



FACULDADE DE JUSSARA

CURSO DE DIREITO

PEDRO RAFAEL DA SILVA PEREIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS E A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

JUSSARA-GO

2016

PEDRO RAFAEL DA SILVA PEREIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS E A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade de Jussara, como requisito à obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Mes Alexandrina Benjamin Estevão de Farias

Jussara/GO
2016

PEDRO RAFAEL DA SILVA PEREIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS E A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Monografia Jurídica apresentada ao Curso de
Direito da Faculdade de Jussara, como requisito
parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Data da aprovação: _____ / _____ / _____.

BANCA EXAMINADORA:

Professora Mes. Alexandrina Benjamin Estevão de Farias
Orientadora

Professora Dr^a Keley Cristina Carneiro
Membro da Banca

Professora Mes. Cláudia Elaine Costa de Oliveira
Membro da Banca

Aos familiares e amigos:

Pelo apoio e incentivo constante, frente as dificuldades do dia-a-dia.

Aos colegas:

Que a amizade conquistada durante esses cinco anos, resista ao tempo e a distância.

AGRADECIMENTOS

Os caminhos trilhados até chegar ao fim desta pesquisa foram longos e por vezes árduos; momentos em que o distanciamento da família e amigos não pôde ser evitado; sentimentos de angústia, incapacidade e medo. Mas existiram também “aqueles” momentos, os melhores, de satisfações, alegrias e aprendizados.

São simples as palavras de agradecimento que tenho a dizer, por mais este importante degrau que consegui subir, em busca de uma realização pessoal e profissional.

Primeiramente, tenho a agradecer a Deus, por essa vida cheia de saúde, alegrias; pelas oportunidades colocadas em meu caminho; pela família maravilhosa; pelos amigos, companheiros encontrados.

Aos meus pais, Roberto Pereira Neto e Luzia Divina da Silva Pereira, que aos seus modos, sem terem frequentado por muito tempo uma escola, me educou; conseguiram me fazer crescer, ensinando-me o certo e o errado; o que é respeito, o caráter, “o juízo”.

É neste momento onde temos a oportunidade de agradecer e homenagear a todas as pessoas que contribuíram e nos auxiliaram nesta jornada da vida; mas é, infelizmente aqui, que por vezes magoamos algumas destas pessoas, ao esquecermo-nos de citar algum nome, sendo por isso o motivo pelo qual, a partir de agora, o evitarei fazê-lo.

Agradeço a todos os parentes, tios (as) e primos (as), que nos encontros de família, nos momentos de tristezas e alegrias, também de alguma maneira foram determinantes na formação de minha personalidade.

Aos colegas/amigos encontrados durante toda a minha vida escolar; em especial àqueles de sala de aula, encontrados nestes cinco anos de academia, pelo apoio, incentivo e trabalho; que compartilharam momentos de alegrias e conhecimento neste período de convivência.

A todos os profissionais envolvidos na minha formação escolar e acadêmica, sem distinguir seus cargos e suas funções; aqueles que tanto, mesmo que indiretamente, contribuíram para o meu aprendizado e minha formação.

Agradeço em especial, a minha orientadora Alexandrina Benjamin, pois com competência me orientou passo a passo e, com certeza, sem a sua participação, esta pesquisa não teria sido concluída.

Agradeço a todos aqueles que de forma direta ou indireta me ajudaram no decorrer deste curso e na conclusão desta pesquisa.

RESUMO

A ocupação de terras no Brasil, bem como todo o seu processo de distribuição, se mostra como sendo um processo injusto ao longo da história do desenvolvimento do Brasil, tendo em vista a grande disparidade existente - poucos proprietários com propriedades com grandes extensões territoriais, enquanto outras pessoas, a grande maioria, com pequenas propriedades, e as vezes, em muitos casos com nada, nem mesmo para produzir e morar com uma mínima dignidade com a sua família. Por isso, com o intuito de solucionar tal problemática, foi criado o programa de reforma agrária no Brasil, programa este que se encontra regulado na própria Constituição Federal Brasileira de 1988, e o qual é executado por diversos instrumentos, os quais buscam uma melhor, justa e igualitária distribuição de terras para todos. Distribuição esta que irá ter reflexos em vários setores da sociedade – político, econômico, social, cultural, entre outros. Apesar de já se ter o programa de reforma agrária no Brasil, ainda não há de se dizer que o problema da má distribuição de terras suas mazelas e consequências já tenham sido superadas, haja visto que esse processo se perdurou no país por muitas décadas, e por isso não será revertido tão rapidamente. E mesmo após a sua criação, implantação e execução, e por o Brasil ser um país de grande extensão territorial, isto faz com que seja necessário, além da criação do programa de reforma agrária, a criação de programas mais específicos e regionais para entender e atender as peculiaridades de cada lugar e região; até mesmo porque ainda podemos encontrar a velha problemática agrária brasileira, poucos produtores com muitas extensões de terras e muitos sem ter nada; existindo ainda, alguns casos piores, que são grandes propriedades rurais que não produzem, não cumprindo assim os princípios da função social da terra, aumentando e fazendo com que se consolide as injustiças quanto a má distribuição de terras às famílias brasileiras.

Palavras-chaves: Distribuição de Terras. Políticas Públicas. Reforma Agrária.

ABSTRACT

The occupation of land in Brazil, as well as its entire distribution process, shown as an unfair process throughout the history of the development of Brazil, given the large gap - few owners with properties with large territorial extensions, while others, the majority, with small farms, and sometimes, in many cases with nothing, not even to produce and live with minimum dignity with their family. Therefore, in order to solve such problems, the land reform program was created in Brazil, a program which is set in the very Brazilian Federal Constitution of 1988, which is run by several instruments, which seek a better, just and equitable land distribution for all. And this distribution will be reflected in multiple sectors of society - Political, economic, social, cultural, among others. Despite already having the agrarian reform program in Brazil, we can not say yet that the problem of maldistribution of land, their ills and consequences have been overcome, given the fact that this process is continued in the country for many decades, and therefore it will not be reversed as soon as. And even after its creation, implementation and execution, and as Brazil is a country of large territorial extension, this makes it necessary, in addition to the creation of the land reform program, the creation of more specific and regional programs to understand and meet the peculiarities of each place and region: even because we can still find the old Brazilian agrarian problem, few producers with many tracts of land and many with nothing: there still some worse cases, which are large farms that do not produce, thereby breaching the principles of social function of land, increasing and causing it to consolidate the injustices as the poor distribution of land to Brazilian families.

Keywords: Distribution of Land. Public Policy. Land reform.

LISTA DE SIGLAS

ATES	–	Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária
BIRD	–	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDRU	–	Concessão de Direito Real de Uso
CF/88	–	Constituição Federal de 1988
CNPq	–	Conselho Nacional de Desenvolvimento Técnico Científico
CONTAG	–	Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas
CPT	–	Comissão Pastoral da Terra
FHC	-	Fernando Henrique Cardoso
INCRA	–	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INIC	–	Instituto Nacional de Imigração e Colonização
MST	–	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PACTO	–	Programa de Apoio Científico e Tecnológico aos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária
PRONAF	–	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
ONGs	–	Organizações Não Governamentais
ONU	-	Organização das Nações Unidas
SUDAM	–	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUMARIO

INTRODUÇÃO	10
1 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	12
1.1 O Estado	12
1.1.1O Estado – características e aspirações	14
1.2 Políticas públicas Breve evolução histórica	17
2 A DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS NO BRASIL	24
2.1 Regime Sesmarial	24
2.2 Regime de Posse e Lei de Terras	27
2.3 Regime Republicano	30
2.4 Reforma Agrária	33
2.5 A má distribuição de terras no Brasil	37
3 REFORMA AGRÁRIA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA	39
3.1 Reforma agrária e governos	41
3.2 Críticas à reforma agrária	44
CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS	51

INTRODUÇÃO

Frente à questão da má distribuição de terras às famílias brasileiras ao longo do processo histórico e de formação do Brasil, se faz necessário um estudo que pondere e que o conheça desde o seu início; e que a partir de tal estudo, possa haver uma melhor compreensão de como se iniciou e se consolidou no plano político, econômico e social nacional o processo de distribuição de terras no cenário brasileiro.

Desta forma, se busca ter um conhecimento verdadeiro sobre o tema, bem como desmistificar e eliminar mitos e conclusões equivocadas quanto ao processo de ocupação e distribuição de terras no Brasil, quanto aos programas de reforma agrária no Brasil; o que, e a quem tais programas visam alcançar.

A presente pesquisa busca analisar o processo de distribuição de terras no Brasil, como inicialmente se dava esse processo, o que e como cada indivíduo deveria fazer para se tornar proprietário de terras e como é esse processo nos dias atuais.

É uma pesquisa no ramo do Direito Agrário, e para a sua realização foi desenvolvido uma investigação/revisão bibliográfica sobre o tema, bem como estudos atinentes as políticas públicas; pesquisas estas realizadas junto à pesquisadores especializados neste assunto, bem como na própria legislação brasileira, buscando elucidar como se encontra o processo de distribuição de terras no Brasil hoje.

Para tanto será desenvolvido no primeiro capítulo, estudos sobre o Estado, as Políticas Públicas; buscando compreender a origem, formas e finalidades do Estado, bem como suas ações; as quais, algumas, se traduzem em políticas públicas no gerir da sociedade; incluindo-se nesta pesquisa, principalmente as ações voltadas para o campo.

No segundo capítulo é feito um breve levantamento histórico acerca do processo de distribuição de terras, iniciando no período do Brasil colônia; como se dava essa distribuição, bem como se encontra esse processo atualmente, com o advento dos programas de Reforma Agrária.

O terceiro e último capítulo, busca analisar se após a introdução de programas da reforma agrária na legislação brasileira, tanto na própria Constituição Federal de 1988 bem como em outras leis específicas, se de fato a Reforma Agrária

tem alcançado suas metas e objetos, para com aqueles indivíduos que vivem na terra e da terra sobrevivem, porém não as possuem, necessitando assim, de ações do Estado na solução de seus problemas frente aos seus direitos garantidos, os quais não são cumpridos – o direito a terra e propriedade destas para ter uma vida digna.

1 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em sociedades onde as práticas democráticas estão mais consolidadas, é natural esperar que governo e máquina pública sejam responsáveis para com os cidadãos. O indivíduo e as instituições civis, em seu turno, exercem com maior habitualidade o controle que lhes cabe – uma prática ordinária não depende apenas de legislação formal ou de auditorias governamentais que motivem a atuação. (CAVALCANTE, 2010. p. 224)

As Políticas Públicas são as ações que o Estado, incluindo-se aí neste a União, os Estados e Distrito Federal e os Municípios, realizam com o intuito de criar situações de relacionamento e de sobrevivência favoráveis aos indivíduos (DIAS; MATOS, 2012).

Propiciando assim, não apenas qualidade de vida como também, e em muitos casos, meios de sobrevivência; em um campo visual mais direcionado, sobrevivência do indivíduo, da família e, principalmente, em um prisma maior, da sociedade como um todo tendo em vista que as ações do governo devem ser sempre voltadas pra o bem comum, ou seja, para a coletividade.

Dessa forma, percebe-se clara a noção do que seja as políticas públicas. Clara porque as percebemos nas ações concretas que o Estado realiza na busca de melhorar a qualidade de vida e evitar conflitos entre os indivíduos que compõe a sociedade. No entanto não é uma tarefa fácil responder a pergunta: o que é política pública? Haja vista que políticas públicas, em verdade, são conceitos abstratos, os quais só se materializam através de instrumentos diversos, utilizados pelo poder público.

