

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO

**REFORMA AGRÁRIA LEGAL**

Mário Tadashi Nakaya

Presidente Prudente/SP  
2007

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO

**REFORMA AGRÁRIA LEGAL**

Mário Tadashi Nakaya

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação da Prof<sup>a</sup>. Fabiana Junqueira Tamaoki Neves.

Presidente Prudente/SP  
2007

## **REFORMA AGRÁRIA LEGAL**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

Fabiana Junqueira Tamaoki Neves  
Orientadora

Examinador

Examinador

Presidente Prudente, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Dedico este trabalho à minha esposa,  
razão de meu viver

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente à minha esposa, por sua paciência e compreensão pelos inúmeros momentos de minha ausência em nossa vida em razão dos estudos.

Aos meus pais, pelas generosas oportunidades que sempre colocaram a minha disposição, entre as quais destaco este Curso de Direito.

Aos Srs. Fujisaki Tadaiti, Oscar Hiroshi Matsuda e Manoel Soares, pelos valiosos ensinamentos de utilização da terra que me transmitiram.

Aos professores e promotores de justiça com quem tive a honra de conviver e aprender a utilizar a lei em prol de uma sociedade mais justa.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Fabiana Junqueira Tamaoki Neves, por ter acreditado em meu trabalho e me incentivado nos momentos difíceis.

## RESUMO

O presente trabalho faz uma abordagem à trajetória evolutiva do direito de propriedade até os dias atuais, onde o ordenamento jurídico brasileiro, em harmonia com os interesses sociais, estabelece que toda propriedade deve atender sua função social, inclusive, as propriedades rurais públicas destinadas à Reforma Agrária. O objeto do trabalho está inserido no campo do Direito Constitucional, em que foi dada especial relevância sobre as formas de atendimento da função social das terras públicas, sendo buscados subsídios legais e doutrinários, bem como obras que coletaram dados a campo para se chegar ao resultado final que constatou que a forma de atuação estatal, por meio dos projetos de Reforma Agrária, não estavam atendendo os requisitos necessários para que as propriedades rurais públicas atingissem sua função social. A análise abrangeu a forma de implantação dos projetos, os custos e os resultados alcançados com a produção dos assentamentos e a conseqüente geração de renda insignificante aos beneficiados do programa de governo e a necessidade de utilização de outros programas assistenciais do governo para amparar estas pessoas. Diante da análise crítica da forma de atuação estatal no programa de Reforma Agrária, buscou-se analisar outras medidas que pudessem ser adotadas pelo Poder Público com escopo de atender a função social das propriedades rurais públicas nos termos da legislação brasileira e dos interesses sociais.

**Palavras-chave:** Reforma Agrária, desapropriação, propriedade rural, terra, função social.

## ABSTRACT

The present work makes a boarding to the trajectory of the property right until the current days, where the Brazilian legal system, in harmony with the social interests, establishes that all property must take care of its social function, also, the public country properties destined to the Agrarian Reformation. The object of the work is inserted in the field of the Constitucional law, where special relevance on the forms of attendance of the social function of public lands was given, being searched legal and doctrinal subsidies, as well as workmanships that they had collected given the field to arrive itself at the final result that evidenced that the form of state performance, by means of the projects of the Agrarian Reformation, was not taking care of the necessary requirements so that the public country properties reached its social function. The analysis enclosed the form of implantation of the projects, the costs and the results reached with the production of the nestings and the consequent generation of insignificant income to benefited of the government program and the necessity of use of other assistencial programs of the government to support these people. Ahead of the critical analysis of the form of state performance in the program of the Agrarian Reformation, one searched to analyze other measures that could be adopted by the Public Power with target to take care of the social function of the public country properties in the terms of the Brazilian legislation and the social interests.

**Keywords:** The Agrarian Reformation, dispossession, country property, land, social function.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2 DO DIREITO DE PROPRIEDADE</b> .....	9
2.1 A sua evolução.....	10
2.2 Definição de propriedade.....	13
<b>3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE</b> .....	14
3.1 Definição e natureza.....	14
<b>4 FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA</b> .....	16
4.1 Aproveitamento racional e adequado.....	16
4.2 Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.....	17
4.3 Observância das disposições que regulam as relações de trabalho.....	18
4.4 Exploração que favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.....	18
<b>5 DESAPROPRIAÇÃO DA TERRA</b> .....	20
5.1 Limites da desapropriação para Reforma Agrária.....	21
<b>6 DA REFORMA AGRÁRIA</b> .....	23
6.1 Definição.....	23
6.2 Finalidade.....	24
6.3 A política de Reforma Agrária.....	24
6.3.1 Consequências.....	27
a) Evasão de investimentos regionais.....	27
b) Evasão de assentados.....	30
c) Situação de pobreza nos assentamentos.....	31
d) Fortalecimento de pseudo movimentos sociais.....	32
e) Desvio de receita pública.....	34
<b>7 REFORMA AGRÁRIA LEGAL</b> .....	36
7.1 Atuação da Administração Pública.....	36
7.2 Desapropriação da propriedade rural.....	38
7.3 Interesse da coletividade.....	39
7.4 Sucessão de assentados.....	41
<b>8 O PROCEDIMENTO PARA REFORMA AGRÁRIA LEGAL</b> .....	43
<b>9 CONCLUSÃO</b> .....	52
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	54

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil chega ao século XXI na forma de um Estado Democrático de Direito, consolidado por sua Constituição Federal, que tem entre seus princípios fundamentais, efetivar a dignidade da pessoa humana, visando construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos.

Outrossim, a Lei Maior ainda estatui acerca dos direitos e garantias fundamentais, assegurar a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, que deverá atender a sua função social.

Observadas as disposições legais que estabelecem a forma de condução de governo para o alcance das finalidades e objetivos pelo qual o Estado Brasileiro foi constituído pela vontade de seu povo, verifica-se que, em relação às políticas agrárias adotadas pela Administração Pública, não há resultado satisfatório, tendo em vista que os conflitos agrários continuam e as pessoas beneficiadas com os programas sociais de Reforma Agrária continuam vivendo à margem da sociedade, em condições indignas de vida e dependentes de outros programas assistenciais em virtude de sua situação de pobreza.

Diante disso, o objetivo do presente trabalho será abordar de forma sistemática os requisitos necessários para a propriedade rural alcançar sua função social e demonstrar que a forma de implementação da atual política agrária não possibilita o cumprimento do dever legal estabelecido pela Constituição Federal, comprovando-se, ainda, acerca da possibilidade de melhorar a atuação do administrador para aproximar o resultado de governo aos objetivos fundamentais do Estado.

## 2 DO DIREITO DE PROPRIEDADE

Na legislação brasileira, o direito de propriedade está previsto na Constituição Federal, em seu artigo 5º, *caput*, onde estabelece a garantia a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à propriedade e, ainda, em seu inciso XXII, novamente dispõe, de forma a reforçar que o direito de propriedade é uma garantia assegurada a todos. No Código Civil, em seus artigos 1.228 a 1.368 está regulamentado o exercício do direito de propriedade, da aquisição até sua disposição.

No artigo 1.228 do Código Civil está previsto que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, além do poder de reavê-la. Portanto, verifica-se que propriedade é situação de direito que dá a uma pessoa a possibilidade de usar, gozar, dispor e reivindicar esse bem.

Nesse sentido, Venosa (2005, p. 184) nos ensina que:

(...) o direito de propriedade é o direito mais amplo da pessoa em relação à coisa. Esta fica submetida à senhoria do titular, do *dominus*, do proprietário, empregando-se esses termos sem maior preocupação semântica (...).

Desta forma, observa-se que a propriedade trata-se de um direito absoluto, exclusivo e perpétuo. É “absoluto” porque ao proprietário são dados poderes ilimitados no tocante ao uso, gozo e disposição da coisa. “Exclusivo”, porque só existe um direito de propriedade sobre a coisa, pois sobre o mesmo bem não podem recair dois direitos de propriedade, ocorrendo, não serão de mesma intensidade. Da exclusividade, decorre o direito de seqüela, que consiste na possibilidade de buscar a coisa onde ela estiver e em poder de quem estiver. É “perpétuo” porque a disposição da coisa é faculdade do proprietário, salvo em situações de caso fortuito, força maior ou ato de império.

Assim sendo, verifica-se que a propriedade é um direito absoluto, porém, a mesma lei que assegura o direito de propriedade também estabelece a forma de seu exercício.

Conforme Silva (2003, p. 271):

(...) o direito de propriedade sobre um bem, que só existe enquanto é atribuído positivamente a uma pessoa, e é sempre *direito atual*, cuja característica é a faculdade de usar, gozar e dispor dos bens, fixada em lei. É o que, aliás, decorre do nosso Direito positivo, ao estatuir que a *lei* assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens (CC. Art. 524). É, assim, o Direito positivo, a lei ordinária mesma, que fixa o conteúdo desse direito que é institucionalmente garantido pela Constituição (art. 5º, XXII).

Com efeito, portanto, é possível afirmar-se que o direito de propriedade é absoluto e assegurado pelo ordenamento jurídico brasileiro, desde que exercido em conformidade com as disposições legais que regulam a forma de uso, gozo e disposição da coisa.

## 2.1 A SUA EVOLUÇÃO

A propriedade teve início com a possibilidade de cada indivíduo apreender os recursos naturais para exploração por meio de sua força de trabalho, sendo este o ponto de partida para a evolução do direito de propriedade.

Segundo Venosa (2005, p. 174):

Antes da época romana, nas sociedades primitivas, somente existia propriedade para as coisas móveis, exclusivamente para objetos de uso pessoal, tais como peças de vestuário, utensílios de caça e pesca. O solo pertencia a toda a coletividade, todos os membros da tribo, da família, não havendo o sentido de senhoria, de poder de determinada pessoa. A propriedade coletiva primitiva é, por certo, a primeira manifestação de sua função social.

Venosa ainda deixa observado que nas sociedades primitivas, desaparecendo ou diminuindo os recursos naturais, o grupo deslocava-se para outras terras, de sorte que essa constante movimentação não permitia a fixação do homem em um determinado território.

Conforme Venosa, mais adiante (2005, p. 174):

(...) A noção de propriedade imobiliária individual, segundo algumas fontes, data da Lei das XII Tábuas. Nesse primeiro período do Direito Romano, o indivíduo recebia uma porção de terra que devia cultivar, mas, uma vez terminada a colheita, a terra voltava a ser coletiva. Paulatinamente, fixa-se o costume de conceder sempre a mesma porção de terra às mesmas pessoas ano após ano. Ali, o *pater familias* instala-se, constrói sua moradia e vive com sua família e escravos. Nesse sentido, arraiga-se no espírito romano a propriedade individual e perpétua (...).

Venosa observa também (2005, p. 175):

A propriedade grega e romana colocava-se ao lado de duas outras instituições: a religião e a família, ambas com relação entre si (Coulanges, 1957, v. 1:84). A propriedade privada ligava-se à própria religião e esta, por sua vez, à família, com o culto dos antepassados, os deuses Lares. O lar da família, lugar de culto, tem íntima relação com a propriedade do solo onde se assenta e onde habitam também os deuses. Ali se situam o altar, o culto e a propriedade do solo e das coisas que o guarnecem sob o poder do *pater*. Daí o sentido sagrado que se atribui ao lar, à casa, sentido que sempre permaneceu na civilização ocidental (...).

