



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E
COMUNICAÇÃO NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

A LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL:

UMA ANÁLISE DO PAPEL DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST)

ORIENTANDA: VITÓRIA XAVIER BARBOSA

ORIENTADORA: PROF^a DRA. FERNANDA DA SILVA BORGES

GOIÂNIA-GO

2023

VITÓRIA XAVIER BARBOSA

A LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL:

UMA ANÁLISE DO PAPEL DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST)

Monografia Jurídica apresentada à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Prof^a Orientadora: Dra. Fernanda da Silva Borges

GOIÂNIA-GO
2023

VITÓRIA XAVIER BARBOSA

A LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL:

UMA ANÁLISE DO PAPEL DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST)

Data da Defesa: 30 de novembro de 2023

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^a. Dra. Fernanda da Silva Borges Nota

Examinador Convidado: Prof.: Dr. Frederico Alves da Silva Nota

Agradeço a todos que tornaram essa trilha tão bonita quanto o ponto de chegada.

EPÍGRAFE

A terra ainda é sinônimo de vida, apesar de tanta matança ter havido em seu nome. É a vida não só porque oferece frutos que matam a fome, mas porque purifica o ar que se respira e a água que se bebe. Fosse pouco, dá ainda o sentido de viver humano, sua referência, sua história, sua utopia e seu sonho (Carlos Frederico Marés de Souza Filho).

RESUMO

A presente pesquisa analisou a relevância da Reforma Agrária no contexto brasileiro, abordando as complexidades inerentes ao processo de sua implementação, bem como os impactos econômicos e sociais decorrentes das políticas agrárias relacionadas. Para isso foi feita uma análise histórica da problemática relacionada às terras no Brasil. Além disso, buscou-se enfatizar o papel desempenhado por movimentos sociais, com destaque, para o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), no âmbito da efetivação dessas políticas agrárias. Para tanto, empregou-se o método dedutivo com abordagem qualitativa, adotando a tipologia de pesquisa descritiva. O embasamento teórico se baseou na pesquisa bibliográfica, na análise de decisões judiciais e na exploração do ordenamento jurídico brasileiro, constituindo as principais fontes de dados para a análise e contextualização do campo de estudo. Assim, foi possível constatar que as lutas visando à democratização do acesso à terra e as injustiças históricas enfrentadas pelos trabalhadores rurais resultaram em importantes conquistas no âmbito da Reforma Agrária, mas que ainda há mudanças a serem feitas. Tais conquistas foram direcionadas a melhorar as condições de trabalho, melhores recursos e infraestrutura para o desenvolvimento da agricultura familiar, aumento do emprego, mais segurança alimentar, dentre outros. Porém, ainda são necessários avanços legais de regulamentação e redistribuição de grandes latifúndios que restam no país, pois ainda há bastante espaço – e necessidade – para avanço.

Palavras-chave: Reforma Agrária. MST. Movimentos Sociais. Conflitos de Posse de Terras.

ABSTRACT

The present research analyzed the relevance of Agrarian Reform in the Brazilian context, addressing the inherent complexities of its implementation process, as well as the economic and social impacts resulting from related agrarian policies. To do so, a historical analysis of land-related issues in Brazil was conducted. Furthermore, an emphasis was placed on the role played by social movements, with a highlight on the Landless Workers Movement (MST), in the effective implementation of these agrarian policies. The deductive method with a qualitative approach was employed, adopting a descriptive research typology. The theoretical framework was based on bibliographic research, analysis of judicial decisions, and exploration of the Brazilian legal system, serving as the primary sources of data for the analysis and contextualization of the field of study. Thus, it was possible to observe that the struggles for democratizing land access and the historical injustices faced by rural workers have resulted in significant achievements in the context of Agrarian Reform, but there are still changes to be made. These achievements were aimed at improving working conditions, providing better resources and infrastructure for the development of family farming, increasing employment, enhancing food security, among others. However, there is still a need for legal advances in the regulation and redistribution of large landholdings that remain in the country, as there is still plenty of room - and a necessity - for progress.

Keywords: Land Reform. Landless Workers' Movement. Social Movements. Land Ownership Conflicts.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1 ASPECTOS HISTÓRICOS ACERCA DA FORMAÇÃO DO LATIFÚNDIO NO BRASIL

1.1 DO BRASIL COLÔNIA AO BRASIL IMPÉRIO

1.1.1. Lei de Terras

1.2 BRASIL REPÚBLICA

1.2.1. Estatuto da Terra

1.3 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO GOVERNO BOLSONARO

2 DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA

2.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

2.2. OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

3 O MST E A LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

3.1 GÊNESE HISTÓRICA DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA

3.2 DA PRÁXIS POLÍTICA E PROCESSOS DE ATUAÇÃO DO MST

3.2.1 O direito à resistência na democracia constitucional

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

A questão agrária no Brasil é um tema profundamente enraizado na história e na estrutura socioeconômica do país. Ao longo dos séculos, o Brasil testemunhou a formação e a consolidação de um sistema latifundiário, caracterizado pela concentração de terras em mãos de poucos proprietários. Esta realidade, que remonta ao período colonial, persiste até os dias de hoje, representando um dos maiores desafios enfrentados pela nação em sua busca por justiça social, equidade e desenvolvimento sustentável. A partir dessa desigual concentração de terras, o desequilíbrio econômico e social foi instaurado no Brasil, e assim reflete até hoje, sendo capaz de moldar profundamente, ainda no século XXI, as dinâmicas sociais e econômicas do país.

Neste sentido, a presente pesquisa almeja, através de análises dedutivas da bibliografia disponível, avaliar os aspectos atuais da situação agrária no Brasil, atravessando o histórico legal e social das suas terras, e conseqüentemente da formação dos latifúndios, a fim de melhor compreender a demanda pela Reforma Agrária no país e o papel do Movimento Social dos Trabalhadores sem Terra (MST) em torno desta luta.

Esse aspecto de má distribuição das terras causou significativas implicações na sociedade brasileira, contribuindo para a perpetuação da pobreza, do desemprego rural e da desigualdade social. Além disso, a exploração excessiva dos recursos naturais em latifúndios muitas vezes resulta em danos ambientais graves, como desmatamento e degradação do solo. Neste contexto, a necessidade da Reforma Agrária no país é explicada exatamente pelo elevado índice de concentração de terras nas mãos de poucos, sem que estejam cumprindo a sua função social (MARQUES, 2015).

Por esse motivo, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) surge como uma força central na luta pela reforma agrária no Brasil, e assume uma tarefa histórica, a da luta pela terra (MEDEIROS, 2017). Fundado em 1984, o MST se destacou como uma das organizações sociais mais proeminentes e influentes do país – e do mundo. Sua principal missão é buscar a redistribuição de terras ociosas, promover a justiça social e econômica e transformar as relações de produção no campo. Para suas ações, adota uma abordagem de atuação direta, realizando ocupações de terras improdutivas e pressionando o governo a implementar políticas de reforma agrária mais eficazes.

Ao longo de sua história, o movimento tem alcançado sucessos notáveis, como a criação de assentamentos rurais onde famílias sem-terra podem viver e cultivar a terra de maneira digna. Além disso, tem desempenhado um papel fundamental na conscientização e

mobilização dos trabalhadores rurais, empoderando comunidades marginalizadas para reivindicar seus direitos e participar ativamente no processo de reforma agrária.

No entanto, o MST também enfrentou desafios consideráveis, incluindo resistência por parte de proprietários de terras e pressões políticas pela bancada neoliberal e agropecuária que ainda domina o país. Esses obstáculos não diminuíram sua determinação, mas ressaltam a complexidade da luta pela Reforma Agrária no Brasil.

Este estudo busca analisar de forma abrangente a formação histórica do latifúndio, a importância da Reforma Agrária como instrumento de desenvolvimento socioeconômico e, crucialmente, o papel do MST como agente de transformação nesse cenário. Serão exploradas suas táticas, conquistas e desafios ao longo das décadas, a fim de oferecer uma visão detalhada das dinâmicas agrárias no Brasil. Ao fazê-lo, há esperança de contribuir para um entendimento mais profundo das questões relacionadas à terra, justiça social e sustentabilidade no país.

1 ASPECTOS HISTÓRICOS ACERCA DA FORMAÇÃO DO LATIFÚNDIO NO BRASIL

Para uma compreensão mais abrangente da Reforma Agrária no Brasil e da necessidade de ação por parte de movimentos sociais, como o MST, em suas reivindicações, é fundamental examinar a raiz do problema das terras no país. Isso inclui analisar a formação dos latifúndios desde o Período Colonial e seu tratamento jurídico ao longo da história, uma vez que as repercussões negativas desse processo continuam a afetar a sociedade até os dias de hoje.

Para abordagem contextual-histórica, o conceito é relevante em sua forma política: “O termo latifúndio, de origem latina, era usado na Roma Antiga para referir-se às extensões de terra controladas pela aristocracia, e passou a ser utilizado para designar grandes propriedades de terra em geral” (MEDEIROS, 2012, p.445).

Portanto, compreender a disseminação dos latifúndios e a maneira como a legislação e a política lidaram com eles ao longo dos anos é crucial para identificar a origem dos movimentos sociais ligados à questão agrária, assim como para entender o processo de distribuição de terras para indivíduos particulares no Brasil.

1.1 DO BRASIL COLÔNIA AO BRASIL IMPÉRIO

O processo de formação do latifúndio no Brasil tem suas origens no início do período colonial do país. Para MARQUES (2015), o marco do começo da história se dá pontualmente com a assinatura do Tratado de Tordesilhas, em 1494.

O Tratado “dividia” o país em uma linha vertical imaginária, que determinava a propriedade do lado direito para Portugal, e do esquerdo para a Espanha. Sobre a relevância jurídica do Tratado de Tordesilhas e a autoridade incontestável da Igreja Católica na época:

Esse documento merece ser encarado por sua importância jurídica na formação do sistema fundiário brasileiro, na medida em que, sendo o Brasil descoberto por Pedro Álvares Cabral, de Portugal, adquiriu este o domínio sobre as terras, embora o seu apossamento tenha sido apenas simbólico. O direito de propriedade decorreu de um Tratado, cuja validade jurídica passara pela homologação do Papa Júlio II, através da *Bula Ea quae* (MARQUES, 2015, p.51)

Neste ponto iniciou-se efetivamente o processo de colonização, quando a Coroa Portuguesa imcubiu a Martin Afonso de Sousa, em 1531, a tarefa que o fez ser considerado como o primeiro colonizador do Brasil, dando início ao instituto das sesmarias, que já existia no contexto legislativo português (com outro sentido). Em Portugal, as terras distribuídas

pelo sistema sesmarial já haviam sido aproveitadas e lavradas, enquanto aqui ainda conservavam sua forma natural. Outro ponto de distinção era a natureza jurídica, já que enquanto lá eram consideradas um confisco, aqui guardavam perfeita harmonia com o instituto da enfiteuse, pois era transferida apenas a posse dos territórios, indo ao encontro da legislação vigente na época.

Para que pudesse ceder terras às pessoas que viessem para cá viver e povoar, o rei Dom João III concedeu a Martin Afonso de Sousa o título de Governador-Geral. Os poderes a ele outorgados:

Permitiam-lhe conceder terras às pessoas que consigo viessem e quisessem aqui viver e povoar, inclusive com efeito de transmissão causa mortis. Mas era inserida uma cláusula, nas respectivas cartas de sesmarias, segundo a qual as terras concedidas poderiam ser retomadas e dadas a outras pessoas, caso os concessionários não as aproveitassem no prazo de dois anos (MARQUES, 2015, p.53)

É provável que a adoção do instituto para o novo território tenha decorrido da ausência de outro instrumento jurídico disponível na época. Além disso, se tornou presente a ocupação de sua vasta extensão territorial com o objetivo de salvaguardá-la de possíveis incursões por parte de potências estrangeiras, como posteriormente se materializaria com as investidas francesas e holandesas.

No século XVI, inicia o monopólio das terras no Brasil. Assim, o território português foi dividido em quinze extensões de terra, que foram doadas pelo Rei Dom João III a nobres de sua confiança, tornando propriedades de fidalgos portugueses. Os capitães donatários (os donos das capitanias) detinham apenas 20% do território de suas capitanias, tendo de distribuir os outros 80% através das sesmarias.

Para o sesmeiro, era obrigação “colonizar a terra, ter nela a sua morada habitual e cultura permanente, demarcar os limites das respectivas áreas, submetendo-se a posterior confirmação e, ainda, pagar os tributos exigidos na época” (MARQUES, 2015, p.53). E, como dito anteriormente, o descumprimento de suas atribuições gerava a perda da terra e a consequente transferência de posse para outro sesmeiro. O principal enfoque era em ocupar o máximo possível do território português no Brasil, para evitar invasões das potências estrangeiras.