Os instrumentos poderão ser percebidos de diversas formas, desde um projeto, a programas governamentais, leis, e até mesmo através dos mais variados trabalhos administrativos do Estado no gerir da sociedade no dia-a-dia. Os autores Dias e Matos (2012), a respeito de Políticas Públicas discorrem que “as políticas públicas correspondem a soluções específicas de como manejar assuntos públicos” (DIAS; MATOS, 2012, p. 1).

1.1 O Estado

O instituto político denominado de Estado, o qual é percebido hoje, é um fenômeno político que surgiu no século XVI, a partir do momento que este começa a

impor seu modo de ser e agir, enfim, seu poder sobre outras classes ou poderes que até então também eram dominantes naquela época, sendo estes os parlamentos, a nobreza, a igreja, entre outros (DIAS; MATOS, 2012).

[...] primeiramente, o Estado moderno surge em sua forma absolutista, onde o rei é o soberano absoluto; no final do século XVIII, com a Revolução Francesa de 1789, surge o Estado-nação que se consolida no século XIX e onde o povo é o soberano. Este Estado-nação mantém-se até os dias atuais e é a formação reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU). (DIAS; MATOS, 2012, p. 4).

Para Grau (2010), a respeito do surgimento deste Estado moderno, este autor discorre que o Estado moderno surge inicialmente como sendo um Estado burguês, e historicamente falando, momento em que o poder real, monopolizado e consolidado, nele se transforma.

E para que tal transformação fosse possível, em um primeiro momento teve se como fator primordial, a conquista e o controle do poder militar, bem como o controle das armas, haja vista que todo este poder saiu das mãos de todo o “estado nobre” daquela época, para o monopólio de um único membro, podendo este então ser o rei ou príncipe, que agora com o controle de toda a renda tributária de toda a região sobre seu controle, podia propiciar a manutenção de um exército, agora ainda maior, e com isto impor ainda mais as suas vontades sobre as demais pessoas (GRAU, 2010). Este autor argumenta que:

O que caracteriza a sociedade moderna, permitindo o aparecimento do Estado moderno é por um lado a divisão do trabalho, por outro a monopolização da tributação e da violência física. Inicialmente o rei detinha esses dois monopólios; de monopólios pessoais, monopólios privados, portanto, se tratava. (GRAU, 2010. p. 14)

Atualmente não existe apenas um formato correto para a sua definição, pois pode existir os mais distintos formatos, sendo que no entanto o seu princípio básico, a sua essência se mantem.

Sendo o termo Estado é comumente utilizado para duas definições distintas uma da outra, chegando até mesmo a gerar certas confusões quando da utilização das expressões “Estado” e “Estado-nação”; confusão gerada pela não utilização da expressão nação quando se tem o objetivo de se referir a Estado como sendo um dos muitos Estados-nações que formam o planeta, deixando assim dúvidas quanto ao que de fato se que dizer; ou seja aqui o Estado-nação tem o sentido de “país”.

Para Bresser-Pereira (2010), a respeito das terminologias e seus significados, este autor discorre que, estas terminologias na realidade [...] “referem-se a categorias ou gêneros diferentes: o Estado-nação ou país é uma *unidade político-territorial* soberana, enquanto que o Estado moderno é uma instituição – a principal instituição em cada país” (BRESSER-PEREIRA, 2010 *apud* DIAS; MATOS, 2012, p. 5). E quando nos referimos apenas a esta instituição, estamos nos referindo a uma associação política que gere um dado Estado.

Por seu turno, quando fazemos uso apenas da expressão Estado, devemos ter em mente que estamos nos referindo ao Estado como um todo, uma dada sociedade política por completa; ou seja, estamos nos referindo quanto as instituições, seus bens e pessoas que compõem uma dada sociedade, política e judicialmente organizada sobre dado território. Sendo que “[...] a palavra “governo”, por sua vez, se refere somente à organização específica de poder ao serviço do Estado, ou seja, àqueles que gerenciam os negócios do Estado por um determinado período de tempo” (DIAS; MATOS, 2012, p. 5).

Independentemente do âmbito a que nos referirmos ao governo, seja este em nível da União, dos Estado ou dos Municípios, este sempre estará agindo em nome e em prol do Estado, e é a parte mais visível de cada organização, e que tem consigo capacidade para gerar e induzir mudanças no âmbito de qualquer que seja o aparato estatal.

1.1.1 O Estado – características e aspirações

Quando temos o Estado como um órgão ou uma dada instituição a qual seu objetivo principal se localiza no bem comum da sociedade, a qual pertence a este Estado e ao mesmo tempo o compõe; e quando compreendemos que para se alcançar o bem comum social, se faz necessário a elaboração e aplicação de políticas públicas eficazes, percebemos, desta forma que as decisões mais importantes para o sucesso de cada ação são tomadas no bojo do poder governamental.

Quanto a participação do Estado, como sendo o principal responsável por essa função de desenvolver ações e agir de forma que a sociedade alcance o bem comum DIAS e MATOS (2012), discorrem que:

O Estado é responsável pela ordem, pela justiça e pelo bem comum da sociedade. Para tanto, deve legislar (criar e manter em dia uma ordem jurídica eficaz); administrar (prover, através de diversos mecanismos legais e executando os serviços públicos, as necessidades da comunidade) [...] (DIAS; MATOS, 2012, p.7).

O Estado, sendo este o principal responsável na busca do bem comum social, tradicionalmente exerceu sua função social como um agente econômico que objetiva transferir os seus recursos financeiros, em sua grande maioria escassos, de forma que possa suavizar ou mesmo extinguir os contrastes sociais postos pelo próprio desenvolvimento das forças sócias que por seus turnos, trazem consigo as características do capital, tais como a desigualdades regionais e sociais, características estas percebidas e acentuadas quando da configuração do Estado de Bem Estar-Social, desigualdades percebidas e acentuadas posto que nem todos coabitam nesta sociedade do “bem estar social”, muitos os são excluídos (DIAS; MATOS, 2012).

Assim percebemos que o Estado, por sua própria característica e função, é o responsável por gerir a sociedade de forma a alcançar a satisfação de todas as pessoas que a compõe e ali se achem inseridas.

Para tanto o Estado deve estar apto a criar condições favoráveis a isto, e se portar frente a situações distintas que vierem a surgir. Para tanto àqueles que “administram” e controlam o Estado, não mais poderão fazer valer-se deste poder que é dado e que emerge do Estado para a realização e satisfação de interesses próprios e pessoais.

Quanto a esta transformação dos interesses pessoais do administrador do estado, que agora passam a ser interesses coletivos e públicos, Grau (2010), discorre que:

Na monarquia absoluta o governo (= monopólios da violência e da tributação) consistia em um monopólio pessoal de um único indivíduo. Com a emergência do Terceiro Estado, a burguesia, ter-se-ia operado a transformação dos monopólios pessoais em monopólios públicos, no sentido institucional. (GRAU, 2010. p.14)

Isto posto que não mais cabe ao Estado a satisfação e realização dos desejos e anseios do administrador, o Estado agora deve buscar sempre a efetivação de ações a servir o todo, o coletivo, e não poderá mais servir como um instrumento de realização pessoal.

Posto que, aliadas ao próprio desenvolvimento das forças de produção e reprodução do capital se encontra ou por estes são criados também muitas desigualdades e mazelas sociais, onde nem todos se beneficiam ou mesmo recebem alguma vantagem deste desenvolvimento, ficando de algum modo excluído e dependendo da intervenção do Estado, para que de tal forma, mesmo com a falta de recurso para aquele problema específico o Estado seja capaz de criar condições favoráveis à sobrevivência daqueles que até então, ali estão excluídos.

Sendo que estes excluídos podem ser percebidos, principalmente, nas classes sociais economicamente menos favorecidas, nas forças de produção e reprodução do capital e do capitalismo; ou seja, todas aquelas classes que não detêm nenhuma forma de monopólio. Como discorre Grau (2010) em sua obra “a Ordem Econômica da Constituição de 1988”, aqueles que não detêm o monopólio das armas e tampouco o poder de tributar, e que por não possuírem nenhum poder e/ou representatividade, não podem fazer valer suas vontades, ou mesmo ter seus anseios e desejos realizados, e isto por não serem detentores de nenhuma forma de controle – econômico e/ou político, principalmente.

Desta maneira, sendo o Estado uma criação cultural e histórica humana (DIAS; MATOS, 2012), a qual vive e nela acabam formando a sua própria estrutura organizacional e funcionária desta instituição, os quais ainda possuem seus próprios interesses e objetivos, este, o Estado, deva ser capaz de oferecer e fornecer todas as condições sociais pois:

O Estado tem por fim último oferecer condições para que todas as pessoas que integram a comunidade política realizem todos seus desejos e aspirações, e para tanto assegura a ordem, a justiça, o bem-estar e a paz externa, que são elementos necessários para que as outras necessidades públicas sejam atendidas (DIAS; MATOS, 2012, p. 9).

Quando o Estado for capaz de propiciar todas as condições capazes de promover um justo desenvolvimento social aos membros da sociedade há de se dizer então, que este Estado, em dado momento, foi capaz criar soluções sociais que beneficiasse a todos, sendo que para tanto foram criados planos de ação de governo para que ao final de cada ação praticada pelo Estado, este fosse capaz de oferecer o bem comum.

E somente com planejamento e dedicação ao interesse comum, que o Estado poderá chegar aos resultados sociais desejados pela sociedade, aqui concebida como um todo.

Nesse sentido Grau (2010), quanto a transferência e dissipação de poder e interesses anteriormente detido por uma única figura sócio, política e economicamente dominante, discorre que a “Revolução Francesa permitiu a sua abertura, de modo que, parecendo a monarquia, os monopólios da força física e da tributação foram transferidos ao controle institucional garantido de amplas as classes sociais” (GRAU, 2010. p. 14).

Sendo que para tanto o Estado deve lançar mão de pesquisas, elaboração e aplicação de políticas públicas, tendo em vista este ser o melhor e mais curto caminho para resultados positivos e satisfatórios em todos os aspectos. Segundo Panizzon (2006)

É notório que as políticas públicas são meios concretos pelos quais o Poder Público formula planos de ação governamental, estabelece desígnios e metas determinadas, executa programas sociais (outrora formulados e estabelecidos) e almeja resultados satisfatórios, a fim de garantir *in concreto* um direito humano [...] (PANIZZON, 2006, p.19).

Desta forma o bem comum social, o bem estar da sociedade só serão alcançados quando o poder público mediante ações governamentais estiver de fato penetrado com este fim, pois só assim serão criadas e colocadas em práticas, ações - refletidas aqui como as políticas públicas-,

As quais serão capazes de garantir a todos os direitos outrora alcançados (cabe mencionar que são direitos já garantidos, mais nem sempre oferecidos ou disponíveis aos cidadãos), os quais em sua grande maioria são de responsabilidade do Estado de ofertá-los.

1.2 Políticas públicas - breve evolução histórica

As políticas públicas, apesar de sua importância, no dia-a-dia das pessoas e no seio das sociedades, só passaram a ser tidas como uma área do conhecimento da ciência política e adquirindo desta forma reconhecimento científico e independência a partir da primeira metade do século XX, inicialmente nos Estados Unidos e na Europa. Entretanto, no Brasil, foi necessário um pouco mais de tempo até que fossem iniciados os estudos acerca das políticas públicas, e só a partir da segunda metade do século XX, final dos anos de 1970 e início dos anos 1980, que ocorreu a realização de estudos sobre a origem das ações de governo (DIAS; MATOS, 2012).

Para Dias e Matos (2012), inicialmente existia uma distinção entre os objetivos das políticas públicas de acordo com o local, do ponto de vista geográfico, onde se dava a realização destes estudos.

