



REFORMA AGRÁRIA: RESPOSTA À NECESSIDADE DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA E DE GARANTIA DA SEGURANÇA ALIMENTAR NACIONAL

AGRARIAN REFORM: ANSWER TO THE NEED TO DEMOCRATIZE ACCESS TO LAND AND
GUARANTEE NATIONAL FOOD SECURITY

Fernando Aguiar Franco

Graduando em Direito pela Universidade Federal Fluminense (PUVR). Membro da Ímpeto Empresa Júnior Jurídica (ÍEJJ), da Equipe de Estudos e Competição em Arbitragem (EArb - UFF/VR) e da Liga Acadêmica de Direito (LADI - UFF/VR). Email: fernandoaguiarfranco@id.uff.br. Currículo lattes: <https://lattes.cnpq.br/5962661873674581>. Matrícula: 123090002.

Francyelly Amâncio Oliveira Silva

Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Polo Universitário de Volta Redonda (PUVR) - Campus Atarrado. Atualmente é membra da Liga Acadêmica de Direito (LADI - UFF/VR), do Grupo de Pesquisa em Feminismos e Direito (UFF/VR) e de do Grupo de Pesquisa de Processo Penal e Mentalidade Inquisitória (GPPPMI - UFF/VR), todos vinculados ao Departamento de Direito (VDI) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Email: fr_amancio@id.uff.br, Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/0880666578399526>.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise crítica acerca da reforma agrária no Brasil e sua correlação com a insegurança alimentar, abordando desde o contexto histórico de colonização até o sistema jurídico brasileiro e os conflitos na sua aplicação no cotidiano, além do embate com o agronegócio, o qual se opõe a redistribuição de terras para a agricultura familiar. Para atingir esse objetivo, utilizou-se pesquisa bibliográfica, além de métodos lógico-dialéticos, aplicando silogismos e procedimentos de análise históricos.

PALAVRAS-CHAVE: reforma agrária; segurança alimentar; concentração de terras; colonialidade.

ABSTRACT

The present work aims to carry out a critical analysis of agrarian reform in Brazil and its correlation with food insecurity, covering everything from the historical context of colonization to the Brazilian legal system and the conflicts in its application in everyday life, in addition to the clash with the agribusiness, which opposes the redistribution of land for family farming. To achieve this objective, bibliographical research was used, in addition to logical-dialectic methods, applying syllogisms and historical analysis procedures.

KEYWORDS: agrarian reform; food security; land concentration; coloniality.



1. INTRODUÇÃO

A relação entre o ser humano e a terra, desde tempos imemoráveis, por meio das transformações sociais e do desenvolvimento de novas tecnologias, tem se modificado, assumindo diferentes configurações a depender do contexto histórico e geográfico, por exemplo, pela caça, coleta e abrigo - em fase nômade -, pela pecuária, agricultura e construção - em fase sedentária.

Contemporaneamente, no Brasil, devido às condições climáticas, à extensão territorial, à capacidade produtiva, ao processo histórico de colonização e inúmeros outros fatores, estabeleceu-se, quanto ao âmbito rural, a concentração fundiária como principal forma de utilização da terra, restringindo o acesso a esta, constituindo uma redução da produtividade agropecuária para abastecimento do mercado interno e, por conseguinte, um empecilho na garantia da segurança alimentar nacional.

Prevista pelo art. 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o direito social à alimentação somente pode ser, efetivamente, garantido na realidade com a segurança alimentar, isto é, com a existência de todos os fatores os quais inibem a ocorrência da fome, entre eles a produção e disponibilidade de alimentos de qualidade para o mercado interno e, conseqüentemente, a redução do custo de acesso a estes, pontos dependentes da produtividade das terras rurais, aspecto, via de regra, inversamente proporcional à concentração fundiária.

Desta forma, como resposta ferramental à necessidade de democratização do acesso à terra para a garantia da segurança alimentar nacional, este trabalho tem por objetivo analisar o contexto histórico de formação fundiária nacional, estabelecendo uma relação entre a colonialidade e a exploração das terras rurais contemporaneamente, e o instituto da reforma agrária, destrinchando sua definição, sua previsão legal, especialmente constitucional, e sua aplicação na prática.

Com a intenção de atingir a finalidade proposta, aplicou-se como metodologia, no desenvolvimento deste resumo, pesquisa bibliográfica dos principais doutrinadores, além de métodos lógico-dialéticos, aplicando-se, na elaboração dos tópicos abordados neste trabalho, silogismos e procedimentos de análise histórica.

2. CONTEXTO HISTÓRICO

Ao empreender uma análise sobre o contexto histórico brasileiro, percebe-se que a atual estrutura fundiária, caracterizada por uma grande concentração de terras, é



fruto de um processo de colonização marcado pela existência de grandes propriedades, sejam elas para produção ou para povoamento.

