984. Todavia, antes mesmo de sua fundação, em 1979, líderes do movimento já atuavam nas primeiras lutas de resistência na terra e ocupações de terra nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Mato Grosso do Sul.

Como reflete Fernandes:

O MST surge em um contexto de decomposição do regime militar e decrescente mobilização social por uma abertura política. Este capítulo analisa a formação do Movimento e examina sua territorialização no Brasil por meio da luta pela terra. O processo de territorialização é compreendido pelas ocupações de terra e conquista de assentamentos rurais. Esses territórios se constituem em novos espaços onde o campesinato se recria e reproduz luta pela terra mediante a formação de um movimento camponês. Essa leitura da luta pela terra nos permite compreender que forma de organização social e território são partes indissociáveis da luta camponesa. A territorialização é um processo permanente na história do MST e constitui o eixo da análise apresentada aqui (FERNANDES, 2010, pg.163).

Se pode afirmar que mesmo com a aprovação do Estatuto da Terra, ao longo do período de ditadura militar (1964-1985), a questão agrária se intensificou por todas as regiões do país, este foi um dos fatores que resultou no nascimento do MST. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra (MST) contribui diretamente para o processo de territorialização e reterritorialização de famílias camponesas no Brasil.

O MST se consolidou no Brasil apenas nos anos 90, mas tem contribuído ativamente na luta pela reforma agrária. Medeiros reflete que:

Desde sua origem, o MST tem representado uma novidade política na cena brasileira, por suas formas de luta, organização e propostas. Trata-se de inovações que foram se fazendo tanto a partir das experiências do público envolvido, com suas histórias particulares de lutas e das lideranças que foram se constituindo, quanto também de uma interlocução e concorrência política com outros atores em cena, em especial com o sindicalismo rural. Mas também se desenvolveram a partir das disputas com as organizações patronais, que reagiram com violência às ocupações, e com as instituições estatais (ministérios e agências diversas) que ora reprimiam, ora absorviam algumas demandas. [...] Ao longo dos últimos 25 anos, o público que vem engrossando ocupações e acampamentos tem apresentado um perfil diversificado, trazendo tensões para o interior das concepções originais do MST. (MEDEIROS, 2009, p. 4).

Apenas através da força social dos grupos e movimentos sociais que lutam e apoiam a reforma agrária, que se pode lutar contra a concentração da terra e da riqueza espalha pobreza no campo brasileiro. A resistência camponesa e a promoção da agricultura familiar são capazes de promover outra realidade. Apenas a pressão movimentos sociais organizados na reivindicação de bens ou acesso à direitos, é capaz de levar a sociedade e ao Estado suas exigências, para o cumprimento dos direitos e garantias fundamentais, do trabalhador do campo. Assim, compreender o instituto da propriedade individual e os instrumentos, para promover a democratização da terra, são fundamentais para continuar a luta por reforma agrária em busca da justiça social para os trabalhadores e trabalhadoras do campo.

Uma profunda mudança social no cenário agrário deve ter a participação do MST, pois segundo Carter em suas reflexões:

O MST é sem dúvida um movimento brasileiro controverso. Ele não se encontra apenas no fio de transformações significativas no país; em muitos aspectos, ele é o fio. Nenhuma outra organização no Brasil incorpora a força, a incisividade e as aspirações a uma mudança social fundamental representada como o MST (CARTER, 2010, pg. 495).

Mesmo com todos os retrocessos políticos na luta pela Reforma Agrária, o MST deve seguir na linha de frente, em busca de aspirar mudanças sociais e barrar retrocessos. Reorganizar a propriedade fundiária é fator essencial para democratização da terra, porém apenas os movimentos sociais serão capazes de representar a luta do campesinato e promover uma reforma agrária que não seja questão de mercado, mas de pessoas.

4CONCLUSÃO

Pela observação dos aspectos apresentados, se conclui que a propriedade individual e exclusiva é um instituto recente, uma vez que a propriedade é uma construção humana, que em seu início fora concebida pelo direito romano como absoluta, porém a serviço da coletividade, como aponta o pensamento filosófico, onde desde a concepção aristotélica é defendida a distribuição justa da terra, se evitando a concentração desta, para evitar se evitar a penúria, ou seja, segundo o pensamento deste filósofo para alcançar a igualdade na posse da terra é preciso dar a cada proprietário uma quantidade que seja proporcional e moderada.

Essa mesma questão foi abordada por São Tomás de Aquino, o qual entendia que o homem teria naturalmente um direito de se apossar dos bens materiais, assim se entende que todo homem tem direito a usar da terra para a sua subsistência e progresso pessoal. Este filósofo já tratava do problema da concentração de terra, e apontava que quem cumula grande quantidade de terra tem como obrigação, em razão do direito natural, ajudar os necessitados. Porém, após Aquino, a igreja se calou sobre o instituto da propriedade, abrindo espaço para as teorias que abordavam as ideias iluministas, a propriedade feudal e, mais tarde a propriedade mercantil, até chegarmos a propriedade contemporânea pensada por John Locke, como instituto absoluto, de posse da burguesia e que viria a se consolidar nas constituições liberais.