Inicialmente, na Europa, os estudos acerca das políticas públicas buscavam analisar o papel do Estado e também de suas organizações mais importantes, quanto a produção das políticas públicas ali já existentes. Diferentemente do que ocorreu, nos Estados Unidos e no Brasil, onde a ênfase dada incidia na própria ação dos governos e não em torno do papel, o qual era desempenhado pelo Estado (DIAS; MATOS. 2012).

Podemos perceber desta forma que inicialmente os objetivos dos estudos referentes às políticas públicas variavam de acordo com a localidade e de onde estes estudos estavam sendo realizados. Sendo que no caso específico do Brasil, a ênfase destes estudos era direcionada a análise da ação dos governos quanto a elaboração e criação de políticas públicas.

Assim temos que as políticas públicas, são os meios utilizados pelo poder público de solucionar e evitar que os conflitos ocorram, tendo em vista que as “Políticas Públicas são ações que o governo pode ou não fazer em prol dos cidadãos” (SOUZA FILHO, 2015, p.13).

E desta forma, para uma definição aproximada do que venha a ser as políticas públicas, temos que estas são decisões e/ou processos decisórios os quais envolvem problemas e questões de ordem pública.

Em que os processos decisórios¹ devam atender aos interesses da sociedade, ou seja, do grupo social ao qual o Estado é responsável; De forma geral, temos que este grupo social corresponde a toda a sociedade, porém pela existência de diversos grupos sociais dentro de uma mesma sociedade, temos que ali também existirá interesses diferentes e por muitas das vezes divergentes.

Por isso, pela existência de diversos “interesses” dentro de uma sociedade, faz com que se concentrem fatores que por vezes acabam por retardar e até mesmo fazer com que as políticas públicas não funcionem completamente, ou mesmo que não produza os resultados pelos quais eram esperados e comuns de se acontecer.

¹ No contexto de um Estado Democrático de Direito, esses processos decisórios buscarão atender ao interesse de uma coletividade, orientando-se pela legalidade e pela mediação de interesses entre os diversos grupos presentes em uma sociedade. (SENASP, 2015, p. 29)

Daí a necessidade do constante estudo e renovação no que se diz respeito as políticas públicas, haja visto que os jogos de interesses dentro de uma mesma sociedade, buscam por resultados, muitas das vezes, diversos, e que em algumas situações todos os interesses devem ser realizados, quando se considera as particularidades das micro-sociedades, as quais formarão uma dada sociedade. Para Souza (2006):

[...] Políticas Públicas, depois de desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetida a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2006, p.26).

De tal modo isto é importante porque para a completa e real aplicação/utilização de dada política pública, esta deve estar em constante observação e acompanhamento, para que seja necessário ser feitas as devidas alterações/correções.

Nesta perspectiva, devemos analisar e refletir sobre o modo em que se deu as formações sociais, as quais são encontradas ao longo da construção de dada sociedade, onde se buscará desta forma compreender as relações humanas e sociais as quais ali são estabelecidas; enfim a compreender o todo.

Carlos (1994, p. 38), sobre as formações sociais e a produção do espaço social, argumenta que:

Se o espaço é produzido pelo processo de trabalho na sociedade, é necessário entender o modo pelo qual ele se desenvolve, para entender a natureza desse espaço. Por outro lado, entender o modo como se realiza a produção é entender como os homens se relacionam como sujeitos dentro e fora do processo produtivo.

Pois, desmistificados os modos de produção humana, pode se ter uma melhor compreensão do modo como se deram as relações sociais ali presentes, e como estas relações se evoluem no tempo.

E quando se concebe as políticas públicas como um processo, um fator importante quanto a sua implementação² e implantação de uma política pública, é

² O processo decisório envolvido na definição e implementação de uma política pública é altamente complexo, e por isso, é difícil estabelecer uma sequência linear e racional entre suas etapas. Entender as Políticas Públicas como um processo decisório é também muito importante. (SENASP, 2015, p. 29)

saber que para a eficaz funcionalidade desta, se faz necessário a realização de uma série de outras ações as quais irão completar aquela política principal, e isto, a partir da compreensão de como o espaço é produzido e trabalhado, bem como da compreensão das inter-relações humanas naquele espaço ocorridas.

Daí saber se são fases de sua execução ou se são mesmo outras políticas de menor relevância, e que somente com a sua completa execução, do ponto de vista prático, apresentará os resultados satisfatórios para a sociedade compreendida aqui, como um todo.

Como forma de se ter e facilitar uma melhor análise acerca das políticas públicas foram criadas tipologias, as quais serão utilizadas de acordo com o objetivo com os quais e a quem se procura alcançar com a implantação das mesmas.

Theodore J. Lowi criou quatro tipologias para as políticas públicas, as quais são comumente conhecidas e aplicadas, sendo elas: Políticas Regulatórias, Políticas Distributivas, Políticas Redistributivas e por fim Políticas constitutiva, as quais são descritas por Dias e Matos (2012), da seguinte forma:

Distributivas: são financiadas pelo conjunto da sociedade e os benefícios são distribuídos atendendo as necessidades individualizadas, ou seja, o governo distribui recursos a uns, sem que isso afete outros grupos ou indivíduos. A ausência de desfavorecidos gera uma arena baseada na cooptação desenvolvendo numa arena menos conflituosa.

Regulatórias: envolvem discriminação no atendimento das demandas de grupos distinguindo os beneficiados e prejudicados por essas políticas, estabelecendo controle, regulamento e padrões de comportamento de certas atividades políticas. Este tipo de política nasce do conflito entre coalizões políticas de interesses claros e opostos, uma vez que gera claramente uma distinção entre favorecidos e desfavorecidos.

Redistributivas: têm como objetivo redistribuir recursos financeiros, diretos ou outros benefícios entre os grupos sociais, intervindo na estrutura econômica social, através da criação de mecanismos que diminuam as desigualdades sociais. Podem ser de forma direta, através de transferência monetárias, ou indiretas, por influenciarem a longo prazo a redução das desigualdades.

Constitutivas ou políticas estruturadoras: são políticas públicas que estabelece regras sob as quais as outras políticas públicas são selecionadas. "São aquelas políticas que definem a competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas". (DIAS; MATOS, 2012, p. 18)

Filocre (2010) identifica algumas outras tipologias além daquelas apresentadas por Lowi, das quais podem ser citadas: a Minimalista, a Maximalista, a Geral (abrangente), a Local, a Emergencial, a Continua, entre outras (SENASP, 2015).

Desta forma percebe-se que a classificação destas ações do governo, aqui traduzidas nas políticas públicas, ocorrerá de acordo com a finalidade que as mesmas possuem; de tal modo, apresentando cada uma suas especificidades, objetivos e classificação e distintas uma das outras.

Contudo, a funcionalidade destas tipologias e suas classificações desenvolvidas para as identificarem, são apenas formas de classificar os seus atores, seus conteúdos, seus estilos e as instituições que estarão envolvidas com um dado processo de política pública.

Quanto à implementação e aplicação das políticas públicas no campo, estas deverão ocorrer como forma de solucionar problemas sociais, existente em dada localidade rural.

Posto que as políticas públicas compreendam o meio de garantia e efetivação de direitos anteriormente garantidos e já existentes na legislação de um dado país. Há de se deixar claro que não existe nenhuma previsão legal de nenhum tipo ou forma de políticas públicas, o que se tem são garantias de direitos, os quais, em sua maioria, só serão alcançados mediante a elaboração, aplicação e em algumas situações da substituição de políticas públicas não mais suficiente e eficaz para aquele momento ao qual se vive a sociedade.

Nesse sentido, as políticas públicas tem por objetivo principal, concretizar os direitos anteriormente já garantidos e definidos junto a comunidade à qual se tem referência. Podendo ser em âmbito do país, do estado ou mesmo das comunidades locais (DIAS; MATOS, 2012).

Solução, para problemas estes que vão desde a própria distribuição de terras, ou melhor dizer, a redistribuição de terras, através de programas de reforma agrária, em casos de propriedades rurais, em especial as grandes propriedades, as quais não cumpram com a sua função ou não desempenhe por completo o Princípio da Função Social da Terra.

Permeando também aos casos de programas que buscam oferecer recursos e meios para que pequenos produtores rurais sejam capazes de produzirem na terra, bem como programas que tem por objetivo a difusão de alguma forma de trabalho na terra, o compartilhamento de conhecimentos e sementes, por exemplo, entre proprietários contemplados com um dado programa.

No caso de ações de Reforma Agrária estaríamos frente com uma política pública redistributiva, tendo em vista que uma dada propriedade seria tirada de um

certo proprietário e distribuída a outros, e neste caso existiria conflitos de interesse daquele que perdeu sua propriedade com os interesses daqueles que a estará recebendo por completa ou parcelas.

E mediante ao conjunto de medidas que tem por fim alterar a posse e uso da terra, e a partir de então cumprir com os princípios da justiça social, aumento de produção, desenvolvimento rural sustentável (conforme a Lei Nº 4504/64 – Estatuto da Terra), estaríamos também frente a uma política redistributiva, pois teve a necessidade de se tirar de uma para dar a outro.

Nos casos de ações que visam oferecer subsídios e meios para produtores aumentarem sua produção, e por neste tipo de ação do governo não ter nenhum conflito de interesse, não existindo a necessidade de se tirar de um para dar a outro, estaríamos face a ações públicas distributivas – inexistente perda para qualquer que seja o indivíduo. Exemplos destas formas de políticas públicas são programas que tem por objeto o fornecimento de linhas de créditos à pequenos produtores rurais.

O PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, é um típico exemplo de políticas públicas, tendo em vista que seu principal objetivo é conceder linhas de créditos a agricultores que até então não tinham nenhum benefício para lhe ajudar em sua propriedade. Programa este que foi criado no ano de 1995, buscou atender os anseios não só dos produtores rurais, como também de associações e grupos que lutam pela terra.

A respeito deste programa de apoio aos pequenos produtores rurais, Feijó (2011) discorre que:

A oferta de apoio financeiro à população rural anteriormente excluída do sistema oficial de crédito nasce como uma resposta do governo à pressões de grupos organizados tais como a Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas (CONTAG), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e diversas ONGs. Tais grupos há tempos vinham demandando uma política específica de apoio e de fortalecimento do pequeno produtor rural de base familiar (FEIJÓ, 2011p. 239).

Cabe destacar que este não é o único programa de políticas públicas no campo, existindo outros que tem por finalidade favorecer e propiciar a sobrevivência daqueles que na terra e da terra sobrevivem.

Assim, percebemos que podem existir ações do governo além das cidades, onde se tem aquela falsa ideia de que sociedade é apenas a cidade, e que somente ali se desenvolve relações sociais.

Para tanto, para solucionar os problemas onde quer que estes ocorram – na cidade ou no campo-, deve-se ter nas políticas públicas, o método de resolução dos problemas e das demandas coletivas, por meio da utilização de metodologias que irá identificar as prioridades, e a partir de então de uma forma racional, fazer as corretas aplicações de investimentos, onde mediante um bom planejamento, para ao final alcançar os objetivos e metas anteriormente definidos (DIAS; MATOS. 2012).

Desta forma, fica claro que “no campo” também existe relações sociais as quais, em muitos casos, necessitam ser geridas e reguladas pelo governo e com o seu apoio, não somente na solução dos conflitos, como também no seu próprio desenvolver.

2 A DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

Para Opitz S. e Opitz O. (2014), o direito agrário brasileiro nasceu dos descobridores e imigrantes, que contribuíram muito com os costumes e desenvolvimento da vida política e econômica brasileira.

