

# A Reforma Agrária no Brasil

*Daniela Ribeiro Ikawa*

*Aluna de graduação em Direito da UnB (7º semestre)*

## **I - Traços Gerais**

A REFORMA AGRÁRIA foi conceituada pela Lei 4504/64, o Estatuto da Terra, como o conjunto de medidas que visam a melhor promover a distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender à justiça social e ao aumento de produtividade.

A Reforma Agrária foi efetivada em vários países da Europa ainda no início deste século, fazendo-se presente na Hungria, na Grécia, na Áustria, na Alemanha, na antiga Checoslováquia, na Iugoslávia, na Finlândia e na Bulgária entre outros<sup>1</sup>.

No Brasil, contudo, a possibilidade de implementação de uma reforma do gênero apenas se deu com as modificações inseridas na Constituição Federal de 1946, pela Emenda nº 10, de 10/11/1964.

Desde então, o procedimento desapropriatório sofreu uma grande evolução, no que tange a seu desdobramento temporal. Por ocasião da Emenda nº 10, o procedimento podia estender-se por mais de uma década. Com a instituição do Decreto-Lei 554/69, todavia, instaurou-se um rito sumário, que possibilitava a imissão da entidade expropriante na posse do imóvel, de forma liminar. O rito passava, entretanto, a ordinário, sempre que houvesse contestação. Atualmente, a Lei Complementar n. 76/93 estabelece um rito sumário em sua totalidade, cuja duração pode ser restringida a 150 dias<sup>2</sup>.

Os critérios básicos para a efetivação da Reforma Agrária, através da desapropriação, estão expostos na Constituição Federal, ora em vigor, em seus artigos 184 e 186.

O art. 184 trata, conforme a denominam muitos autores, de uma “desapropriação-sanção”. Recebe tal nome a desapropriação derivada do não cumprimento, por parte do proprietário da terra, de seu dever social, consistente em tornar a terra produtiva. Já o art. 186 da Carta estabelece os casos nos quais se cumpre a função social da terra. Tal ocorre ao se verificar o aproveitamento racional e adequado da terra, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, a preservação do meio ambiente, a observância das dispo-

sições que regulam as relações de trabalho e a preocupação com o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

São insuscetíveis de desapropriação para fins de Reforma Agrária: a pequena e a média propriedades rurais, desde que seu proprietário não possua outra propriedade rural (Lei 8.629/93); a propriedade produtiva (art. 185, da CF); o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico (Lei 8.629/93, art. 7º); a propriedade pública dos terrenos de marinha e seus acrescidos na orla oceânica e na faixa marginal dos rios federais; e a reserva à margem dos rios navegáveis (art. 26, da Lei 4504/64).

Insta ainda frisar que existem dois tipos de desapropriação por interesse social: o primeiro, de cunho genérico, regulamentado pela Lei 4132/62; e o segundo, específico para a Reforma Agrária, regulamentado especialmente pela Lei Complementar nº 76/93, e pelas Leis 8629/93 e 4504/64. Tal divisão se mostra importante devido, precipuamente, às peculiaridades que essa última forma de desapropriação apresenta; como o rito sumário, a competência privativa da União, a possibilidade de indenização da terra nua em títulos da dívida agrária e a imissão liminar na posse do terreno.

## **II - O Procedimento Desapropriatório**

O PROCEDIMENTO DESAPROPRIATÓRIO para fins de Reforma Agrária é dividido em três fases: a primeira delas, declaratória, ocorre no âmbito administrativo; a segunda, executória, tem lugar já no Judiciário; e a terceira, concernente à implementação dos planos de Reforma Agrária, ocorre também administrativamente, através da distribuição das propriedades expropriadas e do assentamento das famílias cadastradas.

A fase declaratória tem início na identificação do imóvel improdutivo pelo INCRA. Esta identificação se verifica tanto através do Sistema de Cadastro Rural, quanto pela indicação de particulares. Nesse momento, são marcantes as atuações de vários movimentos sociais, como o dos Sem-Terra e o dos sindicatos de trabalhadores rurais. Determinam-se como prioritárias para a desapropriação as zonas críticas ou sob tensão social (art. 15, Lei 4504/64).

<sup>1</sup> ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A desapropriação no direito agrário*. Ed. Atlas. São Paulo, 1992. pp.72/73.

<sup>2</sup> Cálculos efetuados pelo INCRA em 1996.

Identificadas as propriedades, o INCRA elabora planos de desapropriação, verificando as possibilidades e conveniências desta.

