



REFORMA AGRÁRIA CONSTITUCIONAL E O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA TERRA RURAL

Paulo Henrique Faria¹
Eriberto Francisco Bevilaqua Marin²

RESUMO

O trabalho em comento tem por objeto promover o debate acerca do instituto da reforma agrária, previsto no âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, relacionando-o ao processo atual de financeirização da terra. Esse objetivo tem sua razão de ser frente as tentativas de mudanças legislativas que se avolumaram nos últimos anos (entre 2016 a 2022) as quais resultaram em um movimento de contrarreforma agrária e de incentivo à financeirização das terras rurais. Por essa razão, visando compreender o objetivo aqui proposto se buscará analisar quatro municípios brasileiros, sendo eles Presidente Prudente-SP, Sertãozinho-SP, Vera-MT e Jataí-GO, para demonstrar o potencial de lucro líquido médio da exploração da cultura de soja nas referidas regiões, a fim de expor a potencial vantagem financeira aferida frente à sua exploração. Por intermédio de uma pesquisa dedutiva, voltada à doutrina agrarista o presente estudo se voltará à uma revisão legislativa, possibilitando verificar se os objetivos e hipóteses de pesquisa se concretizaram.

Palavras-chave: Direito agrário constitucional. Reforma agrária. Financeirização da terra. Contrarreforma agrária. Função social da propriedade.

¹ Mestrando em Direito Agrário pelo Programa de Pós-graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (PPGDA/UFG). Pós-graduado em Direito Público pela Faculdade de Anicuns/Rede Juris. Pós-graduado em Advocacia Empresarial pelo Centro Universitário Una em parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo (OAB/SP). Curso de Extensão em Direito Público pela Faculdade Damásio. Curso Geral de Propriedade Intelectual (DL 101P BR) - WIPO - World Intellectual Property Organization (WIPO). Curso Especializado sobre Noções Básicas das Patentes (DL-170) - WIPO - World Intellectual Property Organization (WIPO). Exerceu o cargo de Assistente de Juiz de Direito (2015-2016). Atualmente é Advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de Goiás. Professor universitário na Faculdade Almeida Rodrigues (FAR). Professor na Escola Superior de Advocacia de Goiás (ESA-GO). ID Lattes 1749923409808758. Orcid 0000-0002-6530-8634. paulohenrique.flp12@gmail.com.

² Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (1987), mestrado em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1993) e doutorado em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003). Exerceu os cargos de Chefe do Departamento de Formação Básica e Complementar da Faculdade de Direito da UFG (2001-2002), Coordenador do Curso de Graduação da Faculdade de Direito (2002-2005), Vice-Diretor da Faculdade de Direito da UFG (2003-2005), Diretor da Faculdade de Direito da UFG (2006-2009), Vice-Reitor da Universidade Federal de Goiás (2010-2013) e Assessor do Reitor da UFG (2014 e 2018-2021). Atualmente é Professor Titular do curso de graduação em Direito e Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, Membro do Conselho Editorial da Revista da Faculdade de Direito da UFG, Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de Goiás. Tem experiência na área de Direito Constitucional e Direito administrativo, com atuação nos seguintes temas: Direito constitucional, Teoria da Constituição, Direitos fundamentais, Direito agrário constitucional, Políticas Públicas e Jurisdição constitucional. eribertmarin@yahoo.com.br.



CONSTITUTIONAL AGRICULTURAL REFORM AND THE FINANCIALIZATION PROCESS OF RURAL LAND

ABSTRACT

The work under discussion aims to promote the debate about the institute of agrarian reform, foreseen in the scope of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, relating it to the current process of financialization of the land. This objective has its reason for existing in the face of attempts at legislative changes that have increased in recent years (between 2016 and 2022), which resulted in an agrarian counter-reform movement and an incentive to the financialization of rural lands. For this reason, in order to understand the objective proposed here, we will seek to analyze four Brazilian municipalities, namely Presidente Prudente-SP, Sertãozinho-SP, Vera-MT and Jataí-GO, to demonstrate the average net profit potential of the exploration of the soybean culture in the referred regions, in order to expose the potential financial advantage measured against its exploration. Through a deductive research, focused on the agrarian doctrine, the present study will focus on a legislative review, making it possible to verify whether the research objectives and hypotheses have materialized.