Sua história teve início na assinatura do Tratado de Tordesilhas em 1494 por D. João, rei de Portugal e D. Fernando e D. Isabel, reis da Espanha. Este tratado traçava uma linha imaginária do Pólo Ártico ao Antártico, há 370 léguas das Ilhas de Cabo Verde, delimitando que as terras à direita da linha imaginária seriam de Portugal e as da esquerda seriam da Espanha. Com a descoberta do Brasil por Portugal, houve o domínio das terras brasileiras pela Coroa Portuguesa, tendo como colonizador Martin Afonso de Sousa em 1535. A legislação da época era baseada no Direito Canônico e não tinha nenhuma regulação para posse e uso da terra. Somente o Estado e a Igreja Católica possuíam privilégios quanto a posse da terra (MARQUES, 2007).

A distribuição de terras no Brasil teve quatro grandes fases, marcando a evolução histórica do direito agrário brasileiro: desde o descobrimento do Brasil, passando para o tempo das sesmarias no primeiro século da colonização, se estende até a Independência, o período imperial e a era republicana. Estes períodos são descritos como: regime sesmarial (1500-1821), regime de posse (1821-1850), regime da Lei de Terras (1850-1889) e o período republicano (1889 em diante).

Serão descritas a seguir cada uma destas fases, que contribuíram para a criação do direito agrário, ampliando a história política e econômica brasileira em cada período correspondente, democratizando ou tentando democratizar a distribuição de terras.

2.1 Regime Sesmarial

Com a colonização do território brasileiro por Martin Afonso de Sousa, o território brasileiro foi submetido às concessões. Estas concessões ficaram conhecidas como instituto das sesmarias e foi desenvolvido por D. Fernando, em Portugal no ano de 1375, sendo então iniciado o processo das grandes propriedades de terra, ou seja, inicia-se deste modo o regime da grande propriedade rural.

Marques (2007), informa que as sesmarias em Portugal tinham por objetivo corrigir distorções no uso das terras rurais que causavam a falta de alimentos. A situação no país se agravou devido o ócio no setor e ao grande êxodo rural. Com isso, a sesmaria de Portugal era definida como “as dadas de terra casais ou pardieiros que foram ou são de alguns senhorios e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas e agora o não são” (MARQUES, 2007, p. 23).

Assim, a lei de sesmarias servia para transferir terras já trabalhadas, mas abandonadas, para quem as quisesse lavrar/trabalhar. Este instituto não se adequava a realidade do Brasil, visto que as terras ainda não eram em seu total produtivo, aproveitadas ou mesmo lavradas. Uma vez que as terras eram ocupadas pelos indígenas, que tinham outras formas de aproveitamento e uso: “na sua maioria, mantinham plantações e roças em sistema rotativo, permitindo a regeneração permanente da floresta” (MARÉS, 2003, p. 56).

O instituto sesmarial foi aplicado no Brasil durante três séculos, mesmo não tendo terras que já haviam sido lavradas e as quais estavam abandonadas. Enquanto em Portugal as sesmarias proporcionaram a produção de alimentos, haja vista que naquele país, a concessão de terras no regime das sesmarias ocorriam com aquelas terras que já haviam sido lavradas, contudo se encontravam abandonadas, ou seja, eram terras que uma vez produzia e deveria voltar a produzir.

Diferentemente do que ocorreu em Portugal, no Brasil o processo das sesmarias serviu mais como um instrumento de conquista, ocupação e de garantia. Em verdade a concessão de terras no Brasil tinha o objetivo de reafirmar a posse de terras em nome do rei e, principalmente da coroa portuguesa, frente a disputa pela existente com a coroa espanhola, e a produção de bens os quais iriam ser exportados (MARÉS, 2003).

Assim, a sesmaria foi a forma que Portugal encontrou para conquistar o território brasileiro. O colonizador Martin Afonso de Sousa recebeu da coroa três cartas régias: tomar posse das terras em nome do Rei; ter o direito de exercer as funções de capitão-mor e governador das terras descobertas; foi nomeado Sesmeiro do Rei, podendo entregar terras de forma legítima a quem desejasse (MARÉS, 2003).

D. João III mandou dividir a costa do Brasil em capitânicas, ficando os donatários destas terras também responsáveis pela distribuição de terra. As terras

eram concedidas por ele às pessoas que aqui queriam viver e povoar, com efeito de transmissão *causa mortis*.

Havia uma cláusula nas cartas de sesmaria determinando que as terras concedidas poderiam ser tomadas e repassada a outra pessoa caso eles não as aproveitassem no prazo de dois anos. Ou seja, neste tempo, se os donos não pudessem cuidar e cultivar aquela terra, a mesma poderia ser transferida para outras pessoas que tivessem disposição para assumir a função. Em outras palavras, estes estariam sujeitos a qualquer momento ter que devolver a terra para o proprietário, não recebendo nenhuma recompensa por todo trabalho ali já exercido (MARQUES, 2007).

Aqueles que recebiam terras, além da obrigação de cultivar, recebiam algumas obrigações determinadas quando recebiam a concessão:

[...] colonizar a terra, ter nela a sua moradia habitual e cultura permanente, demarcar os limites das respectivas áreas, submetendo-se a posterior confirmação e, ainda, pagar os tributos exigidos na época. Se o sesmeiro não cumprisse essas obrigações, caía em comisso e, por efeito, o imóvel devia voltar ao patrimônio da Coroa, para ser redistribuído a outros interessados (MARQUES, 2007, p. 23).

Com a adoção do Governo Geral por Tomé de Souza, a distribuição de terras por meio das sesmarias passou ao governador. Nesta época, as sesmarias foram concedidas em grandes extensões e entregues pelos sesmeiros aos familiares, amigos e pessoas próximas. Diante da situação, a palavra sesmeiro passou a indicar os titulares das terras e não a autoridade responsável pela concessão (MARÉS, 2003).

Opitz S. e Opitz O. (2014) mencionam que esta foi uma medida que fracassou e deu péssimos resultados, pois implantou o maior latifúndio do país.

Os autores ainda observam que a maioria dos latifundiários foram fidalgos portugueses acostumados a grandes propriedades da metrópole cultivados por servos. Com essa exploração, era visível o aumento de migrantes explorados e sendo feitos escravos, pois a distribuição de terra era feito somente da elite para ela mesma, mantendo e utilizando seu poder para consolidar o latifúndio.

Toda a produção progrediu por conta da exploração de indivíduos, mas o principal interesse não era para consumo interno, mas sim fortalecer o caráter mercantil-exportador para a Europa, começando pelo pau-brasil, açúcar, ouro e diamantes (BRASIL, 2008).

No período colonial, não havia fiscalização tão rígida para controlar os direitos sobre o solo agrário e a prática da sesmaria nos séculos XVII e XVIII ainda eram vigentes, porém não era uma ameaça ao direito de propriedade porque somente terras vagas eram concedidas. A legislação colonial determinava que somente o título de concessão de sesmaria dava o total direito de propriedade da terra.

Antes da independência, em 17 de julho de 1822, o Príncipe Regente criou uma Resolução que extinguiu a prática, impedindo em todo o território brasileiro a concessão das sesmarias, mas reconhecendo como legítimas as terras concedidas pelo exercício (MARÉS, 2003).

O instituto jurídico da sesmaria teve fim após a independência e a Constituição Imperial de 1824, porém Marés (2003) indica que até os dias atuais ainda há consequências na ideologia da terra, pois o documento da terra é mais importante que seu produto ou sua função.

Marques (2007) avalia o instituto das sesmarias como benéfico e maléfico:

Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclamam da reformulação consistente e séria. Benéfico porque, a despeito dos sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento do interior do país, que se consolidou com dimensões continentais (MARQUES, 2007, p. 24).

2.2 Regime de Posse e Lei de Terras

O fim da sesmaria, instituído em 1822, deixou o Brasil sem qualquer legislação de terras num período de 28 anos. Marques (2007) menciona que apenas em 18-09-1850, no período imperial, foi editada a primeira lei de terras (Lei nº 601), sendo um marco histórico para o direito agrário brasileiro.

O Brasil necessitava de uma lei que disciplinasse a aquisição de terras, pois havia na época uma ocupação desordenada de terras, principalmente após a libertação dos escravos, que buscavam terras para viver. Durante longo tempo, o país ficou marcado por uma grande ampliação da área territorial economicamente explorada. Dessa forma, a posse ou ocupação, constituiu na prática o principal modo de aquisição do domínio privado das terras (MARQUES, 2007). O regime de posse é caracterizado pelo apossamento de áreas de forma clandestina ou ilegítima:

As pessoas simplesmente ocupavam terras vazias e as transformavam em produtivas. A partir deste fato iam tentar um título junto ao Governo, que não o concedia, alegando não haver lei que regulamentasse a concessão. Ao contrário, havia ações do Estado coibindo a ocupação, especialmente de pequenos posseiros (MARÉS, 2003, p. 66).

Como as pessoas não podiam mais ter autoridade sobre as antigas terras do período das sesmarias, sem ao menos ter um procedimento jurídico para permissão de autoridade, decidiram tomar posse sobre as terras. Em total desordem, qualquer indivíduo confirmava se a terra era particular ou pública; estes indivíduos ficaram conhecido segundo a lei como “posseiros” (MARÉS, 2003).

Esta palavra foi usada por muito tempo sem um significado jurídico plausível, mas eram considerados como “titular da posse agrária”. Miranda³ *apud* Marques (2007, p. 86) definiu estes posseiros como “pessoa que se ocupa das tarefas rurais e que faz da atividade agrária sua profissão habitual ou sua competência específica”. O que os prendia as terras era simplesmente a posse, não havendo registro dando total dominação.

Este período gerou as seguintes situações, mencionadas por Marques (2007) como:

- a) proprietário legítimos, com títulos confirmados de sesmaria e obrigações cumpridas conforme determinação dos sesmeiros;
- b) possuidores de terras originárias de sesmarias, mas sem confirmação por não cumprirem as obrigações determinadas pelos sesmeiros;
- c) possuidores sem nenhum título de regulamentação de terra;
- d) terras devolutas, ou seja, aquelas dadas em sesmaria que foram devolvidas por não terem sido lavradas ou produzidas.

Marés (2003) também discorre como era a situação da terra no Brasil, antes da criação da Lei de Terras:

- a) sesmarias concedidas antes de 1822 e confirmadas eram reconhecidas como propriedade privada;

³ MIRANDA, Alcir Gursen de. **O instituto jurídico da posse agrária**. Belém: CEJUP, 1992

- b) sesmarias concedidas antes de 1822, mas não confirmadas por falta de ocupação, demarcação ou produção;
- c) glebas ocupadas por simples posse por pessoas que queriam viver e produzir, mas sem o consentimento das autoridades;
- d) terras ocupadas para uso da Coroa ou do governo local, reconhecidas como domínio público (praças, estradas, escolas, prédios públicos, etc.);
- e) terras sem ocupação, que não se enquadram em nenhuma das situações acima, sendo denominadas devolutas.

As terras devolutas eram conceituadas como “aquelas que jamais tivessem sido propriedade de alguém ou tivesse tido uso público reconhecido, propriedade e uso do Estado” (MARÉS, 2003, p. 70). A conceituação expressa na Lei de Terras é a seguinte:

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal;

§ 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura;

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei (BRASIL, 1850).

A Lei de Terras também redigiu de forma íntegra, como deve ser feita a posse sobre as terras devolutas, possibilitando-a somente por meio de compra: “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra” (BRASIL, 1850).

