



## A IMPORTÂNCIA DA REFORMA AGRÁRIA E DA FUNÇÃO SOCIAL<sup>1</sup>

José Junior Santos e Silva<sup>2</sup>

Rafael Machado de Souza<sup>3</sup>

**RESUMO:** O trabalho científico tem como objetivo central verificar a possibilidade constitucional e legal de aquisição da propriedade nos procedimentos de Reforma Agrária e os benefícios sociais do pleno domínio, já os objetivos específicos se dividem em conceituar o que seria Reforma Agrária e trabalhar a legislação aplicável ao caso, sob o aspecto constitucional e legal, descrever a importância dos Assentamentos na produção de alimentos para os centros urbanos e sua função social, identificar a essencialidade, social e jurídica na aquisição do título do imóvel pelos parceleiros. O método utilizado será de revisão bibliográfica, qualitativo, usaremos obras de diferentes doutrinadores, leis, julgados do STF e STJ, artigos científicos, jornais e revistas. O que se pretende após a conclusão dessa pesquisa é sua publicação em periódicos para que o leitor seja informado sobre o assunto.

**Palavras-chave:** Agrário. Função Social. Reforma Agrária. Terra.

**ABSTRACT:** The main objective of scientific work is to verify the constitutional and legal possibility of acquiring property in Agrarian Reform procedures and the social benefits of the full domain, while the specific objectives are divided into conceptualizing what would be Agrarian Reform and work on the legislation applicable to the case, under the constitutional and legal aspect, describe the importance of settlements in the production of food for urban centers and their social function, identify the essentiality, social and legal, in the acquisition of the title of the property by the parcels. The method used will be bibliographic review, qualitative, we will use works of different indoctrinators, laws, judged by the Supreme Court SC and Supreme Court Judiciary SCJ, scientific articles, newspapers and magazines. What is intended after the completion of this research is its publication in journals so that the reader is informing about the subject.

**Keywords:** Agrarian. Social Function. Agrarian Reform. Ground.

---

<sup>1</sup> Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Jussara/FAJ, como parte obrigatória para obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

<sup>2</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade de Jussara. E-mail: [josejuniornego@outlook.com](mailto:josejuniornego@outlook.com).

<sup>3</sup> Professor do Curso de Direito da Faculdade de Jussara/FAJ. Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário Internacional. E-mail: [rafaelmachado1986@uol.com.br](mailto:rafaelmachado1986@uol.com.br).

## 1 Introdução

A história do Brasil é marcada por grandes conflitos populares devido a demarcações de terra. Ao longo dos anos, o Brasil apresenta uma trajetória de avanços e retrocessos nas políticas de Estado relacionadas a questões sociais. Os conflitos no campo vêm aumentando de forma gradativa nos últimos tempos, intensificando as questões agrárias.

A divisão de terras no Brasil foi injusta e desigual. Muitas terras para poucos, formando assim grandes latifúndios que beneficiaram uma pequena parcela da população.

Diante dos conflitos por terras, faz-se necessária a regulamentação, para tanto, surge o Estado como órgão principal de regulamentação da sociedade, visando propiciar o bem-comum na coletividade.

Na seara para modificar esse quadro de disputas por terras, o governo implanta meios de sanar os problemas relativos à terra, criando o instituto da reforma agrária, visando à distribuição igualitária de terras para que os beneficiários possam cultivar e produzir insumos para o sustento familiar.

A Constituição Federal de 1934 faz a primeira menção em um texto constitucional acerca da função social da terra e reforma agrária. Já em 1988, com o advento da Nova Constituição Federal, em seu art. 184, há tipificação da reforma agrária como um instrumento legítimo de equidade territorial.

Nesse seguimento, com o surgimento da função social, cria-se um requisito para a utilização da terra, sendo ilegal a apropriação indevida de terras que se caracterizem como improdutivas. A violação da norma faz surgir os Movimentos dos Trabalhadores Rurais, vulgo (Sem Terra), que têm por objetivo lutar pela igualdade de distribuição de terras.

A reforma agrária veio como forma de reestruturação fundiária, tendo como finalidade instituir que a propriedade rural cumpra com a sua função social.

Quando não cumprido o percentual de produtividade, o proprietário pode se sujeitar a uma intervenção do poder público, que se dá por meio da desapropriação pelo interesse social, para fins de reforma agrária. Cabe ao governo todo o processo de reforma agrária, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

## 2 Conceito de Reforma Agrária e o início da reforma no Brasil

A constituição da propriedade rural no Brasil teve origem com a colonização portuguesa, sendo que antes, na ausência de separação territorial, todas as terras públicas pertenciam à Coroa Portuguesa.

Conforme Porfírio (2021, s/p),

a concentração fundiária no Brasil teve início em 1530, com a formação das capitâneas hereditárias, que eram faixas de terras brasileiras, e sua doação aos capitães donatários. Os capitães tinham a missão de colonizar o território e produzir nele, e tinham, como contrapartida, que pagar o equivalente a um sexto da produção em impostos à Coroa Portuguesa.