Utilizando-se da conclusão de Venosa, observa-se que primeiramente foi a religião que estabeleceu a propriedade aos que nela se fixaram e que a concepção romana de propriedade foi transmitida para a cultura jurídica da Europa continental.

Verifica-se que em Portugal, no século XII, o direito de propriedade estava relacionado ao uso da terra. Segundo Marés (2003, p. 29):

(...) O direito à terra, portanto, estava ligado ao seu uso, à sua transformação. Neste sentido o valor da terra estava diretamente ligado ao valor do trabalho, já que nada podia valer a terra sem o trabalho que a fecundasse.

Carlos Frederico Marés deixa observado que, durante todo o processo de evolução legislativa portuguesa, permaneceu o aspecto de utilização e aproveitamento da terra como condição para efetivação da propriedade cedida em sesmaria, cuja utilização inadequada resultaria na sua revogação e entrega para outro interessado.

Entretanto, observa-se que a imposição legal acima mencionada deixou de ser aplicada em decorrência da evolução social e expansão dos limites territoriais ocorridos. Conforme Marés (2003, p. 30-31):

Deve-se notar que o instituto foi criado no século XIV, para resolver situação específica daquela época e, embora tenha sido readmitido em todas as Ordenações do Reino foi cada vez menos usado em Portugal, especialmente depois do século XVI.

O processo de avanço da propriedade mercantilista, impulsionada pela descoberta da América e do novo caminho para as Índias, a profunda reviravolta no pensamento filosófico e no jurídico, cada vez mais se aproximando do direito de propriedade como uma garantia ao seu pleno e absoluto exercício, foi enfraquecendo o instituto até a sua inviabilidade total no começo do século XIX, com a constitucionalização da sociedade portuguesa e a fundação do Estado Nacional.

A inexequibilidade do instituto das Sesmarias da forma como foi exposta por Carlos Frederico Marés pode ser melhor entendida conforme Bonavides (1993) apud Farias (2005, p. 148):

Em sua longa trajetória evolutiva, o direito de propriedade teve, na doutrina liberal de Locke, sua inclusão como o mais sagrado e típico dos direitos naturais, que se não dissolvem no pacto social. Cabe lembrar que a organização política e jurídica da sociedade, sob orientação do liberalismo, tinha por fim a limitação do poder, visto como fantasma que atemorizava o indivíduo, segundo expressão de Paulo Bonavides, para garantia das liberdades inatas dos indivíduos. A correspondência no campo econômico, do Estado liberal, absenteísta, alheio a iniciativas sociais, servo de um indivíduo supostamente dotado de direitos inatos, é a propriedade como direito inviolável, absoluto, sagrado, do qual ninguém poderia ser privado, senão quando a necessidade pública o exigisse, mediante justa e anterior indenização; neste sentido, deve-se analisar o artigo XII da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Desta forma, verifica-se que o direito de propriedade no Estado liberal passa a ter caráter absoluto e inatingível, salvo por necessidade pública, hipótese em que o indivíduo teria direito à prévia e justa indenização correspondente à perda do exercício do direito de sua propriedade.

Porém, verificou-se que o direito de propriedade garantido de forma absoluta como se fosse seu próprio fim não estava atendendo aos interesses sociais, tendo em vista que a terra bem aproveitada traria benefícios não só para seu proprietário, mas para toda a sociedade em diversos aspectos. Foi a partir de então que foi superada a questão de garantia da propriedade de forma absoluta e intocável.

Conforme Farias (2005, p. 148):

A passagem do Estado Liberal ao Estado Social, induzida por mudanças estruturais em uma realidade de crescentes exigências sociais que aquela ordem não visava a atender, conduziu à nova definição do direito de propriedade. A caracterização da propriedade como direito absoluto foi, portanto, ultrapassada, evoluindo para um sistema de limitações decorrentes de confrontações com interesses públicos. Chegou-se, assim, ao direcionamento da propriedade para cumprimento de uma função social.

Conclui-se, portanto, que a propriedade continua sendo um direito assegurado pelo ordenamento jurídico de forma absoluta, no sentido de que seu proprietário possa usufruí-la da maneira que lhe convier, desde que seja atingida sua função social.

## 2.2 Definição de propriedade

A propriedade é conferida a um bem corpóreo ou incorpóreo, móvel ou imóvel, que passa a fazer parte do uso e gozo exclusivo de determinada pessoa que adquiriu esse direito.

A definição de propriedade, segundo De Plácido e Silva (2004, p. 1.115):

Na linguagem, em sentido comum, *propriedade*, sem fugir ao sentido originário, é a condição que se encontra a coisa, que pertence, em caráter próprio e exclusivo, a determinada pessoa. É, assim, a *pertinência exclusiva* da coisa, atribuída à pessoa.

Assim sendo, pode-se afirmar que a propriedade é materializada por um bem pertencente a uma determinada pessoa que detém exclusivamente o direito de usar, gozar, dispor e reaver essa coisa.

Outrossim, importante observar-se também o sujeito detentor do direito de propriedade, que poderá ser particular, hipótese em que a propriedade será definida como privada, ou poderá ser ente público, definindo-se, então, como propriedade pública, situação em que deverá ser observada, além das funções próprias da propriedade, se estará sendo obedecida a disposição legal que determinou a utilização de determinado bem público em benefício da sociedade.

Nesse sentido segue o magistério de Farias (2005, p. 155):

Com a redemocratização do Brasil e a eclética Constituição de 1988, a função social da propriedade ganhou *status* de cláusula pétrea com aplicabilidade no campo das terras públicas rurais, saindo de simples preceito programático ligado a questões econômicas e passando a uma atuação efetiva do Estado na busca do bem comum.

Desta forma, verifica-se que seja o bem definido como propriedade pública ou privada, essencialmente deverá ser alcançada a finalidade social pela qual o ordenamento jurídico determinou.

### **3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

A função social da propriedade, conforme exposto anteriormente, passa a ser observada a partir do momento em que se verifica que o direito de propriedade, quando exercido exclusivamente pelo proprietário, não unicamente visando apenas seus interesses, mas respeitando o de toda coletividade, gerava-se um resultado satisfatório para os envolvidos e para a sociedade. Outrossim, observou-se que o exercício do direito de propriedade em hipóteses que somente o detentor desse direito se beneficiava poderia resultar em prejuízo para a coletividade.

Conforme Farias (2005, p. 157):

A doutrina da 'função social da propriedade' tem por fim dar sentido mais amplo ao conceito econômico de propriedade, encarando-a como uma riqueza que se destina à produção de bens que satisfaçam às necessidades sociais.

Com isso, foi integrado no ordenamento jurídico o alcance da função social sob diversas formas como condição para resguardar o direito de propriedade aos seus detentores, dentre as quais se destacam o aproveitamento racional e adequado da terra, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favorece o bem-estar de seus proprietários e trabalhadores.

#### **3.1 Definição e natureza**

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXIII, dispõe que a propriedade atenderá sua função social e impôs sanções na hipótese de seu não cumprimento, nos seus artigos 182, 184 e 186.

Desta forma, embora tenha uma aparência de ser, a função social, uma espécie de limitação ao direito de propriedade, observa-se que ela está

intrinsecamente relacionada ao próprio direito e não apenas ao seu exercício. Nesta esteira, ensina José Afonso da Silva (2003, p. 280):

A função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito ao proprietário; aquela, à estrutura do direito mesmo, à propriedade.

Assim sendo, as limitações são externas ao direito de propriedade, vinculando apenas a atividade do proprietário em conformidade com seu fim. Já, a função social está contida na norma que regula a propriedade e trata-se de um princípio informador da constituição econômica brasileira com o fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, nos termos do artigo 170, incisos II e III, da Carta Magna, conforme interpretação de José Afonso da Silva.

Portanto, a função social da propriedade trata-se de um princípio e, como todo o princípio constitucional, tem aplicabilidade imediata. Diante disso, as normas que regulam o direito de propriedade, observando-se a função social, têm plena eficácia.

José Afonso da Silva ainda coloca que a função social, por interferir na estrutura e conceito de propriedade, originou um novo regime jurídico, transformando-a numa instituição de Direito Público.

## **4 FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA**

A terra, como inserida no direito de propriedade e especificamente tratada de propriedade rural, seja ela pública ou privada, deve atender por expressa disposição legal e constitucional sua função social e, por esta razão, ser tratada não mais como direito individual, mas como direito de interesse coletivo, tendo em vista que seu exercício não atenderá somente aos interesses do proprietário ou do possuidor da terra, e sim de toda a sociedade em que ela estiver integrada, por envolver elementos de meio ambiente, relações de trabalho, desenvolvimento social e dignidade da pessoa.

Nesse aspecto, seu uso e gozo deve ser pautado por limitações, obrigações e ônus que estão estatuídos pela própria Constituição Federal, destacando-se seu artigo 186 e pela legislação infraconstitucional, entre elas, pode-se indicar o artigo 2º do Estatuto da Terra, que deixa observado que entre as finalidades da propriedade está a de se atingir a função social da terra sob diversos aspectos.

### **4.1 Aproveitamento racional e adequado**

O exercício do direito de propriedade deve atender primeiramente a finalidade pela qual a terra está integrada no patrimônio de seu detentor público ou particular, de forma que se estiver sendo destinada para preservação do meio ambiente, deve implementar-se uma reserva florestal; se estiver sendo destinada para multiplicação de capitais, então, deve implementar-se um projeto de produção, que da mesma forma será implementado se o resultado objetivar a efetivação de programas sociais, observando-se com isso a adequação originária do uso da terra.

Entretanto, verifica-se que a utilização adequada da propriedade rural não se restringe somente ao alcance de sua finalidade primeira, mas de uma série de outros resultados, que devem estar em conformidade com os anseios da sociedade, como o emprego de tecnologias capazes de aumentar a produtividade e

reduzir os custos de produção sem, ao mesmo tempo, agredir o meio ambiente, racionalizando, desta forma, o uso da terra.

Ademais, observa-se que a produtividade estabelecida na propriedade rural, atendendo aos interesses de seu proprietário e da sociedade como um todo, deve também promover o desenvolvimento sócio-econômico da região ao se empregar recursos para obtenção de renda.

Com isso, verifica-se que a utilização da terra conforme o acima exposto estabelece harmonia com o artigo 186, inciso I, da Constituição Federal e com o artigo 2º, §1º, *alínea "b"*, da Lei n.º 4.504/64, que dispõe acerca da manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, porém, deixa-se anotado que convém sempre observar os índices de produtividade regionais, assim como os preços dos produtos operados no mercado.

#### **4.2 Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente**

O uso da propriedade rural observando-se os preceitos exigidos pela sociedade, pelo artigo 186, inciso II, da Constituição Federal e pelo artigo 2º, § 1º, *alínea "c"*, do Estatuto da Terra compreende, ainda, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis de forma que não sejam esgotadas suas fontes e seja resguardada sua preservação, assim como do meio ambiente, visando sempre a busca da produtividade por meios que menos agridam a natureza.

A preservação ambiental ganhou relevante importância atualmente em razão da constatação de que as ações do homem sobre o meio ambiente estão causando grandes problemas ambientais e estão colocando em risco diversas espécies de vida do planeta, sendo que entre as conseqüências disso pode-se destacar o aumento da temperatura resultante da emissão de gases poluentes na atmosfera e redução de áreas de reservas ambientais.