A colonização brasileira teve início com as capitânicas hereditárias, momento em que a Coroa, preocupada com as possíveis invasões de outros países ao território, dividiu as terras em quinze faixas e concedeu-as à donatários que tinham capital para cuidar e investir na área, sendo de livre escolha para quem e se iriam distribuí-las.

Após o fim do regime sesmarial dá-se início ao Regime de Posse, o qual viabilizou a efetividade da utilização da terra, através da ocupação direta. Dessa maneira, somente com a Lei de Terras, publicada em 1850, a propriedade passa a ser uma condição para acessar-se as terras, mediante compra direta.

A Lei de Terras impossibilitou que os escravos, agora libertos, obtivessem acesso justo à terra e pudessem sobreviver das próprias plantações, visto que os mesmos não tinham capital para comprar propriedades, e, assim, foram obrigados a se submeter ao domínio dos fazendeiros, por não terem para onde ir.

É evidente que esse dispositivo normativo perpetuou e promoveu ainda mais a concentração fundiária no Brasil, dificultando o acesso à terra de forma justa e igualitária, favorecendo os grandes latifundiários, privando e segregando aqueles que não obtinham montante relevante.

Acerca dessa problemática, Treccani afirma que:

[...]desta maneira, favoreceu-se o regime do mais forte, da lei da selva (ou do estado hobbesiano que definia o homem como: homo, hominis lupus) onde quem tinha maiores condições poderia se apoderar de maiores quantidades de terras. Grandes e pequenos posseiros eram iguais perante a lei, mas esta isonomia legal revelou-se fictícia, pois os primeiros tinham muito mais condição de ampliarem suas já extensas posses. Além disso, não foi previsto nenhum mecanismo para reincorporar ao patrimônio público as terras que tinham sido subtraídas contrariando dispositivos legais vigentes.¹

Posteriormente, foi estabelecido, durante a ditadura militar, o Estatuto da Terra que regula temas indispensáveis, como, por exemplo, a reforma agrária, como forma de melhor distribuição de terras, a implementação de políticas agrícolas, proteção das terras indígenas, entre outros.

3. DEFINIÇÃO

O Estatuto da Terra, em seu art. 1º, § 1º, define a reforma agrária como “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante

¹ TRECANNI, Girolamo Domenico. Violência e Grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA/ITERPA, p. 69, 2001.



modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

Em conjunto com a reforma agrária, que estabelece o acesso à propriedade como direito de todos, desde que se cumpra com a sua função social, são necessárias uma série de políticas públicas, seja através de ajuda de técnicos especializados ou de incentivo fiscal, que venham a ajudar o trabalhador a garantir a produtividade efetiva de sua terra.

Em conformidade com essa ideia, Rocha destrincha:

a reforma agrária se exterioriza pela intervenção do Estado, no sentido de redimensionar a estrutura agrária do país, visando a melhor distribuição de terras a todos os que dela necessitam, e o aumento da produtividade, promovendo a efetivação de justiça social, e colaborando com a erradicação da pobreza e demais objetivos previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, tidos como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.²

4. LEGISLAÇÃO (PREVISÃO CONSTITUCIONAL)

Desta forma, em resposta à formação histórica nacional, em especial à política de distribuição de terras, caracterizada, desde o período colonial até os dias de hoje, pela concentração fundiária, e, por conseguinte, à necessidade, contemporaneamente, de democratização do acesso à terra e de promoção da segurança alimentar nacional, verifica-se necessário o estudo do instituto da reforma agrária, analisando-se os principais diplomas legais e jurisprudência nacional sobre a temática, iniciando-se pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), a qual estabeleceu, em seu art. 184, que:

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

Sendo insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural - desde que o proprietário não possua outra - e a propriedade produtiva, a redação do artigo destacado anteriormente demonstra a necessidade de cumprimento da função social da propriedade - aspecto central na problemática do acesso à terra-, isto é, apesar do caráter privado da propriedade, esta, ainda, deve cumprir, segundo determinação constitucional, uma função de caráter social, sendo

² ROCHA, Ibraim; TRECANNI, Girolamo; BENATTI, José; HABER, Lilian; CHAVES, Rogério. Manual de Direito Agrário Constitucional: Lições de direito agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, p. 316, 2010.



esta, tratando-se do âmbito rural, prevista no art. 186 da CF/88, elencando os requisitos para sua verificação:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Complementarmente, em relação à função social da propriedade, enfatiza-se, ainda, a disposição do art. 1.228, §1º do Código Civil de 2002 (CC/02) sobre a utilização da propriedade, a qual afirma que “O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”, reforçando a ideia de utilização da propriedade segundo uma função social.