Para sustentar a massiva exploração das enormes extensões de terra disponibilizadas, nasceu o período escravista brasileiro, quando a mão de obra da população nativa e dos negros trazidos da África começou a ser utilizada para fins de viabilizar a exploração mais barata dessas terras. Com ações de cooptação e repressão,

os portugueses conseguiram subordinar essa população ao seu modo de produção, às suas leis e à sua cultura.

A influência da exploração de bens e de trabalho para o processo de colonização portuguesa no Brasil foi definida pela exploração, desta forma:

A formação colonial no Brasil foi marcada economicamente por fortes interesses dos “[...] mercadores de escravos, de açúcar, de ouro; politicamente, ao absolutismo reinol e ao mandonismo rural, que engendrou um estilo de conveniência patriarcal e estamental entre os poderosos, escravista ou dependente entre os subalternos (emi, 2003, p. 25).

Nesse sentido, entende-se que a estrutura fundiária brasileira formou-se a partir daí, e esses latifúndios permanecem até os dias atuais, mesmo que com diferentes configurações. Além disso, fica evidente que no início do desenvolvimento do Brasil, o tráfico, o monopólio e a exploração de pessoas foram forças motrizes para o processo de expropriação do território brasileiro.

De acordo com MARQUES (2015), as concessões de terras eram feitas a pessoas social, política e economicamente privilegiadas que comumente deixavam de explorar a terra nas condições estabelecidas ou descumpriam as obrigações assumidas, limitando-se ao pagamento dos tributos, o que ia de encontro ao objetivo inicial da distribuição. Por outro lado, muitos trabalhadores vindos de Portugal, com a esperança de obterem um pedaço de terra, acabavam por ocupar algumas dessas sesmarias não aproveitadas, ou mesmo invadindo terras não concedidas, gerando pequenas posses. Essas pequenas posses foram responsáveis pelo abastecimento interno na época, e contribuíram fortemente para a formação das pequenas posses, chamadas de “minifúndios”.

A respeito do fim regime sesmarial:

Ao cabo dessas considerações históricas, pode-se avaliar que o emprego do instituto das sesmarias, no Brasil, foi maléfico e benéfico a um só tempo. Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclamam reformulação consistente e séria. Benéfico porque, a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do país, que se consolidou com dimensões continentais (MARQUES, 2015, p. 54).

Com todos os seus pontos positivos e negativos, o regime vigorou até o dia 17 de julho de 1822, poucos meses antes da proclamação da independência política brasileira, quando foi definitivamente extinto.

1.1.1 Lei de Terras

A situação insustentável provocada pelo regime das sesmarias perdurou pelos próximos 28 anos, com grandes áreas de terras improdutivas, hiper concentração de renda, crescente quadro de desigualdade e exploração sociais, regionais e econômicas, dentre outras, já que o país ficou órfão de qualquer regulamentação sobre terras, até que em 18 de setembro de 1850 foi editada a Lei de Terras, a Lei nº 601, considerada um marco na legislação agrária brasileira.

Neste período de quase trinta anos, houve uma ocupação desordenada no vasto território brasileiro, causando o apossamento indiscriminado de áreas maiores ou menores, a depender das condições de cada um, sem qualquer impedimento, o que culminou em um quadro de propriedade e posse que variava entre proprietários legítimos, possuidores de terras originárias que não receberam confirmação devido ao descumprimento de obrigações assumidas, possuidores sem nenhum título hábil e terras devolutas.

A Lei de Terras funciona como uma transição entre um sistema em que a terra deixa de ser mero domínio da Coroa e título de prestígio para passar a algo parecido com o conceito de mercadoria. A Lei nº 601 não representou, então, a democratização da terra brasileira, mas o seu cerceamento pelo estabelecimento do sistema de propriedade em evolução, exclusivista mercantil.

A chamada “Lei de Terras” foi votada pela Assembleia Geral e sancionada pelo Imperador, e seus objetivos eram, dentre outros:

“(1) proibir a investidura de qualquer súdito, ou estrangeiro, no domínio de terras devolutas, excetuando-se os casos de compra e venda; (2) outorgar títulos de domínio aos detentores de sesmarias não confirmadas; (3) outorgar títulos de domínio a portadores de quaisquer outros tipos de concessões de terras feitas na forma da lei então vigorante, uma vez comprovado o cumprimento das obrigações assumidas nos respectivos instrumentos; e (4) assegurar a aquisição do domínio de terras devolutas através da legitimação de posse, desde que fosse mansa e pacífica, anterior e até a vigência da lei” (MARQUES, 2015, p. 55).

No que concerne ao primeiro ponto, a mencionada Lei estabelecia que a aquisição de terras devolutas somente seria viabilizada mediante o processo de compra e venda. Tal disposição, de forma direta e indireta, favorecia os grandes proprietários de terras, conhecidos como latifundiários, visto que detinham o controle do poder econômico, que constituía, essencialmente, o único critério legal e político para a aquisição de propriedades rurais. Além disso, um dos objetivos da referida legislação era a demarcação clara entre a propriedade de domínio público e a de caráter privado, além de promover alternativas ao sistema de trabalho escravo, por meio da promoção da imigração.

Outra consequência social muito relevante da Lei de Terras foi exposta pelo próprio MST, no caderno de formação nº 33:

A principal consequência social da Lei das Terras de 1850 é que manteve os pobres e os negros na condição de sem-terra e, por outro lado, legalizou, agora como propriedade privada, as grandes extensões de terra, na forma de latifúndio. Todos os antigos concessionários da coroa, com a vigência da Lei de Terras, corriam aos cartórios ou às casas paroquiais que mantinham registros, pagavam certa quantia pela terra e legalizavam suas posses. Assim, imensas áreas de terras, antes de propriedade comunal indígena, depois apropriada pela Coroa, agora eram finalmente privatizadas nas mãos de grandes senhores que se transformaram em amigos da Coroa, em senhores das terras, em latifundiários (MST. 2006, p.19)

Em resumo, o apossamento das terras públicas continuou após a Lei de Terras, sem demarcação das terras devolutas e conseqüente desvalorização destas. Sendo assim, a solução pensada pelo Governo Imperial foi ineficiente, sendo os mencionados objetivos continuados pelos Estados federados brasileiros após a proclamação da República.

1.2 BRASIL REPÚBLICA

O período republicano brasileiro se inicia em 1889, quando ocorreu a maior parte da judicialização a respeito das questões agrárias.

Assim, vários projetos foram elaborados numa tentativa de reformularem a Lei de Terras, a exemplo do Decreto 451-B de 31 de maio de 1890, que estabelecia o Registro e Transmissão de Imóveis pelo Registro Torrens.

Segundo JONES (1997, p. 148) “ele visava evitar o avanço das posses sobre terras devolutas, bem como a continuidade, sem regularização nem legitimação, de terras possuídas antes da Lei de Terras”, sendo facultativo e concomitante ao registro imobiliário comum. Para o autor, os objetivos desta legislação eram

Em primeiro lugar, disciplinar e regularizar as terras em poder dos particulares, buscando minimizar, desta forma, e pela via jurídica, da garantia do registro, os conflitos que se agudizavam entre grandes fazendeiros e, entre estes, pequenos sítiantes e o Estado. Em segundo lugar, buscava o governo, pela via indireta do registro das terras em domínio privado, proceder à discriminação ou o controle do acesso às terras públicas, devolutas – por exclusão daquelas (JONES, 1997, p. 152)

Ou seja, foi uma falha tentativa de, novamente através da via administrativa, solucionar a desorganização fundiária que se implantou.

Posteriormente, para rever as disposições da Lei 601/1850, instituiu-se o Decreto 10.105 de 05.03.1913, que revia as disposições da Lei de Terras, aprovando o novo regulamento de terras devolutas da União, definindo o que sejam as terras devolutas, alterando os critérios de registros e os procedimentos de legitimação e revalidação das posses e concessões. Ele proibia as aquisições de terras devolutas por outro título que não

fosse o da compra, à exceção das terras limítrofes de fronteiras, as quais poderiam ser “concedidas gratuitamente”. Ainda, estabelecia o prazo quatro anos para que as posses fossem legitimadas ou revalidadas, e de três anos para que a posse ou concessão da terra fosse declarada.

Entretanto, como afirma JONES (1997, p.186), muitas certidões foram utilizadas para gerar títulos de propriedade, em “afrenta à legislação, gerando, portanto, junto com a grilagem especializada e com a simples fraude, uma verdadeira indústria de titulação”.

O Decreto 10.105/1913 foi suspenso pelo Decreto nº 11.485 de 10.02.1915 até que se organizasse a Lei de Terras, que deveria ser submetida ao voto do Congresso Nacional o que só veio ocorrer em 1946, através do Decreto-Lei 9.760 de 05.09.1946, vindo este a dispor acerca dos bens imóveis da União. Neste período de trinta e um anos, o Governo Federal se retira das discussões e disputas pelas terras devolutas, o que então denominou-se “Império do Latifúndio”.

Segundo JONES (1997, p. 190), “este fato facilitou o avanço da legitimação formal da ação privilegiada sobre a apropriação e alienação de terras devolutas, especialmente no que se referia ao acesso às terras no âmbito dos Estados da Federação”.

Apesar de o primeiro Código Civil brasileiro ter entrado em vigor somente em 1916, seu embrião já havia sido elaborado no final do século XIX, sofrendo uma notável influência do código civil francês. Esse código, caracterizado por uma orientação marcadamente ultraliberal, estabeleceu os fundamentos do patrimônio jurídico privado, ancorando-se nos princípios da família, da propriedade privada e da autonomia da vontade (BARACHO e MUNIZ, 2015).

Dessa maneira, o mencionado código forneceu uma definição genérica de bens públicos e particulares e abordou uma variedade de questões relacionadas à posse e à propriedade. Nesse contexto, procedeu à definição de conceitos relevantes, previu mecanismos de proteção dos direitos tanto dos posseiros quanto dos proprietários, estabeleceu diretrizes para a indenização por benfeitorias e também estipulou critérios com vistas a restringir o acesso de particulares às obras sob jurisdição da União, conhecidas como terras devolutas.

No tocante às limitações impostas ao exercício do direito de propriedade, estas versavam sobre o usucapião e a desapropriação por utilidade pública, o que, conforme VAZ (1992), revelaram o tipo de comportamento do Estado nos primeiros anos da República.

Não se exigia, pois, nenhum dever do proprietário e tampouco as condições sociais lhe impunham explorar economicamente seus domínios, posto que suas propriedades estavam legalmente garantidas e possuíam valor intrínseco, prescindindo, durante muito

tempo, de qualquer tipo de exploração produtiva, para que lhes fosse reconhecido valor econômico ou questionada a legitimidade de sua titularidade (VAZ, 1992).

Ademais, o Código Civil também assegurou meios para o proprietário defender sua propriedade contra eventuais investidas, considerando-a um direito real de natureza absoluta (*erga omnes*), exclusivo e perene, sujeito apenas às limitações estabelecidas por lei, tais como restrições, servidões e desapropriação. Portanto, ao definir conceitos, especialmente no que tange ao direito e ao exercício da posse e da propriedade, não condicionou o uso destes direitos por seus detentores a qualquer função social.

Destarte, referindo-se às posses e propriedades particulares, não estabeleceu a legislação civilista de 1916 matéria específica sobre as terras devolutas da União e, somente em 1946, através do já citado Decreto-lei nº 9.760 de 1946 é que se obteve uma legislação específica e expressa no tocante aos bens imóveis da União, relativamente à sua identificação, discriminação administrativa e judicial, utilização, alienação, e legitimação de posse de terras devolutas dentre outros parâmetros lá estabelecidos.

Os princípios a respeito da propriedade permaneceram inalterados até a Constituição de 1934 que, sob influência da Constituição de Weimar de 1919, ainda que mantendo a forma liberal do Código Civil de 1916, trouxe pela primeira vez as expressões “utilidade pública” e “interesse social” se referindo ao direito de propriedade, em seu artigo 113, inc. 17:

É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (BRASIL, 1934).

Apesar da breve menção na Constituição de 1934, a função social da propriedade privada só apareceu explicitamente como um dos princípios base da ordem econômica e social na Carta Constitucional de 1967 que, em seu art. 157 disse “A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III- função social”. Porém, como não ocorreu uma redefinição da estrutura agrária, a concentração da propriedade de terras permaneceu aumentando de forma profundamente danosa à sociedade brasileira.

Somente com a Constituição Federal de 1946, condicionou-se o uso da propriedade ao bem estar social, competindo à lei a faculdade da promoção da justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. As desapropriações de terras para fins

sociais, destarte, se configuraram inviáveis economicamente em razão das indenizações prévias em dinheiro ao proprietário. Ou seja, desperte as tentativas de solução, o problema ainda persistiu, com pouquíssimos avanços em todo esse período.