Nesta lógica, na Carta Magna do Brasil a propriedade foi elevada a direito fundamental, representando um direito individual, porém ao mesmo tempo, assume caráter de direito coletivo quanto a sua função social, uma vez que o direito de propriedade no Brasil, só se legitima quando se cumpre a função social. Logo, a propriedade mantém-se privada, mas legitima-se sob os interesses sociais.

A função social exerce o papel de elemento transformador do direito de propriedade, e se tornou um fator condicionante da legitimidade de sua atribuição. Este princípio não é uma mera limitação a esse direito, posto que não se localiza na parte exterior do domínio. Está intrínseco ao seu interior, definindo seu conteúdo, razão pela qual é elemento essencial do direito de propriedade.

A norma constitucional, mesmo contendo artifícios para conter a propriedade latifundiária, não conseguiu implementar uma política efetiva para a distribuição justa da terra, falta vontade política, falta um legislativo que tenha um olhar para as lutas sociais e não esteja à mercê das classes dominantes, e um judiciário que esteja ciente do valor da decisão e seja comprometido em realizar justiça social, para os trabalhadores e trabalhadoras do campo, que se encontram desprovidos de direitos básicos, na luta contra o capita, uma vez que a terra no Brasil sempre foi símbolo e expressão do poder. É preciso que a correlação das forças sociais para mudança na estrutura fundiária no País.

Frise-se que a estrutura fundiária existente no Brasil, altamente concentradora e excludente, é incompatível com as normas do regime jurídico que dispõem sobre a propriedade rural. Ao determinar que a propriedade agrária deva cumprir a função social, a Constituição deixou claro seu compromisso com a mudança no padrão de distribuição e posse da terra no país. Assim, a carta magna criou um modelo de Estado que deveria promover a

democratização da propriedade da terra, sem distribuição da terra, não há o que se falar em Estado Democrático de Direito. Daí porque o Brasil precisa realizar a reforma agrária.

A Reforma Agrária busca romper esses paradigmas e promover a reorganização da estrutura fundiária no país, mediante a execução de mudanças fundamentais nas instituições jurídicas agrárias, no regime de propriedade da terra e na divisão desta. É importante ressaltar, a Reforma Agrária não se prende apenas ao aspecto da distribuição de terras, ela é uma política mais abrangente, que envolve a adoção de outras medidas de amparo ao beneficiário da reforma.

Há uma grande contradição que envolve esse tema, que se pode expressar da seguinte maneira: não se muda o Brasil sem fazer reforma agrária e não se faz reforma agrária sem mudar o Brasil. A reorganização da estrutura fundiária, por meio da Reforma Agrária, garantindo a distribuição justa e equitativa da terra e da renda, está presente em sua história nacional, e se tornou um fator determinante para o progresso do país.

A divisão de terras no Brasil é um dos retratos nítidos da desigualdade no país. Como poucos donatários receberam enormes faixas de terra, grande parte da população brasileira teve seu acesso dificultado. O latifúndio tornou-se padrão, gerando um sistema injusto de distribuição de terras.

Na ordem jurídica, diversos dispositivos foram criados para regular a propriedade rural e implementar a reforma agrária, porém conforme se comprova ao longo da dissertação, apenas operaram na manutenção dos latifúndios, apesar de sucessivas ações de reforma agrária em todo país, e constantes mudanças de siglas dos Ministérios e Institutos do Poder executivo responsáveis pela política agrária.

A democratização do acesso à terra sempre foi fruto de muita luta por parte dos trabalhadores do campo e movimentos sociais. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra possui um papel de protagonismo na luta pela reforma agrária, mesmo tendo se consolidado apenas por volta dos anos 90. A experiência do MST proporciona uma lição reveladora quanto às possibilidades de redução da desigualdade social no século XXI.

Por fim, se conclui que além da integração entre MST e os agentes sociais que lidam com a propriedade rural e o Estado, sem favorecimento às classes dominantes, muito menos sem o incentivo da especulação imobiliária da propriedade rural, se faz necessário à implementação de políticas afirmativas no campo para garantir a igualdade material de fato, acelerando o processo de Reforma Agrária e garantindo o acesso à terra, e consequentemente à garantia de direitos para milhares de trabalhadores rurais. Pois considerasse que reforma

Agrária ainda é, indubitavelmente, a melhor forma de se garantir a efetivação da função social da propriedade e promoção de justiça social no Campo.