Nessa esteira, verifica-se que qualquer utilização de terra, por si, causa impacto ambiental negativo se partirmos do princípio de que essas áreas antes eram cobertas por algum tipo de vegetação natural. Entretanto, observa-se que a utilização dessas áreas para produção de alimentos é necessária e inevitável. Em razão disso, ressalta-se a importância de se alcançar altos índices de produtividade

como já exposto anteriormente com escopo também de se preservar o meio ambiente, pois sabe-se que quanto mais se produzir em uma área, menos terra é necessária para cultivo de qualquer cultura.

A preservação do meio ambiente ainda pode ser alcançado mediante técnicas de produção que, embora exijam um custo mais elevado, como por exemplo, a roçada mecânica no lugar de limpeza de terrenos por meio de fogo, assim como outros tipos de técnicas orgânicas ao lado de emprego de produtos químicos, são meios eficazes para contribuir com a questão ambiental.

### **4.3 Observância das disposições que regulam as relações de trabalho**

Em relação ao disposto no artigo 186, inciso III, da Constituição Federal e no artigo 2º, § 1º, *alínea “d”*, da Lei n.º 4.504/64, que estabelece o cumprimento das normas trabalhistas, não comporta maiores esclarecimentos, pois as relações de trabalho são tuteladas por normas cogentes que devem sempre serem interpretadas em favor da parte hipossuficiente que é o trabalhador, assegurando-lhe, desta forma, seus direitos.

Desta forma, voluntariamente ou não, ao proprietário da terra caberá suportar o ônus que a lei trabalhista lhe conferiu.

### **4.4 Exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores**

A exploração da propriedade rural buscando efetivar o bem-estar de seus proprietários e trabalhadores está prevista no artigo 186, inciso IV, da Constituição Federal e no artigo 2º, § 1º, *alínea “a”*, da Lei n.º 4.504/64, que respaldam a tutela da dignidade da pessoa humana assegurada também pela Lei Maior.

Outrossim, deixa-se consignado que a dignidade da pessoa é inerente ao ser humano, que a partir do momento em que nasce com vida já deve ter esse direito assegurado. Portanto, não poderia ser diferente às pessoas que exploram a

terra, ou seja, são como todas as outras, detentoras do direito de viverem com dignidade buscando assegurar-lhes seu bem-estar pela qualidade de vida.

Nesse sentido, Bonavides (1993) apud Linhares (2002, p. 102) observa:

(...) É o aprofundamento do processo universalista que faz emergir os novos direitos fundamentais. De princípio, aliás, eles tem surgido a partir de instrumentos normativos internacionais, mormente os que têm patrocínio da Organização das Nações Unidas. O recente advento, por exemplo, da 'Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento', de 1992, e da 'Declaração de Copenhague sobre o desenvolvimento social', de 1995, constituiu dois importantes marcos para os direitos fundamentais da qualidade de vida, mormente porque nesses instrumentos político-normativos internacionais está esboçada uma série de novos direitos humanos que, seguramente, ingressarão em diversos ordenamentos constitucionais do planeta, assumindo o caráter de direitos fundamentais.

Com efeito, portanto, verifica-se que há mobilização mundial para efetivar os direitos fundamentais, entre os quais, destacamos neste tópico a qualidade de vida, observando-se que, de certa forma ela já está integrada no ordenamento jurídico brasileiro, havendo necessidade da gestão pública oferecer condições para seu desenvolvimento por meio de melhor aplicação de seus recursos.

## 5 DESAPROPRIAÇÃO DA TERRA

A Constituição Federal assegura a todos o direito de propriedade, desde que esteja atendendo sua função social. Assim sendo, observa-se que na medida em que o exercício do direito de propriedade não estiver em conformidade com as normas que regulam o alcance da função social, ao proprietário ou possuidor da terra, a lei não mais garantirá a intocabilidade desta propriedade rural e ainda possibilitará intervenção estatal sobre ela, sob a forma de desapropriação.

Segundo Meirelles (2001, p. 561):

*Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 182, § 4º, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, art. 184).*

Com isso, observa-se que a desapropriação da terra consistirá na transferência compulsória da propriedade rural que está nas mãos de um particular para o Estado, que a destinará conforme a necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social. Nessa hipótese, ao proprietário ou possuidor da terra caberá apenas indenização prévia e justa.

Meirelles (2001, p. 561) ainda ressalta:

(...) a desapropriação é o moderno e eficaz instrumento de que se vale o Estado para remover obstáculos à execução de obras e serviços públicos; para propiciar a implantação de planos de urbanização; para preservar o meio ambiente contra devastações e poluições; e para realizar a justiça social, com a distribuição de bens inadequadamente utilizados pela iniciativa privada. A desapropriação é, assim, a forma conciliadora entre a garantia da propriedade individual e a função social dessa mesma propriedade, que exige usos compatíveis com o bem-estar da coletividade.

Desta forma, verifica-se que a desapropriação da terra consiste numa intervenção estatal destinada a distribuir os imóveis utilizados inadequadamente para que possam cumprir sua função social de forma a satisfazer necessidade ou utilidade pública ou interesse social, cabendo ao expropriado apenas receber indenização compatível com a propriedade rural compulsoriamente transferida para o Poder Público.

### 5.1 Limites da desapropriação para reforma agrária

Com efeito, verifica-se que as terras que não estejam cumprindo sua função social são passíveis de desapropriação, porém, observa-se que existem limitações impostas pela Constituição Federal que devem ser respeitadas.

Conforme Meirelles (2001, p. 567):

*A finalidade pública ou o interesse social é, pois, exigência constitucional para legitimar a desapropriação. Não pode haver expropriação por interesse privado de pessoa física ou organização particular. O interesse há de ser do Poder Público ou da coletividade: quando o interesse for do Poder Público, o fundamento da desapropriação será *necessidade* ou *utilidade pública*; quando for da coletividade, será *interesse social*. Daí resulta que os bens expropriados por *utilidade* ou *necessidade pública* são destinados à Administração expropriante ou a seus delegados, ao passo que os desapropriados por *interesse social* normalmente se destinam a particulares que irão explorá-los segundo as exigências da coletividade, embora em atividade de iniciativa privada, ou usá-los na solução de problemas sociais de habitação, trabalho e outros mais.*

Assim sendo, observa-se que uma propriedade rural que esteja cumprindo sua função social com observância à preservação ambiental, às relações de trabalho e bem-estar de seus ocupantes não pode, sob hipótese alguma, ser desapropriada para fins de Reforma Agrária, uma vez que contraria aos interesses públicos e sociais, pois não poderia ter sua finalidade produtiva melhor aproveitada pelo programa de atuação estatal.

Outrossim, sendo a propriedade rural desapropriada para fins de Reforma Agrária, o artigo 18 do Estatuto da Terra estabelece:

Art. 18 – A desapropriação por interesse social tem por fim:  
a) condicionar o uso da terra a sua função social;

- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;
- d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Com isso, observa-se que a terra desapropriada por interesse social para fins de Reforma Agrária deve ser aproveitada de forma que sua função social seja alcançada nos exatos termos do que foi exposto no capítulo anterior, sendo que esta finalidade da terra não se trata de faculdade, mas dever do Poder Público de vê-la efetivada. Portanto, na impossibilidade de implementar por completo a disposição legal supramencionada, verifica-se que não pode haver atuação estatal por ausência de motivação determinada em lei.

## 6 DA REFORMA AGRÁRIA

O Estado utiliza suas propriedades rurais públicas para implantar os projetos de Reforma Agrária por meio de distribuição das terras em lotes para famílias que estão previamente cadastradas e em situação de pobreza, sendo que a partir do momento em que são fixadas no assentamento recebem crédito instalação para construção de benfeitorias e aquisição de bens para darem início à suas atividades produtivas e geração de renda.

### 6.1 Definição

O Estatuto da Terra, em seu artigo 1º, § 1º conceitua Reforma Agrária como o conjunto de medidas que visam promover melhor distribuição de terra, mediante modificação no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento de produtividade.

Segundo o magistério de Silva (2003, p. 797):

Reforma Agrária é programa de governo, plano de atuação estatal, mediante intervenção do Estado na economia agrícola, não para destruir o modo de produção existente, mas apenas para promover a repartição da propriedade e da renda fundiária.

Outrossim, a definição de Reforma Agrária segundo De Plácido e Silva (2004, p. 1180) é a seguinte:

Reforma política da estrutura agrária, de modo a fornecer modelo de exploração mais racional de terra, eliminando os latifúndios improdutivos e repartindo a terra entre os colonos e seus familiares.

Desta forma, verifica-se que reforma agrária consiste em medidas adotadas pelo Estado para cumprir a lei e os anseios sociais, de forma a efetivar a função social da propriedade e possibilitar o acesso de um maior número de pessoas a terra para aumentarem a produção desta determinada área de forma a beneficiarem-se diretamente com seu resultado e, com isso, promover também o

desenvolvimento regional e beneficiar indiretamente outras pessoas que acabam sendo atingidas por estas atividades.

## **6.2 Finalidade**

O Estatuto da Terra, em seu artigo 16, dispõe que a reforma agrária visa o estabelecimento de um sistema de integração 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.

Observando-se a redação do dispositivo supramencionado, bem como a redação de outros dispositivos legais que também tratam do programa de Reforma Agrária é possível destacar que o fim buscado pelo legislador foi a distribuição ou redistribuição de grandes áreas de terra para um maior número de pessoas que se encontram em situação de pobreza, mas que são capazes de aumentarem a produção dessas áreas de forma a efetivar justiça social, progresso regional e desenvolvimento econômico do País.

## **6.3 A Política de Reforma Agrária**

A atuação estatal relacionada ao programa de governo para a reforma agrária consiste na distribuição de terras públicas para famílias previamente cadastradas e que preenchem requisitos estabelecidos pelos órgãos governamentais delegados, entre os quais deve ser verificado se essas pessoas estão em situação de pobreza, bem como se elas têm afinidade com o campo para que seja possível implementar a fixação destas famílias na terra para torná-la produtiva.

Atualmente, as terras destinadas à Reforma Agrária estão sendo arrecadadas por meio de desapropriação por interesse social, pois o critério que motiva a intervenção estatal é a existência de movimentos sociais que se encontram às margens das propriedades rurais que, segundo eles, as terras não estão cumprindo sua função social em face de inúmeras famílias que compõem essas

organizações e que estão em situação de pobreza em decorrência de não haver postos de trabalho para elas no campo.

