

REFORMA AGRÁRIA: NÃO APENAS UMA SIMPLES DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS

Larissa Aparecida da SILVA¹
Melissa Tieme Kanashiro MORIKAWA²
Alexandritha Yashmine Soares BARBOSA³
Mariana Cristina Cruz OLIVEIRA⁴

RESUMO: Reforma agrária é o conjunto de medidas que visam promover a melhor distribuição de terras, é realizado dentro das leis vigentes e respeitando a propriedade privada. O principal alvo da reforma agrária é o latifúndio, mas para ser desapropriada tal propriedade deve ser improdutivo. Encontra-se o art. 5º XXIV a conceituação de reforma agrária, e ainda existem no ordenamento jurídico legislações infraconstitucionais que versam sobre tal assunto. Em relação aos órgãos vinculados, existe em âmbito federal e estadual A reforma agrária é algo favorável ao Estado, a sociedade e aos trabalhadores rurais, em razão do fim dos conflitos políticos e sociais de luta pela terra da estabilidade do país no setor fundiário.

Palavras-chave: Reforma agrária; Crédito Rural; Desapropriação de terras; Assentamento Redistribuição de terras; INCRA; ITESP.

1 INTRODUÇÃO

A reforma agrária é o conjunto de medidas que visam promover a melhor distribuição da terra, quando as propriedades rurais não cumprem com o seu papel social, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de Justiça Social, do desenvolvimento rural sustentável e ao aumento de produção dos produtos agrícolas e pecuários.

A reforma agrária é realizada no País conforme as leis vigentes e capítulo próprio na Constituição, respeitando a propriedade privada e os direitos

¹ Discente do 2º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. lary_larysilva@hotmail.com

² Discente do 2º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. melissak@unitoledo.br

³ Discente do 2º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. Alexandritha.yashmine@hotmail.com

⁴ Discente do 2º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. mari_cris_cruz@hotmail.com

constituídos, bem como os princípios. Visa garantir aos pequenos agricultores, condições de desenvolvimento agrário e produtividade, gerando renda e melhores condições de vida às famílias assentadas. O objetivo é prover a sub-existência dessas pessoas dentro de uma democracia participativa, que respeita as minorias e busca diminuir as desigualdades sociais.

O principal alvo da reforma agrária é o latifúndio improdutivo e usado apenas para especulação, ou seja, as propriedades de grande extensão que não tem aproveitamento agrário; tais propriedades são entendidas pelos integrantes dos movimentos que lutam pela Reforma Agrária como “muita terra nas mãos de poucos”, e é por isso que deve ser redistribuída. Não é por ser uma propriedade rural extensa que já está apta para ser desapropriada, mas deve se levar em conta se a terra é improdutiva, ou seja, que nada produz.

2 OBJETIVOS DA REFORMA AGRÁRIA

Segundo o INCRA, a redistribuição da terra obedece alguns princípios e visa alguns objetivos tais como:

- Implantação de um novo modelo de assentamento baseado na viabilidade econômica, na sustentabilidade ambiental e no desenvolvimento territorial; principalmente daqueles que tiram sustento do campo, trabalhadores rurais, grandes e pequenos agricultores, pecuaristas e os sem terra;
- Adoção de instrumentos adequados a cada público e a cada região;
- Adequação institucional e normativa a uma intervenção rápida e eficiente do instrumento agrários;
- Forte envolvimento dos governos estaduais e prefeituras;

- Promoção da igualdade assegurado o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas.

As ações de reforma agrária devem estar providas de programas que apoiem pequenos agricultores proporcionando-lhes uma qualificação profissional e gerando emprego no campo, já que o objetivo da reforma agrária não é apenas o aumento da produção agrícola, mas também criar empregos produtivos e rentáveis.

3 FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL

O Poder Originário preocupado com a situação da má distribuição de terra no Brasil e a concentração da propriedade, estabeleceu inicialmente um dispositivo no rol de direitos e garantias individuais, ou seja, colocou o assunto dentro do núcleo imodificável da “Lei Maior”.