Ademais, tendo em vista que as disposições constitucionais e a extraída do CC/02 apresentam-se de forma genérica e, portanto, faz-se necessário, por meio de outros diplomas, destrichar os métodos de aplicação do instituto da reforma agrária, destaca-se, também, a Lei 4.504, denominada Estatuto da Terra, e a Lei Complementar 76, as quais, justamente, entre outras providências, determinam como deve ser realizado a execução da reforma agrária, a promoção da política agrícola nacional e o procedimento contraditório especial para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.

Por último, quanto aos principais diplomas legais e à jurisprudência nacional concernentes à definição e aplicação da reforma agrária, enfatiza-se, finalmente, a Suspensão de Segurança 2217 / Rio Grande do Sul (SS 2217/RS), de julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF), a qual decidiu que, apesar da disposição constitucional do art. 184, os demais entes federativos também possuem competência para realizar desapropriação para fins de reforma agrária, desde que esta seja empreendida com pagamento justo, prévio e em dinheiro.

5. REALIDADE ATUAL

Apesar dos dispositivos normativos apresentados anteriormente, do qual dispõe o Brasil acerca desta temática, atualmente, enfrenta-se grandes dificuldades para colocá-los em prática. A OXFAM, organização internacional que busca a erradicação



da fome e da pobreza, realizou uma pesquisa em que constatou importante fato sobre a concentração fundiária brasileira: somente 1% das propriedades rurais no Brasil concentra 51, 19% da área agrícola do país.

³ O Estatuto da Terra, define em seu art. 4º, inciso V, alínea A e B, o conceito de latifúndio, ou grandes propriedades rurais, como o imóvel rural que:

a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b (dos limites máximos permitidos de áreas dos imóveis rurais, os quais não excederão a seiscentas vezes o módulo médio da propriedade rural nem a seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais, na respectiva zona;), desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine; b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

Depreende-se, então, que o Brasil é formado por latifúndios, o que na prática acarreta na concentração de terras na mão de poucos, e, conseqüentemente, no êxodo rural de pequenos produtores que não conseguem obter o acesso à terra para produzir.

Como as grandes propriedades agrícolas, normalmente, são voltadas para a agroexportação, cabe ao agricultor familiar abastecer o mercado interno e alimentar a população brasileira. Ainda conforme a OXFAM, os agricultores familiares são responsáveis por 70% dos alimentos consumidos nacionalmente.

O fomento à agricultura familiar, pode e deve ser utilizado como forma de combater a insegurança alimentar. De acordo com relatório recente da Organização das Nações Unidas (ONU), aproximadamente 33% da população brasileira se encontra em situação de vulnerabilidade alimentar, sendo esta caracterizada pela incerteza dos indivíduos em relação a ter acesso a alimentos e a qualidade dos mesmos, e, apesar desse número estar diminuindo nos últimos anos dois anos, ainda é extremamente preocupante.

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) é uma das políticas públicas utilizadas pelo governo para tentar amenizar essa situação, buscando promover, em vários níveis, a avaliação e acompanhamento da situação nutricional do país, sendo uma ação conjunta entre o governo e a sociedade civil.

6. CONCLUSÃO

³ OXFAM BRASIL. Menos de 1% das propriedades agrícolas é dona de quase metade da área rural brasileira. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-e-dona-de-quase-metade-da-area-rural-brasileira/> Acesso em: 29 jun. 2024.



Em suma, observa-se que, no Brasil, a configuração da relação contemporânea com o espaço rural se deve, majoritariamente, à herança colonial, especialmente à divisão nacional em extensas faixas territoriais, denominadas capitânicas hereditárias ou sesmarias, sob domínio de um restrito grupo, modelo semelhante ao atual, marcado pela concentração fundiária voltada, assim como no período colonial, para a exportação, abandonando o mercado interno desabastecido e contribuindo para a insegurança alimentar.

Deste modo, conclui-se que, entre outras problemáticas, como o êxodo rural, a superexploração e sub-remuneração de trabalhadores rurais, a utilização da propriedade rural de modo não ecologicamente adequado e inquantificáveis outras, a implementação da reforma agrária, assim como determinado pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação infraconstitucional sobre a temática, é uma ferramenta adequada para o combate à concentração fundiária e a consequente falta de abastecimento do mercado interno com alimentos de qualidade, contribuindo para a promoção da segurança alimentar nacional, e, por tais motivos, deve ser incentivada e aplicada no contexto brasileiro.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ROCHA, Ibraim; TRECANNI, Girolamo; BENATTI, José; HABER, Lilian; CHAVES, Rogério. **Manual de Direito Agrário Constitucional: Lições de direito agroambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

TRECANNI, Girolamo Domenico. **Violência e Grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém: UFPA/ITERPA, 2001;

OXFAM BRASIL. Menos de 1% das propriedades agrícolas é dona de quase metade da área rural brasileira. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-e-dona-de-quase-metade-da-area-rural-brasileira/>. Acesso em: 29 de jun. 2024.