1.2.1 Estatuto da Terra

Além da já mencionada criação da Lei de Terras ser um dos grandes marcos do nascimento do Direito Agrário no Brasil, pode-se afirmar que a Emenda Constitucional nº 10/64 institucionalizou o Direito Agrário no Brasil (MARTINS, 2015).

Esta lei fora publicada no dia 10.11.64, e conferiu autonomia legislativa ao Direito Agrário. Com ela, foi inserido o Direito Agrário no rol das matérias cuja competência para legislar é exclusiva da União. Essa competência atualmente está prevista no art. 22, inc. I, da Constituição Federal. Com isso, dias depois, em 30.11.1964, foi promulgado o Estatuto da Terra, um enorme marco legislativo que regula o uso, ocupações e relações fundiárias no Brasil (MARTINS, 2015)

Somente em 1964, ao dispor sobre a função social da propriedade, o Estatuto da Terra veio assegurar, pela via legal, a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista naquela lei. Estabeleceu, como dever do Poder Público, zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social.

Principalmente, seus objetivos eram atingir 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:

Rompendo o vetusto liberalismo econômico que se implantou no regime das terras rurais no Brasil, a Lei n. 4.504, de 30-11-1964, ditou o conjunto de medidas que visa a promover a melhor distribuição de terra. Introduziram-se modificações do regime de posse e uso da terra rural, contrárias àquela política liberal, a fim de atender-se aos princípios de Justiça Social e ao aumento da produtividade (OPITZ, 2016, p. 35).

Conforme disposição da própria Lei, em seu art. 1º, isso seria feito através da Reforma Agrária, além do desenvolvimento do meio rural através de políticas agrícolas, e regulação das relações jurídicas, sociais e econômicas relacionadas à propriedade rural, seu domínio e uso. Buscava organizar o sistema rural do país. Sendo assim, o Estatuto da Terra visava não apenas promover a Reforma Agrária, mas também incrementar as políticas agrícolas do país pelo desenvolvimento rural através de medidas de política agrícola.

Procurava-se, conforme mencionado, dar aplicabilidade à Reforma Agrária mediante os dispositivos constitucionais de 1946 no sentido de pôr em prática o processo de privatização - pela alienação - das terras devolutas.

Pode-se então afirmar que o Estatuto da Terra, neste sentido, não promoveu a Reforma Agrária que buscou alcançar, posto que a justa distribuição de terras e o acesso de todos aos meios de produção não se processaram, o que veio a agravar os conflitos no campo em razão da excludência social.

A Carta Constitucional de 1988 veio estabelecer a função social como condição de permanência e garantia dos direitos inerentes à propriedade por quem a possua (art. 5.º, XXII, XXIII, art. 170, I e III, art. 182, §2.º, e caputs do art. 182 e 186). No capítulo relativo aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, levantou-se, como direito fundamental, o direito à propriedade, determinando-se o atendimento desta à função social.

Igualmente, quanto às limitações ao direito de propriedade, a CF/88 previu o procedimento de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou interesse social, mediante prévia e justa indenização, incluindo, inclusive, no capítulo da Política Urbana e Fundiária e Reforma Agrária a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ao imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

Pode-se então afirmar que a ideia de propriedade foi concebida ao lado da ideia de função social, acarretando consequências jurídicas até então inexistentes (VAZ, 1992, p. 328), num aperfeiçoamento das Constituições anteriores que já consagravam a desapropriação de imóveis rurais ou urbanos, por necessidade ou utilidade pública e por interesse social.

1.3 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 AO GOVERNO BOLSONARO

A partir da década de 1980, em que o Brasil estava saindo do período de ditadura militar, houve maiores movimentos de lutas pela terra e congruente a isso, maiores formas de repressão estatal. Neste contexto foi criado o MST e surgiram diversos outros movimentos no mesmo seguimento fortalecidos pela criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o apoio da igreja católica.

O pacto que selou a fusão entre a burguesia e os proprietários de terras, com o aval do Estado brasileiro, manteve intacta a estrutura latifundista no campo, ao abdicar de qualquer possibilidade de realização da reforma agrária clássica. O resultado mais explícito deste pacto político é que chegamos ao século XXI como uma das nações mais

desiguais do planeta (CARTER, 2010).

O primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) foi elaborado em 1985, no governo do José Sarney. Neste ponto, a principal oposição à sua realização partiu dos ruralistas, com a criação da União Democrática Ruralista (UDR). Vinculados ao governo, influenciaram politicamente para a derrubada do presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e impediram que o PNRA fosse implantado. Neste princípio do século XXI, o principal opositor da reforma agrária foi o agronegócio, ao defender o acesso à terra sob o seu controle, “sem luta de classe e sem conflitos” (Bruno, 2008).

Nas eleições de 1994 e 1998, Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi eleito como Presidente da República, tendo realizado uma ampla política de assentamentos rurais. O governo seguia a lógica de que assentando somente as famílias acampadas, o problema agrário seria resolvido, pois defendia a tese de que não havia mais latifúndios no Brasil e quase não existiam famílias sem-terra (CARDOSO, 1991).

Porém,

[...] com os massacres de Corumbiara, no Estado de Rondônia, em 1995, e de Eldorado dos Carajás, no Estado do Pará, em 1996, e com o crescimento das ocupações de terra durante o seu primeiro mandato, que passou de vinte mil famílias em 1994, para setenta e seis mil famílias em 1998, o governo FHC viu a sua tese cair por terra (tentar formatar a citação com o art. Reforma agrária no governo Lula) (CARDOSO, 1991, p.10).

Assim, em seu segundo mandato, FHC teve de mudar de estratégia, e acabou por desenvolver uma política agrária extremamente repressora, criminalizando a luta pela terra e desenvolvendo uma política de mercantilização em torno dela. Deste modo, criou medidas provisórias que determinava o não assentamento das famílias que participassem das ocupações de terra, e outra que determinava a não vistoria das terras ocupadas por dois anos, quando ocupadas uma vez, e quatro anos quando ocupadas mais de uma vez.

Ainda implantou o Banco da Terra, uma política de crédito para compra de terras e criação de assentamentos. No segundo mandato do governo FHC, essa política cresceu em detrimento das desapropriações. Também destruiu a política de crédito especial para a reforma agrária, criada durante o governo Sarney, e a política de assistência técnica, prejudicando centenas de milhares de famílias assentadas, intensificando o empobrecimento. Ainda proscreeu a política de educação para os assentamentos, que fora criada a partir de um conjunto de ações do MST.

A eleição da primeira gestão do governo Lula (de 2003 a 2006) contou com o apoio do MST. Com isso, havia a perspectiva de um governo atuante nas práticas da reforma

agrária, pois esta também era uma promessa de Lula. Em 2003, membros do MST participaram, junto com um grupo de especialistas coordenado por Plínio de Arruda Sampaio, da elaboração do segundo PNRA (II PNRA), que tinha como princípio geral a “inclusão de uma significativa parcela da pirâmide social na economia agrária, regida por um novo marco de regulação dos mercados agrícolas, de sorte a garantir crescimento da renda, do emprego e da produção desse setor” (MDA/INCRA/II PNRA, 2003, p. 18). Os projetos coordenados tanto pelo José Sarney, quanto pelo Lula, ambos defensores históricos da reforma agrária nunca foram implantados.

Apesar de todas as advertências a respeito da primariedade do tema, a opção dos governos brasileiros para o campo, tem sido historicamente, inclusive nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), marcados pela internacionalização da economia frente o capitalismo mundializado e sob os auspícios do ideário neoliberal, o de manter a via da modernização técnica da agropecuária, com base no agronegócio, secundarizando o campesinato e a realização da reforma agrária.

Inclusive, embora o governo comemorasse sua política de reforma agrária, o MST não via esses dados com os mesmos olhos. Para o Movimento, o governo Lula foi melhor do que todo o período do governo FHC, porém do ponto de vista dos acordos firmados, o governo ficou aquém das expectativas dos trabalhadores rurais, em especial aqueles acampados por mais de três anos (FERNANDES, 2006).

A opção política do governo Lula de não fazer a reforma agrária através da desapropriação, e sim dar enfoque à regularização fundiária, gerou um problema para os movimentos camponeses que mais atuam nas ocupações de terra – um deles, sendo o MST, responsável por 63% das famílias em ocupações no período de 2000 a 2007. Neste período, das 583 mil famílias ocuparam terras no Brasil, 45 mil estavam organizadas no MST, conforme pesquisa realizada pelo DATALUTA, no ano de 2008. Infelizmente, a predominância da criação de assentamentos por meio da regularização fundiária fez com que o tempo de acampamento das famílias aumentasse consideravelmente. Sem conquistas, muitas famílias abandonaram os acampamentos, reduzindo a pressão contra o governo.

Não bastasse a ampliação da concentração fundiária, durante o governo de Jair Messias Bolsonaro (de 2019 a 2022), a criação de assentamentos rurais foi praticamente abandonada. Sua antecessora, a presidente Dilma Rousseff, quando em seu mandato, não possuía a Reforma Agrária como uma de suas prioridades. Tal fato é facilmente constatado ao analisar os números de assentamentos criados entre 2011 e 2016, que são os menores do século, sendo superados apenas pelos números do primeiro ano de Jair

Bolsonaro e pelos dados do curto mandato do ex-presidente Michel Temer, que se manteve no poder entre agosto de 2016 e dezembro de 2018, logo após o impeachment da Dilma Rousseff.

De acordo com o Incra, em 2019, observou-se uma substancial redução de 97,4% no número de assentamentos rurais, e essa tendência de baixas taxas manteve-se constante durante todo o período do governo Bolsonaro. Os assentamentos ficaram, em grande parte, negligenciados, levantando dúvidas sobre como essa questão será abordada sob a administração do Presidente Lula, eleito em 2022. Embora o Presidente tenha afirmado que a Reforma Agrária é uma de suas prioridades, como mencionado anteriormente, há uma preocupação de que esse compromisso possa, por vezes, ser relegado a segundo plano após o período eleitoral.

2 DA POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA E DA REFORMA AGRÁRIA

Na seção anterior, o exame no tocante à criação dos latifúndios, origem das propriedades e, posteriormente, do próprio Direito Agrário no Brasil, demonstrou a nocividade ocasionada pelo regime sesmarial empregado no processo de colonização do país. Seguramente, ele foi um dos responsáveis pela latifundização das terras brasileiras. Também foi ressaltado o período extralegal, de 28 anos, cuja ausência de leis reguladoras sobre formas aquisitivas de terras oportunizou não apenas a concentração de extensas áreas nas mãos de poucos, como a proliferação dos chamados “minifúndios”.

Mesmo a “Lei de Terras”, cuja pretensão era corrigir os problemas apontados, não foi capaz de sanar o problema. Nem sequer a mudança para o regime republicano, ao final do século XIX, alcançou a substancial correção da estrutura fundiária brasileira.

Além disso, caso não houvesse a “Carta de Punta del Este” e as recomendações nela inseridas, da qual o Brasil foi signatário, além de um certo grau de conscientização da opinião pública, provavelmente não haveria ainda hoje o Estatuto da Terra.

A par dessa omissão governamental, da crescente concentração de grandes extensões de terras improdutivas e suas diversas consequências, torna-se extremamente necessária a análise com enfoque jurídico-social sobre a questão da Reforma Agrária no Brasil.

Pela etimologia, “reformar” advém do latim *reformare* (*re* + *formare*), que significa atribuir nova forma, restaurar, corrigir, transformar. Portanto, a afirmação de que o Direito agrário possui um compromisso com a transformação explica-se por sua preocupação primordial com a reforma agrária, pautada na reformulação da estrutura fundiária.

Para fundamentar de maneira mais sólida uma análise relativa às políticas de Reforma Agrária no Brasil, considerando seus progressos e resultados ao longo do tempo, torna-se crucial abordar algumas questões essenciais relacionadas ao conteúdo e à natureza desse tema. Dada a prevalente falta de compreensão, a disseminação de concepções equivocadas e a tendência ao reducionismo histórico que frequentemente simplifica a discussão sobre a Reforma Agrária como um mero programa de redistribuição de terras, torna-se necessária uma explanação mais profunda sobre o assunto, que abranja seus princípios fundamentais e objetivos, baseados nas próprias disposições legais.

Apesar de a distribuição de terras e as medidas de amparo ao beneficiário estarem devidamente harmonizadas, o legislador brasileiro tratou de definir, de forma apartada, no próprio Estatuto da Terra, o que se deve entender por “Reforma Agrária” e por “Política

Agrícola”. Assim, no §1º do art. 1º está a definição de Reforma Agrária:

Considera-se Reforma Agrária 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 (BRASIL, 1964).