A Reforma agrária encontra conceituação na Constituição Federal, em seu art. 5º, XXIV:

“A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou por utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvada os casos previstos nesta Constituição”

No referido artigo, a Reforma Agrária encontra a propriedade (elemento essencial) nos rol dos direitos e garantias fundamentais, onde se defende que a propriedade que não cumprir com sua função social (tendo seu entendimento expresso no art. 186 e incisos), deverá ser desapropriada.

Além do art. 5º, encontra-se ainda na Constituição Federal, no Título VII – Da ordem econômica e financeira, no Capítulo III, os arts. 184 a 191, da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, uma parte dedicada somente à defesa e aplicação desse sistema fundiário e logo em seu art. 184, como irá ocorrer esse sistema de governo, sendo elaborado pelo próprio legislador:

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

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.”

Os dispositivos de natureza constitucional são os grandes vetores, as linhas mestras que devem ser seguidas pela política governamental. No entanto, foram necessárias outras legislações infra-constitucionais, devido a complexidade do tema e também a sua abrangência.

Existem ainda no ordenamento jurídico brasileiro, legislações infraconstitucionais que em conformidade com a Magna Carta versam sobre a matéria agrária, como:

- Constituição Estadual, Capítulo III – Da Política Agrícola, Agrária e Fundiária, art. 184 a 190. Que disponha sobre a organização e funcionamento do ITESP, para as questões de reforma agrária e assentamentos no estado de São Paulo;

- Lei 4. 504, de 1964 – Dispõe sobre o Estatuto da Terra; dispõe sobre o funcionamento da Reforma Agrária, na questão da desapropriação;

- Lei 4. 947, de 1966 – Estabelece normas que fiscalizam o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária;
- Lei 5.954, de 1973 – Autoriza o INCRA, a doar imóveis remanescentes de núcleos de colonização e de projetos de reforma agrária;
- Lei 8. 629, de 1993 – Regulamenta os dispositivos constitucionais relativos á reforma agrária;
- Lei 9.393, de 1996 – Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, sobre o pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária;
- Lei 10. 186, de 2001 – Dispõe sobre a realização de contratos de financiamento do Pronaf, e de projetos de estruturação dos assentados e colonos nos programas oficiais de assentamento, colonização e reforma agrária;
- Lei 10.207, de 1999 – Criação da Fundação do Itesp, disponha sobre a criação do Instituto do Estado de São Paulo;
- Lei Complementar n° 93, de 1998 - Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra; organiza a distribuição de verbas para ajudar as famílias assentadas conseguirem tirar seu próprio sustento em um primeiro momento;
- Lei Complementar n° 76, de 1993 - Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Artigos 5º, 6º, 10 e 17 foram alterados pela Lei Complementar n° 88, de 1996;
- Decreto Lei 5. 868, de 1972 – Regulamenta e institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural, entre outras.

Como se pode ver, a legislação contempla variados aspectos, visando uma regulamentação completa para evitar que surjam problemas futuros na hora da distribuição das terras. Observa-se ainda que a Constituição Federal, tem um capítulo reservado para tratar exclusivamente do assunto Reforma Agrária.

4 ÓRGÃOS VINCULADOS

Em se tratando de órgãos vinculados a Reforma Agrária, possuímos no âmbito federal, o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), e no âmbito estadual (possuindo cada Estado – Membro possui seu órgão para que caminhe juntamente com a União, no combate a diminuição de famílias assentadas pelo país inteiro); encontraremos o Itesp (Instituto de Terras do Estado de São Paulo). Entre outros órgãos e programas que estão vinculados a esses, para melhor ajuda-los no desenvolvimento correto e organizado desse sistema que visa à diminuição de famílias sem-terra, numa distribuição de terras realizada de uma forma justa. Como: Ministério do Desenvolvimento Agrário, PRONAF (Programa de Apoio ao Desenvolvimento rural), ABRA, NEAD, dentre outros.

4.1. INCRA

A lei 4.504, de 30 de novembro de 1964, chamada de Estatuto da Terra criou dois órgãos:

- Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), que se encarregaria da reforma da estrutura fundiária, e

- Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrícola (INDA), que dirigiria o processo de colonização.