A fase executória tem início no ajuizamento da ação de desapropriação, na seção judiciária do local do imóvel (art. 18, § 4º, Lei 4505/64). Trata-se, no caso, de foro universal, competente para processar e julgar outras ações que versem acerca do terreno. A ação, sob pena de caducar o direito, deve ser ajuizada em dois anos, contados do Decreto desapropriatório do Presidente da República, que põe fim à fase declaratória.

Em nome da celeridade processual, o processo judicial apresenta prazos exíguos. O juiz, ao despachar a petição inicial, tem 48 horas para autorizar o depósito da indenização, a ser feito pelo INCRA em favor do expropriado. Após este, o juiz tem outras 48 horas para determinar a imissão do INCRA na posse da imóvel (art. 6, Lei Complementar nº 76/93).

Determinada a imissão, e não havendo dúvidas acerca do domínio, o proprietário poderá levantar até 80% da indenização depositada. Todavia, ocorrendo o levantamento, o INCRA efetuará o registro da propriedade em seu nome, não sendo mais possível a reaqusição do imóvel por ação reivindicatória (arts. 7º e 6º, § 2º, da Lei Complementar nº 76/93). Restará, dessa forma, apenas a possibilidade de ressarcimento por perdas e danos (art. 23, Estatuto da Terra e art. 21, da Lei Complementar nº 76/93).

Os argumentos de defesa do proprietário restringir-se-ão ao preço do imóvel e a vício porventura existente no procedimento desapropriatório (art. 9º, DL 554/69). Ademais, será na contestação que aqueles parcialmente desapropriados poderão pedir a desapropriação da área remanescente. Tal ocorre na hipótese desta área ter ficado reduzida a superfície inferior à da pequena propriedade rural, ou quando, sendo menos valorizada que aquela já desapropriada, tiver ainda substancialmente prejudicadas as suas condições de exploração econômica.

Vale dizer que o caráter sumário do processo enseja, com certa frequência, a interposição de mandados de segurança impetrados junto ao STF, contra ato do Presidente da República, consistente na decretação de determinada área como suscetível de desapropriação. Esses mandados visam a anular tal decreto, de forma a impedir a vistoria do imóvel pelo Incra, o ajuizamento de ação expropriatória ou a imissão liminar na posse.

No que toca à implementação efetiva do programa de Reforma Agrária, concernente à terceira fase do processo de desapropriação, ela se inicia com a imissão do Incra na posse do terreno.

A escolha dos beneficiários ocorrerá por cadastramento junto a esse órgão, onde se procurará

classificar, identificar e agrupar os imóveis pertencentes a um único proprietário (art. 46, § 3º, Estatuto da Terra). Esses cadastros deverão ser atualizados a cada cinco anos (art. 46, § 4º, Estatuto da Terra).

De acordo com os arts. 19 e 20 da Lei 8629/93, o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos observada a seguinte ordem preferencial: ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel; aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; e aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o seu sustento e o de sua família.

Na ordem de preferência terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se propõem a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, o proprietário rural, salvo nas hipóteses acima delineadas; o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal; o que se ache investido de atribuição parafiscal; e aquele que já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de Reforma Agrária.

A distribuição de terras às famílias se efetiva preferencialmente pela concessão de uso, ou, em segundo plano, pela entrega de títulos de domínio, inegociáveis por 10 anos (art. 21, Lei 8629/93).

Os beneficiários ficam obrigados a cultivar a terra, por um prazo mínimo de 10 anos, sob pena de ser resolvido o contrato (art. 22, Lei 8629/93). Tal imposição ocorre a fim de que se cumpra a finalidade social da desapropriação para Reforma Agrária.

No tocante ao assentamento, ele se efetiva pela atuação da Diretoria de Assentamento do INCRA, num prazo máximo de três anos do registro de propriedade realizado pelo expropriante (art. 16, Lei 8629/93).

Existem vários assentamentos próximos a Brasília, como o de Santa Helena, o de Dois Irmãos, o de Buriti, e o denominado Assentamento Cigano, a 70 quilômetros de Brasília, já em Goiás.

Em 1995, foram assentadas 42 mil famílias. A previsão para 1996 foi de 60 mil e para este ano, de 80 mil famílias. Foi o Centro-Oeste que alcançou a maior área desapropriada, num total de 1.052.902,31 hectares. Logo após, veio o Nordeste, com 997.706,78 hectares. Em terceiro lugar, ficou o Norte, com 786.707,55 hectares expropriados. Tendo o Sudeste

apenas 81.051,83; e o Sul, 61.915,5 hectares desapropriados<sup>3</sup>.