Vial (2003, p. 159) destaca, ainda, que “o Brasil foi dividido em 15 faixas horizontais, que foram doadas a quem pudesse, por conta própria, ocupar terras, explorá-las e governá-las em nome da Coroa”.

É importante destacarmos que:

Os desencontros entre o governo, de um lado, e o MST, a Igreja e as oposições, de outro, quanto à política de reforma agrária, só podem ser compreendidos se tivermos em conta o que vem a ser a questão agrária no Brasil. Num país em que o grande capital se tornou proprietário de terras, a concepção clássica da questão agrária, e das reformas que ela pede, fica substancialmente alterada (MARTINS, 1999, p. 97).

A concentração fundiária no Brasil teve início em 1530, com a formação das capitâneas hereditárias, que eram faixas de terras brasileiras doadas a capitães donatários que tinham a missão de colonizar o território e produzir nele, pagando o equivalente a um sexto da produção em impostos à Coroa Portuguesa.

Nesse conceito, segundo Minguim (2016),

em 1532 começou o processo de privatização das terras, implementado por D. João III, através de inúmeras cartas régias. Distribuiu-se o território em quinze capitâneas hereditárias, que foram divididas para apenas doze donatários, vedada a acumulação, e registradas nas Cartas das Sesmarias. O poder administrativo foi concentrado para que a Coroa não perdesse sua força.

Consoante lições de Vial (2003, p. 159):

em 1532, D. João decidiu fazer, através da implementação das capitâneas hereditárias, a demarcação das novas terras desde Pernambuco até o Rio

da Prata. Este processo de colonização estava vinculado às doações de terra, sendo que os critérios para tal distribuição não foram igualitários.

Na mesma toada, Porfírio (2021, s/p) explica que,

a partir da independência do Brasil, em 1822, as terras passam a ser geridas por aqueles que tinham maior poder econômico e político. A nobreza e a alta burguesia continuaram detentoras da maior parte das terras, o que resultou num sistema desigual baseado no latifúndio e existente até os dias atuais.

Outro sistema que havia na época era a sesmaria, que consistia em distribuir terras, de acordo com critérios estipulados pelo governo, a pessoas que as desejavam. Silva (2008, p. 70) esclarece melhor:

[...] o sistema de sesmarias consistia “em distribuir terras às pessoas que nelas já se encontrassem e a outras pessoas que nelas desejassem viver, consoante os critérios adotados pelo governo, seus merecimentos, serviços e qualidades, contanto que as aproveitassem e as povoassem.

Em 1850, a Lei de Terras foi promulgada, dispondo sobre as terras devolutas no Império, e as possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determinando que, medidas e demarcadas as primeiras, fossem elas cedidas a título oneroso para empresas particulares, bem como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira.

Soares (2007, p. 56) especifica em sua obra sobre a Lei de Terras que,

diante da ocupação cada vez maior dos posseiros sobre as terras, propagando-se essa ideia de ocupação para ter a posse reconhecida, possibilitou-se, cada vez mais, a criação de grandes latifúndios. Neste contexto social, nasceu, em 1850, a Lei de Terras, que objetivava a regularização da situação agrária. Essa Lei tinha, portanto, duas finalidades: a produtividade da terra vinda da sesmaria e a regularização das terras devolutas do Império.

Conforme a legislação, a Lei de Terras estabelecia em seu artigo 1º que ficavam proibidas as aquisições das terras devolutas por outro título que não fosse o de compra.

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente (BRASIL, 1850, on-line, s/p).

A primeira Constituição brasileira, chamada Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em 1824, trata em seu art. 179 da propriedade privada. Já a Constituição Republicana de 1891 surge como uma nova Constituição, sendo compatível com a conformação social. A Constituição de 1934 é a primeira que coloca o interesse social ou coletivo como uma nova dimensão da propriedade privada, enquanto a Constituição de 1937 menciona a função social (art. 122). Por sua vez, a Constituição de 1946 também traz em seu bojo a consagração do instituto da propriedade privada como um direito individual do cidadão, já a Constituição de 1967, embora de cunho autoritário, mantém em seu texto a consagração da função social da propriedade entre os princípios da ordem econômica e social, assegurando-a, em seu art. 157, inciso III.

Para Nobre Júnior (2006, p. 45),

a desapropriação pode ser entendida como o procedimento estatal destinado a substituir compulsoriamente um direito de propriedade pelo equivalente econômico, de modo a permitir sua afetação a um interesse público ou social. Constitui, segundo o autor, modo de aquisição originária da propriedade, porque, uma vez incorporado ao Poder Público, libera-se de quaisquer ônus reais, sendo insuscetível de reivindicação, devendo todos aqueles que o disputavam dirigir suas pretensões quanto ao valor da indenização.

No Brasil, ensina Edilson Nobre Júnior (2006, p. 109),

a competência para a desapropriação para fins de reforma agrária foi delegada em favor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), pelo art. 2º do Decreto-Lei 1.110/70, transferindo para este órgão todas as atribuições do extinto Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), criado pelo Estatuto da Terra.