É importante lembrar que ao se referir a estas terras, não se pode empregar o termo *públicas*, pois estamos abordando as “terras devolutas”. Desde que o art. 99 do Estatuto da Terra foi instituído, este termo já era utilizado: “Art. 99. A transferência do domínio ao possessor de terras devolutas federais efetivar-se-á no competente processo administrativo de legitimação de posse, cujos atos e termos obedecerão às normas do Regulamento da presente Lei” (BRASIL, 1964).

Além da venda das terras devolutas, a lei criou também a legitimação de posse, definindo-a como “aquele que tivesse tornado determinada terra devoluta produtiva com seu próprio trabalho e de sua família, e nela morasse de maneira

permanente, passava a ter o direito de que o Estado lhe reconhecesse o seu domínio (MARÉS, 2003, p. 74). Não se pode confundir este instituto com a usucapião rural, pois a legitimação de posse tem relação com as terras devolutas e precisa do reconhecimento do Poder Público para obter a posse.

A Lei de Terras regulava não só as terras devolutas, mas tratava também da importação de trabalhadores livres. Segundo Marés (2003), a lei estabelecia em seu art. 17 que os estrangeiros que comprassem as terras devolutas e estabelecessem moradia e indústria, poderiam ser naturalizados em dois anos. Além disso, autorizava que colonos livres seriam empregados por tempo determinado ou para serem assentados em colônias e estabelecia que o dinheiro arrecadado com a venda das terras seria empregado em novas medições e importação de trabalhadores livres, a custas do Tesouro Nacional.

2.3 Regime Republicano

Após a Proclamação da República, a Constituição de 1891 organizou o Estado Federal, transformando as províncias em Estados. Com isso, as terras devolutas foram transferidas para estes Estados, encarregando-os do poder de distribuição para as elites fundiárias, que tinham interesse na manutenção de seu *status quo* (MARÉS, 2003). Marques (2007) menciona que ficaram reservadas à União apenas as áreas destinadas à defesa de fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro, além dos terrenos da Marinha.

A Lei de Terras foi importante, pois declarou a separação entre terras públicas e particulares. Porém, este instituto gerou uma grande violência contra os posseiros que buscavam na terra a dignidade para suas terras, violência esta emanada dos produtores, os quais buscavam com tal violência, expulsar aqueles posseiros de suas terras.

Na medida em que as oligarquias locais assumiram o direito de distribuição de terras, ampliaram o sistema do latifúndio, causando grandes consequências e violência no campo e miséria na cidade. Marés (2003) menciona o caso do estado do Paraná, que tem a história escrita com sangue do camponês e do índio, mas tem cidades com nomes de proprietários de terra que impuseram suas armas em prol da violência. Os movimentos de Contestado e Canudos tiveram um falso argumento de que os rebelados lutavam para restabelecer o Império no Brasil, porém estes

queriam apenas viver na terra e lutaram para que os deixassem estar permanecerem.

Com o passar dos anos e das estruturas político organizacional, o Brasil superava o Império do latifúndio, deixando-o para trás, ingressando na era da República do latifúndio. Alteraram-se aqui os meios de produção bem como as relações de trabalho; porém a terra, neste longo processo de transformação, agora não mais é a companheira inseparável do homem, e se torna domínio do indivíduo, propriedade e capital; enfim, se torna agora um bem jurídico (MARÉS. 2003).

Apesar destes episódios, alguns eventos significativos aconteceram após a Proclamação da República em 1889 em nível constitucional. Marques (2007) destaca a criação de normas para a legitimação da posse, a proteção para os silvícolas, as limitações ao acesso de estrangeiros aos imóveis rurais do país, a proteção de terras situadas nas fronteiras.

Em 1912, Joaquim Luís Osório criou o primeiro projeto de Código Rural restrito ao Estado do Rio Grande do Sul. Por fim, em 1917, entrou em vigor o Código Civil Brasileiro, iniciado desde 1859, com longa e penosa elaboração. Este cuidou da propriedade e posse sobre imóveis, inclusive dos rurais, e também dos contratos agrários, usucapião, direito de vizinhança, etc. (MAQUES, 2007).

A Constituição Federal de 1946 ampliou a abrangência das situações ligadas ao setor rural. Através dela, nasceu o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), que mais tarde viria a se tornar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Porém, o caso com maior significado para o setor, segundo Marés (2003), foi a Emenda Constitucional nº 10, de 09-11-64 que concedeu autonomia administrativa ao Direito Agrário, tendo por competência legislativa a União, prevista atualmente no art. 22 da Constituição Federal.

Dias depois da criação da Emenda Constitucional prevendo o Direito Agrário, foi promulgado o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 30-11-64. Este estatuto regula o uso da terra por terceiros (uso temporário), deixando claro que os contratos podem ser vitalícios, porque não estabelecem prazos máximos de vigência, apenas mínimos (MARÉS, 2003).

Quanto aos projetos desempenhados ao longo dos anos para que se chegassem ao Estatuto da Terra nos dias atuais, discorre Marques:

Não se pode nem se deve abstrair o relevante papel de conscientização desempenhado pelos projetos do “Código Rural”, de Joaquim Luís Osório, “Código Agrário”, de Borges de Medeiros, e “Código Rural Brasileiro”, de Luciano Pereira da Silva. Também não se pode obscurecer a influência exercida pela abundante legislação margeante, inclusive a relacionada com o sindicato rural, baixada no período republicano até o advento do Estatuto da Terra (MARQUES, 2007, p. 28).

No Brasil, o princípio da função social da propriedade é imposto no art. 5º, XXIII e art. 170, III da Constituição Federal de 1988 e vigora sobre qualquer bem, seja ele corpóreo ou incorpóreo. Com isso, o imóvel rural deve desempenhar sua função social.

Desde o tempo das sesmarias, havia esta preocupação; onde os sesmeiros deveriam cumprir as obrigações de cultivar a terra, dando-lhe sentido de aproveitamento econômico. Na carta de 1934 a função social ganhou espaço e foi de fato adicionada ao ordenamento jurídico brasileiro no Estatuto da Terra (MARQUES, 2007).

Para Marés (2003), a ideia de função social da propriedade está ligada diretamente ao conceito do direito:

[...] quando a propriedade não cumpre sua função social, é porque a terra que lhe é objeto não está cumprindo, e aqui reside a injustiça. Isto significa que a função social está no bem e não no direito ou no seu titular, porque uma terra cumpre a função social ainda que sobre ela não paira nenhum direito de propriedade ou esteja proibindo qualquer uso direto, como, por exemplo nas terras afetadas para a preservação ambiental: a função social é exatamente a preservação do ambiente (MARÉS, 2003, p. 91-92).

A característica principal da função social da propriedade é a sua finalidade social. A Constituição de 1988 garantiu a propriedade privada rural, desde que esta cumpra sua função social.

E desta forma o que caracteriza ser a terra produtiva ou não, e concebendo-a como cumpridora da sua função social, não necessariamente esta na terra produzir, e sim ao quanto a mesma cumpre com sua finalidade.

Há de se observar, por exemplo, o sentido de produtividade da terra, sob o olhar dos sistemas jurídicos de proteção do meio ambiente os quais, por exemplo, buscam um desenvolvimento sustentável, e aqui somente será compreendido como um processo permanente em sua execução; posto isto, e nesse sentido, uma propriedade não poderá ser classificada como produtiva, quando para a realização desta produção, seja necessário o esgotamento dos recursos naturais ali encontrados e a ela associados, o que dificultará e até mesmo irá inviabilizar a sua utilização por outras gerações (MARÉS, 2003).

O art. 2º do Estatuto da Terra conceitua a função social da propriedade rural da seguinte maneira:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem (BRASIL, 1964).

Caso a terra não esteja cumprindo sua função social, o Poder Público Federal tem o direito de desapropriar terras para fins de reforma agrária:

A terra, nos sistemas jurídicos do bem-estar social deve cumprir uma função social que garanta os direitos dos trabalhadores, do meio ambiente e da fraternidade. A obrigação de fazê-la cumprir é do titular do direito de propriedade, que perde os direitos de proteção jurídica de seu título caso não cumpra, isto é, ao não cumprir não pode invocar os Poderes do Estado para proteger seu direito. Dito de outra forma, não há direito de propriedade para quem não faz a terra cumprir sua função social (MARÉS, 2003, p. 134).

Veremos a seguir as características da reforma agrária e suas prerrogativas, conforme texto constitucional.

2.4 Reforma Agrária

O conceito de reforma agrária está descrito no art. 1º, § 1º do Estatuto da Terra, Lei 4.504/64 como “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (BRASIL, 1964).

Marés (2003) explica o ponto de vista etimológico da palavra reformar (*reformare* = *re* + *formare*), que significa dar nova forma, refazer, melhorar, corrigir, transformar. Portanto, a reforma agrária tem por objetivo reformular a estrutura fundiária.

Afirma ainda que a reforma agrária não se prende apenas à distribuição de terras; é mais abrangente e envolve medidas de amparo ao beneficiário da reforma através de políticas agrícolas e seu fundamento é a “Justiça Social”, igualdade de

oportunidade de acesso à terra (democratização) e fazer cumprir a função social da terra.

Se percebe deste modo, que o objeto da Reforma Agrária esta no novo desenvolver das relações entre o homem, o uso da terra e a propriedade rural, e que através de uma boa relação entre estes fatores (homem, uso, propriedade), poderá se ter a justiça social, o progresso do país, e principalmente o bem, estar do trabalhador rural, tenda ainda a extinção do minifúndio e do latifúndio. (RODRIGES, 2010).

Um dos fins da reforma agrária, segundo Opitz S. e Opitz O. (2014) é a melhor distribuição da terra, com modificações no regime da posse e do uso. Os autores mencionam que a distribuição da terra no Brasil iniciou por intermédio de Portugal e influenciou muito a formação do homem do campo para o latifúndio. O enfoque do Brasil iniciou-se na concessão de grandes latifúndios e a criação dos mesmos, em que a vinda dos imigrantes só aumentou a produção na área agrícola.

A reforma agrária surgiu para mostrar que não são as grandes propriedades que dão prestígio, mas sim seu aproveitamento para atender os princípios de justiça social e produtividade da terra. O órgão federal responsável pela reforma agrária é o Instituto Federal de Reforma Agrária (INCRA).

Marques (2007) informa que os beneficiários da reforma agrária, segundo o art. 19 da Lei nº 8.629/93, são:

Art. 19 - O título de domínio, a concessão de uso e a CDRU serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

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

III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem;

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

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída (BRASIL, 1993).

Um dos instrumentos jurídicos fundamentais a reforma agrária é a desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária.

Por iniciativa do direito português, a desapropriação agrária foi estabelecida em ato do Príncipe Regente D. Pedro em 1821, proibindo tomar posse sobre alguma coisa contra a sua vontade e sem indenização. Com o decorrer do tempo, esta decisão foi aprimorando com a criação das Constituições Nacionais, e a desapropriação por interesse social foi sendo inovada, estabelecendo que fossem pagas indenizações (MARQUES, 2007).

Conceitua-se desapropriação como:

[...] a ação do Estado de retirar a propriedade de outrem, em atendimento ao interesse público, sempre antecedida pela indenização ou ressarcimento pela diminuição patrimonial sofrida, interesse público, perante a doutrina constitucional brasileira, desdobra-se em necessidade pública, utilidade pública e interesse social (RODRIGUES, 2010, p. 23).

O texto constitucional vigente expõe em seu art. 184 sobre a desapropriação para fins de Reforma Agrária:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (BRASIL, 1988).

Em seu art. 185, a CF/88 estabelece ainda que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva. Ou seja, somente as grandes propriedades rurais improdutivas e que não cumprem a sua função social são passíveis de desapropriação. O Estatuto da Terra menciona a expressão “desapropriação por interesse social” nos art. 17, alínea ‘a’, e no art. 18.