Keywords: Constitutional agrarian law. Land reform. Financialization of land. Agrarian counter-reform. Social function of property.

1. Introdução

O trabalho tem por objeto o debate acerca do instituto da reforma agrária, previsto no âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, relacionando-o ao processo atual de financeirização da terra.

A Constituição de 1988 dispôs sobre a reforma agrária, em seus arts. 184 a 189, como um instrumento voltado à consecução de finalidades especialmente programadas, que podem ser inferidas de todo o tecido constitucional. Nesse sentido, todo e qualquer ato normativo deve-lhe observância, posto que a Constituição confere o seu fundamento de validade.

Ocorre que as tentativas de mudanças legislativas que se avolumaram nos últimos anos (entre 2016 a 2022, recorte temporal escolhido) resultaram em robustecimento de um movimento de contrarreforma agrária e de incentivo à financeirização das terras rurais.

Entende-se como financeirização da terra o processo legal de aquisição e utilização de grandes extensões de terras rurais brasileiras, por empresas nacionais e internacionais, em um fenômeno que resulta em aumento do preço da terra.

A fim de delimitar-se o objeto de análise, foram escolhidas, aleatoriamente, somente para fins de recorte espacial, quatro municípios brasileiros, sendo eles Presidente Prudente-



SP, Sertãozinho-SP, Vera-MT e Jataí-GO, para demonstrar, exclusivamente para fins de didáticos e meramente referenciais, o potencial de lucro líquido médio da exploração da cultura de soja nas referidas regiões, a fim de demonstrar a potencial vantagem financeira aferida concernente à sua exploração.

Como justificativa de pesquisa, pontua-se que, no período delimitado, tem-se que existiu, no período delimitado, um aparente declínio nas ações governamentais pertinentes à implementação da política agrícola da reforma agrária, em um quase abandono da diretriz constitucional.

Assim, o presente tem o intuito de convocar os interlocutores à razão que motiva a existência do instituto da reforma agrária na Carta Constitucional e de que maneira o instituto de política agrícola estudado está imbricado à consecução de outros objetivos constitucionais, o que se revela de primeira importância, para fins de solução da questão agrária atual.

A pesquisa parte da revisão legislativa, a fim de aferir-se o ponto atual de juridicidade da temática, não sem que seja realizada a revisão de pesquisas e debates já realizadas por outros autores sobre o tema, citando-se, como exemplo, as obras de referência de Fernando Sodero e Ariovaldo Umbelino de Oliveira. Para fins de realização da pesquisa, utiliza-se o método hipotético-dedutivo.

Em sua estrutura, aborda-se no primeiro capítulo um primeiro contato com a disciplina da reforma agrária posta no âmbito da Constituição de 1988, não sem que sejam apresentadas as conceituações trazidas pela legislação infraconstitucional regulamentadora, buscando-se compreender se a reforma agrária verdadeiramente se constitui importante instrumento de implementação de políticas de Estado.

No segundo capítulo são apresentados os objetivos do Direito Agrário e os instrumentos de reforma agrária na Constituição Federal de 1988, visando notar se há convergência nas facetas perseguidas pelo instituto da reforma agrária, quais sejam, a busca pela implementação de princípios de justiça social e incentivo ao aumento da produtividade como uma expressão dos próprios direitos sociais, bem como se haveriam outros objetivos almejados. O terceiro capítulo é voltado à compreensão mais aprofundada quanto ao princípio da justiça social sendo concretizado através da política da reforma agrária e de que maneira o tema se relaciona a diversas outras diretrizes governamentais de desenvolvimento.

Já no quarto título será abordado, em maiores detalhes, se o fator de produção terra tem



servido ou (tem potencial para servir) como elemento para geração lucros no contexto do Século XXI e do processo de financeirização da terra rural que é experimentado no Brasil, expondo-se em números, de que modo tal potencial se concretiza.

Ao final, busca-se expor as conclusões reveladas pelas análises postas nos tópicos de referência, no sentido de verificar se os objetivos e hipóteses de pesquisa se concretizaram.