Nesses termos, a desapropriação acontece quando a função social não cumpre seus requisitos, constantes no art. 5º, XXIII, da Carta Magna.

De acordo com o INCRA (2011), a reforma agrária tem como objetivo promover a melhor distribuição da terra, mediante mudanças no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social.

De acordo com o Estatuto da Terra (Lei n. 4504/64) a reforma agrária proporciona: A desconcentração e a democratização da estrutura fundiária; a produção de alimentos básicos; a geração de ocupação e renda; o combate à fome e à miséria; a diversificação do comércio e dos serviços no meio rural; a interiorização dos serviços públicos básicos; a redução da migração campo cidade; a democratização das estruturas de poder; a promoção da cidadania e da justiça social (INCRA, 2011, on-line, s/p).

Em regra, é por meio da redistribuição das terras que se objetiva concretizar os programas de reforma agrária, sendo este procedimento expropriatório privativo da União e realizado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Em relação ao decreto expropriatório, Beserra (2001, p. 21) o entende como

o ato administrativo pelo qual o poder público declara o bem de utilidade pública ou interesse público ou social. No entender do autor, este não retira a propriedade do proprietário, pois isso só ocorre após o pagamento da indenização por via amigável administrativa ou judicial, quando, depois de tornado indene o desapropriado, é feita a transferência do imóvel ao Poder Público perante o Registro de Imóveis.

Barros (2007) esclarece que a LC n° 76, no seu art. 3°, estabelece que a ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma, será ajuizada no prazo de 2 (dois) anos, contados da publicação do decreto declaratório no Diário Oficial da União.

### **3 Reforma Agrária e a legislação aplicável ao caso, sob o aspecto constitucional e legal**

Em 1º de janeiro de 1916, entra em vigor o Código Brasileiro Civil, que especifica uma série de artigos sobre a propriedade individual, espécies de bens, posse e propriedade.

O Estatuto da Terra (Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964) passa a dispor sobre diversos temas da reforma agrária, terras públicas e particulares etc. Além de tudo isto, consagra em seu texto a função social da propriedade da terra, nos termos seguintes

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 cultivam (BRASIL,1964, on-line, s/p).

Em 1988, com a promulgação da legislação vigente até os tempos de hoje, a Constituição Federal de 1988 trouxe a garantia da propriedade e sua função social entre os direitos e garantias individuais e coletivas, conferindo-lhe status de cláusula pétrea.

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
XXII - é garantido o direito de propriedade;  
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social (BRASIL, 1988, on-line, s/p).

Ainda nessa toada, a Constituição de 1988 manteve a propriedade entre os princípios da ordem econômica

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
III - função social da propriedade; (BRASIL,1988, on-line, s/p).

O art. 184 da CF/88 dispõe quando poderá haver a desapropriação:

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, on-line, s/p).

Para Munira (2006, p. 111),

foi a doutrina de Duguit que deu início à corrente do pensamento jurídico para a elaboração de textos constitucionais que enfatizaram a função social da propriedade, como nas Constituições do México e de Weimer. Elas vieram a inspirar as constituições da segunda metade do século XX que passaram a adotar a função social, admitindo o condicionamento de um direito subjetivo à funcionalização.

A Carta Magna ressalva logo em seguida que a propriedade atenderá a sua função social, ou seja, o direito de propriedade está condicionado à efetivação da sua função social.

Para Tanajura (2000, p. 66), isso

mostra que, não atendendo à mencionada função social, fica a propriedade passível de sofrer a intervenção do Estado, titular do domínio iminente sobre todas as coisas existentes em seu território, cuja forma mais drástica consiste na desapropriação.

Além de a nossa Lei Magna dispor sobre a desapropriação, a Lei nº 8.629/93 “Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal”.

Segue artigo que regulamenta a reforma agrária:

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§ 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante (BRASIL,1993, on-line, s/p).

Conforme comentado por Gondinho (2000, p. 418):

a função social da propriedade, embora represente um freio ao exercício antissocial da propriedade, não lhe retira todo o seu gozo e exercício, pelo contrário, muitas vezes é ela a mola impulsadora do exercício da senhoria, pois representa uma reação contra os desperdícios da potencialidade da mesma. Isto significa que a propriedade, embora concedida e tutelada na forma de sua função social, continua sendo direito subjetivo de seu titular e em seu proveito estabelecida.

Na observância da função social, o Estatuto da Terra determinou que fosse

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 cultivam (BRASIL,1964, on-line, s/p).

Em 1993, houve alteração na Lei da Reforma Agrária – Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, que, em seu art. 9º, estabeleceu critérios em relação à função social, em observância ao art. 186 da Constituição Federal de 1988, que explica:

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988, on-line, s/p).

Nesse sentido, o novo Código Civil – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, incorporou os avanços da propriedade e sobre a função social.

Art. 1228, §1º O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002, on-line, s/p).