Em um segundo momento, após a desapropriação da propriedade rural particular, tornando-a pública, é criado um projeto de assentamento consistente na repartição desta área em pequenos lotes, onde em cada um é fixada uma família de assentados, cujos beneficiados do programa de reforma agrária recebem recursos financeiros para possibilitar o início de atividades produtivas e gerar renda para suas sobrevivências, que são denominados de créditos instalação que, segundo “site” do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, é feito nos seguintes termos:

A concessão de Crédito Instalação permite o suporte inicial aos assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária nos Projetos de Assentamento criados ou reconhecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O benefício deve garantir a segurança alimentar das famílias assentadas, pela compra de alimentos e aquisição de insumos agrícolas; a construção e recuperação de moradias; a segurança hídrica aos projetos localizados no semi-árido brasileiro, com a construção de pequenos sistemas de captação, armazenamento e distribuição de água; e a aplicação em bens de produção (sementes, mudas, matrizes animais, etc) para a geração de renda. O Crédito Instalação vem sendo concedido desde 1985, sendo um importante instrumento na implantação dos projetos de assentamento. Seus valores e modalidades vêm sendo adequados ao longo dos anos de modo a propiciar condições dignas de ocupação, de produção e manutenção das famílias na parcela rural. Desde 2005, são cinco as modalidades e valores correspondentes instituídos: Apoio Inicial: R\$ 2,4 mil por família; Aquisição de Materiais de Construção: R\$ 5 mil por família; Fomento: R\$ 2,4 mil por família; Adicional do Semi-Árido: Até R\$ 1,5 mil por família; Recuperação de Materiais de Construção: Até R\$ 3 mil por família.

Desta forma, verifica-se que a Administração Pública desembolsa inicialmente a exata quantia para indenizar o proprietário particular que teve suas terras expropriadas, sendo este um requisito essencial para a intervenção estatal, bem como desembolsa a quantia equivalente ao crédito instalação, a fim de propiciar a família assentada condições de produção e geração de renda capaz de lhe assegurar vida digna de sobrevivência, que segundo o “site” do jornal periódico “Folha de São Paulo”, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u306896.shtml>> Acesso em 12 ago. 2007, o custo inicial gira em torno de R\$ 31.000,00 (trinta e um mil reais) por família assentada.

Por fim, o Poder Público verificando que o programa de Reforma Agrária não está alcançando a finalidade pelo qual foi instituído em razão da

situação de pobreza em que os assentados continuam a se submeterem, acaba por beneficiá-los com os demais programas assistenciais do Estado, como o bolsa família e o bolsa escola, que são destinados às famílias que se encontram em condições de pobreza.

Tal fato é verificado pelo Manual do Programa Bolsa Família – Orientações para o Ministério Público (2005, p. 45) no tocante ao cadastramento de famílias, onde orienta-se: “Prestar atenção especial às populações menos visíveis e mais necessitadas (indígenas, quilombolas, moradores de rua, assentados, migrantes, etc). “Site” da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/manuais-e-publicacoes-1](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1)>. Acesso em 08 ago. 2007, onde o Estado observa a necessidade de assistência especial de amparo aos beneficiados do programa de Reforma Agrária dadas suas condições de necessidade.

Outrossim, salienta Graziano (2004, p. 101):

A fraca performance produtiva da reforma agrária e as péssimas condições de vida nos assentamentos sempre foram de conhecimento do Governo. Se a qualidade da reforma era questionável, cabia ao poder público executar as ações reparadoras pertinentes (...).

Desta forma, verifica-se que os beneficiados com o programa de reforma agrária não conseguem atingir índices de produtividade satisfatórios, haja vista que o resultado de produção de suas atividades não são suficientes para lhes assegurar uma vida digna.

O Poder Público, verificando esta situação de fragilidade das famílias assentadas, deveria intervir, por meio de seus funcionários técnicos, para resolver o problema da produtividade da terra, fazendo com que a propriedade pública seja utilizada de forma adequada e racional, assim como poder conferir aos que nela habitam bem-estar e vida digna, contudo, a intervenção estatal se limita a conceder os benefícios de outros programas sociais aos assentados para que somente não passem fome.

Além disso, Graziano (2004, p. 83) observou que:

(...) os órgãos públicos direcionados ao setor se pautaram pelo assistencialismo, e os beneficiados se acostumaram com o clientelismo. Entretanto, essa forma de atuação precisa ser revista completamente. Não adianta o governo *dar* assistência técnica, *dar* crédito, *dar* infra-estrutura,

*dar* tudo. É isso que está errado. A ação – o ato de *dar* – está equivocada. Nada, nenhuma política, vai ser eficaz, provocar mudanças consistentes, duradouras, se a via do benefício, o enfoque da ação não mudar.

Portanto, verifica-se que o atual programa de Reforma Agrária não atende aos requisitos fundamentais estabelecidos para que a terra atinja sua função social, ressaltando-se que para isso, a atuação estatal pode e deve ser aprimorada para que o bem público destinado aos assentados torne-se produtivo e capaz de oferecer vida digna a estas pessoas, bem como é preciso que o “clientelismo” seja expurgado da política brasileira.

### **6.3.1 Consequências**

Diante da forma como é desenvolvido, do fraco desempenho produtivo e de resultados do atual programa de Reforma Agrária, há a geração de diversas consequências prejudiciais, tanto aos assentados beneficiados com a atuação estatal, como também à coletividade, afrontando claramente aos preceitos constitucionais e legais que estabelecem a forma e o exercício do direito de propriedade para o alcance de sua função social.

#### **a) Evasão de investimentos regionais**

Com efeito, verifica-se que movimentos sociais recrutam indiscriminadamente pessoas para integrarem grupos em forma de acampamentos que ficam às margens de estradas e rodovias ao entorno de propriedades rurais, que acabam se tornando alvos de invasões.

No início, a justificativa encontrada por tais movimentos para motivar suas ações era a de que essas propriedades rurais se tratavam de latifúndios improdutivos, cuja finalidade de seus proprietários não era a produção, mas especulação imobiliária. Nessa hipótese, verifica-se que a terra adquirida para essa finalidade efetivamente não atingiria sua função social, o que então acabava tornando legítima a atuação destes movimentos, que representavam os interesses de trabalhadores rurais em situação de pobreza, que não tinham condições de

adquirirem suas próprias propriedades ou de se colocarem no mercado de trabalho, o que acabava por justificar a desapropriação desta propriedade rural por interesse social após a justa e prévia indenização ao expropriado.

Com isso, adquirir propriedades como forma de especulação de capital deixou de ser atração para estes investidores, fato extremamente positivo para a Nação. Desta forma, foi se consolidando o perfil das pessoas que adquiriram terras como proprietários rurais que, por finalidade, buscavam a produção dessas áreas.

Conforme observa Graziano (2004, p.133):

Quando havia inflação, era vantagem deixar a terra parada, pois esse ativo se valorizava como nenhum outro. Nem o mercado de capitais nem o do ouro funcionavam direito no Brasil. Entretanto, esse cenário alterou-se drasticamente, para melhor, do ponto de vista macroeconômico. A modernização dos latifúndios e a conseqüente profissionalização da agropecuária fizeram com que a terra ociosa, antes uma vantagem, se tornasse uma exceção.

Entretanto, observa-se que este fato não foi o único a determinar o alcance de grande produtividade destas terras. A partir da década de 90, os mercados econômicos dos Países foram se integrando em blocos, de forma que essa interação ocasionou a globalização da economia, cujos produtos passaram a ter preços regulados pela oferta mundial de produção.

Desta forma, o Brasil, com extensas áreas agricultáveis, passou a competir com outros grandes produtores mundiais de produtos agropecuários, como Argentina, Austrália, Estados Unidos, entre outros, o que obrigou emprego de novas tecnologias capazes de reduzir os custos de produção e ao mesmo tempo aumentar a produtividade. Assim sendo, verifica-se que a própria economia de mercado fez com que as propriedades rurais que não se adequassem fossem incorporadas a outras propriedades, pois a falta de modernização tornou a propriedade obsoleta e improdutiva, ocasionando sua insustentabilidade e obrigando seu proprietário a dispor de seu bem.

Com isso, propriedades improdutivas deixaram de existir nas regiões produtoras, o que fez com que o foco desses movimentos sociais para motivar as invasões se voltasse para a preservação do meio ambiente, tendo em vista que segundo eles, o emprego dessas tecnologias agredia o meio ambiente.

Com efeito, a justificativa agora apresentada não encontrou respaldos científicos. Ademais salienta-se que, conforme exposto anteriormente, o aumento de

produção implica proporcionalmente em diminuição de áreas necessárias para produzir a mesma quantidade de produtos e, o cultivo de produtos geneticamente modificados que possuem uma resistência maior a pragas e doenças efetivamente acarreta a diminuição do emprego de venenos e defensivos agrícolas, que também afetam sobremaneira o meio ambiente.

Desta forma, verifica-se que a conivência do Estado em ver essas propriedades invadidas sem qualquer motivação técnica e científica gera grande instabilidade na região onde ocorrem, de forma que afugentam pessoas e empresas a adquirirem ou investirem nas terras para produção, tornando-a com índices de produtividade e geração de renda aquém do que poderia ser alcançado, além de ser um desserviço para a democracia, como bem observa Graziano (2004, p. 72):

Querer consertar as mazelas da sociedade pós-industrial por meio da distribuição de terras patenteia uma idéia generosa, porém atrasada, diante da realidade. Seu resultado não escapará de configurar um retumbante fracasso. Ganham com esse processo, além da política abjeta, apenas a organização do MST e seus similares, cujos objetivos não estão claros para a sociedade. A democracia está sendo maculada pelas invasões de terras, um processo desvirtuado que ruma para uma espécie de terrorismo no campo, misturando perigosamente gente de bem com oportunistas de todo tipo, estelionatários e foragidos da polícia, configurando um verdadeiro banditismo rural.

De se ver que o desenvolvimento regional é afetado quando não há políticas públicas que asseguram a propriedade privada, mesmo quando são exploradas com observância nas leis.

Pode-se afirmar, ainda, que o desenvolvimento regional é afetado de forma significativa quando a ocupação de terras públicas, por meio de assentamentos, não atinge índices satisfatórios de produção que são causados pela falta de critérios de escolha das pessoas que se beneficiam do programa de Reforma Agrária e pela falta de fiscalização do Poder Público, que deveria cobrar o emprego de tecnologia colocada a disposição dos assentados por meio de apoio financeiro e cobrar produção.

Portanto, não há dúvidas que propriedades rurais, sejam elas públicas ou privadas, que não atingem índices satisfatórios de produtividade obstam o desenvolvimento regional por não gerarem renda suficientemente capaz de alavancar outros setores da economia e propiciar crescimento econômico.

## **b) Evasão de assentados**

As propriedades rurais destinadas ao programa de Reforma Agrária sofrem uma repartição da área total em lotes que são destinados à distribuição para as famílias cadastradas, que após fixadas, recebem créditos instalação para erguer benfeitorias necessárias para moradia e produção, assim como iniciar suas atividades produtivas.

Entretanto, observa-se que a atuação estatal se limita a concessão destes créditos, pois embora existam funcionários públicos para oferecerem suporte técnico às famílias assentadas, eles não são suficientes ou eficazes para transmitir instruções adequadas para geração de produção e renda, ocasionando uso irracional e inadequado da terra com baixos índices de produtividade que acabam por não serem suficientes à própria subsistência familiar.

O baixo índice de produtividade também é conseqüência da baixa qualificação dos assentados, dificultando a aplicação de novas tecnologias para a produção das terras que ocupam. A ocorrência deste fato é reflexo do cadastramento indiscriminado de pessoas para o programa de Reforma Agrária, no qual deveria haver triagem para selecionar pessoas por grau de conhecimento na área de produção agropecuária, sendo que as pessoas com baixo nível de conhecimento, antes de serem fixadas na terra, deveriam ser instruídas a fim de tornar os assentamentos produtivos.