O INCRA é o órgão responsável para realizar o levantamento oficial das características o imóvel a ser desapropriado e só pode exercer a competência quando comunicar previamente ao proprietário do imóvel ou a quem represente, conforme § 2º da Lei 8.629/93. Caso não seja possível encontrar o proprietário ou responsável, dita o § 3º da referida lei que a comunicação será via edital, publicado três vezes consecutiva em jornal de grande circulação na capital do Estado onde localiza o imóvel (RODRIGUES, 2010).

A distribuição dos imóveis rurais desapropriados para fins de reforma agrária pode ser feita através de títulos de domínio (venda, doação ou outras formas de transmissão da propriedade), como por concessão de uso (art. 7 do Decreto-lei nº 271/67).

Marques (2007) explica que em qualquer uma destas formas é obrigatório inserir uma cláusula de inegociabilidade no prazo de dez anos. Os beneficiários deverão cultivar o imóvel recebido, não podendo cedê-lo, de qualquer forma, a terceiros por dez anos (art. 19 e 21 da CF/88).

Para Marés (2003), a desapropriação não é mais que um contrato público de compra e venda, em que a vontade do vendedor fica restringida pelo interesse público. Para ele, a desapropriação é entendida como a reparação de um dano patrimonial causado ao cidadão, reafirmando a plenitude do direito de propriedade.

Porém, a desapropriação utilizada nos casos de descumprimento da lei social alimenta, na visão do autor, dois defeitos e injustiças: primeiro a má remuneração por aquela propriedade que está sendo “mal usada”, e nesta remuneração, acaba por premiar ao proprietário responsável pelo dano causa, o não cumprimento da função social e neste pensamento, o Poder Público, que de algum modo, tentou fazer aquela propriedade se tornar produtiva novamente, acaba por ser culpado por resolver por fim a violação do interesse social. (MARÉS, 2003).

Ou seja, para o autor, a Lei brasileira concede direito à União o direito comprar a terra em que o exercício do direito de propriedade está contrário a lei, pagando seu preço. Todavia, a desapropriação foi um grande marco na reforma agrária, pois faz com que os proprietários que não utilizam a terra para o bem-estar social sejam expropriados⁴, permitindo ao Estado distribuir esta terra para pequenos agricultores que não possuem terras para viver e produzir, suprimindo a desigualdade entre grandes latifundiários e pequenos agricultores.

A luta pela distribuição de terra no Brasil ainda é comum nos dias atuais. Há movimentos sociais vigentes na área, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais

⁴ A expropriação se encontra regulada na Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 243, e ocorrerá quando em uma dada propriedade rural forem encontradas plantações ilegais de plantas psicotrópicas, devendo então tais propriedades serem destinadas aos assentamento de colonos, com a finalidade do cultivo de produtos alimentícios e também medicamentos; sendo que nestes casos não ocorre nenhuma indenização ao proprietário, por aquela propriedade que lhe fora tomada, devendo ainda ser, tal proprietário, sujeitado as sanções previstas em lei.

Sem Terra (MST), que tem por objetivo a melhor distribuição de terras através da Reforma Agrária, desapropriando as terras improdutivas e fazendo com que estas sejam distribuídas, por meio da reforma agrária, aos pequenos agricultores que têm interesse em cultivá-las, cumprindo assim a função social da terra.

Desta forma, percebe-se que a reforma agrária tem por objetivo a melhor distribuição de terras no país e sua utilização para fins de função social. Com isso, o homem fará bom proveito da terra e terá domínio sobre alguma propriedade, havendo então igualdade econômica e financeira no país, cooperação na economia e satisfação na vida do trabalhador rural.

2.5 A má distribuição de terras no Brasil

Como visto, o objetivo da Reforma Agrária funcionaria muito bem, se fosse cumprido na prática, porém o que é visto no Brasil é uma vasta área de terras devolutas, não utilizadas para fins agropastoris e um grande número de trabalhadores que desejam ter seu pedaço de terra. Conforme Lopes (2002):

Estima-se que existam no Brasil cerca de 150 milhões de hectares de terra de latifúndios completamente ociosos, sem qualquer utilização produtiva, onde os seus proprietários – geralmente membros das elites e das oligarquias rurais que historicamente detêm o poder no nosso país – ignoram solenemente o preceito legal de que as terras devem cumprir a sua função social. No outro extremo, mais de 4 milhões de trabalhadores rurais sem-terra e camponeses pobres, cuja reprodução física e social a cada dia que passa mais se agrava (LOPES, 2002, p. 03).

A luta pela distribuição de terra no Brasil ainda é comum nos dias atuais. Há movimentos sociais vigentes na área, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que tem por objetivo a melhor distribuição de terras através da Reforma Agrária, desapropriando as terras improdutivas e fazendo com que estas sejam distribuídas, por meio da reforma agrária, aos pequenos agricultores que têm interesse em cultivá-las, cumprindo assim a função social da terra. O MST é, segundo Lopes (2002), um dos mais importantes e expressivos movimentos sociais a favor da distribuição de terra surgidos no Brasil nos últimos 50 anos:

Como resultado dessas lutas, o Estado tem sido impelido a constituir assentamentos rurais em áreas de latifúndios desapropriadas pelo INCRA, nas diferentes regiões do Brasil. Isto faz dos assentamentos rurais, na atualidade, um importante fenômeno da questão agrária brasileira (LOPES, 2002, p. 6-7).

Contudo, há vários agentes públicos e privados que interferem no processo de distribuição de terras. Estas intervenções colocam em xeque o objetivo dos assentamentos rurais.

Um exemplo, exposto por Lopes (2002), é a presença de trabalhadores rurais de outros municípios, que criam por si só uma disputa para estabelecer critérios na decisão de quem devem ser assentados, as prioridades a serem estabelecidas, etc. Há também casos de desapropriações de terras em que os chefes políticos da região tentam impor ao INCRA os nomes das pessoas que serão escolhidas para receber um lote. O autor salienta que estas intervenções questionam a manutenção do clientelismo na distribuição de terras, presente no Brasil desde os tempos remotos:

Tais elementos colocam novas possibilidades de disputa pelo poder (inclusive político-partidário), pela constituição de novas elites, geradas em processos de luta que, de alguma maneira ameaçam a antiga elite local. Constituem-se representações diferenciadas sobre os assentados e sobre os assentamentos, representações essas que desempenham papel crucial nas disputas em curso, informando diferentes modos de fazer política (LOPES, 2002, p. 8-9).

Assim, podemos verificar que o Estado nunca teve como foco principal uma boa distribuição de terras, apesar de todo esforço contido nas políticas públicas e na legislação vigente direcionada ao campo.

Lopes (2002) salienta que é preciso pensar a distribuição de terras visando o desenvolvimento rural sustentável, tendo a agricultura familiar e o combate à pobreza como eixo central e criando-se políticas para nortear a sua construção e implementação.

Para isso, Estado e sociedade precisam construir uma relação de igualdade e respeito, ou seja, o Estado deve reconhecer os movimentos sociais como uma forma de participação e reivindicação de democracia e os trabalhadores rurais, com seus movimentos, devem ter em mente que precisam do Estado para fazer a reforma agrária.

No capítulo a seguir, analisaremos a Reforma Agrária enquanto política pública, percebendo se está tem cumprido seu papel para uma melhor distribuição de terras no Brasil.

3 REFORMA AGRÁRIA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

Vimos através do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) que a reforma agrária visa estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra para 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.

Para distribuição e redistribuição de terras para reforma agrária, os assentamentos rurais são componentes para o governo reorganizar o uso da terra em benefício de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra, garantindo a fixação do homem e da mulher no campo. Através dos assentamentos, Lima (2014, p. 11) menciona que há o “desenvolvimento social, econômico e ambiental, redução da miséria e da pobreza, redução do êxodo rural, geração de alimentos e aumento de renda através da inclusão socioproductiva”.

Vimos no capítulo anterior que mesmo com as intervenções do Estado com o objetivo de democratizar o acesso à terra, Lopes (2002) afirma que um pequeno número de proprietários rurais continua apropriando-se da grande maioria das terras e milhões de camponeses e trabalhadores rurais continuam sem terra ou com uma pequena parte dela.

Contudo, a baixa efetividade das políticas agrárias é percebida nos graves conflitos que assassinam inúmeros trabalhadores rurais pelo país. O governo descumprir a promessa de priorizar o assentamento de famílias acampadas, com isso as longas estadias acarretam tensões entre assentados e donos na disputa de terra. Ferreira (2005) descreve que para o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o aumento das tensões no campo são fruto da lentidão da reforma agrária. Já a Comissão Pastoral da Terra (CPT) atribui o aumento da violência pela criação de milícias financiadas pelos fazendeiros.

Mesmo nas regiões de expansão da fronteira agrícola, os programas de colonização implantados pelo INCRA para diminuir as lutas de terra, principalmente na região Nordeste, não impediram o aumento do latifúndio na região. Lopes (2002) ressalta que a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) concedeu grandes incentivos fiscais à grandes empresas do Centro-Sul do país, favorecendo esta situação.

A formação dos assentamentos provoca mudanças nas localidades em que se instalam e nas famílias que tiveram acesso à terra. Segundo Medeiros (2015), mesmo não sendo possível falar em um processo efetivo de reforma agrária, as lutas por terra produziram um novo fenômeno social, tendo os assentados como objetos de investimentos e disputas políticas pelo Estado e pelas organizações que os representam (MST e sindicalismo rural).

Os assentamentos permitiram uma dinamização às regiões em que foram inseridas, tanto em aspectos econômicos (introdução de novos produtos, mudança no perfil produtivo de regiões, alargamento da oferta de artigos nos mercados locais, ampliação do mercado consumidor regional, etc.), políticos (formação de lideranças, incentivo à participação política) e social (reagregação de famílias, recomposição de laços sociais perdidos) (MEDEIROS, 2015).

Ultimamente, o sentido da reforma agrária vem ganhando novos contornos, preocupando-se com a luta por defesa da territorialidade, preservação ambiental, qualidade dos alimentos produzidos, degradação do meio ambiente e inclusão dos produtores rurais nos diferentes tipos de mercados, priorizando a agricultura familiar e as formas de apropriação de terra no país, denominada agronegócio (MEDEIROS, 2015).

Com isso, é possível observar, através da pesquisa de Medeiros (2015), que os dados do MST informam que desde a segunda metade dos anos 90, houve uma diminuição nos acampamentos de assentados. Os fatores levantados pelo autor que explicam a diminuição de acampamentos são: dificuldade em obter terras para desapropriar; o uso de grilagem⁵ na obtenção de terras; a melhora na economia do país, implicando maior geração de empregos e alternativas de trabalho.

Outro fator que também é apresentado como possibilidade de sobrevivência das famílias de baixa renda é o programa Bolsa Família, do Governo Federal. Mesmo sendo pago valores baixos e insuficientes, acabam afastando o desejo de obter trabalho ou acesso à terra por estes. Além destes fatores apresentados, o autor citado considera também como importante a percepção dos indivíduos na

⁵ A grilagem é uma prática de falsificação de títulos de terra e seu posterior registro em cartório, permitindo a venda legal. Esse processo de apropriação de terras relaciona-se com a expulsão de posseiros e povos indígenas das suas terras (MEDEIROS, 2015).

precariedade das áreas rurais, que não possuem acesso à serviços mais básicos. Estes e outros fatores acabam contribuindo no desinteresse das famílias em buscar meios de sobrevivência no campo.