O Supremo Tribunal Federal tem sua formação de opinião acerca de análise dos acórdãos proferidos por esta corte. Nesse sentido, o Ministro Barroso (2006, p. 85) afirma que

a efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.

Igualmente dispõe a ementa do acórdão em comento:

a desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, constitui modalidade especial de intervenção do poder público na esfera dominial privada. Dispõe de perfil jurídico-constitucional próprio e traduz, na concreção do seu alcance, uma reação do Estado à descaracterização da função social que inere à propriedade privada. A expropriação-sanção foi mantida pela Constituição de 1988, que a previu para o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (art. 184, caput), hipótese em que o valor da justa indenização — embora prévia — será pago em títulos da dívida pública. A exigência constitucional da justa

indenização representa consequência imediatamente derivada da garantia de conservação que foi instituída pelo legislador constituinte em favor do direito de propriedade. A inexistência das leis reclamadas pela Carta Política (art. 184, § 3º e art. 185, n. I) impede o exercício, pela União Federal, do seu poder de promover, para fins de reforma agrária, a modalidade especial de desapropriação a que se refere o texto constitucional (art. 184).” (MS 21.348, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 2-9-93, DJ de 8-10-1993).

A reforma agrária veio como forma de distribuir de forma igualitária as terras, propiciando às pessoas que possuem uma renda menor o direito do plantio e do cultivo, o que possibilitou o surgimento de inúmeros assentamentos que atuam na produção de alimentos para os centros urbanos.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) afirma a importância da desapropriação dizendo: “A estratégia de ação prioritária para obtenção de imóveis para a implantação de projetos de assentamento é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, instrumento constitucional regulamentado pela Lei 8.629/93” (MDA, 2010, on-line, s/p).

Cumpra esclarecer que não será objeto de desapropriação para fins de reforma agrária, de acordo com o art. 185 da Constituição: “I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II – a propriedade produtiva” (BRASIL, 1988, on-line, s/p).

#### **4 A importância dos Assentamentos na produção de alimentos para os centros urbanos e sua função social**

Atualmente, conforme dados fornecidos pelo INCRA (2021, on-line, s/p), “Existem 9.437 assentamentos em todo o País, ocupando uma área de 87.953.588 hectares”. Em específico no Estado de Goiás, há 309 assentamentos, que atendem a 13.045 famílias.

Carvalho (1998, p. 4) destaca que:

os assentamentos compreendem um conjunto de famílias de trabalhadores rurais vivendo e produzindo num determinado imóvel rural, desapropriado ou adquirido pelo governo federal (no caso de aquisição, também, pelos governos estaduais) com o fim de cumprir as disposições constitucionais e legais relativas à reforma agrária. A expressão assentamento é utilizada para identificar não apenas uma área de terra, no âmbito dos processos de reforma agrária, destinada à produção agropecuária e ou extrativista, mas, também, um agregado heterogêneo de grupos sociais constituídos por famílias de trabalhadores rurais.

A luta para adquirir uma propriedade que advém de uma reforma agrária no Brasil acarreta brigas territoriais, nas quais se destaca a força de movimentos sociais. Um dos movimentos mais conhecidos pelas lutas dos assentamentos é o Movimento sem Terra.

Conforme Gualdani (2019, p. 69),

O MST foi fundado no ano de 1984, a partir de organizações e estratégias de ocupações que já vinham acontecendo no campo brasileiro, onde ocorreu seu 1º Encontro Nacional, em Cascavel, no Paraná. Nesse encontro então foi proposto que o movimento teria três objetivos principais: lutar pela terra, lutar por mudanças sociais e lutar pela reforma agrária.

Segundo o INCRA:

Legalmente, os assentamentos de reforma agrária são áreas designadas para produção de pequenos agricultores, fazendo parte de medidas que visam à promoção da distribuição da terra, a partir da modificação no regime de sua posse e uso, para o atendimento dos princípios da justiça social e o aumento da produtividade (INCRA, 2017, on-line, s/p).

E visível que, no cenário social, a reforma agrária tem uma enorme importância, por realizar uma política de distribuição de renda e inclusão social, proporcionando o acesso à terra aos pequenos assentados, que estão excluídos do mercado de trabalho, gerando assim renda e meio de sustento por meio dos assentamentos.

Segundo Martins (2000, p. 37),

os fatos demonstram, no período recente, que a disseminação da agricultura familiar, com base nos assentamentos da reforma agrária, para não poucas famílias, multiplica a renda, melhora a qualidade de vida e suprime fatores de anomia e desagregação familiar.

A implantação de assentamentos rurais no Brasil tem impactos nos centros urbanos, sendo de grande importância social para o país, pois promove a inclusão social e uma vida mais digna para as famílias assentadas, que não tinham meios de sobrevivência, nem acesso à terra, possibilitando meio de expansão de vendas dos seus cultivos para os centros urbanos.