A seleção indiscriminada ainda resulta na distribuição de terras para pessoas que não tem afinidade com o campo, assim como não tem interesse em produzir, mas apenas comercializar a terra em que forem fixadas.

Desta forma, verifica-se que, seja pela baixa produtividade ou pela intenção de comercializar a terra, ocorre grande evasão dos lotes de Reforma Agrária, gerando um comércio ilegal de bem público.

Salienta Graziano (2004, p. 115) que:

(...) segundo dados oficiais, a evasão nos projetos situa-se em torno de 30 por cento, sendo menor nos estados do Sudeste (12 por cento) e Sul (25 por cento) e bem maior, perto de 40 por cento, no resto do país. Há projetos de assentamentos em que 70 por cento das famílias deixaram o lote de terra e retornaram para sua origem.

A evasão das famílias nos projetos de reforma agrária somente não é maior, nas estatísticas do Governo, porque existe um mercado secundário de terras que mascara o processo. Em geral, os lotes da reforma agrária são vendidos, a preços que, logo no primeiro ano, atingem de R\$ 3 a 5 mil. Lotes mais antigos, com benfeitorias residenciais, alcançam até R\$ 30 mil. Sai uma família e entra outra, sem que as autoridades consigam controlar o problema. Depois, efetivada a desistência, regulariza-se a situação de quem chegou, normalmente algum parente ou cupincha de alguém mais grávido do próprio assentamento.

Portanto, verifica-se que a falta de critérios de seleção das famílias que integram o programa de Reforma Agrária faz com que a terra pública não atinja sua função social pela baixa produtividade, quando não ocorre situação mais grave consistente no desvirtuamento da finalidade pelo qual a terra foi destinada, como nas hipóteses de comercialização ilegal de direito que recai sobre o bem público.

### **c) Situação de pobreza nos assentamentos**

A utilização inadequada e irracional da terra, além de fazer com que ela não atinja sua função social, acaba resultando baixos índices de produtividade que criam pobreza nos assentamentos, pois a produtividade alcançada não é suficiente para gerar renda capaz de possibilitar a subsistência da família assentada e oferecer vida digna a ela.

Conforme exposto alhures, essa situação de pobreza das famílias assentadas faz com que permaneçam dependentes de outros programas assistencialistas do Estado, que se limita a intervir desta forma, fazendo com que essas pessoas não consigam sair dessa situação indigna de vida e de vinculação a estes programas sociais que não permitem a evolução intelectual delas.

Nesse sentido, Graziano (2004, p. 122-123) observa:

(...) No chamado Censo da Qualidade, patrocinado pelo governo, a renda média familiar, por mês, nos projetos implantados durante o Governo FHC, alcançou apenas R\$ 198, na média nacional, caindo para R\$ 161 no Nordeste e elevando-se para R\$ 244 no Centro-Oeste. Igualmente, isso se refere à renda bruta, sem considerar os custos de produção rural. Nessa pesquisa, as pensões e benefícios públicos complementam a renda de 25 por cento das famílias assentadas, na média nacional, índice que sobe para 34 por cento no Nordeste, o que é um número altíssimo. Se eu supor, por baixo, que o custo operacional de produção atinja 50 por cento da renda agrícola bruta, o rendimento líquido cai substancialmente, ficando em torno de R\$ 100 para cada família por mês de trabalho. Retirando-se, ainda, da renda líquida os benefícios previdenciários, cujo

valor não foram calculados, certamente o resultado econômico obtido pelos novos agricultores estaciona abaixo de qualquer linha de pobreza que se estabeleça.

Isso prova que a reforma agrária não gera renda suficiente para garantir a sustentabilidade da produção rural. Tomando-se o melhor número como referência, a renda líquida *familiar*, não individual, extraída da produção rural, se situa em torno de R\$ 130 por mês, na média brasileira. É muito pouco.

Sabe-se que “O grau de miséria na maioria dos assentamentos permite afirmar, com tristeza, que houve uma favelização da zona rural (...)” (GRAZIANO, 2004, p.108).

Em razão disso, pode-se afirmar que o programa de Reforma Agrária é um fracasso, fazendo com que as terras públicas destinadas às famílias assentadas não atinjam sua função social, seja pelo seu uso inadequado, seja pela pouca produtividade, seja pela situação indigna de vida e de pobreza que seus ocupantes são submetidos.

Segundo também ressaltou Graziano (2004, p. 75):

A terra deixou de ser passaporte para a felicidade. Que o digam os milhões de pequenos e médios agricultores que há gerações cultivam seu pedaço de chão e hoje lutam desesperadamente para sobreviver na competição da economia global (...).

Verifica-se, com isso, que a forma dos assentamentos dividida em unidades de produção está ultrapassada. A inevitável globalização econômica torna, cada vez mais, a pequena área de terra insustentável, pois o aumento de competitividade faz com que a margem de lucro sobre os produtos fique cada vez mais estreito, ocasionando diminuição de receita sobre o limite de produção da pequena propriedade.

#### **d) Fortalecimento de pseudo movimentos sociais**

A falta de seleção das famílias por critério de conhecimento ou afinidade com a terra possibilita que movimentos sociais, sob os mais variados nomes, formem rapidamente grupamento de pessoas e se intitulem seus representantes, muito embora atuem à margem da lei por não constituírem personalidade jurídica.

Estes movimentos sociais então levantam acampamento ostentando bandeiras, brasões e gritos ordenados e coordenados que, por pressão, geralmente sob a forma de invasões, conseguem um canal de diálogo entre o Poder Público e os líderes do movimento, de onde saem cestas básicas e negociações em torno de imóveis rurais pretendidos.

Com esse canal de negociações aberto entre líderes de movimentos sociais e Governo, gerando resultados para seus integrantes, cria-se uma impressão de que as pessoas que buscam por benefícios do programa de Reforma Agrária só poderiam conseguir por meio destes movimentos.

Por outro lado, o Poder Público aceitando o cadastramento de famílias elaborado por estes movimentos sociais possibilita que pessoas sem qualquer afinidade com a terra ingressem no programa de governo, inclusive pessoas que não precisam dele para sobreviver.

A submissão do Estado em face destes movimentos sociais fortalecem seus líderes, que conseguem arrebanhar cada vez mais pessoas que se deixam influenciar na esperança de conseguirem suas “próprias” terras e créditos. Nesse aspecto, cabe ressaltar que as vantagens oferecidas para quem nada possuiu são irrecusáveis.

Com isso, estes movimentos são inchados de todo tipo de pessoa que não possuem imóvel em nome próprio. Pessoas com situação de renda estável, pessoas que não possuem qualquer capacitação, pessoas que não possuem afinidade com o meio rural, enfim, até pessoas que realmente preenchem os requisitos necessários para se beneficiar com o programa de Reforma Agrária.

Graziano ressalta (2004, p. 160-161):

'Tem gente de bem, garçons, comerciantes, aposentados, botequeiros, quase todos os moradores da cidade, tem até fiscal de renda da Prefeitura. A maioria não sabe plantar mandioca e é capaz de enterrar o tubérculo; gente que nunca pegou numa enxada', esclarecia-me o prefeito Ademar, quando eu lhe perguntava quem eram aquelas pessoas que estava no acampamento.

'Mas, e os sem-terra?' forcei a barra.

'Bom, do jeito que você está descrevendo, assim não tem ninguém mesmo', sentenciou em seu gabinete, onde me recebia gentilmente, como correligionário do PSDB.

É desagradável divulgar essas coisas, expondo pessoas conhecidas, mas a situação parece tão absurda que me socorro de testemunhas, mesmo correndo o risco de as chatear. Toda a cidade de Presidente Epitácio, um município com 45 mil habitantes, parece compor os acampamentos existentes. Desde os mais pobres até os remediados, comerciantes,

açougueiros, vendedores ambulantes, prostitutas, todos colocaram um dedinho nesse negócio de ganhar terra de graça, fingindo ser sem-terra. Vieram ainda algumas comitivas de brasiguaios e até uma turma oriunda da Bahia, atraídas pela promessa fácil.

Desta forma, verifica-se que a atuação desses movimentos sociais é um desserviço para a democracia e para a Nação, uma vez que incitam ações violentas em suas invasões de terras sem qualquer amparo legal e social e agrupam pessoas para se beneficiarem do programa de Reforma Agrária sem qualquer critério de escolha no sentido de poderem dar uma melhor utilidade ao bem público colocado a disposição.

Sobreleva ressaltar que não se vê qualquer atuação efetiva desses movimentos no sentido de planejar e estabelecer metas de produção das terras públicas já destinadas e ocupadas por famílias beneficiadas com o programa de Reforma Agrária e, quando atuam após a formação do Assentamento, vê-se que é somente para cobrar dinheiro, nos levando à ideiação de que suas atividades nada têm de interesse social, portanto, sequer poderiam exigir do Poder Público, desapropriações para esse fim.

#### **e) Desvio de receita pública**

Não há dúvidas de que o Estado necessita de receitas para aparelhar e financiar os serviços que lhe são próprios como saúde, educação, segurança, entre outros.

Conforme exposto anteriormente, o custo de cada família beneficiada com o programa de Reforma Agrária é por volta de R\$ 31 mil, ou seja, a atuação estatal torna-se excessivamente onerosa em face de seu resultado, que não é capaz de gerar renda suficiente para manter dignamente as pessoas assentadas, obrigando-as a se socorrerem de outros programas estatais de assistência.

Com efeito, o montante gasto para fixar uma família na terra não tem qualquer eficácia se a finalidade almejada não é alcançada, ou seja, seriam recursos que teriam uma função social muito maior, por exemplo, se fossem aplicados em setores de produção em dificuldade sob a forma de incentivos fiscais, pois

efetivamente geraria renda e empregos sob amparo de todos os direitos e benefícios trabalhistas, o que não ocorre com os assentados.

Ademais, verifica-se que os baixos índices de produtividade dos assentamentos de Reforma Agrária geram situação de pobreza entre seus beneficiários, que não conseguem obter renda suficiente para suas manutenções. Com isso, precisam buscar os benefícios de outros programas sociais, que são custeados por recursos públicos que poderiam ser utilizados para o aprimoramento e fornecimento de seus serviços próprios de Estado se a finalidade do programa de governo tivesse atingido seus objetivos, entre os quais se destaca a fixação da família no bem público para que ela, com o cultivo da terra e sua produção, pudesse obter renda suficiente para uma vida digna.

Desta forma, observa-se que os recursos públicos devem ser aplicados em outros planos de atuação estatal que tenham resultados que melhor satisfaçam os interesses sociais, que são os interesses de toda a coletividade, até que haja reestruturação do programa de Reforma Agrária capaz de atingir suas finalidades, entre elas a de que com as receitas aplicadas inicialmente nos projetos de assentamento, possam gerar renda mínima ao beneficiado que, por equidade, seja correspondente ao salário recebido pela grande maioria de trabalhadores urbanos e rurais do País.

## 7 REFORMA AGRÁRIA LEGAL

De se ver que o programa de Reforma Agrária deve ser executado de forma que as finalidades estabelecidas por disposições constitucionais e legais sejam observadas, a fim de que, para o bem comum, as conseqüências prejudiciais supramencionadas não ocorram.