REFERÊNCIAS

ABREU, Natasha Gomes Moreira. **A função social da propriedade da terra na concessão de reintegração de posse**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2015.

AQUINO, São Tomás. **Suma de Teología**. Volume II, 2ª edición. Madri: Biblioteca de Autores Cristianos:1988.

ARISTÓTELES. **Política**. Edição Bilingue. Lisboa: VEGA, 1999.

BALDUÍNO, Dom Tomás. O campo no século XXI: território de visa, de luta e de construção da justiça social. In. OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; MARQUES, Marta Inez Medeiros Marques (Orgs.). **O campo no século XXI: território de vida, de luta e de construção da justiça social**. São Paulo: Casa Amarela e Paz e Terra, 2004.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. Coleção História do Direito Brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2003. V.1.

BRASIL. **Código civil**, 2002. Código civil. 53.ed. São Paulo: Saraiva; 2002.

_____. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. **Lei nº 4 504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências.

CARTER, Miguel(org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**; [tradução de Cristina Yamagami]. – São Paulo: Editora UNESP, 2010.

CARVALHO, Edson Ferreira de. Manual didático de direito agrário. 1ª ed., editora Juruá, Curitiba, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, 18. ed., revista, ampliada e atualizada até 30.06.2007. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2007.

CHEMERIS, Ivan Ramon. **A função social da propriedade**: o papel do Judiciário diante das invasões de terras. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

DRESCH, Renato Luís. Aspectos das liminares possessórias em ações coletivas sobre a posse de terras rurais. In: **Revista de Direito Agrário**. Brasília, n. 18, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**, 4º volume: direito das coisas / Maria Helena Diniz. – 22. Ed. , São Paulo: Saraiva 2007.

DOSSO, Taisa Cintra. **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável: Aspectos Obrigacionais e Instrumentos Legais de Proteção**. 2008, Tese (Mestrado), Faculdade de História, Direito e Serviço Social, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - Franca – São Paulo.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Formação e Territorialização do MST no Brasil**. In: Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no

Brasil/Miguel Carter (org.); [tradução de Cristina Yamagami]. – São Paulo: Editora UNESP, 2010.

FERREIRA, Pinto Luís. **Curso de direito agrário**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 154.

FRANCO, Alberto. **Reforma agraria em América Latina**. Costa Rica: Instituto Interamericano de ciencias agrícolas de la OEA, 1972.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GOMES SOTO, William Hector; MUSZINSKI, Luciana. **A ideologia do MST na luta pela Reforma Agrária no Brasil Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, vol. 13, Universidade de Santa Cruz do Sul Santa Cruz do Sul, Brasil. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552056854005> <Acesso em: 25/08/2019>.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **História da Reforma Agrária**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/reformaagrariahistoria>>. Acesso em: 09 de Junho de 2019;

LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. **Direito agrário, Reforma Agrária e colonização**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa – 4ª Ed. Editora Vozes 2006.

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003

MARTINS, JOSÉ DE SOUZA. **O sujeito oculto: ordem e transgressão na reforma agrária**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

MARX, Karl. **Manifesto Comunista**. Karl Marx e Friedrich Engels: organização e introdução Osvaldo Coggiola: [tradução do Manifesto Álvaro Pina e Ivana Kinings]. 1. Ed. Revista – São Paulo: Boitempo, 2010.

MAZOYER, Marcel e ROUDART, Laurence. **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.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **A luta por terra no Brasil e o movimento dos trabalhadores rurais sem terra.** 2009. Disponível em: . Acesso em: 08/08/2019.

OLIVEIRA, **Arioaldo Umbelino.** A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. **Estud. av. vol.15 no.43 São Paulo Sept./Dec. 2001.**

PAULSEN, Leandro (Org.), In: CAMINHA, Vivian Josete Pantaleão; RIOS, Roger Raupp. Desapropriação e reforma agrária. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 94.

REALE, Miguel. **Nos quadrantes do direito positivo.** Ed. Michalany, 1960.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social.** São Paulo: Nova Cultural, 1999a.

(Col. Os pensadores).

_____. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** São Paulo: Nova Cultural, 1999b. (Col. Os pensadores).

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. **O Direito achado na rua.** Disponível em <http://www.unb.br/>. Acessado em 18 de Maio de 2019.

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à Reforma Agrária: o direito face aos novos conflitos sociais.** Leme: LED, 1998.

VECINA, Cecília Cruz. **O II Plano Nacional de Reforma Agrária do Governo Lula: Uma análise além do aparente.** Uberlândia: XXI encontro nacional de geografia agrária, anais, 2012, 20 p.

VEIGA, José Eli. **O que é Reforma Agrária.** 14. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico:** fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

Submetido em 02.05.2020

Aceito em 02.03.2022