Para Guanzioli (2007, p. 12),

No Brasil, a atuação dos pequenos produtores rurais para a economia do país é bastante representativa. Todavia essa representatividade ainda não está sistematicamente mensurada, pois as informações mais consistentes sobre a temática não têm como foco essa mensuração.

Sobre a importância dos assentamentos rurais, Medeiros e Leite (2004, p. 47) conceituam que,

de uma forma geral, os assentamentos tenderam a promover um rearranjo do processo produtivo nas regiões onde se instalaram, muitas vezes anteriormente caracterizadas por uma agricultura com baixo dinamismo. A diversificação da produção agrícola, a introdução de atividades mais lucrativas e em alguns casos mudanças tecnológicas refletiram-se na composição da receita dos assentados, afetando o comércio local, a geração de impostos, a movimentação bancária etc., com efeitos sobre a capacidade de o assentamento se firmar politicamente como um interlocutor de peso no plano local/regional.

Os assentamentos têm grande importância no cultivo da agricultura familiar, que a cada dia vem se destacando no Brasil, como forma de abastecimento para os centros urbanos, sendo uma fonte de renda para os assentados.

Para Rezende (apud SILVA; FONSECA, 2018, p. 67),

A prática da agricultura familiar nos assentamentos rurais teve como primeiro incentivo o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária – PROCERA, criado em 1985 pelo Conselho Monetário Nacional, que buscou promover a melhoria e aumento da produção agrícola. Na década de 1990, o PROCERA foi ampliado e substituído pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que trouxe ampliá-lo nas linhas de financiamentos e condições específicas para cada modalidade e público diferenciado.

Por meio das Associações e das Cooperativas, quase todos os assentados comercializam seus produtos. As associações obedecem à exigência do Estado, sua criação é obrigatória para o repasse de créditos. Elas também oferecem apoio importante nas relações dos assentados com entidades externas ao assentamento.

Existe um programa chamado Programa Nacional de Alimentação – PNAE, de iniciativa do Governo Federal, que autoriza os governos estaduais e municipais a adquirir insumos de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar, sendo uma forma de incentivar esses pequenos produtores e contribuindo para o mercado local.

## 5 A essencialidade social e jurídica na aquisição do título do imóvel pelos parceiros

Em relação à essencialidade social e jurídica na aquisição do título do imóvel pelos parceiros, a Instrução Normativa nº 97, de 17 de dezembro de 2018, veio para normatizar os procedimentos para a titulação dos imóveis rurais em projetos de assentamento de reforma agrária. Em relação a sua essencialidade, dispõe o art. 4º da referida instrução normativa:

Art. 4º A distribuição de imóveis rurais em Projetos de Assentamento federais será formalizada:  
I - em caráter provisório, mediante Contrato de Concessão de Uso - CCU gratuito; e  
II - em caráter definitivo, por meio de:  
a) Concessão de Direito Real de Uso - CDRU gratuita; ou  
b) Título de Domínio -TD oneroso ou gratuito (BRASIL, 2018, on-line, s/p).

Para fins jurídicos, também há o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, que dispõe sobre a seleção das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA.

Importante destacar o conceito de reforma agrária pelo Decreto nº 9.311/2018, descrito assim em seu Art. 2º: “Considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visam a realizar uma melhor distribuição da terra com acesso a políticas públicas para promover o desenvolvimento social e econômico das famílias beneficiárias” (BRASIL, 2018, on-line, s/p).

Em relação à execução do PNRA, é atribuição do INCRA, que tem o dever de promover a articulação com os demais órgãos e entidades da administração pública, conforme o art. 2 do parágrafo único do Decreto-Lei 9.311/2018.

Para participar do PNRA, o participante tem que se encaixar nos itens descritos no art. 3º do Decreto-Lei 9.311/2018, que dispõe sobre a unidade familiar, renda *per capita*, vulnerabilidade da família, verificação de que se encontra em acampamento:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:  
I - unidade familiar - família composta pelos titulares e demais integrantes, que explore ou se proponha a explorar conjuntamente uma parcela da reforma agrária, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos ou por outros bens e serviços;  
II - renda familiar mensal *per capita* - valor total dos rendimentos mensais da unidade familiar, dividida pelo número de seus integrantes;

III - agricultor ou trabalhador rural - pessoa que pratique atividade agrícola ou não agrícola no meio rural;  
IV - família em situação de vulnerabilidade social - família que esteja inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;  
V - acampamento - conjunto de famílias em situação de vulnerabilidade social, habitantes de uma mesma localidade, que demandem ações do Incra para sua inclusão no PNRA, inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal na condição de acampados;  
VI - projeto de assentamento - unidade territorial destinada ao assentamento de famílias de agricultores ou trabalhadores rurais criada ou reconhecida pelo Incra;  
VII - família beneficiária - unidade familiar selecionada e homologada na relação de beneficiários do projeto de assentamento; e  
VIII - família assentada - unidade familiar homologada na relação de beneficiários do projeto de assentamento que tenha firmado contrato de concessão de uso ou, quanto a reconhecimento de projeto que não tenha sido criado pelo Incra, documento equivalente (BRASIL, 2018, on-line, s/p).