Além dessa definição, alguns estudiosos e especialistas adentram em questões adicionais, como:

A reforma agrária seria um conjunto de medidas administrativas e jurídicas levadas a efeito pelo poder público, visando à modificação e à regência de alguns institutos jurídicos, à revisão das diretrizes da administração ou à parcial reformulação das normas e medidas, com o objetivo precípua de sanear os vícios intrínsecos e extrínsecos do imóvel rural e de sua exploração, sem a derrogação dos princípios que asseguram a propriedade imóvel (STEFANINI, 1978, p.52).

Já por “Política Agrária”, ainda com base no Estatuto da Terra, em seu art. 1º, §2º, encontra-se a definição:

Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país (BRASIL, 1964).

Assim, constata-se que existe uma consistência notável entre as definições mais comuns relativas à modificação da estrutura agrária do país, com o objetivo de alcançar uma distribuição mais justa de terras e renda agrícola, levando em consideração continuamente a finalidade que o legislador estabeleceu de forma cuidadosa: a promoção dos princípios de justiça social e o aumento da produtividade.

Portanto, apesar da tendência à simplificação ao abordar o tema no senso comum, a busca na prática abrange uma gama muito mais ampla de questões, que incluem não apenas a distribuição igualitária de terras e a regularização fundiária, mas também a busca por uma verdadeira "reforma" no status quo que afeta toda a sociedade, especialmente os estratos marginalizados.

O escritor e sociólogo brasileiro José de Souza Martins explana de forma contenciosa a respeito dos porquês que englobam a dificuldade em dialogar-se sobre o tema, e associa o nascimento da questão agrária no Brasil como algo relacionado ao problema da escravidão e ainda define que esse tratamento reducionista é resultado de um equívoco de interpretação histórica:

[...] A má formação e a desinformação muito fortes nos dirigentes dos chamados

movimentos populares tende a operar uma lógica reducionista na interpretação histórica. Nessa perspectiva, os militantes “somam” tudo que é “a favor” e tudo “que é contra. A história se transforma numa “planície” sem descontinuidades e numa realidade sem contradições propriamente históricas, que não é, de fato, a unidade do diverso. Nessa perspectiva, a questão agrária que ainda não existia é concebida como mera questão imobiliária, confusão muito comum nos movimentos populares atuais. A grande questão histórica do país foi a questão do trabalho escravo e não primariamente a questão da terra. É nesse sentido que afirmo que para resolver a questão da escravidão e viabilizar a implantação do trabalho livre, a contradição tiver que ser deslocada e reformulada, transformando-se, assim, em questão agrária. É assim que nasce a questão agrária no país. (MARTINS, 2004. p.7)

Sendo assim, o que atualmente é tido como questão agrária é referente a um problema social que inclui também os trabalhadores rurais, àqueles em condições análogas à escravidão, a ausência de incentivo e políticas públicas para a agricultura familiar, a violência contra a mulher no campo, as altas taxas de analfabetismo no meio rural, dentre inúmeras outras variantes do problema, decorrentes principalmente de falta de incentivo, designação de verbas e políticas públicas aplicadas ao meio rural familiar.

No entanto, é imperativo destacar que a presença do problema fundiário ainda é uma preocupação central no contexto da agenda reformista. A distribuição desigual de terras continua sendo um tema de grande relevância dentro da problemática agrária, afetando um número substancial de pessoas. Portanto, o equívoco reside na tendência ao reducionismo nas discussões e nas políticas públicas associadas a esta pauta.

Sendo assim, é crucial compreender que, para os camponeses e agricultores familiares, a propriedade da terra é não apenas um local de residência, mas também um recurso de produção fundamental. Portanto, a eficácia da reforma agrária está diretamente relacionada à capacidade de fornecer suporte técnico, tecnológico e recursos para que os assentados possam utilizar suas terras de maneira produtiva e sustentável (BARACHO e MUNIZ, 2015).

O professor e geógrafo Umbelino de Oliveira (2007), define que existem duas políticas fundamentais para a implementação da Reforma Agrária: a fundiária e a agrícola. A primeira diz respeito ao processo de apropriação privada da terra, ou seja, o conjunto de leis que tratam da aquisição, uso, fruição, gozo e disponibilização das propriedades. Já a segunda é definida como o “conjunto de ações de governo que visam implantar nos assentamentos de reforma agrária a assistência social, técnica, de fomento e de estímulo”. Ou seja, os programas voltados à vida e bem estar das pessoas relacionadas, tratando de políticas fomentando a educação, saúde e infraestrutura.

Para além do que diz o autor, é preciso ampliar ainda mais este raciocínio, novamente sob pena de reducionismo, tendo em vista que muitos indivíduos vivem da agricultura de subsistência, mas não fazem parte dos assentamentos, assim como há áreas rurais no

país que não são consideradas assentamentos, mas também não possuem assistência básica. Sendo assim, acredita-se que a política agrícola pode de fato se estender perante a definição do autor, embora não possa ser ligada exclusivamente aos assentamentos.

Segundo a mais difundida doutrina, há dois métodos para se executar a reforma agrária: coletivista e privatista. O coletivista seria relacionado à nacionalização da terra, baseado no modo de produção socialista, em que o meio de produção é de propriedade do Estado, cabendo aos trabalhadores apenas o direito de uso. O segundo, privatista, é o método perseguido atualmente no Brasil, que consiste na propriedade privada da terra.

2.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Guilherme Delgado (2014), ao analisar o art. 5º, inc. XXIII, que remete à conceituação dada pelo art. 186, ambos da Constituição Federal de 1988, pontua que o centro da questão agrária na conjuntura atual seria a “desmercadorização” da terra, o que ocorreria por meio de uma reforma na estrutura agrária, ou seja, uma mudança na estrutura do sistema, pelo qual as terras são consideradas bens comerciáveis como quaisquer outros, ignorando seu caráter social, e sua importância para o meio ambiente, a economia, alimentação etc.

Neste sentido menciona:

Anestesiados pelo consenso ideológico forjado sobre os direitos de propriedade absolutos no espaço rural, os formadores de opinião leem a reforma da estrutura agrária contida no texto constitucional, como se esta se restringisse a um programa residual de distribuição de terras aos camponeses (Art. 184 e 185), tudo mais ficando sob a égide do mercado de terras. O impasse instalado não é apenas da discrepância do regime fundiário constitucional e da norma fundiária do mercado. Mas reflete a contínua e crescente instabilidade social e insustentabilidade ambiental do sistema de ‘terra mercadoria’ face às necessidades de proteção e salvaguarda das populações e dos bens da natureza. Cremos que resida aí o problema central da estrutura agrária brasileira atual, com repercussões gerais para toda a sociedade brasileira. (DELGADO, 2014).

O art. 5º da CF/88 ainda pontua, em seu inciso XXIV, que a “lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por interesse social ou por necessidade pública, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressaltados os casos previstos nesta Constituição” (BRASIL, 1988), além de vincular, no mesmo artigo, inciso anterior, a propriedade à sua função social.

Considerando o disposto pela Carta Magna às legislações agraristas, percebe-se que a Reforma Agrária proposta é de fato fundiária, sendo a política agrária apenas um complemento desta. Sendo assim, a Constituição traz à questão a amplitude tratada por

Oliveira, demonstrando o reducionismo das teorias que a definem como estrita à reforma fundiária.

As disposições específicas acerca do tema estão concentradas na CF/88, dentro do Título VII “Da ordem econômica”, Capítulo III, artigos 184 a 191. Desta forma, cabe uma breve análise acerca desta parte do ordenamento, para melhor compreender os planejamentos e objetivos que regem o Estado atualmente, à luz da Constituição.

Em seu art. 184, de forma geral, é entregue à União a competência exclusiva de “desapropriar para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social” (BRASIL, 1988). Para tanto, estabelece que isso se dá mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária – no caso de benfeitorias úteis e necessárias, em dinheiro – bem como a isenção dos impostos sobre as operações de transferência desses imóveis, e a designação à lei complementar – se dá pela legislação complementar nº 76/1993 - acerca do procedimento especial para o processo judicial de desapropriação.

Em relação à reserva de competência para a União, de acordo com Baldez, a não ampliação da possibilidade de desapropriação aos Estados tem “[...] evidente propósito de impedir que Governos Estaduais democráticos eventualmente realizassem reformas regionais” (BALDEZ, 1997, p. 111).

A Constituição Federal também garante a possibilidade de desapropriação em seu art. 5º, inc. XXIV, quando diz que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nessa Constituição”.

O Código Civil corrobora com essa disposição, e acrescenta, no art. 1275 que “Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade [...] v- por desapropriação”. E adiciona, nos parágrafos quarto e quinto do art. 1228:

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

§4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante (BRASIL, 2002).

Em sequência, artigo 185 da Constituição prevê que não podem ser desapropriadas para fins de Reforma Agrária nem a pequena ou média propriedade rural (“assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra”) nem a propriedade produtiva (BRASIL, 1988).

De acordo com Baldez (1997), a impossibilidade de desapropriação de propriedades produtivas se deve à necessidade do atrelamento da produção agrícola a um projeto produtivo de agroexportação: quem deve produzir no campo são as empresas rurais. Nota-se realmente que a previsão exclui os latifúndios produtivos da incidência da política de reforma agrária, já que a propriedade que atende aos índices de produtividade estabelecidos em lei está protegida, independentemente de sua extensão.

A disposição torna-se ainda mais restritiva da Reforma Agrária quando aliada a interpretação que vincula a tutela jurídica da propriedade unicamente à produtividade, entendendo a propriedade produtiva como insuscetível de desapropriação mesmo sem cumprir, de fato, função social (SOUZA FILHO, 2021). Assim,

as regras infraconstitucionais passaram a descrever esta produtividade como econômica, sinônimo de rentabilidade ou lucratividade, de uma maneira puramente economicista, desvinculando a produtividade da função social que deve ter a propriedade, em evidente afronta à determinação constitucional da função da propriedade. Produtividade na Constituição somente pode se dar quando cumprir a função social (SOUZA FILHO, 2021, p. 196-197).

A respeito da função social, o art. 186 da CF/88, estipula os requisitos a serem observados para determinar o seu cumprimento. São eles:

[...]

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 próprio artigo estipula que todos esses requisitos sejam cumpridos de forma simultânea. Então, ao observá-los, é possível inferir que a função social da propriedade na zona rural corresponde à ideia do bom uso econômico da terra e de sua justa distribuição, com foco em atender ao bem estar da coletividade e da promoção da justiça social.

Já o art. 187 instrui acerca do planejamento e execução da política agrícola, bem como os critérios a serem observados. Dentre os critérios estão a assistência técnica e a extensão rural, a eletrificação rural e a irrigação (BRASIL, 1988), dentre outros pontos que viabilizam a aplicação prática da política agrícola.

Sobre o mesmo artigo:

Trata-se de uma norma importante, segundo a qual o Estado não pode prestigiar apenas e tão somente a política agrícola, abandonando a reforma agrária (ou vice-versa). A escolha por apenas um desses valores é capaz de ensejar cada vez mais conflitos sociais, invasões de propriedade, massacres no campo etc (MARTINS, 2022, p. 2579).

Por fim, do art. 188 ao 190 da CF/88, são tratados os títulos de domínio e a regulamentação da aquisição ou arrendamento de propriedade rural, ao passo que o art.191 estipula os requisitos para a Usucapião Rural (BRASIL, 1988).

Em recente decisão acerca da ADI 3865, ajuizada pela Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil, lá em 2007, o Supremo Tribunal Federal julgou, por unanimidade, a constitucionalidade do trecho da Lei da Reforma Agrária, de 1993, que permite a desapropriação de imóveis rurais produtivos que não cumpram com sua função social. É a Jurisprudência:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA REFORMA AGRÁRIA. LEI 8.629/1993. ARTIGO 185 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO. PRECEDENTES FIRMADOS EM SEDE DE CONTROLE DIFUSO. CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRODUTIVA COMO REQUISITO SIMULTÂNEO PARA A SUA INEXPROPRIABILIDADE. PLURISSIGNIFICAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL QUE AUTORIZA A OPÇÃO DO LEGISLADOR PELA EXIGÊNCIA DA FUNCIONALIZAÇÃO SOCIAL. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. O anterior exame de constitucionalidade da norma inscrita no art. 6º da Lei 8.629/1993, em sede de controle difuso, não obsta sua apreciação em ação direta. 2. Os arts. 6º e 9º da Lei 8.629/93 mostram-se constitucionalmente válidos, porquanto o art. 185 da Constituição da República exige, para a aplicação da cláusula de insuscetibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, a função social e o caráter produtivo da propriedade como requisitos simultâneos. 3. O parágrafo único do art. 185 da Constituição da República, ao definir que a lei fixará normas para o cumprimento da função social, alberga cláusula semanticamente plural e, portanto, compatível com a manifestação concretizadora do legislador no sentido de conjugar funcionalização social e propriedade produtiva. 4. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 3865, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 13-09-2023 PUBLIC 14-09-2023)

Portanto, o entendimento do Relator Edson Fachin – seguido pelos outros ministros - acompanhou a linha de que ainda que a propriedade rural seja produtiva, é inadmissível que não cumpra com sua função social, pois é um dos pilares necessários para a manutenção da propriedade de imóvel rural exigido pela própria Constituição.