Outrossim, deixa-se anotado que os atos discricionários do Poder Público são vinculados ao ordenamento jurídico e ainda deve ser pautado pela eficácia e pelo interesse público, conforme o disposto no artigo 37, “*caput*”, da Constituição Federal.

Desta forma, portanto, verifica-se que o programa de governo direcionado à Reforma Agrária deve obedecer aos termos da lei, consolidando a função social nas áreas desapropriadas e destinadas à reforma agrária, de forma que o bem público seja utilizado racionalmente e adequadamente, respeitando-se o meio ambiente, o bem-estar das pessoas que nelas habitam, bem como observando-se os interesses da coletividade.

Salienta-se, ainda, que para que a Reforma Agrária atinja seus objetivos, importante destacar que é imprescindível a observância das leis por todos os sujeitos que integram o processo do programa de governo, principalmente os órgãos públicos que possuem atribuição para fiscalizar o cumprimento da lei e da atuação estatal nos seguintes termos.

### 7.1 Atuação da Administração Pública

Conforme exposto anteriormente, o Poder Público tem poderes de intervenção sobre toda propriedade que não esteja cumprindo sua função social, entre os quais foi destacada a desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária.

A intervenção estatal está prevista no ordenamento jurídico, porém, cabe ressaltar que a atuação administrativa, a partir de então, deve ser no sentido de conferir à propriedade, transformada em bem público por esta forma de aquisição

originária, função social, uma vez que o artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal não faz distinção entre propriedade pública e privada quando se estabelece que ela deve atender sua função social.

Com isso, observa-se que para a propriedade particular sofrer intervenção estatal por não atender à sua função social, o administrador deve observar se os requisitos imediatos previstos em lei estão presentes, ou seja, se a terra não está sendo integralmente explorada, se não estão sendo observadas as normas de preservação ambiental, se não está conferindo bem-estar a seus habitantes, se as relações de trabalho não estão sendo respeitadas, conforme o estatuído no artigo 186 da Constituição Federal.

Preenchidos os requisitos legais para desapropriação, a Administração Pública deve observar se há utilidade e interesse público na aquisição desta terra pelo ônus da indenização legalmente determinada.

Havendo interesse público e previsão orçamentária para indenizar o expropriado, a propriedade rural, adquirida pela desapropriação, torna-se parte do patrimônio público que, conforme já verificado pelo administrador, era bem útil e necessário para efetivar o programa de Reforma Agrária, no sentido de destinar a terra para pessoas em situação de pobreza para que nelas pudessem trabalhar e gerar renda suficiente para seu sustento e desenvolvimento regional, fazendo, assim, com que ela cumpra sua função social nos interesses da coletividade.

Conforme Meirelles (2001, p. 567):

*Interesse social* não é interesse da Administração, mas sim da coletividade administrada. Daí por que os bens expropriados por interesse social, na maioria das vezes, o são para traspasse aos particulares que lhes possam dar melhor aproveitamento ou utilização em prol da comunidade.

Portanto, arrecadada a propriedade rural e transformada em bem público, a Administração deve realizar criteriosa avaliação sobre os possíveis beneficiados, a fim de que possam conceder o direito de uso da terra pública para pessoas que comprovadamente estejam em situação de pobreza e tenham afinidade com o campo, com escopo de possibilitar que a Reforma Agrária atinja seus objetivos nos moldes dos artigos 16 e 18 do Estatuto da Terra.

Realizada a seleção das pessoas aptas a se beneficiarem com o programa de Reforma Agrária, deve-se realizar um rigoroso cadastramento das

famílias, no sentido de evitar a utilização ou desvio de finalidade indevido das verbas e bens públicos.

Fixadas as pessoas na terra pública, a Administração deve oferecer apoio técnico e fiscalizar se os créditos de instalação mencionados anteriormente estão sendo empregados conforme foram destinados, a fim de conferir função social ao bem público. Outrossim, salienta-se que o Estado tem o dever de prestar contas acerca dos créditos de instalação disponibilizados ao programa de governo e os resultados que estão sendo obtidos com o emprego destas verbas públicas, por se tratar de interesse público e imposição legal.

Este monitoramento realizado pelo Poder Público deve ser permanente, com escopo de evitar improdutividade do bem público, comercialização do direito de uso da terra pública e instalação de pessoas que não preenchem os requisitos do programa de governo, bem como possibilitar o planejamento de atuação na concessão de créditos de financiamento agrícola, seguro de safra, entre outros.

## **7.2 Desapropriação da propriedade rural**

Com efeito, verifica-se que a propriedade rural que não estiver cumprindo sua função social pode ser desapropriada por interesse social para fins de Reforma Agrária.

Não há dúvidas de que a propriedade rural que agrida o meio ambiente ou não tenha sua área agricultável efetivamente aproveitada ou que submeta as pessoas que nela estejam laborando em situações indignas é o principal alvo de ser desapropriada e destinada ao programa de Reforma Agrária.

Em relação à ofensa ao meio ambiente, bem como à dignidade da pessoa humana, observa-se que são violações legais que não podem ser contestadas pela defesa da manutenção desta propriedade em poder do particular que não a utilizou adequadamente.

Entretanto, em relação à efetiva utilização da área agricultável da propriedade, observa-se que existem diversos fatores que devem ser observados, a fim de se evitar eventual abuso na atuação do Poder Público, tendo em vista que podem ocorrer situações de imprevistos climáticos, instabilidade econômica

afetando preços de insumos agrícolas ou até mesmo das mercadorias produzidas, entre outras que são alheias, mas que influenciam na produtividade da terra. Portanto, torna-se imprescindível que a avaliação de produtividade e utilização adequada do solo seja realizada pela Administração levando-se em conta os resultados das propriedades de determinada região naquele determinado momento e não por meio de números que estão previamente determinados por atos do Poder Público.

Contudo, se a propriedade rural privada não alcançou índices de produtividade ou não teve suas terras efetivamente utilizadas por mera opção administrativa, então, poderá ser submetida a um processo de desapropriação.

Nesse aspecto, a fim de evitar danos irreparáveis, tanto ao expropriado como à coletividade, importante ressaltar sobre a necessidade de instruir o processo de desapropriação por laudos técnicos que demonstrem que a propriedade não foi utilizada adequadamente e ainda do projeto de Reforma Agrária que será implantado no local, constando detalhadamente o número de famílias que serão beneficiadas, a forma como serão fixadas na terra, os meios de produção que serão colocados à disposição, a produtividade a ser atingida, enfim, como será atingida a função social da terra se ocorrer a desapropriação para destinar a terra ao programa de governo.

Embora estas medidas não estejam previstas em lei, observa-se que seriam medidas importantes para combater a ineficácia do atual programa de governo e dar efetividade aos objetivos da Reforma Agrária previstos na Constituição Federal e Estatuto da Terra.

### **7.3 Interesse da coletividade**

De se ver que o programa de Reforma Agrária passa a atender interesses individuais disponíveis a partir do momento em que efetua a distribuição da terra em unidades de produção, por lotes, para cada família, concedendo o direito de uso da propriedade rural pública.

A concessão de uso da terra conferida ao beneficiado trata-se de direito disponível, uma vez que lhe é permitido abrir mão deste direito e transferir para outra pessoa. Nesta hipótese, não há qualquer ofensa à lei, porém, ela torna-se

ilegal no momento em que este beneficiado dispõe deste direito em troca de prestação pecuniária, passando a criar um mercado de especulação e conseqüentemente desvirtuando a finalidade de produção da terra.

Outrossim, a distribuição da terra em lotes para cada família acaba por tornar a sua utilização, um interesse individual, uma vez que a sua utilização pelo beneficiado do programa de Reforma Agrária pode ser realizada da forma como lhe convier. Com isso, podem ocorrer duas situações distintas. A ocorrência da primeira hipótese é rara e se verifica quando o beneficiado consegue tornar produtiva a propriedade pública em que foi fixado, possibilitando gerar renda suficiente para sua subsistência e de sua família. A segunda hipótese é maioria entre os assentados, que não conseguem alcançar índice de produtividade necessário para gerar renda capaz de manter suas famílias. A última hipótese, não há dúvidas, é muito mais prejudicial para a coletividade em razão da necessidade de manutenção de outros programas assistenciais para atender essas famílias de beneficiados com o programa de Reforma Agrária.

Entretanto, em ambas as hipóteses, verifica-se que nenhuma delas atende ao interesse coletivo, tendo em vista que os programas de governo devem levar em consideração a situação econômica e social de toda a população e não somente de determinado grupo de pessoas.

Nesse aspecto, passa-se a expor o seguinte. Na segunda hipótese, em que o beneficiado não consegue sobreviver de seu trabalho na terra, observa-se que o próprio descumprimento da função social do bem público que utiliza, por si, já possibilita verificar que sua utilização está contrária aos interesses da coletividade e violam os preceitos legais.

A primeira hipótese, embora a propriedade rural pública esteja cumprindo sua função social e, portanto, atingido as finalidades do programa de Reforma Agrária e da lei, observa-se que com a distribuição da terra em unidades de produção por família, existe possibilidades de, com a produção da terra, o beneficiado acumular riquezas. Nesse sentido, é onde ocorre hipótese de atuação estatal contrária aos interesses da coletividade, posto que a finalidade do programa de governo e da lei é a erradicação da pobreza e não acumulação de capitais.

Portanto, para evitar a acumulação de capitais e possibilitar a erradicação da pobreza, verifica-se que há necessidade de se estabelecer um limite de fruição da renda obtida com a produção destes bens públicos, onde o excedente

seria utilizado com a expansão do próprio programa de Reforma Agrária. Salienta-se, ainda, que possibilitando a acumulação de riquezas por meio do programa de governo, o Estado não proporciona igualdade de tratamento entre pessoas em situação de pobreza se for considerado que, segundo “site” do Jornal “Folha de São Paulo”, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0512200610.htm>> Acesso em 20 ago.2007, 44 milhões de pessoas recebem um salário mínimo.

Desta forma, verifica-se que para atender o interesse coletivo, a atuação estatal deve ser no sentido de possibilitar a equiparação da renda de todos os beneficiados do programa de Reforma Agrária com a renda da maior parte dos trabalhadores, a fim de alcançar o maior número de pessoas, até que, então, haja possibilidades de aumentar igualmente a renda real de todos.

#### **7.4 Sucessão de assentados**

Conforme exposto anteriormente, o Poder Público confere ao beneficiado do programa de Reforma Agrária, direito de uso sobre o bem público, porém, de forma a possibilitar que o assentado, se lhe convier, transfira o direito de uso sobre a propriedade rural em que foi fixado para outra pessoa.

Diante dessa possibilidade, verifica-se a ocorrência de duas situações negativas. A primeira é a que abre possibilidade para comercialização e especulação sobre os lotes de terra destinados ao programa de Reforma Agrária e a segunda, é a possibilidade de conferir esse direito a pessoas que não preenchem os requisitos para se beneficiarem do programa de governo, seja porque não são pessoas em situação de pobreza, seja porque não possuem afinidade com o campo.

Assim sendo verifica-se que há necessidade de controle a ser realizado pelo Poder Público a fim de impedir que essas modalidades de sucessão de lotes de terra ocorram indiscriminadamente, o que evitaria distribuir terras para quem não preenche os requisitos para se beneficiar com o programa, bem como evitaria que pessoas que efetivamente tenham direito ao benefício fiquem por anos esperando a terra para produzir.