Em 1970, através do Decreto n. 1.110, os dois institutos foram fundidos em um só, criando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

O INCRA é um órgão do governo federal, vinculado diretamente com o Presidente da República. Tendo como função conferir conflitos de terra e ajudar em sua distribuição.

Segundo o art. 43 da lei 4.504/64, o INCRA irá promover a realização de estudos para zoneamento do país, visando definir as regiões passíveis de reforma agrária. Atualmente o Incra incorporou entre suas prioridades a implantação de um modelo de assentamento com a concepção de desenvolvimento territorial.

O objetivo é implantar modelos compatíveis com as potencialidades e biomas de cada região do País e fomentar a integração espacial dos projetos. Outra tarefa importante no trabalho da autarquia é o equacionamento do passivo ambiental existente, a recuperação da infra-estrutura e o desenvolvimento sustentável dos mais de cinco mil assentamentos existentes no País.

4.2. ITESP

A Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (Itesp) é um órgão de competência estadual, vinculada à Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania, regido pela Lei 4.957/85.

Responsável por implantar e desenvolver assentamentos de trabalhadores rurais em áreas públicas estaduais e prestar assistência técnica às famílias assentadas e às Comunidades de Quilombos, além de identificar problemas e propor soluções para os conflitos fundiários.

Este órgão colabora com a União na reforma agrária destinando terras públicas estaduais para o assentamento de trabalhadores rurais sem terra. Também

colabora na prestação de assistência técnica aos produtores rurais assentados e na realização de vistorias em terras particulares que não estão cumprindo corretamente com sua função social.

As possibilidades e diversidades da constituição dessa trama de tensões na inserção local dos assentamentos rurais exigem a compreensão do poder público municipais não apenas como uma força externa, conforme se tem suposto em pesquisas anteriores, mas nos obrigam a levar em consideração duas determinações que nos parecem fundamentais:

1. A ação dos poderes públicos locais (prefeituras e demais instituições públicas), como escala geográfica fundamental na luta pelo empedramento e afirmação política dos agentes assentados, constituindo uma teia de relações e de confrontos de interesses.

2. O princípio de que o poder público local não é agente neutro no processo – como de resto todo o aparato estatal – definindo suas ações mediante o jogo de forças sociais. Os interesses econômicos e os compromissos políticos perfazem essa conjuntura na escala local, aqui privilegiada, levando-se em consideração a coincidência com um período histórico marcado pela chegada ao poder federal com uma colisão de forças políticas lideradas pela esquerda (governo Lula, 2003-2006), cuja preocupação com a temática da Reforma Agrária é patente.

5 SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL - SNCR

O SNCR é constituído de órgãos básicos, vinculados e articulados. São órgãos básicos o Banco Central do Brasil (Bacen), Banco do Brasil (BB), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste (BNB). Como órgãos vinculados temos o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), bancos privados

e estaduais, caixas econômicas, cooperativas de crédito rural e sociedades de crédito. Por último, existem os órgãos articulados que são os órgãos oficiais de valorização regional e entidades de prestação de assistência técnica.

A legislação básica, como se depreende, foi elaborada num contexto bastante diferente do atual agronegócio brasileiro e, por isso mesmo, vem sendo complementada com outras leis, decretos e programas no decorrer dos anos, para que se mantenha adequada à realidade da agropecuária nacional.

6 INTERVENÇÃO NA ECONOMIA

A principal reivindicação dos movimentos sociais pela terra é a reforma agrária, que é uma questão fundiária de maior problemática no país em razão dos reflexos que produz.

A reforma agrária é algo favorável ao Estado, a sociedade e aos trabalhadores rurais, em razão do fim dos conflitos políticos e sociais de luta pela terra da estabilidade do país no setor fundiário.

As invasões de terra, mesmo em áreas já declaradas devolutas por ações judiciais discriminatórias, é situação irregular, pois a terra pertence ao Estado e ainda não está disponível para aqueles que se reveste do papel de líder de movimentos. O governo deve distribuir tais terras, através da política agrária, surgindo, então, a figura do assentamento (distribuição de terras pelo governo, instalando as famílias dos sem-terra naquelas áreas ditas devolutas).