Na forma do §2º do artigo 2º da Lei 8629/93, o Incra é o órgão competente para fiscalizar o cumprimento da função social da propriedade rural prevista no artigo 186 da Constituição Federal. Nesse sentido, cabe ressaltar que o órgão não toma a terra do fazendeiro. De modo já pontuado, no ato da desapropriação, a autarquia paga uma

indenização ao proprietário em valores de mercado, conforme aferido pela vistoria de avaliação. Ela é paga em Títulos de Dívida Agrária (TDA), que são títulos do Governo Federal emitidos pelo Tesouro Nacional. Já as benfeitorias são pagas em dinheiro.

Na conjuntura atual, devido à crise econômica decorrente da pandemia do coronavírus, houve uma intensa redução orçamentária da Reforma Agrária (de centenas de milhões anuais, o orçamento de 2021 destinou 12 milhões para a reforma agrária) não tendo ocorrido, no ano de 2021, nenhuma desapropriação para esse fim (MARTINS, 2022).

Inclusive, diante da omissão do Poder Público, foi ajuizada no STF a ADPF 769. Todavia, o STF afirmou que nem sequer julgou o mérito da ação, sob o argumento de que “ao Supremo não cabe substituir-se ao Executivo federal, implementando política neste ou naquele sentido. A arguição de descumprimento de preceito fundamental alcança controle de constitucionalidade e não a política governamental que deva ser implementada. Há de observar-se em época de crise, como a atual, os parâmetros constitucionais e legais, evitando-se a doção de medidas discrepantes da ordem jurídica” (ADPF 769, decisão do Min. Marco Aurélio, 9-6-2021).

Como mencionado, são os objetivos majorais da Reforma Agrária, em nosso país, promover a justiça social e o aumento da produtividade das propriedades rurais. Todavia, o legislador pontuou objetivamente os aspectos a serem perseguidos pelos programas de reforma agrária, e estão expressos no art. 16 do Estatuto da Terra, que dispõe:

Art. 16. 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 (BRASIL, 1964).

Com linguagem mais abrangente, o art. 1º do Decreto nº 55.891, de 31.3.65, traça os objetivos chamados primordiais da Reforma Agrária, ordenando:

Art. 1º A Reforma Agrária a ser executada e a Política Agrícola a ser promovida, de acordo com os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, na forma estabelecida na Lei no 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, terão por objetivos primordiais:

I – A Reforma Agrária: a melhor distribuição da terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, que atendam aos princípios da justiça e ao aumento da produtividade, garantindo o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (BRASIL, 1965).

Ante todo o exposto, percebe-se a incapacidade de se limitar os objetivos da Reforma Agrária, bem como não é possível reduzi-los apenas ao atendimento do princípio da

justiça social, à promoção do aumento da produtividade e ao estabelecimento de uma classe rural média estável e próspera. Os objetivos são muito mais abrangentes, pois envolvem o desenvolvimento político-social da população afetada, bem como o desenvolvimento econômico advindo da desconcentração de terra e elevação da produtividade agrícola.

Conforme os objetivos elencados, segundo o art. 19 da Lei nº 8.629/93, são os beneficiários da Reforma Agrária, indistintamente, o homem ou mulher, independente de estado civil, seguindo a ordem:

[...]

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização devida pela desapropriação

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, identificados na vistoria;

III - aos trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público;

IV - ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social que não se enquadre nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III deste artigo;

V - ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo;

VI - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais;

VII - aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento (BRASIL, 1993).

A redação dos incisos supracitados constituem sua versão atualizada, pois foram acrescentados pela Lei de Regularização Funciária (nº 13.465/2017), que dispõe, dentre outros pontos, a respeito da regularização fundiária rural e urbana, e de mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

Dentre os que, de acordo com a própria lei, seriam os beneficiários, é possível inferir que ainda há de se considerar no topo das preferências os chefes de família numerosa, cujos membros exerçam atividades agrárias na área distribuída.

A distribuição dos imóveis rurais desapropriados, aos beneficiários, pode se dar através de títulos de domínio, como por meio de instrumentos de concessão de uso. Em qualquer desses instrumentos, é obrigatória a inserção de uma cláusula de inegociabilidade pelo prazo de dez anos. Além disso, os beneficiários assumem a

obrigação de cultivar o imóvel recebido, direta e pessoalmente, ou através de seu núcleo familiar, mesmo que através de cooperativas, bem como a obrigação de não ceder o seu uso a terceiros, a qualquer título, pelo prazo de dez anos (arts. 18 e 21 da CF). É importante observar que o instituto da concessão do uso real é perfeitamente utilizável em projetos de Reforma Agrária, haja vista os termos com que foi introduzido no ordenamento jurídico pátrio, *in verbis*:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.

Como se vê, existe instrumental jurídico necessário para evitar a alienação de imóveis pelos beneficiários da Reforma Agrária. Basta que as autoridades estabeleçam mecanismos inibidores dessa prática que dizem acontecer. Pelo menos é o que revela a imprensa nacional e é o que propalam os antirreformistas.

Diante do exposto, fica evidente o progresso positivo no tratamento legal das questões relacionadas à terra, embora a origem desses problemas remonte ao período colonial, persistindo até os dias atuais devido à ausência de políticas e soluções eficazes.

2.2. OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Conforme já pontuado, resta claro que a reforma agrária traz uma série de benefícios. No entanto, assim como em qualquer reforma nos âmbitos político e social, surgem desafios decorrentes das mudanças e das perspectivas de mudança, que dificultam a sua implementação definitiva.

Um dos desafios advém da adoção de políticas neoliberais no Brasil, a partir do governo Collor, na década de 1990, aliada à eclosão dos conflitos no campo, que propiciaram o surgimento da chamada “reforma agrária de mercado”. Defendida pelo Banco Mundial, “naqueles países da periferia em que ainda perduravam conflitos sociais em torno do acesso à terra”, os governos deveriam comprar, “a preço de mercado, certa quantidade de terras de fazendeiros e oferecê-las aos camponeses sem-terra, a fim de possibilitar sua inserção no mercado, desde que possam pagar pela terra”. Esta política buscava “diminuir a pressão social e a ascensão política desses movimentos sociais, além de combatê-los ideologicamente, propagando um acesso à terra sem conflitos” (ESTEVAM & STÉDILE, 2013, p. 14)

Este modelo mercantilizado e despolitizado de tratar o tema é uma forma de esvaziar

a política de Reforma Agrária e de soberania alimentar.

Há também uma preocupação em relação à economia do país ao colocar em prática as políticas de Reforma Agrária, sob a alegação de que seria um alto custo e pouca capacidade de geração de novos postos de trabalho. Não obstante a seriedade desta preocupação, considerando os gastos da União em relação à desapropriação e a todo o processo da reforma em si, é colocada em cheque por LEITE (2013), com pesquisas que indicam que o custo de cada novo posto de trabalho criado é menor que outros programas de geração de emprego e renda patrocinados pelo governo e o efeito dinamiza as economias locais.

Há também a problemática acerca do processo de “favelização rural” que supostamente seria provocado pelos projetos de assentamentos, que também é rebatido por LEITE (2013) através de trabalhos que comprovam que as condições de vida nos assentamentos são melhores que a situação anterior dos beneficiados.

É preciso compreender que há uma presença cada vez maior do mercado financeiro no campo, submetendo este à sua lógica e aos seus interesses. O Estado brasileiro, desde que os portugueses aqui desembarcaram, tem contribuído com o processo de industrialização da terra, favorecendo a manutenção de grandes propriedades agrícolas e negligenciando a melhor distribuição da terra que se mantém de forma não satisfatória por séculos e, em um país com dimensões continentais, acaba por manter o aspecto de poder dos grandes latifundiários e as más condições de vida dos pequenos.

Portanto, a Reforma Agrária atualmente constitucionalizada é um enorme avanço em relação à forma em que a propriedade de terras foi tratada no Brasil ao longo dos anos, porém está limitada às possibilidades de desapropriação por interesse social, não abrangendo a distribuição de terras com políticas agrárias e agrícolas, voltadas para o desenvolvimento econômico, humano e socioambiental, já que as pequenas e médias propriedades também são direcionadas à produção, e não “apenas” moradia, contribuindo para o desenvolvimento territorial, democratização do acesso à terra e à própria política de segurança alimentar.

3. O MST E A LUTA PELA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Conforme explicitado, as questões relacionadas à posse da terra no Brasil têm suas raízes no período colonial do país e persistem ao longo dos anos, com suas ramificações afetando inúmeras pessoas. A luta pela terra nunca se restringiu apenas à busca por um espaço territorial, mas, sim, englobou a busca por todos os direitos e garantias fundamentais estabelecidos constitucionalmente para os cidadãos brasileiros, em prol da dignidade humana.

No que diz respeito à Reforma Agrária, diante do cenário de incertezas e do abandono dessa causa por parte do Estado, torna-se imprescindível o engajamento coletivo. A organização de indivíduos em torno de uma mesma causa tem a capacidade de chamar a atenção do governo e despertar o interesse dos cidadãos comuns para a questão, uma vez que a inércia estatal muitas vezes parece incapaz de promover mudanças de forma autônoma.

A defesa da Reforma Agrária no Brasil não germina sem que haja críticas das classes dominantes, reunidas de forma multiorganizacional no Brasil, com vistas a fortalecer processos de resistência poderosos contra a luta dos trabalhadores em prol desta política. Desta forma, estes setores não medem esforços para que a luta pelo acesso à terra no Brasil (e seus combatentes) caiam na ilegalidade, operando um histórico processo de criminalização dos movimentos camponeses. O patronato rural segue associado na construção do interesse de todos acima dos interesses das frações, com a exigência de um Estado provedor e protetor para o fortalecimento do mercado e da propriedade da terra como 64 direitos absolutos, trazendo um discurso da solidariedade entre as classes sociais no campo e imprimindo a violência como prática de classe (BRUNO; LACERDA; CARNEIRO, 2012).

3.1 GÊNESE HISTÓRICA DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA

A grande urbanização na periferia do capitalismo, o aumento da produção agrícola com introdução de tecnologias modernas - ainda que absurdamente contrárias a soberania alimentar -, a ascensão do neoliberalismo, dentre outros, foram construindo de forma orquestrada com a formação da opinião pública em relação à redistribuição fundiária. A respeito deste processo, um novo ciclo de lutas por terra surgiu com força, no início da década de 1980, especialmente na região Sul do país, com o apoio de uma rede

progressista no meio religioso e a assistência de vários sindicatos de trabalhadores rurais, num cenário de intensa modernização agrícola, crescentes demandas na sociedade civil pela restauração da democracia e o declínio gradual do regime militar. Este foi o processo de instituição formal do MST que ocorre em nível nacional em janeiro de 1984 (RAMOS, BARBOZA, PEREIRA;PEREIRA, 2019).

Neste contexto, durante os séculos XX e XXI no Brasil, foi bastante acentuada a atuação de sujeitos coletivos variados. Por exemplo a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas (ULTAB), que foi criada pelo Partido Comunista Brasileiro em 1954; as Pastorais da Terra (MEB, Ação Católica, Juventude Católica) pela Igreja Católica; a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que teve sua fundação graças a participação de vinte e seis federações, além de outros sujeitos políticos que mediaram ações de suporte à luta dos camponeses pela reforma agrária e políticas públicas voltadas ao campo, em geral, e mais (MEDEIROS, 2017).

Os movimentos populares de luta pela terra (a exemplo das Ligas Camponesas, extinta pela ditadura empresarial militar), os sindicatos do campo e seus dirigentes (constantemente perseguidos pelas forças policiais do Estado) foram renovados pelo reaparecimento dos movimentos de luta pela terra neste período. Em 1979, a CONTAG realizou seu 3º Congresso Nacional dos Trabalhadores Agrícolas, em que se reivindicava que a reforma agrária fosse compreendida como um conjunto de medidas que deveriam buscar promover uma melhor distribuição da terra, através da alteração no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade (RAMOS, BARBOZA, PEREIRA;PEREIRA, 2019).