Outrossim, salienta-se, ainda, que a sucessão *causa mortis* dos lotes de terra destinados ao programa de Reforma Agrária não possuem regulamentação, ocasionando uma transferência imediata aos herdeiros do beneficiado. Com isso,

podem ocorrer também duas situações que contrariam as finalidades do programa de governo. Uma delas é a possibilidade de conceder o direito de uso da terra para o herdeiro que não tem afinidade com o campo e a outra é a possibilidade de se conceder o direito de uso da terra para algum herdeiro que já possua terra ou direito de uso de terra.

Portanto, não há dúvidas de que o controle do bem público pela Administração é necessário e deve ser efetuado de forma rigorosa, a fim de possibilitar a sucessão do direito de uso da terra pública apenas para pessoas que preencham os requisitos necessários para se beneficiarem do programa de Reforma Agrária e que essa sucessão ocorra de forma ordenada, beneficiando primeiramente as pessoas que aguardam o benefício por mais tempo.

## 8 O PROCEDIMENTO PARA A REFORMA AGRÁRIA LEGAL

Com efeito, observa-se que o atual programa de Reforma Agrária está falido por diversos motivos, entre os quais se destacam a distribuição de terras para pessoas sem capacitação alguma ou que não possuem condições de tornarem as terras produtivas, pela sua onerosidade excessiva e pelo seu fraco desempenho, sendo que todo esse resultado viola flagrantemente a lei e os interesses coletivos.

Diante disso, verifica-se que são necessárias várias mudanças na forma de condução do programa de Reforma Agrária, a fim de que possam apresentar resultados satisfatórios, atendendo aos dispositivos legais, aos princípios da Administração Pública e aos interesses da coletividade.

Considerando-se que a atuação estatal se inicia pela intervenção sobre propriedade privada, na forma de desapropriação, verifica-se que a terra expropriada deve atender sua função social. Com isso, observa-se que há necessidade de, desde a fase judicial de desapropriação, verificar se a propriedade rural terá melhor destino com implantação de projeto de Reforma Agrária.

Desta forma, verifica-se que o Juiz, ao apreciar uma questão envolvendo desapropriação de terra por interesse social para fins de Reforma Agrária terá melhor condição de analisar o conflito se o processo estiver instruído com laudos periciais no sentido de demonstrar que a terra não está sendo utilizada adequadamente ou de forma eficaz e que o projeto de Reforma Agrária, que então deverá ser implementado em prazo previamente determinado pela Administração, terá condições de aumentar a produtividade da terra, resultando em condições dignas de vida de seus futuros ocupantes e desenvolvimento regional. Na impossibilidade de implementar assentamentos nestes termos, o pedido de desapropriação da propriedade rural merece ser indeferido, por não ter o Poder Público condições de efetivar a função social da terra. Outrossim, pode-se inclusive extinguir o processo por ausência de condição da ação, haja vista que não sendo possível demonstrar que a implantação de projeto de Reforma Agrária resultaria em melhor aproveitamento da terra em litígio, levando-se em consideração os requisitos para alcançar sua função social, haveria falta de interesse de agir em decorrência da

incapacidade da Administração em promover o uso da propriedade rural de maneira mais satisfatória para a coletividade do que enquanto nas mãos do particular.

Convém salientar que, na apresentação do projeto de Reforma Agrária a ser implantado na propriedade rural expropriada, o Poder Público deve demonstrar que os gastos a serem realizados na terra estão incluídos na previsão orçamentária do exercício de sua execução, inclusive os gastos necessários para manutenção dos beneficiados até que a propriedade rural obtenha recursos advindos de sua própria produção, bem como indicar o responsável técnico com formação superior em medicina veterinária ou agronomia, que assegurará a aplicação das verbas públicas eficazmente, a fim de garantir a produtividade da terra. Da mesma maneira, deve ser a implantação de projetos de assentamentos em terras originariamente pertencentes ao Estado.

Com isso, demonstrada que a terra poderá ser aproveitada satisfatoriamente com o projeto de Reforma Agrária, segue-se, então à desapropriação indenizando-se o expropriado de forma prévia e justa. Decorrida esta fase, inicia-se a fruição do prazo estipulado pela Administração para execução do projeto de Reforma Agrária apresentado.

Na hipótese de descumprimento do prazo estipulado, excluindo-se caso fortuito ou de força maior, a instauração de sindicância administrativa se impõe em face do responsável técnico indicado pela Administração pela implantação do projeto de Reforma Agrária, por não ter cumprido eficazmente as atribuições que lhe foram conferidas, contrariando o interesse público.

O responsável técnico competente para implementar o projeto de Reforma Agrária deve ingressar no serviço público por meio de concurso, com escopo de se evitar nomeações políticas, bem como possibilitar que sejam selecionados os melhores profissionais da área. Nesse sentido, observa-se que seria interessante que o Poder Público passasse a conduzir ao cargo de chefia dos institutos de Reforma Agrária os responsáveis técnicos de assentamentos por critério de resultados dos projetos que implantaram, a fim de possibilitar que outros assentamentos alcancem o mesmo resultado, por meio de disseminação dos conhecimentos técnicos que levaram à produtividade da terra, condições dignas de vida dos assentados, desenvolvimento regional e observância das leis ambientais.

Observa-se que, entre as atribuições do responsável técnico que executará o projeto de Reforma Agrária, deverá estar também a de selecionar os

integrantes de seu projeto, pois será com eles que trabalhará conjuntamente para o sucesso de seu assentamento, contudo, deixa-se anotado que esta seleção não deve ter o condão de angariar os melhores trabalhadores ou os que possuem maiores aptidões, mas a de excluir as pessoas que não possuam qualquer afinidade com a terra, não estarem em situação de pobreza e não estarem recebendo benefícios previdenciários.

Outrossim, salienta-se que as pessoas que procuram ser beneficiadas com os projetos de Reforma Agrária devem ter afinidade com a terra, porém, observa-se que esta seleção pode discriminar pessoas que estão em situação de pobreza e não possuem qualquer capacitação. Desta forma, há necessidade de atuação estatal anterior à da efetivação de assentamentos, no sentido de possibilitar formação dessas pessoas e aprimoramento técnico das pessoas que já possuem algum grau de conhecimento, tudo para possibilitar o alcance de maior produtividade e evitar exclusão social, inclusive de pessoas que tenham condenação criminal, fato que atualmente exclui essas pessoas deste programa de governo, bem como de pessoas que tenham algum grau de deficiência.

Selecionadas as pessoas a serem beneficiadas pelo programa de Reforma Agrária em número equivalente ao do atual programa de governo no sentido de fixação de determinado número de famílias por área, então, segue-se à implantação do projeto pelo responsável técnico.

Com efeito, os recursos para serem aplicados no assentamento são advindos do erário, portanto, há necessidade de utilizá-lo de forma eficaz. Nesse sentido, verifica-se que a implementação de um assentamento na forma de uma empresa rural, ou seja, uma única área de uso coletivo é a que melhor satisfaz as finalidades da lei e do programa de Reforma Agrária, em razão dos possíveis resultados a serem obtidos e da melhor aplicação dos recursos públicos.

O atual programa de governo distribui terras em lotes para cada família. Desta forma, há necessidade da aplicação do crédito instalação na construção de benfeitorias, entre as quais verifica-se a necessidade de construção de moradia, poço de captação de água, curral, cercas, bebedouros, depósito, entre outras.

Observa-se que a efetivação de um assentamento na forma coletiva de produção não exclui a necessidade da construção de moradias para cada família, entretanto, elas podem ser erguidas de modo agrupado, possibilitando que apenas

um poço de captação de água seja construído para ser usado em proveito de todos os assentados e, da mesma maneira seguem as demais benfeitorias. Insta salientar, que a formação do assentamento desta forma possibilita a economia de recursos públicos também após sua instalação, haja vista que não haverá necessidade do Poder Público percorrer quilômetros para o transporte de alunos, para campanhas de saúde, para disponibilizar maquinários individualmente, entre outras vantagens.

Desta forma, também observou Sanches (1984) apud Silva (2003, p. 798-799):

A saída progressista da reforma agrária, qualquer que seja a extensão da redistribuição da propriedade agrária, segundo José Acosta Sanches, com razão, consiste em implantar nos terrenos expropriados unidades coletivas, cooperativas de produção ou empresas (fazendas) comunitárias, com o que se desenvolve uma agricultura coletiva, sem ser coletivista.

Outrossim, a organização do assentamento nestes moldes facilita a gestão da propriedade rural pública pelo responsável técnico, como também possibilita uma melhor prestação de contas acerca dos gastos efetuados.

Implantado o programa de Reforma Agrária nos termos do projeto apresentado, o gestor do assentamento deve distribuir as atividades de produção para cada beneficiado do programa, conforme o conhecimento técnico e a possibilidade de cada um, que devem executá-la conforme orientações determinadas pelo responsável técnico, salientando-se que o programa de governo deve conter políticas de aperfeiçoamento técnico, com escopo de acompanhar a evolução da tecnologia de produção e alcançar índices cada vez maiores de produtividade. Nesse sentido, observa-se que oferecer educação e aperfeiçoamento continuado aos assentados possibilita também que possam buscar outros empregos na iniciativa privada que ofereçam melhor remuneração e, com isso, desvinculando-os do programa de governo e oferecendo oportunidade para outras pessoas.

Assim sendo, verifica-se que este programa de atuação estatal passa a ser de distribuição de trabalho e não distribuição de terras públicas. Com esta medida, evita-se que os beneficiados do programa de governo formem uma expectativa de que são proprietários de um bem que pertence ao Poder Público, bem como evita-se a comercialização do direito de uso da terra pública, a má aplicação do dinheiro público recebido, enfim, o desvio de finalidade do programa de Reforma Agrária.

Em relação às condutas dos assentados, observa-se que a única hipótese de exclusão do beneficiado do programa de governo do assentamento seria em caso de recusa em desenvolver qualquer atividade da propriedade rural pública, de forma que não é possível admitir que essa pessoa receba pagamento sem desenvolver qualquer atividade produtiva. Nesse caso, haveria o seu desligamento do assentamento, oportunidade em que seria encaminhado a uma entidade assistencial para serem adotadas medidas cabíveis a ele.

Outrossim, deixa-se consignado que qualquer eventual conduta ilícita praticada pelo assentado no interior da propriedade pública rural, não cabe ao gestor do assentamento submetê-lo a punição, mas aos órgãos competentes do Poder Público, tendo em vista que a pretensão punitiva é do Estado, cabendo a ele a aplicação da pena prevista em lei pela conduta ilícita praticada pelo assentado.

O funcionamento do assentamento deve, ainda, observar a possibilidade de implantação de mais de uma atividade produtiva, como por exemplo, utilização da propriedade rural pública para a produção de gado de corte, gado de leite e lavoura, pois, com essa medida poderia se evitar que a queda de preço de um determinado produto prejudicasse a renda daquela área na hipótese de sua produção ser baseada em monocultura. Nesse aspecto, verifica-se que o atual programa de Reforma Agrária está sendo executado de forma que cada lote de assentamento adote o método de monocultura, prevalecendo a produção de leite. Com isso, em períodos de preço baixo deste produto, os assentados vivem em condições de extrema pobreza.