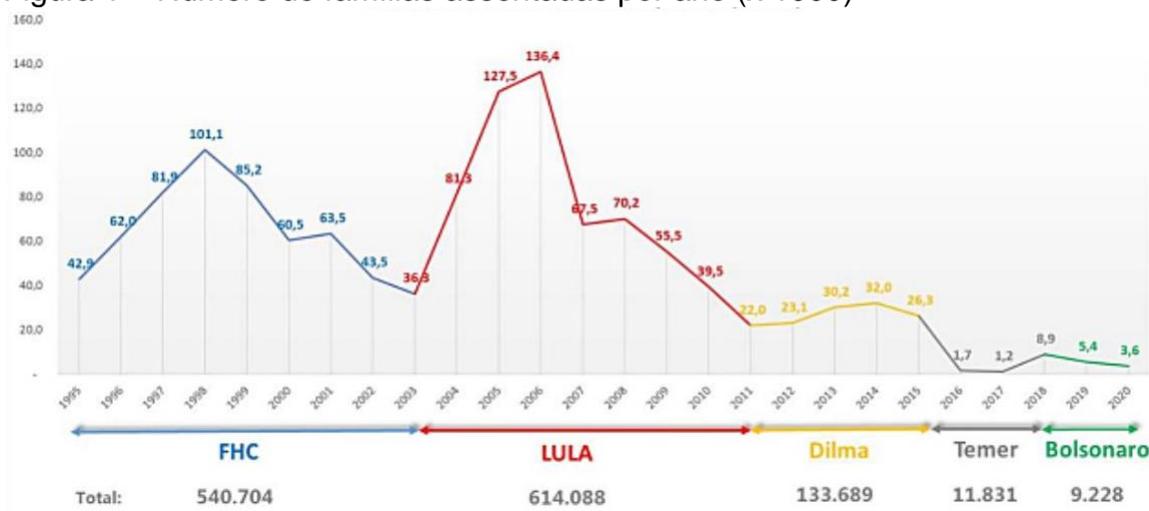
Além desses itens relacionados acima, o art. 189 da Constituição Federal de 1988 determina que: “Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos” (BRASIL, 1988, on-line, s/p). Ou seja, os beneficiários do PNRA não podem vender a parcela, salvo após liberação das cláusulas resolutivas e o prazo constitucional, conforme citado no art. 189 CF88. Somente após vencidas essas etapas, a venda é considerada legal.

Não obstante, neste cenário de reforma agrária, existem os prós e contras. É fato que vivemos em um país desigual e, como mencionado, a reforma agrária veio para amenizar essa desigualdade. Quando feita e executada de forma correta, são nítidos os benefícios voltados à população.

Para fins de contextualização, no Governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, conforme matéria no jornal *Brasil de Fato*, redigida por Vanessa Gonzaga, explica-se que

somente entre 2003 e 2006, 245.061 famílias foram beneficiadas com a desapropriação de terras para assentamentos, o reconhecimento do direito de comunidades tradicionais, o reassentamento de famílias atingidas por barragens e com reordenação fundiária. Dos 920 mil beneficiados desde o início do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), 520 mil foram assentados durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (GONZAGA, 2021, on-line, s/p).

Figura 1 – Número de famílias assentadas por ano (x 1000)



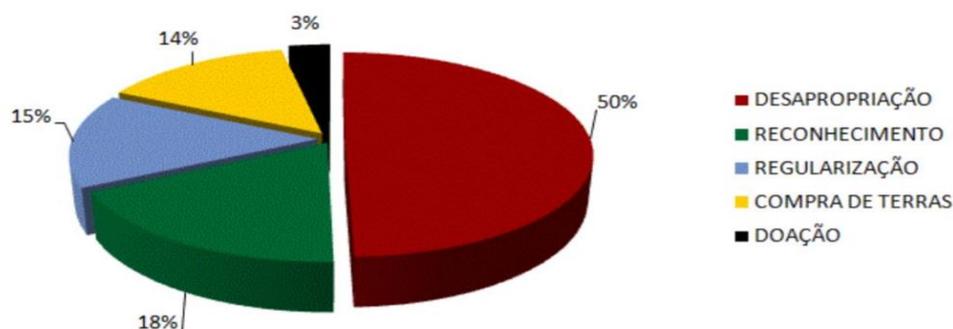
Fonte: Gonzaga, 2021.

Atualmente, a reforma agrária está suspensa pelo atual governo desde 2019. Conforme dados do INCRA,

escancaram inércia do governo Bolsonaro, que travou ações da pauta desde que assumiu a presidência. Em um despacho do Incra enviado ao STF, consta que de 2002 a 2009 foram assinados 2.055 decretos de desapropriação de terras. No mesmo documento, entre 2019 e 2020, consta que Bolsonaro não assinou nenhum decreto em sua gestão. Não constam dados relativos a 2021 (GONZAGA, 2021, on-line, s/p).