2. A reforma agrária constitucional

Hoje é inquestionável a importância da terra e da produção de alimentos no contexto do Brasil e do mundo. Não só na perspectiva econômica do País, de exportação e *royalties*, mas também na seara da soberania alimentar, sustentabilidade, trabalho, etc.

Esta percepção, sem adentrarmos no mérito se certa ou equivocada, está diretamente relacionada ao processo que denominamos de detenção ou de aquisição das terras rurais. O acesso à terra é questão primordial na definição de políticas agrícolas e de reforma agrária no Brasil.

Nesse aspecto, o Constituinte de 1988 achou por bem indicar no texto constitucional alguns objetivos específicos relacionados ao desenvolvimento nacional na área rural, ao dispor sobre a matéria no Capítulo III do Título VII, da Constituição.

De acordo com o disposto no seu art. 184, compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo com a sua função social, mediante determinados requisitos infralegais.

Já em seu art. 186, a Constituição de 1988 fornece os parâmetros gerais para que se verifique o cumprimento (ou não) da função social pela propriedade rural. Em seu teor, a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos (*caput*): aproveitamento racional e adequado (inciso I); utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (inciso II); observância das disposições que regulam as relações de trabalho (inciso III); e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (inciso IV).

O referido dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (Lei Agrária), que estabelece, dentre outros, os critérios definidores dos tamanhos ou extensões de áreas das propriedades rurais, classificando-as em quantidades de



módulos fiscais. Além disso, a referida lei disciplina os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

Nesse passo, ao dispor sobre o art. 186, inciso I, da Constituição de 1988, a Lei nº 8.629/93, em seu art. 8º, afirma que “ter-se-á como racional e adequado o aproveitamento de imóvel rural, quando esteja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivem o avanço tecnológico da agricultura.”

Em seu parágrafo único, considera apenas “as propriedades que tenham destinados às atividades de pesquisa, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel”; para tanto tais atividades deverão ser consubstanciadas em projeto (i) adotado pelo poder público, se pertencente a entidade de administração direta ou indireta, ou a empresa sob seu controle; e (ii) aprovado pelo poder público, se particular o imóvel.

No seu art. 9º, a Lei nº 8.629/93 considera, como racional e adequado, o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º, do art. 6º, desta lei (§1º); e considera, como adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis, quando a exploração é realizada com respeito à vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade (§2º).

E, por fim, quanto ao inciso IV, do art. 186, da Constituição de 1988, destaca-se a regulamentação disposta no § 4º, do art. 9º, da Lei de Reforma Agrária, ao estabelecer que a “observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais”.

Evidenciadas as características legais da função social da propriedade rural, em linhas gerais, é necessário expor as hipóteses em que a Constituição também prevê que não será cumprida a regra geral de desapropriação para fins de reforma agrária, ou seja, as hipóteses que excepcionam a regra geral.

De acordo com o seu art. 185, incisos I e II, são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; e a propriedade produtiva. Em seu parágrafo único, dispõe que “a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social”.

Por sua vez, a Lei nº 8629/93, em seu art. 9º, ao estabelecer os critérios aplicáveis à propriedade produtiva, basicamente repetiu os comandos constitucionais gerais dispostos no



art. 186 e seus parágrafos. Assim, nota-se que também incumbe à propriedade produtiva cumprir, simultaneamente, todos os requisitos mencionados.

Para a consecução dos objetivos constitucionais, a própria Constituição cuidou de instituir normas de Direito agrário (art. 22, I) e de estabelecer diversas políticas públicas agrárias, dentre as quais encontra-se o comando atinente à reforma agrária.

Dito isso, quando se fala em Reforma Agrária, é importante que o interlocutor perceba que tal comando constitucional não deve ser lido como um ditame aleatório compreendido em apenas “retirar a propriedade rural de alguém para entregar a outro”.

Deve-se entender que o instituto está fundado em regras específicas e é aplicável a situações cujos contornos são estabelecidos por regramentos democráticos, estando, dessa forma, o instituto da reforma agrária diretamente ligado à consecução de inúmeros objetivos do Direito agrário como um todo, vinculados, inclusive, aos aspectos inerentes aos direitos humanos universais.