Em 1984, foi definido pelo MST o seu Programa de Reforma Agrária, que explicitava a identidade extremamente heterogênea do trabalhador rural: parceiros, meeiros, arrendatários, agregados, chacreiros, posseiros, ocupantes, assalariados permanentes e temporários, pequenos proprietários com menos de 5 hectares, tomando como princípios gerais a luta por uma sociedade igualitária e, de certa forma, contrária ao capitalismo nos moldes atuais (RAMOS, BARBOZA, PEREIRA;PEREIRA, 2019)

Quando se trata de lutas e reorganização camponesa, dado o cenário político, é relevante pontuar que os militares deram suporte à acumulação do capital, o que trouxe ao campo a exploração, concentração de riquezas através da mecanização e industrialização dos setores agrícolas. Neste período, houve a implantação de um modelo de desenvolvimento econômico que priorizou a agricultura capitalista, negou a camponesa e familiar, e provocou muito da emigração para os polos urbanos, que resta em problemas ainda hoje.

Diante dos governos militares:

Ao mesmo tempo, através do Estatuto da Terra, de fins de 1964, abre-se caminho para que o governo federal enquadre e administre institucionalmente as reivindicações e os surtos de inquietação camponesa: O Estatuto abre a possibilidade da reforma agrária localizada e restrita nas áreas de tensão social grave, ao mesmo tempo que descarta a possibilidade de uma reforma agrária de âmbito nacional. O governo militar poderá, assim a partir de então, controlar duas tendências aparentemente contraditórias [...] de um lado uma política deliberada de concentração fundiária e de constituição de grandes empresas no campo; de outro lado, uma política de redistribuição de terras nos lugares em que as tensões sociais possam ser definidas como um perigo à segurança nacional, isto é, à estabilidade do regime militar (MARTINS, 1990, p. 31).

Porém, na década de 1970, as lutas relacionadas ao campo voltaram a acender o cenário político, ocupando os espaços públicos, mesmo sobre a forte repressão militar. Assim, os conflitos fundiários manaram, incitando o governo a desenvolver estratégias para controlar a questão agrária. Por isso, foi criado o Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins (GETAT) e o Grupo Executivo do Baixo Amazonas (GEBAM), com o intuito de gerenciar os conflitos agrários, especialmente combater a organização política dos camponeses (MEDEIROS, 2017).

Desse processo de resistência histórica nasce o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), com a contribuição da CPT e das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), que eram comunidades organizadas em torno de paróquias rurais por iniciativas dos padres, e desenvolviam trabalho de base com a comunidade por meio de visitas, reuniões e participações nas celebrações (MEDEIROS, 2017).

O movimento definiu como seu primeiro encontro aquele realizado em janeiro de 1984, na cidade de Cascavel, no Estado do Paraná, e é este o seu marco de fundação. Todavia, o seu período de “gestação” retorna aos anos de 1978 a 1983, quando ocorreram as primeiras lutas e reuniões (FERNANDES, 2000).

Ao passar do tempo, o MST, produto histórico das lutas populares no Brasil, assumiu uma tarefa histórica. Sendo assim, pode ser entendido como a organização de trabalhadores rurais, dentro de um contexto popular e político, em busca de “[...] organizar os trabalhadores rurais sem terra para a conquista de reivindicações fundamentais: terra, reforma agrária e mudanças gerais na sociedade” (MELO, 2006, p. 114). Para maior compreensão, expõe o caderno nº 1 de formação (1986, p.7), que os sem-terra são “Os trabalhadores rurais que trabalham a terra nas condições de: parceiros, meeiros, arrendatários, agregados, chacareiros, posseiros, ocupantes, assalariados permanentes e temporários, e os pequenos proprietários com menos de cinco hectares”.

São características particulares do movimento: a territorialização, a mística e os

princípios organizativos. Por territorialização, entende-se o aspecto de conquista dos territórios assentados, que passam a ser do MST e trabalhados por ele, criando-se uma perspectiva para novos assentamentos, pois a conquista não acaba ali. Quando a luta acaba na conquista da terra não existe territorialização, e esse é um dos pontos que o diferencia de outros grupos de luta (FERNANDES, 2000).

Já a mística, é a afirmação da identidade “sem-terra” e a expressão dos sentimentos relacionados à luta pela terra e por uma nova sociedade. Por fim, os princípios organizativos, segundo Stedile, devem estar presentes em todas as instâncias, pois garante a perenidade da organização.

Além disso, adota um caráter sindical, no sentido corporativo, pois atende somente às categorias dos agricultores. Depois de assentadas às famílias passam a lutar pelo direito a créditos para a produção, por exemplo. Ao longo da trajetória histórica, foi incorporado ao movimento.

Outros importantes princípios organizativos, também de acordo com Stedile, são a divisão de tarefas, disciplina, estudo, formação de quadros próprios, massificação e vinculação com a base (FERNANDES, 1999).

Seus objetivos transcendem a simples conquista da Reforma Agrária; eles abarcam a concepção de um projeto popular que resulta dela, visando o desenvolvimento, a melhoria da infraestrutura e a implementação de melhorias nas terras assentadas. Nesse contexto, a aquisição da terra representa apenas o início da jornada, pois as famílias continuam organizadas, empenhadas na busca por uma série de melhorias essenciais para a qualidade de vida dos camponeses. Engloba a luta por saneamento básico, acesso à energia elétrica, oportunidades culturais e de lazer, práticas de produção de alimentos conscientes e sustentáveis, além da disponibilidade de escolas públicas de qualidade nas proximidades das áreas rurais, entre outras condições necessárias para promover uma vida digna no campo.

3.2. DA PRÁXIS POLÍTICA E PROCESSOS DE ATUAÇÃO DO MST

Para atingir seus objetivos, o movimento utiliza de diversas frentes de ações: vigílias; greves de fome; acampamentos e manifestações nas cidades; marchas; e, ainda, as tão polêmicas ocupações.

Através destes meios, o MST busca chamar a atenção da população para os problemas pelos quais luta, conquistar adeptos e simpatizantes, pressionar o governo e promover debates a nível nacional. As greves de fome simbolizam a fome cotidiana dos

sem-terra; as marchas pelas rodovias, que normalmente são realizadas por milhares de pessoas, também buscam chamar a atenção da população e constituir pressão sobre os governantes; etc. Todas essas ações são comuns, contudo são acessórias àquelas que enfocam o verdadeiro caráter contra-hegemônico do movimento: ocupação e acampamento.

No Estado de São Paulo, cerca de 90% dos assentamentos foram resultados de ocupações (FERNANDES, 1996), ou seja, não fosse as ocupações, provavelmente o avanço nas políticas de reforma agrária – que já são escassos – seriam quase nulos.

As ocupações não almejam expulsar definitivamente os proprietários de suas terras, e sim de ocupar terras que descumprem a sua função social, a fim de denunciar esta ilegalidade, e instigar o governo a realizar sua desapropriação nos moldes da lei – através do INCRA, órgão competente que só realiza o processo de desapropriação após procedimento específico legalmente regido e indenização apropriada, caso a propriedade esteja legítima. Diante deste contexto, resta evidente o equívoco de nomear de “invasões” o que na verdade tratam-se de ocupações.

Os movimentos sociais do campo, neste caso particular do MST, utilizam as ocupações como forma de impor uma agenda para o Estado na busca da efetivação da reforma agrária. Neste sentido:

Na luta pela terra, acampar é determinar um lugar e um momento transitório para transformar a realidade. Quando os sem-terra tomam a decisão de acampar, estão desafiando o modelo político que os exclui da condição de cidadãos. A resistência no acampamento é a façanha. A persistência é o desafio. Para sobreviver, os acampados dependem de sua organização, do trabalho e do apoio dos que defendem a reforma agrária (FERNANDES, 2000, p.55).

As ações e formas de ocupação de terra contam a história da luta camponesa no Brasil. São diversas as histórias familiares, políticas e culturais que levam os trabalhadores à ocupação de terra e, posteriormente, à formação de acampamentos do MST (MEDEIROS, 2017).

Quanto à estratégia de mobilização das famílias,

[...] ela é realizada com um grupo formado essencialmente de militantes, assentados, simpatizantes e acampados de outros locais [...] Quando as condições sociais daqueles que residem nas imediações do acampamento favorecem a entrada de novas famílias, a estratégia obtém resultado esperados. Aos poucos, as famílias que entram substituem o grupo que realizou a ocupação, já que aqueles que a apoiaram retornam para seus locais de origem (MACEDO, 2005, p.487-488).

Lamentavelmente, a mídia de grande alcance, devido à sua manifesta

tendenciosidade na disseminação de informações, frequentemente conduz à consolidação de um consenso popular desfavorável a movimentos populares, notadamente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. A desinformação que cerca a natureza e o funcionamento do referido movimento tende a suscitar um descontentamento exacerbado entre a população, e isso tem repercussões adversas no sistema judiciário.

Segundo José Carlos Garcia (2006), esta imagem negativa do MST divulgada de forma tão ampla se deve ao fato de as elites econômicas e políticas sentirem-se ameaçadas pelo caráter político sob o qual o movimento é revestido, e não corresponde à realidade.

Ainda hoje, a forma de tratamento destinada aos movimentos sociais, em especial o MST, pela mídia, é de extrema hostilidade, e expressa seu repúdio para a população. Em vista disso:

A Veja utiliza-se, ainda, dos argumentos de definição, quando confere ao MST conceitos como "terrorista", "vândalos", "criminosos", "bandidos" e "ousado". Cria-se assim uma identidade do MST com definições variadas, mas aproximadas, que generalizam as práticas do Movimento. Desse modo, esse orador faz escolhas ao definir, levando em consideração o que lhe é de interesse (SILVA; MARIANO, 2020, p. 105).

Porém, é inegável que em relação às ocupações promovidas pelo movimento, circulam várias polêmicas. Em primeiro momento, cabe citar o caso do sr. José Rainha, um dos principais líderes do movimento na década de 90, que foi desligado e hoje atua como líder da Frente Nacional de Luta Campo e Cidade (FNL). Rainha foi preso pela Polícia Civil de São Paulo em 04.03.2023, sob a acusação de extorquir donos de propriedades rurais ocupadas por altos valores em troca de reaver propriedades ocupadas pelos movimentos. Nesta linha há diversos processos em seu nome, alguns com condenação em tribunal, mas nenhum transitado em julgado.

Outro exemplo ocorreu no dia 27.02.2023, quando o movimento adentrou três fazendas de monocultivo de eucalipto da empresa Suzano Papel e Celulose, no estado da Bahia. O movimento justifica que as propriedades não cumprem suas funções sociais, além de ser uma forma de denúncia contra a monocultura de eucalipto na região, ao alto uso de agrotóxicos pela empresa e aos supostos problemas de crise hídrica na região devido à produção em larga escala de eucalipto e a pulverização da área. Já a empresa, em entrevista para a CNN, alegou que as ações violam o direito à propriedade privada e estão sujeitas à adoção de medidas judiciais para reintegração de posse, que cumpre integralmente as legislações ambientais e trabalhistas, além de gerar milhares de

empregos.

Nestes termos, uma das críticas mais recorrentes conferidas ao MST diz respeito às suas formas de atuação, além de suposta “desvirtuação” aos seus preceitos fundamentais, ferindo os fundamentos básicos de proteção à propriedade privada e pouca transparência quanto à gestão de seus assentamentos. De certo modo, parte dos estudiosos entende que o movimento deseja uma Reforma Agrária “forçada”, mesmo que pra isso não respeite os mecanismos estabelecidos em lei para a desapropriação de determinadas áreas rurais.

Neste sentido, o advogado João Sérgio Afonso, tece sua crítica:

O Movimento dos Sem Terra sempre deu mostras de que a reforma agrária deve ser feita, mesmo que atropelando os direitos de propriedade, garantidos por nossa constituição. Ele próprio não cumpre uma obrigação exigida de todos os brasileiros, de tornar transparente, numa declaração de renda anual, a fonte de seus recursos e de como estes são administrados. Por essa razão, é uma entidade fantasma, sem qualquer configuração jurídica. O MST movimentava milhões e milhões de reais para movimentar sua máquina de invasões, passeatas e pagamento dos altos salários de suas lideranças, sem qualquer obrigação de informar de onde chegaram os recursos para isso. Então, não causa surpresa que o MST afirme que é legítimo invadir área produtiva. É mais uma clara demonstração de desrespeito às nossas instituições. (AFONSO, 2004, p.126).

Porém, cabe deduzir que dado os objetivos do movimento e a inércia do Estado em relação às soluções do problema, a atuação “exagerada” representa, de certa forma, o desespero que embarca a maior parte dos membros do movimento, que ouvem o silêncio governamental em relação às suas demandas.

Ainda, nesta continuidade, em maio de 2023 foi instalada a chamada “CPI do MST”, com o objetivo de investigar invasões de terra, fontes de financiamento do movimento e sua organização logística. Após diversos embates, chegou ao fim com “guerra” de relatórios. O de Ricardo Salles pedindo o indiciamento de 11 de pessoas, cuja votação para aprovação ainda poderá acontecer. Já o da deputada Sâmia Bonfim diz que “não encontrou qualquer evidência de crime por parte do movimento” e que ao final se teve evidenciada a legitimidade do movimento.