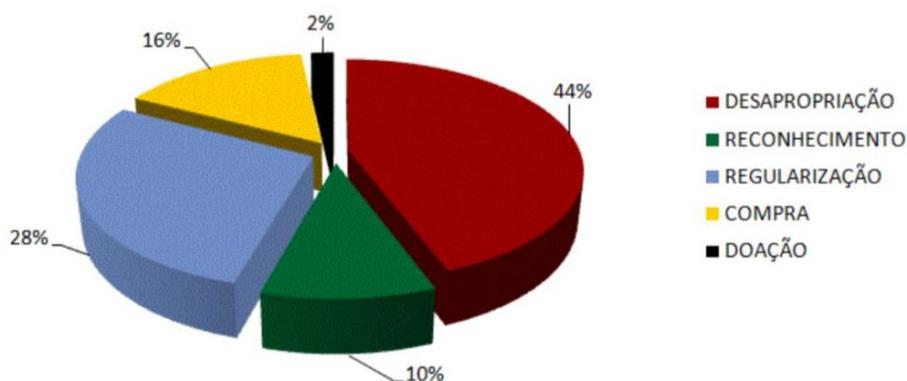
Vejamos alguns gráficos sobre o número de assentamentos no Governo Lula entre 2007 a 2009.

Figura 2 – Brasil – Políticas de obtenção de terras – Número de assentamentos no Governo Lula 2 – 2007 a 2009



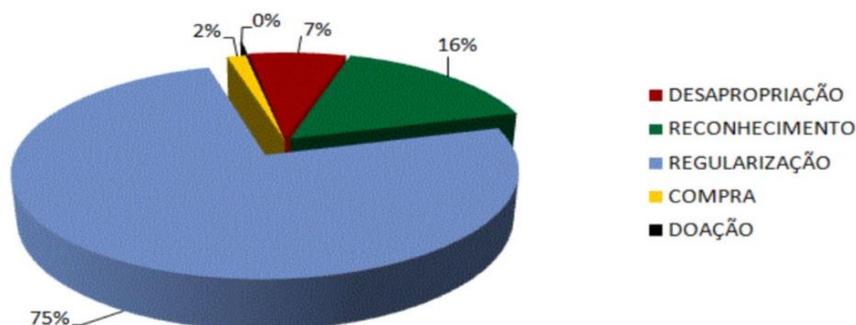
Fonte: Banco de dados da luta pela terra – DATALUTA, 2010.

Figura 3 – Brasil – Políticas de obtenção de terras – Famílias assentadas no Governo Lula 2 – 2007 a 2009



Fonte: Banco de dados da luta pela terra – DATALUTA, 2010.

Figura 4 – Brasil – Políticas de obtenção de terras – Área dos assentamentos no Governo Lula 2 – 2007 a 2009



Fonte: Banco de dados da luta pela terra – DATALUTA, 2010.

Essa paralisação é muito prejudicial para o país. É evidente que o atual governo não simpatiza com a legislação atual, que determina a desapropriação da terra quando ela não atingir a sua função social.

Sobre esta postura política do governo Lula no enfrentamento da questão agrária com a implantação dos assentamentos, Fernandes (1999) explica que:

De forma velada, o governo Lula não desapropria terras nas regiões de interesses das corporações para garantir o apoio político do agronegócio. Mesmo em regiões de terras declaradamente griladas, ou seja, terras públicas sob o domínio dos latifundiários e do agronegócio, o governo não tem atuado intensamente no sentido de desapropriar as terras (FERNANDES, 1999, p. 8).

Podemos analisar, diante desses gráficos, que a desapropriação em outras presidências se manteve ativa mesmo quando houve declínio em relação aos números.

## 6 CONCLUSÃO

Conclui-se com esta pesquisa que a propriedade é um direito de todos, que, conforme a CF/88, todos possuem direitos e deveres, de forma igualitária. Dentro desse contexto da Reforma Agrária, é necessário que a propriedade apresente uma função social. Aquela que não apresentar nenhuma produção ou relevância social poderá ser desapropriada, conforme a Constituição Federal de 1988.

A terra possui valor social, que deve ser respeitado para que haja democracia, para que todos possam usufruir deste bem social.

No sentido econômico, a reforma agrária vem para permitir que os pequenos produtores possam ter o direito de adquirir, conforme o mecanismo de acesso a pequenas terras para os cultivos de lavouras e criação de animais, os seus meios de sustento.

Dentro desse contexto, é possível que, entre as ações benéficas trazidas por consequência da reforma agrária, esteja a diminuição da concentração de terras para proprietários com grandes acessões em riquezas. Realizar a reforma agrária gera mais empregos e contenção de fluxos migratórios, sem mencionar que diminui a pobreza e a fome, mazelas sociais que enfrentamos em nosso país.