É visível a omissão do Governo perante as ilegalidades praticadas pelo MST. E, em razão dessa inércia, o crime se fortalece, crescendo também a covardia e irresponsabilidade do Estado, no que diz respeito à violência e à impunidade dos que a praticam.

Conforme estatística da Revista Veja: "O governo Fernando Henrique Cardoso adquiriu 18 milhões de hectares para assentar 635.000 famílias, gastando

25 bilhões de reais”. (Disponível em <http://www.vejaonline.com.br>. Acesso em 20/Ago/06).

A principal reclamação dos sem terra é a lentidão do governo nas desapropriações. Com a formação de assentamentos espera-se que o número de sem terra diminua, mas não é o que acontece; a política agrária no Brasil não está atendendo a sua finalidade.

O pesquisador Eliseu Roberto Alves, ex-presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, informa a Veja online que: “Apenas um quinto dos que recebem terra consegue gerar renda suficiente para se manter no campo. Os outros abandonam a terra num período máximo de dez anos”. (Disponível em <http://www.vejaonline.com.br>. Acesso em 20/Ago/06).

Nos últimos acontecimentos dos primeiros meses de 2009, a reforma agrária brasileira tem sido usada, em grande parte, para mandar ou devolver para o campo, desempregados urbanos e excluídos da atividade rural por ter ocorrido à modernização da agricultura.

Continua crescendo o número de cabeças disponíveis para se reunir e lutar por um pedaço de terra como os do líder José Rainha. Muitos dos adeptos já possuem seu pedaço de terra ou não é realmente o ramo do trabalho rural (existem assentados nos movimentos que não preenchem os requisitos necessários, muitas vezes sendo médicos, pedreiros, dentre outros profissionais em que não estão aptos ao exercício da atividade rural) como já foi comprovado por cadastro realizado pelo INCRA.

Como as invasões dos sem terra ocorrem em grande numero, nos últimos tempos, o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Gilmar Mendes, se pronunciou a respeito, criticando tal ação por extrapolarem os limites da legalidade. É fundamental que tais invasões não ocorram em propriedade pública ou privada, por existirem meios jurídicos que resolvam o problema de terra de uma forma mais serena, ainda afirma que o poder público fica impedido de financiar tais grupos.

O Ministro ressaltou que a Lei 8.629 que regulamenta a Reforma Agrária, proíbe expressamente o repasse de verbas públicas para financiar os movimentos que invadem terras, por se causar de um ato ilegal, um ilícito; pois esse

repasse de verbas tem apenas a finalidade de dar uma ajuda inicial ao assentado que recebeu a terra e para poder iniciar um cultivo para que a partir de seu trabalho e de sua produção possa se manter economicamente sozinho.

Segundo ele, atualmente, o governo federal transfere dinheiro a cooperativas ligadas ao MST. A Federação das Associações dos Agricultores Familiares do Oeste Paulista (Fafop) é uma delas. Ano passado, essa entidade recebeu do Incra R\$ 1.373.598,25. O último repasse do convênio assinado com a federação foi feito em novembro, no valor de R\$ 400 mil, dinheiro esse que no entendimento do nosso ministro esta sendo usado para financiar os Movimentos de Sem –Terra e não cumprindo sua verdadeira finalidade. (Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/clipping/marco-2009/gilmar-mendes-pede-providencias/>)

O ministro Guilherme Cassel, em entrevista produzida pela Secretaria de Imprensa da Presidencia da República, afirma que o Brasil ainda é um país que tem a maior concentração fundiária do mundo e para melhorar a situação, o governo esta criando ações de cadastro como o georeferenciamento e regularização de posses no campo por meio do programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária no Brasil, do MDA, que vai abranger todas as propriedades rurais de 24 municípios localizados nos territórios da cidadania.