Medeiros (2015) também salienta que a dinâmica das organizações que representam os trabalhadores do campo tem contribuído com a perda de ritmo dos acampamentos e ocupações de terras. O MST e o sindicalismo rural, importantes movimentos de luta pela terra, passaram a concentrar suas forças em alvos como grandes empresas transnacionais e agronegócio:

Embora o tema da terra estivesse no cerne desse deslocamento, parece que começou a faltar fôlego, num contexto adverso para a obtenção de terras, para a difícil tarefa de mobilização cotidiana de trabalhadores para organizar acampamentos e manter um trabalho continuado nos assentamentos. Ao mesmo tempo, um conjunto de políticas desenvolvidas para os assentados (crédito, compra da produção, políticas de facilitação de acesso à educação, entre outras) absorveram uma considerável energia para captação de recursos, gestão, etc. (MEDEIROS, 2015, p. 352).

Também nos anos 90, o sindicalismo direcionou esforços para atender as demandas políticas dos agricultores familiares. Este segmento ganhou grande protagonismo político, inclusive com a aprovação do PRONAF, programa já destacado no primeiro capítulo desta pesquisa. Lembrando que esta política foi criada com a argumentação de que está diretamente ligada à questão da reforma agrária, pretendendo evitar a desapropriação de produtores, por meio de políticas que permitam sua permanência na terra e condições de produção (MEDEIROS, 2015).

Contudo, para Feijó (2011), a iniciativa de reforma agrária é um conjunto de ações executados por programas oficiais que se complementam: assentamentos do INCRA, assentamentos feitos por órgãos estaduais e ações de iniciativas das prefeituras, ONG's, etc.

3.1 Reforma agrária e governos

A reforma agrária sempre gerou debates que dividiram opiniões no meio político. Danelon, Roldão e Damaceno (2012) descrevem que de um lado encontram-se os pensadores e possíveis beneficiários, que compreendem a reforma agrária como positiva, com possibilidades de maior divisão de renda por seu acesso democrático a propriedade, permitindo o desenvolvimento de atividades rurais de

forma satisfatória. De outro lado concentram os que não concordam com a medida, chamados de “bancada ruralista”, formado pelos grandes proprietários de terra, senadores e deputados defensores do latifúndio e da não violação da propriedade privada.

As ações para a reforma agrária desenvolvidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1994–2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2002–2010) foram amplamente discutidas pela esquerda e direita política, caracterizados respectivamente pelos que eram a favor dos projetos de reforma agrária e os que eram contra estes projetos. Aqui, iremos comparar estes dois governos, verificando quais medidas cada um destes tomou.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), as terras destinadas à reforma agrária eram compradas, e não desapropriadas, através de empréstimos conseguidos pelo Estado brasileiro junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD). Assim, as terras para a reforma agrária foram adquiridas na chamada “Reforma agrária amiga do mercado” ou “Reforma agrária de mercado”. A reforma agrária se intensificou no governo FHC, com grande distribuição de terra entre 1995 e 2002, chegando a 626,5 mil famílias assentadas (FEIJÓ, 2011).

No governo Lula, a mesma estratégia de política agrária foi realizada, utilizando dinheiro do BIRD para a compra de terras. Porém, o governo amadureceu o plano de reforma agrária no mercado, tornando o programa mais eficaz. Feijó (2011) destaca que o discurso oficial do governo Lula foi priorizar os assentamentos em terras de melhor qualidade, proporcionando melhores condições de produção e oferecendo também benefícios complementares para viabilizar as atividades econômicas do recém assentado, como facilidade de habitação, energia elétrica, água, crédito e assistência técnica.

Conforme Feijó (2011), nos três primeiros anos do governo Lula, assentaram-se 873 mil famílias rurais com concessão definitiva de direitos. Em outra parte, a terra foi distribuída ou legalizada, mantendo um caráter precário do título de propriedade da terra. No entanto, o autor afirma que mesmo com a diferença em números, não há muita diferença entre os dois governos quanto à intensidade do processo de concessão de terras.

Dois programas foram desenvolvidos no governo Lula, de responsabilidade do INCRA para a reforma agrária no país. O primeiro é o “Assentamentos sustentáveis para trabalhadores rurais” que, segundo Ferreira (2005, p. 30),

“desenvolve um conjunto de ações essenciais para o processo de reforma agrária, desde a obtenção de terras até a finalização do processo de implantação do processo”. O autor descreve que obtida a terra, os assentados são selecionados e os procedimentos de identificação e discriminação das parcelas são implementadas, com os créditos de instalação e plano de ocupação dos lotes designados. O outro programa é chamado “Desenvolvimento sustentável na reforma agrária”, que tem por objetivo a recuperação, qualificação e consolidação dos projetos de assentamentos criados antes de 2002.

Além dos programas acima, o governo Lula incluiu de iniciativas para facilitar a viabilização do agricultor contemplado com a terra. Muitas destas iniciativas já existiam no governo de FHC. São elas:

- a) programa Luz para todos;
- b) programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), visando assessorar técnica, social e ambientalmente as famílias assentadas;
- c) programa Crédito Instalação, que fornece empréstimos aos beneficiários da reforma agrária, para instalação e desenvolvimento inicial dos assentados;
- d) programa de desenvolvimento sustentável de projetos de assentamento, proporcionando infraestrutura básica rural necessária aos assentamentos (construção de estradas vicinais, saneamento básico, redes de eletrificação rural);
- e) programa de Consolidação e Emancipação de Assentamentos da Reforma Agrária, visando consolidar os assentamentos para que se tornem independentes e integrados ao segmento de agricultura familiar;
- f) programa de Apoio Científico e Tecnológico aos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária (PACTO), em parceria com o INCRA e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Técnico Científico (CNPq), atuando como suporte às iniciativas de projetos dos assentamentos;
- g) o Terra Sol, ação de fomento à agregação de valor à produção, dando ênfase a gestão de agroindústrias e em atividades não agrícolas, como turismo rural, artesanato e agroecologia (FEIJÓ, 2011).

No governo Dilma Rousseff (2011-2016) houve uma redução drástica na distribuição de terras para a reforma agrária. Souza (2016) apresenta dados do INCRA que, entre 2011 e 2015, a administração Dilma teria assentado 133,6 mil famílias. A média de Lula é de 76,7 mil famílias por ano, contra uma média em torno

de 25 mil famílias sob Dilma. Podemos concluir então que a administração Dilma apresentou uma grande queda na quantidade de assentados e de áreas desapropriadas, diferentemente de seu antecessor.

Mas independente do governo, as elites brasileiras tiveram seus benefícios mantidos e foram deixados de maneira confortável, possibilitando que vários mantivessem as terras em seu poder (DANELON; ROLDÃO; DAMACENO, 2012). Veremos a seguir as principais falhas apontadas no programa de reforma agrária brasileira.

3.2 Críticas à reforma agrária

A reforma agrária é definida por Feijó (2011, p. 285) como “uma antiga bandeira de movimentos organizados da sociedade brasileira”. Ele destaca também a conveniência de ser executada uma política de reforma agrária que permitisse a distribuição dos direitos fundiários.

Há vários impasses e barreiras que travam o desenvolvimento e ritmo da reforma agrária brasileira. A priori, podemos verificar a contradição existente entre a teoria e a prática da legislação agrária.

Um conjunto de fatores retardam a implementação das ações de interesse público; a legislação agrária de forma intervencionista nunca foi praticada no sentido de valorizar a posse de terra pelo trabalho ou por seu uso produtivo. “Desde os primórdios da ocupação de nosso território, o privilégio de acesso à terra foi, ao longo de séculos, garantido às classes dominantes em grandes parcelas e extensões (FEIJÓ. 2011. p. 68).

Na visão dos críticos, a reforma agrária é incompatível com o estado de direito de uma sociedade democrática, visto que o direito de propriedade não pode ser violado. Feijó (2011) descreve que estes críticos afirmam que uma mera distribuição de terras não surte impacto econômico, pois os novos agricultores não têm condições de trabalhar bem nos lotes sem boas condições econômicas e sem disponibilização de uma formação técnica.

Assim, na visão destes, a reforma agrária é um programa caro que só seria possível com políticas alternativas adequadas, disponibilizando investimento direto em infraestruturas nas áreas rurais ou periferias de centros urbanos e com políticas de desenvolvimento rural visando não só a agropecuária, mas a industrialização

rural, turismo, esporte rural, artesanato, promoção de sítios de lazer, etc (FEIJÓ, 2011).

Strozake (2006) destaca em sua pesquisa que a política de reforma agrária deveria destacar e resolver as seguintes questões:

- a) concentração da propriedade de terras nas mãos de poucos: estudos da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) mencionam que 1% de pessoas detém 46% de terras no Brasil. Ou seja, as pessoas que vivem no campo trabalham nas condições de arrendários, boias-frias ou parceiros, sendo assalariados ou semi-assalariados;
- b) ineficácia das regras jurídicas nas relações entre proprietários e não-proprietários: a grande maioria dos trabalhadores do campo são remunerados ou possuem um trato de terra como cessão, porém não se tornam proprietários em momento algum;
- c) monocultura para exportação: as terras concedidas aos pequenos agricultores são utilizadas para a produção de grãos para exportação (milho e soja) ou para produção de cana-de-açúcar para produção de álcool para combustível;
- d) a violência estrutural dos assentados: muitos passam fome, não possuem condições dignas de sobrevivência, atendimento à saúde, não estudam e ainda sofrem com a violência causada pelos conflitos com os donos de propriedades.

Há falhas também quanto à legalidade das desapropriações em alguns casos específicos. Feijó (2011) destaca que não há um critério utilizado para avaliação quanto à produtividade dos estabelecimentos rurais para desapropriação. Desta forma, temos que:

[...] na reforma agrária do Brasil predomina um movimento de concessão de direito de propriedade em áreas de uso compartilhado de fatores produtivos, nas quais os direitos de propriedade não estavam bem estabelecidos; ou quando se estabelecia algum direito o *enforcement* era inteiramente privado, a cargo de homens da segurança privada. Este não é o único modelo nacional de reforma agrária; há os casos de áreas privadas que foram declaradas disponíveis para reforma agrária e nas quais seus donos receberam uma indenização do Estado. Mas o caso em que os direitos de propriedade só vieram com a reforma agrária nos parece a regra e não a exceção do processo (FEIJÓ, 2011, p. 287).

Esta falta de critério nas desapropriações gera também discussão acerca das atitudes de alguns grupos organizados de “sem-terra” e outros que pressionam a reforma agrária de forma violenta e ilegal. A reforma agrária é um movimento que tem essência política e sua pressão decorre de movimentos organizados e da opinião pública, com violência e ambições políticas no processo (FEIJÓ, 2011).

O processo de distribuição de terras da reforma agrária pode ocorrer em regiões onde os direitos de propriedade são bem estabelecidos. Em contrapartida, há locais onde o processo ocorre em áreas de fronteira de expansão agrícola e que os direitos de propriedade não são publicamente reconhecidos. Desta forma, Feijó (2011) aponta que os conflitos gerados nestas áreas são iniciados muitas vezes pelos grupos não locais, que se aproveitam do conflito para conseguir dividendos políticos e ter acesso a recursos públicos, forçando assim a reforma agrária.

A violência no campo tem origem desde os tempos antigos e envolvem a concentração fundiária, uso e ocupação da terra e controle dos recursos naturais. Esta violência pode ser vista em casos que chocaram o país na luta pela posse de terras entre assentados e jagunços.