Destarte, é necessária a reforma agrária, pois, se as terras continuam sem nenhuma função social, sem gerar cultivo ou produção de animais, impactam na economia do Brasil, já que essas terras poderiam estar sendo cultivadas por inúmeros assentados. Com a paralisação da reforma agrária, isso tem se tornado um problema real.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito agrário**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. Vol I.

BARROSO, Luís Roberto. **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BESERRA, Marcelo. **Desapropriação no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm) Acesso em: 02 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.311, 15 de março de 2018**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm) Acesso em: 02 maio 2021.

BRASIL. Instrução Normativa nº 97 de 17 de dezembro de 2018. **Diário Oficial da União**. Publicado em: 28/12/2018 | Edição: 249 | Seção: 1 | Página: 30. Presidência da República. Casa Civil. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: [https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221217/do1-2018-12-28-instrucao-normativa-n-97-de-17-de-dezembro-de-2018-57221065](https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221217/do1-2018-12-28-instrucao-normativa-n-97-de-17-de-dezembro-de-2018-57221065). Acesso em: 04 mar. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. **Histórico da questão agrária.** 2011. Disponível em: [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br). Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm). Acesso em: 02 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 01 mar. 2021.

BRASIL. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm). Acesso em: 06 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 26 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 06 mai. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.348-5/MT.** Sérgio Luiz Teixeira e Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão: 02 de setembro de 1993.

BRASIL. MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Superintendência Regional de Santa Catarina – sr(10)sc, INCRA. **Relatório de Gestão do Exercício de 2009.** Brasília, 2010.

CARVALHO, Horácio Martins de. **Formas de associativismo vivenciadas pelos trabalhadores rurais nas áreas oficiais de reforma agrária no Brasil.** In: Ministério Extraordinário de Política Fundiária e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Curitiba: agosto, 1998.

FERNANDES, Bernardo. **Contribuição ao estudo do campesinato brasileiro: Formação e territorialização do movimento dos trabalhadores rurais sem-terra – MST (1979-1999).** Tese (doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Departamento de Geografia. Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, 1999.

GONDINHO, André Osório. Função social da propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo. (Coord.). **Problemas de Direito civil-constitucional.** Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

GONZAGA, Vanessa. Com reforma agrária paralisada, nenhuma desapropriação de terra é feita em 2021. **Brasil de Fato**, 16 ago. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefatope.com.br/2021/08/16/com-reforma-agraria-paralisada-nenhuma-desapropriacao-de-terra-e-feita-em-2021>. Acesso em: 12 jun. 2021.

GUALDANI, Carla. **Assentamentos da reforma agrária em Regiões Produtivas do Agronegócio**: territorialidades, segurança alimentar e acesso à água, no município de Buritis -MG. Brasília-DF: dezembro, 2019.

GUANZIROLI, Carlos. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 2, p. 301-328, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032007000200004&lng=en&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000200004&lng=en&tlng=pt). Acesso em: 06 maio 2021.

HANNA, Munira. **As propriedades como forma concretizadora de um (re) pensar da propriedade**. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2006. 169p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Manual Técnico de Posicionamento**: Georreferenciamento de Imóveis Rurais. 1. ed. Brasília, 2013.

MARTINS, José de Souza. **Reforma agrária: o impossível diálogo**. São Paulo: EDUSP, 2000.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária - o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo Social, Rev. Sociol. USP**, S. Paulo, v. 11, n. 2, p. 97-128, out. 1999 (editado em fev. 2000).

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de; LEITE, Sérgio. Assentamentos rurais e mudanças locais: uma introdução ao debate. In: MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de; LEITE, Sérgio (Org.). **Assentamentos rurais**: mudança social e dinâmica regional. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

MINGUIM, Lorryne Palhares. **Reforma agrária: um viés para a efetivação da função social da propriedade**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Talentos Humanos – FACTHUS, como requisito parcial para obtenção de título de bacharel em Direito. Minas Gerais: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais PUCMG, técnica da educação na Secretária de Estado de Educação de Minas Gerais, 2016.

MST. Secretaria Nacional do MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

PORFÍRIO, Francisco. "Reforma agrária". **Brasil Escola**, 2021. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/reforma-agraria.htm>. Acesso em: 16 maio 2021.

REZENDE, Gervásio Castro de. **Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera)**: institucionalidade, subsídio e eficácia. Texto para discussão. n. 648. Rio de Janeiro, 1999.

SILVA, Ana Cláudia Soares da; FONSECA, Ana Ivania Alves. Assentamento rural e agricultura familiar: um desenvolvimento pautado nas políticas públicas. **GEOGRAFIA**, Rio Claro, v. 43, n. 1, Especial - VI Encontro REA, p. 65-73, jan./abr. 2018.

SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade rural**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SOARES, Rafael Machado. **Direitos Fundamentais e expectativas normativas**: o caso da função social no direito de propriedade. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2007. 130p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

TANAJURA, Grace Virginia Ribeiro de Magalhães. **Função social da terra, com destaque para a terra, no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ltr, 2000.

VIAL, Sandra Regina Martini. **Propriedade da terra**: análise sociojurídica. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.