Em 2005 o TCU analisou 109 convênios firmados entre 1998 a 2004, de quinze órgãos do governo federal e cinco associações suspeitas, Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca) foi a que arrecadou mais: 53% dos 42 milhões de reais. Sua natureza de “entidade-laranja” dos sem-terra ficou cristalina a partir das seguintes descobertas do tribunal:

1. É sob o CNPJ da Anca que está registrado o domínio do site do MST (mst.org.br)
2. Quase toda a verba de mais de 8 milhões de reais, liberada para supostamente financiar um projeto de educação a ser executado pela associação, foi transferida para as contas bancarias de 23 secretarias regionais do MST.
3. Da verba de outro “projeto educacional”, no valor de 554.000 reais, a Anca despejou 280.000 reais nos cofres do MST, a

pretexto de adquirir da organização 20.000 exemplares do livro A História da Luta pela Terra e o MST.

4. O MST foi designado gestor de um projeto chamado Rede Cultural da Terra, para o qual a Anca captou recursos, fazendo com que o Senado resolvesse não mais repassar tais verbas para fins de assentamento.

A reforma agrária é algo importantíssimo em nosso país, uma vez que há muitas famílias que não tem onde morar nem como sobreviver. Se a própria constituição fala que todos são iguais perante a lei porque alguns com muito e outros com menos? Deve-se dar mais importância para a reforma agrária e para as famílias assentadas, não é apenas dar a terra e deixar que ela por si só sustente tudo, ou seja, dar uma ajuda financeira no começo para que ela tenha como produzir e gerar assim sua própria renda.

7 CONCLUSÃO

De acordo com o que já foi exposto a reforma agrária é um sistema que busca distribuir terras para pessoas que não possuem moradias. É um processo que nasceu pela necessidade da grande incidência de muita terra nas mãos de poucos, acontecendo esse fenômeno desde a época da colonização, onde as terras foram distribuídas injustamente.

Além de buscar a redistribuição de terras, busca também descentralizar a estrutura fundiária, favorecer a produção de alimentos para obter-se produção e renda e entre outros objetivos, promover a cidadania e a justiça social.

Muitos proprietários de terra conseguem legalmente impedir a desapropriação ou buscam um meio de conseguirem pagamentos acima do preço, e isso dificulta o processo de aplicação da reforma agrária.

Outro problema encontrado é o custo dos assentamentos para o governo, já que este deve financiar, a baixo custo, materiais e maquinários para iniciar-se o plantio. Além do mais, disponibilizar estradas e caminhões para que facilitem o escoamento da produção.

Enfim, a questão é que mesmo com o número crescente de assentamentos, alguns dados fornecidos pelo INCRA, demonstram que diversas famílias assentadas não recebem a infra-estrutura necessária para se instalar e até mesmo produzir no campo. Este fato, deixa evidente que o problema da Reforma agrária em nosso país exige uma solução muito mais complexa do que simplesmente distribuir pedaços de terras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

VARELLA, Marcos D. - **Introdução ao Direito à Reforma Agraria: O direito face os novos conflitos sociais**. Leme: LED, 1998.

ANDRADE, Manuel Correia - **Abolição e Reforma Agraria**. São Paulo: Ática 2001.

RIBEIRO, Ivan de Otero. **Agricultura, democracia e socialismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Cristina Nascimento dos. **Enfim... assentados, do sonho a realidade, ilusão ou solução**. Presidente Prudente, 1999

<http://www.brasilecola.com/sociologia/reforma-agraria.htm>

http://www.pantanalnews.com.br/contents_print.php?CID=21375

<http://pt.wikipedia.org>

<http://www.nead.org.br>

http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma_agraria/glossario.html

http://www.suapesquisa.com/geografia/reforma_agraria.htm

<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11325>

<http://200.252.80.30/htm/serveinf/htm/legislacao/lei/8629.htm>

<http://www.sitesnobrasil.com/categorias/ciencia/agropecuaria/orgaos-governamentais.htm>

<http://www.itesp.sp.gov.br/br/info/instituicao/faq.aspx>

<http://www.incra.gov.br/>

www.1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u508497

<http://www.vejaonline.com.br>

<http://www.infoescola.com/geografia/reforma-agraria-brasileira/>