A CPI, sem objeto determinado, realizou diversas sessões durante seis meses de atuação, com denúncias frágeis e conclusões genéricas, corroborando a ideia de perseguição ao movimento, já que não gerou qualquer informação capaz de produzir efeitos jurídicos.

Porém, nem só de polêmicas vive o movimento. De acordo com o Instituto Rio Grandense do Arroz (IRGA), o MST se mantém como maior produtor de arroz orgânico na América Latina há 10 anos. Na área da educação, muitos são os estudos que apontam

as particularidades da Pedagogia do MST, que tem como base a Educação do Campo. Tal educação se configura como libertadora, pois

ainda que a Educação do Campo se mantenha no estrito espaço da luta por políticas públicas, suas relações constitutivas a vinculam estruturalmente ao movimento das contradições do âmbito da QUESTÃO AGRÁRIA, de projetos de agricultura ou de produção do campo, de matriz tecnológica, de organização do trabalho no campo e na cidade... E as disputas se acirram ou se expõem ainda mais quando se adentra o debate de conteúdo da política, chegando ao terreno dos objetivos e da concepção de educação, de campo, de sociedade, de humanidade. (CALDART, 2012, p. 261).

Indiscutivelmente, a luta em torno da educação do campo possibilitou o acesso, nunca admitido, das populações do campo ao universo das universidades. Como resultado numérico, só através do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), de 1998 a 2001 foram realizados 320 cursos, atendendo 164.894 educandos, por meio de 82 instituições de ensino em 880 municípios, sendo 167 de EJA fundamental, 99 de nível médio e 54 de nível superior (BRASIL, 2016).

Outro ponto a ser evidenciado positivamente acerca da atuação do MST ocorre através da diversidade dentro das ocupações, já que nelas participam toda a família, não somente os homens, como ocorre tradicionalmente nos sindicatos e partidos políticos. Isso porque ao engrenar um processo de formação de uma nova comunidade, os acampamentos acabam por alcançar alguns problemas relativos ao individualismo e ao machismo. Como resposta a isso, as comunidades são formadas em moldes alternativos ao formato “homem-branco-lidera” da maior parte da sociedade.

2.1.1. O direito de resistência na democracia constitucional

Grzybowski (1994) entende os trabalhadores rurais como sujeitos políticos coletivos com poder de contestação na busca pela mudança das relações de força, e isso se dá por meio dos movimentos populares. Em relação à resistência oposta exclusivamente pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, é possível afirmar que, na condição de parte da sociedade governada, os trabalhadores organizados dentro do movimento estão na condição de exercer o direito de resistência face à tamanha inabilidade estatal em desenvolver a Reforma Agrária e políticas de desenvolvimento rural, que beiram a inépcia.

Essa atuação é regulamentada pela própria Constituição Federal, em seu art. 1º, parágrafo único, que lhes compete o direito de exigir do Estado, através de seus órgãos e poderes, que cumpra o contrato social consubstanciado nela. O direito de resistir é

legitimado a partir do momento em que o Estado não se capacita em garantir os direitos fundamentais da população.

Segundo GARCIA (1998), desobediência civil pode ser entendida como um ato que a princípio é ilegal, público e não-violento, praticado por uma pessoa ou um grupo de pessoas, com o objetivo de provocar a alteração de lei, política governamental ou prática social e/ou de obter o apoio ativo de opinião pública para a sua causa.

Há uma distinção fundamental entre a desobediência civil e a criminal, e o porquê de esta não se aplicar ao MST. Na desobediência civil, por terem convicção de não estarem afrontando o sistema legal, os desobedientes atuam de forma pública, assumindo o risco de serem criminalizados pelo poder vigente, recusando-se a atuar de forma sorrateira. Ainda, demonstra que os atos de desobediência civil são o último recuso, e mantém aberto um canal de negociação com as autoridades, o que inclusive seria impossível sem a publicidade dos atos (GARCIA, 2006).

Ou seja, a resistência não-violenta pode ser considerada necessária para a reivindicação dos direitos, por estarem esgotados os mecanismos institucionais destinados à solução do problema social em questão, que é a má distribuição e gestão de terras no Brasil. É também útil pois busca o cumprimento de um direito legítimo e fundamental para milhares de famílias no país. Ou seja, de forma pacífica e proporcional, é cabível que o grupo social lesado exija a aplicação de normas vigentes.

Segundo FACHIN (1991), as ocupações constituem uma resposta à histórica ausência de mudança na estrutura fundiária brasileira. Gestos que significam um resultado reverso da realidade agrária e do processo de colonização.

Neste sentido, é possível compreender, sob a ótica da resistência civil aplicada às manifestações coletivas para exigir o cumprimento das normas por parte do Estado, as ações não-violentas do MST, em busca da Reforma Agrária e do desenvolvimento e direitos fundamentais para a população do campo encontram o crivo da legalidade constitucional, pois realiza suas ocupações com a finalidade de “chamar” a atuação do Estado para que assuma esta atividade que lhe compete.

É por esse motivo que as normas penais não podem ser aplicadas indiscriminadamente, considerando apenas a violação das normas de propriedade por parte do movimento, já que embora haja sob uma ótica uma legalidade controversa acerca de suas ações, elas possuem um fim público legítimo, uma busca pela justiça que atenda ao bem comum.

Avaliado o Direito Penal como valorador e regulador de condutas, as ações de resistência do MST buscam a aplicabilidade dos princípios da igualdade e dignidade

humana, além da função social da propriedade. Portanto deve haver o cuidado do Poder Judiciário em analisar individualmente as ações, para que avalie a melhor forma de abordar o caso concreto, punindo proporcionalmente e considerando o caráter de reivindicação dos direitos.

Nesse sentido:

[...] as ocupações de terras realizadas como forma de pressionar o Estado a realizar políticas governamentais de implantação da Reforma Agrária, não podem ser vistas como mero descumprimento de um dever normativo penal, mas como uma maneira inovadora de estimular a realiação de norma constitucional, consubstanciada nos princípios fundamentais da República do Brasil, nos direitos e deveres individuais e coletivos e na realização de um dos programas sociais – a reforma agrária – independente de outras formas de controle de constitucionalidade (FIGUEIREDO, 2000, p. 457).

Ou seja, se as ações de ocupação ou resistência em desocupar as terras pelo MST têm o objetivo de garantir direitos fundamentais assegurados pela ordem constitucional, de forma não-violenta, pressupõe-se que se manifestam dentro do contexto da Resistência Constitucional, e que são legítimas.

Nesse sentido, usual e majoritariamente têm sido imputados às ações do movimento os tipos penais de esbulho possessório, presente no art. 161, inciso II e o crime de quadrilha ou bando, previsto no art. 288, ambos do Código Penal Brasileiro.

Na definição do tipo esbulho possessório tem-se que, o(s) indivíduo(s) que o comete(m):

Invade, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante o concurso de mais pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório. Pena: detenção, de um (01) a seis (06) meses, e multa (BRASIL, 1940).

No Código Civil, embora não haja definições dos termos, ao possuidor e proprietário o legislador concedeu atos de proteção possessória. Assim, no art. 502, é previsto que é direito do possuidor turbado poder manter-se e, do esbulhado, poder restituir-se na posse por sua própria força, bem como, no art. 499, o direito do possuidor que tiver sido esbulhado, de ser reintegrado na posse, e o do possuidor turbado, de ser mantido na mesma.

Dessa forma, é cabível concluir que o esbulho na posse pressupõe a retirada, violenta e ilegal, pelo esbulhador, de toda a sua posse, a ponto de ser necessária a proteção possessória em restituir o bem àquele que foi injustamente expulso. Já na turbação, pressupõe a violação de alguns dos direitos do possuidor (usar, dispor, gozar e resituir), a ponto de que precise ser realizada a manutenção desta em sua plenitude. O Código

Penal, ao prever o crime de esbulho possessório, exige para sua consumação a efetiva perda da posse do prédio. Outrossim, exige a caracterização da invasão, ato clandestino e violento, que impossibilite o possuidor/proprietário de manter-se em sua posse, perdendo-a em favor do invasor.

Portanto, desde que as ocupações realizadas pelo MST permaneçam de forma pacífica e não violenta, adicionado o contexto social de precariedade e miséria que motiva essas famílias, não cabe a aplicação do termo invasão – e as implicações jurídicas decorrentes deste.

De acordo com importante decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), o HC nº 5.574/SP – 6º Turma - Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, j. 8-4-97, há sim legalidade nas ocupações de terras. Um dos trechos da decisão afirma que:

Movimento Popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o Patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante da Constituição da República. A pressão popular é própria do Estado Democrático de Direito.

Além disso, para além da liberdade de associação para fins lícitos disciplinada pelo art. 5º, inc. XVII da Constituição Federal, os integrantes do movimento não objetivam, ao se associar, a prática de crimes, e sim a reivindicação de garantias constitucionais que lhe são negadas. Sendo assim, não há que se falar em crime de formação de quadrilha ou bando, previsto pelo art. 288 do Código Penal, que assim o descreve: “Associarem-se mais de três pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de cometer crimes. Pena – reclusão, de um (01) a três (03) anos” (BRASIL, 1940).

Este ponto de vista, em se analisar o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra como um sujeito coletivo com fins específicos – no caso, a reforma agrária e os projetos decorrentes desta – afasta a imputação criminal pela prática do crime de quadrilha ou bando aos seus integrantes, por não haver o dolo do cometimento de crime algum.

Cabe ainda pontuar que, de acordo com a Lei nº 7.210/84 – a chamada Lei de Execução Penal – o ordenamento penal é instituído na sociedade com a principal finalidade de prevenir e reprimir o cometimento de crimes. Então, a aplicabilidade do ordenamento penal na repressão das manifestações sociais que objetivam a cobrança do cumprimento de normas constitucionais está promovendo a repressão, e não a proteção e garantias sociais, pela promoção da lei.

É evidente que não trata-se de “santos” e assim como em qualquer atividade liderada por humanos, está suscetível a erros, mas se faz necessária a individualização da análise dos casos e, conseqüentemente, da aplicação das penas.

O entendimento majoritário do sistema Judiciário ainda corrobora a ideia de que o movimento age na ilegalidade, comumente referindo-se às ocupações pelo termo “invasão”, aplicando medidas de restituição de posse e, principalmente, o cenário mais grave, mantendo sua postura inerte em relação à efetivação da reforma agrária, pauta que serve de estímulo para que o movimento continue agindo.

Neste sentido, em “A propriedade ou a vida”, o jurista Fábio Konder Comparato, ensina que:

A Constituição não assegura apenas o direito à simples sobrevivência, mas sim o direito a uma vida digna, o que supõe, antes de mais nada, a exigência de que todos os poderes públicos – inclusive o Judiciário – atuem de modo eficiente para a eliminação dos fatores de desigualdade social básica. Constitui evidente a negação do direito a uma vida digna o fato de alguém encontrar-se impossibilitado de prover a própria subsistência e a de sua família mediante seu trabalho.

No sistema constitucional, portanto, a propriedade não é um direito-fim, mas um direito-meio. É garantida como meio de preservação de uma vida digna para todos, mas não pode ser protegida quando se transforma em instrumento de exclusão de trabalhadores.

Por isso mesmo, quando a Constituição determina, no capítulo dos direitos fundamentais que a propriedade atenderá a função social, ela está obviamente atribuindo aos despossuídos o direito de exigir do proprietário o cumprimento desse dever fundamental.

A maior parte de nossos juízes, no entanto, continua a julgar rotineiramente, como se não existisse Constituição neste país, ou como se a declaração dos direitos humanos fosse meras declamações retóricas para ornar discursos de fim de ano (COMPARATO, 2008, p.3).

Assim, torna-se inegável a necessidade de o judiciário adotar uma postura menos estritamente tradicional, que, até então, tem sido justificada em nome da imparcialidade, mas que, de fato, se limita à aplicação mecânica do texto da lei, muitas vezes insuficiente para compreender as complexidades sociais inerentes aos conflitos agrários. É fundamental considerar essas nuances sociais durante os julgamentos, a fim de buscar uma aproximação maior com a realização da justiça.

Atualmente, mesmo após cerca de quatro décadas de existência, o movimento continua sendo necessário. Apesar das mais de 400 mil famílias assentadas, de garantir o título de maior produtor de arroz orgânico da América Latina há dez anos, das doações de toneladas de comida durante a pandemia do Covid-19 e de suas diversas outras conquistas, o poder do agronegócio no país persiste, e os problemas de acesso à vida digna, educação de qualidade, acesso à tecnologia, assistência técnica, saneamento básico, dentre outras condições para melhorar a vida no campo e, conseqüentemente, realizar uma melhor distribuição de renda no país a partir da população rural permanece muito semelhante ao que era séculos atrás. Infelizmente, a movimentação popular, a existência de legislação a respeito e as promessas políticas não são suficientes para

garantir a efetiva ação do governo e sérias tentativas de solucionar o problema.