Outrossim, há possibilidades de colocar em funcionamento indústrias de processamento da produção, de forma a colocá-los diretamente no mercado prontos para o consumo ou produzir produtos diferenciados, como os orgânicos, que não utilizam agrotóxicos ou fertilizantes químicos. Com isso, poderia se utilizar um maior número de pessoas para a produção e agregar renda ao produto, ocasionando um aumento de renda do assentamento.

Observa-se que, no tocante à renda de um assentamento moderno, importante ressaltar sempre que, a sua geração é destinada ao assentamento e não de forma individual para cada assentado, tendo em vista que a finalidade do programa de Reforma Agrária é atender aos interesses sociais de maneira a erradicar a pobreza e possibilitar desenvolvimento regional.

Desta forma, a geração de renda do assentamento se assemelharia ao lucro da propriedade privada, ou seja, a diferença dos gastos aplicados para a manutenção e produção do assentamento e a receita obtida pela venda dos produtos advindos de sua atividade.

Em relação aos débitos oriundos das atividades do assentamento devem estar inclusos toda e qualquer despesa. Nesse aspecto, convém ressaltar a participação dos gastos diretos com os beneficiados do programa de governo. Assim sendo, deve-se ter previsão legal no sentido de se fixar um pagamento que equivaleria ao de um salário pelo trabalho desenvolvido pelo assentado, com todos os benefícios de um trabalhador, ou seja, férias e décimo terceiro, cujo valor sugerido seria ao de um salário mínimo vigente no País.

Pode parecer pouco, entretanto, se for considerado que 44 milhões de pessoas recebem este valor, não seria justo admitir uma remuneração maior para o beneficiado do programa de Reforma Agrária. Ademais, como já foi dito, a finalidade do programa de Reforma Agrária é erradicar a pobreza e atender os interesses sociais. Nesse sentido, admitir renda maior aos assentados seria uma ofensa aos demais brasileiros que recebem o salário mínimo.

Salienta-se, ainda, que o beneficiado do programa de Reforma Agrária não terá despesas com energia elétrica, água e esgoto, que já estarão incluídas nas despesas gerais da propriedade rural pública, assim como as despesas com alguns tipos de alimentos como leite, carne, verduras e frutas que são produzidas pelas atividades do assentamento.

De se ver, então, que o pagamento de uma quantia mensal para o assentado equivalente ao salário mínimo o deixa numa situação de renda maior do que os trabalhadores urbanos ou rurais que recebem a mesma quantia.

Sobreleva ressaltar, ainda, que no atual programa de governo, o assentado, faça chuva ou faça sol, esteja bem ou não, por necessidade deve ir para a roça, pois não há ninguém que possa substituí-lo em sua atividade produtiva nos 365 dias do ano. Portanto, não há dúvidas que a ausência de um período de descanso conferido ao assentado, assim como a obrigação dele não poder adoecer são circunstâncias que atacam a dignidade da pessoa humana, sendo que essa situação colocada ao lado da situação de miséria a que são submetidos nos leva à ideiação de que estas pessoas estão numa condição de semi-escavidão, apenas tendo preservado seu direito de locomoção.

Desta forma, verifica-se a importância de se ter entre as despesas do assentamento, a previsão de gastos com previdência social, a fim de assegurar aos assentados uma determinada quantia para receberem em casos de doenças. Insta salientar que tal medida também assegurará ao beneficiado do programa de governo o direito de se aposentar, hipótese em que possibilitará que outra pessoa venha a se beneficiar do programa de Reforma Agrária. Nesse caso, observa-se que deve ser preservado o direito deste assentado que se aposentou em continuar na sua moradia e usufruindo os demais benefícios como energia elétrica, água e a produção dos alimentos do assentamento, com escopo de respeitar sua dignidade. Com isso, haverá necessidade do gestor do assentamento em apenas erguer uma moradia ao novo beneficiado do programa que ocupará o lugar de trabalho deixado pelo assentado aposentado.

Dentre as despesas, ainda, observa-se a importância do responsável técnico reverter a renda do assentamento na aplicação de novas tecnologias de produção, a fim de aumentar a produtividade, bem como dito alhures, procurar agregar valor ao produto, possibilitando aumentar a renda do assentamento e evitar que seu modo de produção se torne obsoleto e improdutivo.

O gestor do assentamento deve também aplicar parte dos recursos obtidos em seguro agrícola, a fim de assegurar a renda da atividade aplicada em hipóteses de adversidade climática ou econômica.

Com efeito, verificado o resultado do assentamento com a diferença entre a receita obtida e as despesas realizadas, observa-se que devem ser fixadas por lei pelo Poder Público, a realização de repartição da renda líquida obtida pela propriedade rural pública, destinando-se um determinado percentual para ser dividido entre o gestor do assentamento e os assentados como espécie de gratificação pelo bom desempenho de suas atividades e como incentivo para cada vez mais aumentarem a produção, um determinado percentual para ser aplicado no melhoramento das benfeitorias ou novas construções do assentamento e o restante ser revertido em favor do Ministério de Reforma Agrária, a fim de aplicar estes recursos em novos programas de governo e alcançar outras pessoas. Com isso, o programa de Reforma Agrária deixa de ser oneroso e, com a própria renda obtida com seus assentamentos possa formar outros, ocasionando um círculo de geração de renda e erradicação de pobreza, possibilitando, ainda, que o Poder Público

aumente os investimentos em outras áreas de sua competência, como saúde e segurança.

Importante observar que a verificação da renda obtida pelo assentamento deve ser tornada pública, a fim de conferir transparência aos atos administrativos praticados pelo responsável técnico, bem como ser efetivada prestação de contas dos gastos públicos, com escopo de se verificar se as finalidades do programa de governo estão sendo alcançadas nos termos da lei.

A prestação de contas deve ser realizada anualmente, apresentando-se a movimentação financeira do assentamento, o fluxo de caixa e o inventário, que deve ser fixada em local de acesso livre ao público.

Ademais, observa-se também a importância de atuação do Tribunal de Contas, a fim de fiscalizar se a utilização dos recursos públicos está em conformidade com os mandamentos legais e interesses sociais.

Nesse sentido, observa Farias (2005, p. 196):

O controle exercido pelo Tribunal de Contas adquiriu grande relevo com a inserção, no texto da Carta de 1988, do controle operacional. Ao realizar o controle operacional da Administração Pública, o Tribunal de Contas está não apenas fiscalizando o ato ou contrato de uso de bem imóvel público, mas, em última análise, o próprio programa ou projeto de governo, a política urbana e a política rural de distribuição de terras e assentamentos.

De se ver, portanto, que a atuação da Administração Pública deve ser controlada e fiscalizada por órgão independente, a fim de evitar abusos das pessoas que detém nas mãos o poder de aplicar os recursos destinados ao programa de Reforma Agrária, desvio de recursos e resultados precários do programa de governo e possibilitar a tomada de medidas sancionatórias aos responsáveis pela má administração dos recursos públicos.

Com efeito, a lei é clara e dispõe que a propriedade deve atender sua função social pelo alcance de produtividade, pelo oferecimento de bem-estar aos que nela habitam, pelo respeito às relações de trabalho, pelo uso adequado e racional do solo e pela preservação do meio ambiente. Nesse aspecto, observa-se que a modernização dos meios de produção dos assentamentos nos moldes do acima exposto possibilita que a propriedade rural pública atenda a sua função social e aos interesses sociais, propiciando desenvolvimento econômico regional, bem

como a erradicação da pobreza, atingindo, portanto, as finalidades do programa de Reforma Agrária em obediência aos dispositivos constitucionais e legais.

## 9 CONCLUSÃO

A evolução histórica da propriedade no contexto social determinou, por fim, a exigência do cumprimento de sua função social, encontrando previsão constitucional e legal no ordenamento jurídico brasileiro onde estão estabelecidos os requisitos necessários para seu alcance, seja pelas propriedades públicas ou privadas.

Contudo, ao confrontar a forma de atuação estatal pelo programa de Reforma Agrária e seus resultados, verifica-se que a função social das terras rurais públicas não estão sendo observadas, pois os assentados beneficiados com o programa de governo estão em situação de pobreza em razão dos baixos índices de produtividade alcançados, além da existência de outras irregularidades que acabavam desvirtuando a finalidade do programa, entre as quais se destaca a comercialização do direito de uso da terra pública.

Diante dos inconcebíveis resultados de produção, do ataque aos interesses sociais e da situação de pobreza dos assentados que fazem com que a propriedade pública rural não atinja a sua função social, observa-se que existem medidas simples, como a transformação dos assentamentos em unidades coletivas de produção, e que podem ser tomadas pelo Poder Público, no sentido de otimizar a gestão dos assentamentos e melhorar a aplicação dos recursos públicos, a fim de propiciar bem-estar aos assentados e desenvolvimento regional.

Verifica-se que o aperfeiçoamento da gestão pública nos assentamentos possibilita que a Administração não tenha mais a necessidade de aplicar suas receitas em programas assistenciais aos assentados e na formação de novos assentamentos, o que seria realizado com os resultados dos próprios assentamentos, sendo, então, possível aplicar estes recursos que antes eram destinados ao programa de Reforma Agrária em prol de toda a sociedade em políticas de saúde e segurança pública.

Com efeito, uma administração eficaz dos assentamentos, além de propiciar desenvolvimento econômico e social, efetiva a função social da terra ao elevar os índices de produtividade, confere dignidade nas relações de trabalho envolvendo os assentados e torna-se um instrumento de erradicação de pobreza.

Outrossim, modernização do programa de Reforma Agrária ocasionaria um impacto direto selecionando somente pessoas que realmente preenchem os requisitos para se beneficiarem do programa de governo, possibilitando alcançar um maior número de pessoas nestas condições, bem como possibilitaria uma melhor atuação estatal em outras atividades essenciais do Estado.

Com isso, adequar o plano de atuação estatal em face das necessidades públicas e interesses sociais é medida que se impõe para efetivar a democracia em observância ao desenvolvimento sócio-econômico e dignidade da pessoa humana, implantando, desta maneira, uma Reforma Agrária Legal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Estatuto da terra**. 20 ed.; São Paulo: Saraiva, 2006.

FARIAS, Márcia. **Terras públicas: alienação e uso**. 1 ed.; Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

GRAZIANO, Xico. **O carma da terra no Brasil**. 1 ed.; São Paulo: A Girafa, 2004.

LINHARES, Paulo Afonso. **Direitos fundamentais e qualidade de vida**. 1 ed.; São Paulo: Iglu, 2002.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. 1 ed.; Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26 ed.; São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 24 ed.; Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 22 ed.; São Paulo: Malheiros, 2003.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais**. 5 ed.; São Paulo: Atlas, 2005.

Bolsa família. **Site da Presidência da República Federativa do Brasil. Brasília – DF**. Disponível em:

<[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/manuais-e-publicacoes-1](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1)>. Acesso em 08 ago. 2007.

Crédito instalação. **Site do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Brasília – DF**. Disponível em:

<<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em 08 ago. 2007.

Custo da reforma agrária. **Site do Jornal Folha de São Paulo. São Paulo – SP**. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u306896.shtml>>. Acesso em 12 ago. 2007.

Salário mínimo. **Site do Jornal Folha de São Paulo. São Paulo – SP.** Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0512200610.htm>>. Acesso em 20 ago.2007.