Como exemplos, temos dois casos que chamaram a atenção pela crueldade: em 20 de novembro de 2004 cerca de 18 jagunços do fazendeiro Adriano Chafik Luedy invadiram o Acampamento Terra Prometida em Felisburgo-MG e assassinaram cinco assentados a queima roupa. Outras 20 pessoas ficaram feridas, entre elas uma criança de 12 anos que levou um tiro no olho. Os jagunços atearam fogo no acampamento composto por 65 barracas, inclusive com uma escola, onde 51 adultos assentados faziam aulas de alfabetização todos os dias. Estes trabalhadores vinham recebendo ameaças desde quando invadiram o latifúndio, que era parcialmente terras devolutas não arrecadadas pelo Estado. Há mais de dois anos inúmeros boletins de ocorrência foram registrados na delegacia local, porém nada foi feito para conter a tragédia (REZENDE; MENDONÇA, 2005).

Outro caso que chamou a atenção foi o assassinato da missionária Dorothy Stang, em 12 de fevereiro de 2005 em Anapu-PA. A missionária era conhecida por ser uma defensora da reforma agrária e do meio ambiente. Sete dias após seu assassinato, outros quatro trabalhadores rurais foram mortos na região. Mesmo com várias denúncias sobre as ameaças de morte recebidas pela missionária e pelos trabalhadores, os crimes não foram evitados (REZENDE; MENDONÇA, 2005).

O problema agrário brasileiro é identificado por Strozake (2006) como a concentração da propriedade da terra nas mãos de poucos, baixa produtividade de produtos para o mercado interno e concentração de pessoas nas regiões urbanas.

Há também a prática da venda irregular de lotes, feita através de regularização de terras públicas ocupadas por posseiros, com a conivência do INCRA e dos cartórios locais. Este caso é comum na Amazônia legal; assim muitas terras que poderiam ser destinadas aos trabalhadores rurais são vendidas para grandes empresas (REZENDE; MENDONÇA, 2005).

Com a expansão do agronegócio no país, a política agrícola brasileira tem sido voltada para a exportação. Porém, esta prática tem gerado efeitos desastrosos no meio ambiente, presentes na degradação do meio ambiente, na concentração de renda e desemprego no campo.

O governo tem favorecido as grandes empresas pela expansão do agronegócio. As empresas de grãos de soja geram apenas um posto de trabalho para 200 hectares, pois seu serviço é feito na maioria das vezes apenas por máquinas. Com isso, o setor anda grandemente relacionado ao trabalho escravo e violência contra trabalhadores rurais, contribuindo com o fortalecimento das oligarquias rurais e sua atitude ofensiva contra as organizações sociais em prol do campo (REZENDE; MENDONÇA, 2005).

É explícito no art. 2º, § 2 do Estatuto da Terra que é dever do Estado:

[...] a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais o aconselham, em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta lei;
b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo (BRASIL, 1964).

Podemos verificar que o Estado deve promover políticas para alterar o estado da reforma agrária brasileira, visando aos interesses sociais e princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e dos trabalhadores do campo, e não atender somente os interesses dos proprietários, impedindo a desapropriação de terras (STROZAKE, 2006).

A reforma agrária, como visto, não cumpre efetivamente seu propósito enquanto política pública por muitas vezes seus envolvidos não preocuparem com a efetiva distribuição de terras entre os trabalhadores rurais, e sim de atender seus

próprios interesses. Muitas vezes, a escolha daqueles que ganharão as terras são definidas por critérios políticos.

Há ainda o abandono das terras pelos assentados, que muitas vezes não possuem condições de cultivar a terra. A falta de políticas efetivas ao trabalhador rural faz com que estes migrem do campo para a cidade atrás de oportunidades que não possuem. Muitos assentados também não possuem qualquer vocação agrícola; estes fazem parte do grupo de pessoas que são ligados à agrupamentos políticos (FEIJÓ, 2011).

Outro fator que é falho na reforma agrária é a escolha das terras para criação dos assentamentos. Segundo o art. 17 da Lei 8.629/93, os assentamentos realizados pelo INCRA devem ser efetuados em terras economicamente úteis e, de preferência, na região na qual habitam os trabalhadores rurais. Porém, nem sempre esta condição é obedecida, fazendo com que as terras inférteis sejam distribuídas. Conseqüentemente, sem condições de torna-las férteis, os trabalhadores abandonam ou revendem por preços baixos.

CONCLUSÃO

A Reforma Agrária é um projeto de governo idealizado para amenizar os problemas ligados à propriedade, posse e uso da terra, principalmente no que tange ao não cumprimento da sua função social.

Problemas enfrentados por aqueles indivíduos, uma grande quantidade de pessoas e famílias, que a terra não possui, para lavrá-la; na sua maioria, não com luxo, porém de forma a nela trabalhar e nela poder morar com sua família, com um mínimo de decência e dignidade; frente a um pequeno grupo de pessoas que possuem grandes extensões territoriais, e em alguns casos, o que agravam ainda mais o problema, terras improdutivas.

E através da reforma agrária, e principalmente via o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), o governo busca criar relações entre os homens e entre o homem e a terra, relações estas que alteraria por completo a forma destes se relacionarem e trabalharem na terra, ocorrendo desta forma a justiça social, bem-estar do trabalhador rural e sua família, e ainda melhoria na economia do país.

Há de se dizer ainda que, além das alterações nas condições sociais daqueles que estão diretamente ligados à terra, os trabalhadores rurais, ocorreria mudanças também naquelas regiões onde se deu a efetivação de uma dada ação da reforma agrária, posto que estas trariam consigo e permitiriam a dinamização daquele local, tanto no aspecto econômico, social, cultural, por exemplo.

Contudo, como foi visto nos capítulos anteriores, na prática o programa da Reforma Agrária não funciona por completo, tendo em vista que ainda existem situações, em números consideráveis, onde ainda se tem poucos proprietários com propriedades com grandes extensões territoriais, em detrimentos de milhares de pessoas/famílias com pequenas extensões de terras e em muitos casos, com nada, ou seja, sem terra para trabalhar e morar com sua família.

Há de se destacar ainda que, as políticas de distribuição de terra não se deu de forma igualitária a todos. Pois em momento algum da história do Brasil, não se é valorizada por seu trabalho ou sua produção; o que se confirma quando lembramos que desde o processo de ocupação de terras no Brasil, a sua distribuição e os privilégios a se ter o seu acesso sempre foram voltados somente para as elites dominantes, e o que já era feito em grandes proporções e extensões territoriais.

Outro fator importante que atua como um entrave ao pleno funcionamento dos programas e instrumentos da Reforma Agrária, se incidem no fato de que a simples distribuição de terras à pequenos proprietários não os dará, condições de sobrevivência e nem tampouco de melhoria na qualidade de vida, haja visto que estes novo proprietários de terras, não possuem condições e/ou meios de torna-las produtivas.

Por certo então, que se faz necessário a correta redistribuição destas terras improdutivas, e junto a esta distribuição, a preparação destes produtores disponibilizando a estes, meios econômicos, especialização/capacitação para se adaptarem as condições daquela localidade onde foram inseridos, mediante alguma ação da reforma agrária.

Desta forma, para o Programa da Reforma Agrária ter a sua melhor execução, o Estado tende a realizar alterações no processo de aplicação da Reforma Agrária, visando primeiramente os interesses essenciais dos trabalhadores do campo, bem como o cumprimento dos princípios constitucionais, em contrapartida aos interesses dos grandes proprietários que detém o monopólio de terras.

Há de se dizer também que a Reforma Agrária enquanto Política Pública, não cumpre com sua função e finalidade em decorrência de que por vezes, aqueles envolvidos na sua elaboração, criação e execução, fazer parte daqueles que serão prejudicados caso se dê a sua perfeita execução, por isso deixam de realizar as alterações necessárias para não prejudicar seus próprios interesses.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Civil (2002)**. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002.

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

BRASIL. **Estatuto da terra (1964)**. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em 16 set. 2016.

BRASIL. **Lei de terras (1850)**. Lei N. 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 16 set. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 16 set. 2016.

BRASIL, Política Agrária no (2008). **Escola de Governo**. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/111%C2%ADpolitica%C2%ADagraria%C2%ADbrasil?tmpl=component&print=1&page=>>>. Acesso em: 16 set. 2016.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re) Produção do Espaço Urbano**. São Paulo - SP: Ediusp, 1994.

CAVALCANTE, Roberto Jardim. **Transparência do Orçamento Público Brasileiro: exame dos documentos orçamentários de União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão**. In **Orçamento Público: II prêmio SOF de Monografias: coletânea / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de orçamento Federal**. Brasília, 2010.

DANELON, Jean Roger Bombonato; ROLDÃO, Aline de Freitas; DAMACENO, Pedro Henrique Flausino. Reflexões sobre as políticas de reforma agrária no Brasil. **XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária**, Uberlândia: UFU, 2012. Disponível em: <http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1026_1.pdf>. Acesso em: 26 out. 2016.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

FEIJÓ, Ricardo Luis Chaves. **Economia Agrícola e Desenvolvimento Rural**. Rio de Janeiro. LTC, 2011.

FERREIRA, Brancolina. A reforma agrária no governo Lula: balanço 2003 a 2005. **Revista Reforma Agrária**, v. 32, n. 01, p. 11-35, ago/dez. 2005. Disponível em:

<http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/anexo_compl_6.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

GRAU, Eros Roberto. **Estado e Economia**. In **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e Crítica)**. 14. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

LOPES, Eliano Sérgio Azevedo. **A Reforma Agrária no Brasil: um velho problema, esperando uma solução que nunca chega**. 2002. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/images/stories/observanordeste/eliano5.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

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

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Luta por reforma agrária no Brasil contemporâneo: entre continuidades e novas questões. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. Disponível em: <<http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2015/10/Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-de-Desenvolvimento-Rural-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

OPITZ, Silvia C. B; OPITZ, Oswaldo. **Curso completo de direito agrário**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PANIZZON, Suélen Breda. **O Desafio do Direito à Alimentação Adequada em Consonância com o Mínimo Existencial: as Políticas Públicas e a Possibilidade de (Ou Não) de Seu Controle pelo Poder Judiciário**. In: MORAES, Alexandre de. **Revista Síntese Direito Administrativo – V.1, n. 1**. São Paulo: IOB, 2006. P. 9-32

RESENDE, Marcelo; MENDONÇA, Maria Luisa. Violência no campo. **Revista Reforma Agrária**, v. 32, n. 01, p. 45-48, ago/dez. 2005. Disponível em: <http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/anexo_compl_6.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

RODRIGUES, Fabrício Gaspar. **Direito agrário**. Salvador/BA: JusPODIVM, 2010.

SENASP - Curso On-line, realizado no ano de 2015: **POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA**, realizado na Plataforma SENASP: ead.senasp@gov.br

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SOUZA FILHO, Rafael Queiroz de. **Políticas Públicas: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no município de Itapirapuã-GO**. Monografia – Faculdade de Jussara – FAJ. Curso de Direito. Jussara-GO. 2015.

SOUZA, Oswaldo Braga de. O que o governo Dilma fez (e não fez) pela reforma agrária? **Instituto Socioambiental**, jun. 2016. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pela-reforma-agraria>>. Acesso em 01 nov. 2016.

STOREL FILHO, Antônio Oswaldo; ALMEIDA, Maria Cecília Ladeira de; MORAES, Sônia Helena Novaes Guimarães. A legislação e os impasses da política agrária. **Revista Reforma Agrária**, v. 32, n. 01, p. 67-84, ago/dez. 2005. Disponível em: <http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/anexo_compl_6.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

STROZAKE, Juvelino José. Caso da Fazenda Timboré. **Casoteca Latino Americano-Americana de Direito e Política Pública**, 2006. Disponível em: <http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/notadeensinofinaltimbore__bra_.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.