Em 2023, mediante tentativa de conciliação com o agronegócio, que concentra a economia do país – e conseqüentemente seu poder político – o atual Presidente da República, no *podcast* “Conversa com o Presidente”, Luga alegou que “não precisa mais invadir terra”, já que o levantamento da terra improdutiva é o Incra, e que então ele que comunique o governo a respeito das propriedades improdutivas. Disse ainda que “é simples, não precisa ter barulho, não precisa ter guerra”. Então, espera-se que assim se mostre, e a suposta simplicidade – inexistente, conforme já demonstrado nesta pesquisa - do problema leve, enfim, à sua solução.

CONCLUSÃO

Para cumprir com o objetivo de analisar a importância e a melhor aplicabilidade da Reforma Agrária e de políticas públicas relacionadas a ela, o estudo voltou-se primariamente à compreensão do contexto histórico de formação dos latifúndios no Brasil, além de explicar os reflexos econômicos e sociais que a concentração de terras gera na população como um todo, principalmente a localizada no campo.

Além disso, em segundo ponto, foi analisada, sob a ótica da Justiça, através de julgados, do ordenamento jurídico e de doutrinas relevantes os aspectos legais da Reforma Agrária, passando pelo desenvolvimento do seu tratamento pela legislação brasileira, pontuando suas características, aplicabilidade, objetivos, dentre outros aspectos contextuais jurídicos.

As lutas por uma melhor distribuição de terras, conseqüentemente pela Reforma Agrária, e por políticas públicas direcionadas à melhoria da qualidade de vida das famílias camponesas é, majoritariamente, intrínseca à população mais vulnerável do país. Sendo assim, devido à pouca força e falta de representação individual que muitas vezes põe a capacidade de atuação dessas pessoas, historicamente fez-se necessária a organização em grupos, os famosos movimentos sociais, para fortalecer a luta e chamar atenção para o problema.

Sendo assim, como dito, dentro deste contexto de vulnerabilidade, acrescido ao histórico descaso governamental, ensejou a criação de movimentos sociais, sendo o maior deles o Movimento Social dos Trabalhadores Sem Terra (MST), conhecido nacional e internacionalmente, cuja atuação gerou e gera diversos resultados, muitas vezes controversos, já que sua existência não é pacificada, muitas vezes sendo envolvido em polêmicas e nem sempre englobado pela proteção legal.

Então, de forma recortada, devido à inegável relevância social e política do movimento, o trabalho se propôs a analisar a atuação do movimento, desde a conjuntura da época que trilhou a sua criação, passando por situações polêmicas ao longo de sua história até a situação atual, na década de 2020.

Para isso, fez-se necessária uma análise aprofundada dos princípios constitucionais e disposições legais que o regem, adentrando na discussão acerca da legalidade de sua atuação, para isso utilizando não somente a “letra da lei” mas também os conceitos de desobediência civil e direito à insurgência, que entendem-se aplicáveis a certas situações, diante da inércia estatal para a aplicabilidade de direitos básicos à população.

Do estudo realizado, pode extrair que os instrumentos processuais disponíveis no

ordenamento brasileiro contemplam majoritariamente as situações atualmente vivenciadas no que refere a reforma agrária e aos movimentos dos trabalhadores sem-terra, muito embora infelizmente não sejam aplicados com a força que deveriam. A falta de interesse governamental, a desinformação que engloba boa parte da população comum e o poder político que ainda exerce o agronegócio e os grandes latifundiários, ainda hoje, na política brasileira, atrasam a aplicabilidade do disposto em lei neste sentido, por não ser de seu interesse.

Os métodos utilizados para a realização do artigo, foram a análise de livros e doutrinas referentes aos assuntos explanados, julgados, a Constituição Federal e leis específicas, além de casos concretos relacionados à rivalidade dos grandes proprietários e dos movimentos sociais.

Assim, o objetivo principal perseguido foi o de demonstrar a importância que se tem em garantir a terra de forma justa e com qualidade de vida, e evidenciar a importância do MST como uma forma de organização social encontrada para lutar e conseguir melhorias nesses recursos.

Do estudo realizado, foi possível extrair os instrumentos processuais disponíveis do ordenamento, contemplando as situações vivenciadas no que se refere à Reforma Agrária, oferecendo mecanismos facilitadores para a realização do mesmo.

A pesquisa adicionará novas pontuações à discussão acerca da legalidade na atuação dos movimentos jurídicos e da importância político-social da Reforma Agrária para a população brasileira, sublevando os meios sociais e garantias constitucionais para sociedade, sendo como primordial o direito à propriedade, conforme descreve o princípio da função social, e assim se construa uma sociedade baseada na produção justa.

Entende-se que a legislação não deve apresentar embaraços, é necessário mais políticas públicas, transparecendo as dificuldades enfrentadas pelos grupos sociais do Brasil e toda conquista histórica garantida. Ainda, se faz imprescindível maior atuação do Estado, que tem sido historicamente omissivo diante das suas obrigações legais; o aumento da influência de membros da agricultura familiar nas tomadas de decisões políticas no país e um olhar mais humano do poder judiciário no que se concerne às práticas dos movimentos sociais no Brasil.

REFERÊNCIAS

AFONSO, João Sergio. **A Função Social da propriedade, justificativa para a violência? Uma visão crítica da atuação do MST.** 162f. Monografia (Graduação) - Faculdades Integradas "Antônio Eufrásio de Toledo", Presidente Prudente, 2004.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. **A Questão Agrária: A Cerca Jurídica Da Terra Como Negação Da Justiça.** Discursos Sediciosos: Crime, Direito E Sociedade. Rio De Janeiro, N. 3, P. 105-114, 1997.

BARACHO, Urquiza Herta E MUNIZ, Iranice Gonçalves. **História E Formas Jurídicas De Distribuição De Terras No Brasil.** Revista Brasileira De História Do Direito. 10. Set. 2015. Disponível Em <https://Core.Ac.Uk/Download/Pdf/210567613.Pdf> Acesso Em: 12/05/2023.

BOSI, Alfredo. **Dialética Da Colonização.** São Paulo: Companhia Das Letras, 2003.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil (De 16 De Julho De 1934.** Rio De Janeiro, RJ: Presidência Da República, [1934]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.Htm. Acesso em: 06 Jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988.** Brasília, DF: Presidência Da República, [2016]. Disponível Em: [Http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.Htm). Acesso Em: 10 Jun. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal.** Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 21 Out. 2023.

BRASIL. Lei Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm. Acesso em: 21 Out. 2023.

BRASIL. Lei Nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. **Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII da Constituição Federal**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm. Acesso em: 20 Out. 2023.

BRUNO, C. P.; LACERDA, E.; CARNEIRO, O. B. **Organizações da Classe dominante no campo**. In: CALDART, R. S. et al. (Org.). Dicionário da educação do campo. Rio de Janeiro: EPSJV, Expressão popular, 2012.

BRUNO, Regina. **Agronegócio E Novos Modos De Conflituosidade** Em Fernandes, Bernardo Mançano (Coord.). 2008. Campesinato E Agronegócio Na América Latina: A Questão Agraria Atual (Buenos Aires: CLACSO) No Prelo.

CALDART, R. Educação Do Campo. In: CALDART, R. Et Al. **Dicionário Da Educação Do Campo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

CALDART, R. S. **O MST E A Formação Dos Sem-Terra: O Movimento Social Como Princípio Educativo**. Estudos Avançados, São Paulo, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. Prefácio. In Graziano Neto, Francisco. **A Tragédia Da Terra: O Fracasso Da Reforma Agrária No Brasil**. São Paulo: IGLU/FUNEP/UNESP, 1991.

CARTER, Miguel. (Org.). **Combatendo A Desigualdade Social: O MST E A Reforma Agrária No Brasil**. São Paulo: UNESP, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **A propriedade ou a vida**. Jornal Folha de São Paulo: São Paulo, nov. 2008.

COSTA, M.E.V. **Da Monarquia À República – Momentos Decisivos**. 6. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. P.141.

DELGADO, Guilherme. Questão Agrária Hoje. **Reforma Agrária – Revista Da Associação Brasileira De Reforma Agrária (Abra)**. 2014. Disponível Em: Acesso Em: 06 De Maio De 2023.

FERNANDES, B. M. **Enumerando a reforma agrária**. 2006. Disponível em: <https://mst.org.br/2006/01/26/enumerando-a-reforma-agraria/>. Acesso em: 20 Out. 2023.

FERNANDES, B.M. **O MST No Contexto Da Formação Camponesa No Brasil**. Em: STROZAKE, J. J. (Org.). **A Questão Agrária E A Justiça**. São Paulo: Revista Dos Tribunais, P. 15-87, 2000.

GARCIA, J.C. **De Sem Rosto A Cidadão – A Luta Pelo Reconhecimento Dos Sem-Terra Como Sujeitos No Ambiente Constitucional Brasileiro**. Rio De Janeiro: PUC, 1998. P.144. Dissertação (Mestrado Em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica Do Rio, 1998.

GARCIA, J.C. **O MST Entre Desobediência E Democracia**. Em: STROZAKE, J. J. (Org.). **A Questão Agrária E A Justiça**. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2006, P. 148-175.

GRZYBOWSKI, C. **Movimentos Populares Rurais No Brasil: Desafios E Perspectivas**. In: STÉDILE, J.P. **A Questão Agrária Hoje**. 2. Ed. Porte Alegre: UFRGS, 1994. P. 370.

JONES, A.S. **A Política Fundiária No Regime Militar: Grilagem Especializada E Legitimação Privilegiada**. São Paulo: USP, 1997. Tese (Doutorado Em Sociologia) – Universidade De São Paulo, 1997.

LEITE, Sérgio. **Seis Comentários Sobre Seis Equívocos A Respeito Da Reforma Agrária No Brasil**. In: STÉDILE, João Pedro (Org.) **A Questão Agrária No Brasil: Debate Sobre A Situação E Perspectivas Da Reforma Agrária Na Década De 2000**. São Paulo:

Expressão Popular, 2013.

MACEDO, M. E. **Entre a “violência” e a “espontaneidade”:** reflexões sobre os processos de mobilização para ocupações de terra no Rio de Janeiro. Revista Mana (Rio de Janeiro), Relume Dumaré/PPGAS/ Museu Nacional, v. 11, n.2, p.473- 479, out., 2005.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro.** 11^a. Ed Editora Atlas: São Paulo, 2015.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional/Flávio Martins.** - 6. ed. - São Paulo : SaraivaJur, 2022.

MARTINS, José De Souza. **Reforma Agrária: O Impossível Diálogo.** São Paulo: Editora Da Universidade De São Paulo, 2004.

MEDEIROS, Rejane Cleide De Almeida. **Práxis Política Do Movimento Dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Mst)-To: Trajetória De Organização E Formação Política.** 2017. (Doutorado Em Sociologia). Universidade Federal De Goiás.

MEDEIROS, Leonilde Servolo De. Latifúndio. In: CALDART, Roseli, Salete Et Al. (Orgs.). **Dicionário Da Educação Do Campo.** Rio De Janeiro: Expressão Popular, 2012.

MELO, J.A.T. (Org.). **Reforma Agrária Quando? CPI Mostra As Causas Da Luta Pela Terra No Brasil.** Brasília: Senado Federal, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária.** Paz, produção e Qualidade de Vida no Meio Rural, 2003.

MST. **Cadernos De Formação,** N. 1, São Paulo, 1986.

MST. **Cadernos De Formação,** N° 33, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo De Produção Capitalista, Agricultura E Reforma Agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007.

OPITZ, Silvia C. B.; OPITZ, Oswaldo. **Curso Completo De Direito Agrário**. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, Glenda Vieira; MARIANO, Marcia Regina Curado Pereira. **Definição e comparação na construção do ethos do MST nas manchetes da Revista Veja**. Claraboia, n. 15, 2020. Disponível em: https://oasisbr.ibict.br/vufind/Record/UENP-2_93033f7e3ae222cb73bb47d5fba56f4e/Details. Acesso em: 21 de out. de 2023.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés De. **A Função Social Da Terra**. 2. Ed. Curitiba: Arte & Letra, 2021.

STEFANINI, Luiz Lima. **A Propriedade No Direito Agrário**. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 1978.

STEDILE, FERNANDES, B.M. **Brava Gente: A Trajetória Do MST E A Luta Pela Terra No Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

VAZ, I. **Direito Econômico Das Propriedades**. Rio De Janeiro: Forense, 1992.