São concedidos basicamente quatro créditos aos agricultores. Num primeiro momento, um referente à alimentação, correspondente a R\$270,00 e outro referente a fomentos, computado em R\$670,00. Posteriormente, de forma parcelada, são concedidos R\$2.000,00 a título de habitação, e R\$10.000,00 para investimentos e custeio<sup>4</sup>.

Instaura-se ainda uma política de convênios, com o fim de fornecer assistência técnica, monitoramento e infra-estrutura básica aos assentamentos, além de condições para a comercialização de produtos.

### III - Algumas Críticas

A REFORMA AGRÁRIA, ainda que inserida em um processo evolutivo, de forma a melhor se adequar às demandas sociais, vem sofrendo críticas severas. A primeira delas diz respeito ao processo de escolha das terras a serem desapropriadas e ao alto valor normalmente pago por elas.

A despeito do cadastramento efetuado pelo Incra, essa escolha é matizada por critérios políticos. A eclosão de conflitos entre latifundiários e agricultores é utilizada, muitas vezes, como forma de pressionar o governo de modo a beneficiar os grandes proprietários de terras. A urgência em solucionar a questão acaba por implicar a supervalorização das terras, pagando-se por elas preço que não alcançariam no mercado.

Um segundo problema refere-se ao abandono pelos colonos das terras expropriadas. Um dos principais motivos do êxodo consiste na inexistência de recursos para uma completa efetivação dos planos de implementação da reforma, formulados pelo Incra. Dessa forma, a falta de amparo técnico-estrutural leva usualmente ao fracasso no cultivo das terras.

A ausência de acompanhamento daqueles beneficiados pela desapropriação torna o problema ainda mais grave devido ao fato de que muitos deles, colocados pela lei em ordem preferencial no recebimento das terras, não são agricultores, mas indivíduos pertencentes a outros setores sociais, não acostumados ao trabalho no campo.

Outra razão do abandono se encontra na dificuldade em tornar produtivas as terras inférteis. Os assentamentos realizados pelo Incra devem ser efetuados em terras economicamente úteis e, de preferência, na região na qual habitam os trabalhadores rurais ( art. 17, Lei 8629/93). Esse preceito legal não é, contudo,

literalmente obedecido. A consequência é a revenda, por preços módicos, das porções de terra percebidas.

Ainda no que toca à política governamental, há quem tenha levantado a tese de que a reforma, processada de modo tímido e residual, acaba por enfraquecer movimentos sociais como o dos Sem Terra, sem atingir maiores metas. A reforma estaria sendo implementada com o escopo único de amortecer os embates sociais, impedindo mudanças mais profundas.

É preciso ressaltar, todavia, que a implementação da reforma em desacordo com os ditames legais levaria inexoravelmente a abusos. A lei estabelece uma série de critérios para a seleção das terras passíveis de desapropriação, assim como para o cadastramento dos possíveis beneficiários, procurando melhor adequar o processo às demandas sociais.

Quanto à seleção de terras, não seria plausível, por exemplo, a expropriação daquelas produtivas. A legislação atualmente em vigor ressaltou a importância da produtividade da terra, na medida em que vedou a desapropriação de quaisquer terras, mesmo que de grande extensão, quando alcançarem os índices mínimos de produtividade exigidos para cada região e produto. Vale frisar que, embora a identificação dessas terras ocorra com o auxílio de movimentos sociais atuantes no setor, a última palavra deve ser proferida pelo Incra, após a vistoria do terreno.

No tangente aos beneficiários, estipula a lei uma ordem de preferência, na qual se coloca os trabalhadores rurais em primeiro plano. A determinação dos beneficiários é realizada pelo Incra após o cadastramento dos interessados. Essa ordem legalmente firmada, contudo, é desrespeitada por ocasião das invasões de propriedade pelos Sem Terra. A preterição dos regularmente cadastrados, entretanto, poderia ser legitimada pelo argumento de que é o movimento dos Sem Terra o principal responsável pelo impulso da política governamental relativa à Reforma Agrária.

As manifestações sociais mostram-se imprescindíveis, já que impedem a estagnação da reforma, ao explicitarem sua importância e urgência. Por outro lado, os limites impostos pela lei permitem, caso corretamente aplicados, a realização racional da reforma, no sentido de uma distribuição fundiária mais justa. O processo de reforma, ainda que carente de uma celeridade capaz de atender às demandas sociais, não pode ser efetivado em detrimento da segurança jurídica inerente ao Estado de Direito. Uma segurança que deve primar pela Justiça.

<sup>3</sup> Dados fornecidos pelo INCRA em 1996.

<sup>4</sup> Dados fornecidos pelo INCRA em 1996.