Dessa maneira, a implementação de uma reforma agrária exitosa precisa ser necessariamente acompanhada de efetivas políticas agrícolas. É o que evidencia o art. 187, § 2º, da Constituição de 1988, ao dispor que serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

Assim, pode-se entender que a reforma agrária se constitui em um importante instrumento de Estado, para que seja possível a implementação de determinadas políticas públicas, dentre as quais encontramos descrição no próprio Direito agrário constitucional.

3. Objetivos do Direito Agrário e os instrumentos de reforma agrária na Constituição Federal de 1988

No aspecto conceitual, é pertinente apontar que o Direito agrário visa, dentre outros, à proteção do hipossuficiente, o fortalecimento da empresa agrária, a conservação e a preservação dos recursos naturais, a proteção do trabalhador rural, o combate às terras improdutivas (minifúndio, latifúndio, exploração predatória, êxodo rural e aos mercenários da terra), a prevalência do interesse público sobre o privado e a proteção à propriedade familiar, pequena e média propriedades rurais.

Nesse contexto, a reforma agrária apresenta-se como uma verdadeira política pública, que compõe o bloco constitucional, de onde não há margem legal autorizativa para o seu



afastamento e não aplicabilidade.

Consoante prevê o art. 1º, da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), considera-se reforma agrária o conjunto de medidas que visem promover a 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 da produtividade.

Ainda sobre o aspecto conceitual, a reforma agrária é assim descrita por Fernando Sodero (*apud* Benedito Marques, 2015, p. 48):

Mudança de estrutura agrária nas áreas carentes de tal transformação, implicando o conceito de uma nova mentalidade sobre as relações homem-terra-produção e um novo conceito do direito de propriedade, com fundamento na doutrina da sua função social e econômica.

Denota-se, desse modo, que embora alguns digam, equivocadamente, que a reforma agrária não tem mais lugar no Brasil, posto que editada em momento histórico cujos objetivos da nação brasileira eram distintos, notadamente os econômicos, é fácil perceber, a partir da leitura da legislação em vigor e da própria Constituição Federal de 1988, que uma das finalidades da reforma agrária é sempre promover os princípios de justiça social e, também, servir ao propósito de aumento da produtividade. Assim, é duplo o objetivo de mudança proposto pelo instituto da reforma agrária.

Além disso, pelo teor do que determina Constituição Federal de 1988, percebe-se o claro propósito de ambas as facetas serem convergentes, posto que o objetivo de atendimento aos princípios de justiça social não se vence pelo decurso do tempo ou pela mudança (real ou virtual) dos objetivos econômicos, sendo um propósito contínuo a ser implementado pelo Estado. Igualmente, a leitura do comando constitucional destina-se a incentivar o aumento da produtividade, como uma expressão dos próprios direitos sociais, posto que indica a correção das distorções econômicas e sociais.

Nesse passo, quando se menciona os princípios de justiça social, não se pode olvidar que a mesma Constituição de 1988 elenca, de forma expressa, em seu art. 6º, questões de direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. E a reforma agrária apresenta-se como um dos meios de realização destes objetivos.

O art. 16, do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), igualmente



irá prever que a reforma agrária visa estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Embora haja um estigma no Brasil, no sentido de que a reforma agrária estaria associada a pautas de políticos de esquerda ou do progressismo, é certo que a reforma não foi implantada apenas em regimes socialistas, por exemplo. Pelo contrário, trata-se de um importante instrumento de ação estatal que já foi utilizado em economias capitalistas muito mais fortes que o Brasil.

Em inúmeros países do mundo, a exemplo dos Estados Unidos da América, França, Itália, Portugal, Japão, Polônia, Hungria, Romênia, Bulgária, China, México, Egito, Turquia, Tunísia e El Salvador, tiveram suas experiências agrárias reformistas (OLIVEIRA, 2007, p. 66-98). O autor Ariovaldo Umbelino de Oliveira trata, na referida obra, com maestria, sobre as experiências de reforma agrária experimentadas pela Europa, Ásia, América Central, África e América do Sul.

Destaca que, na Itália, a reforma agrária foi caracterizada pelo fato de que não estabeleceu regras gerais para todo o país (OLIVEIRA, 2007, p. 83).

Já na França, esta política agrária visava constituir grupos agrícolas territoriais (para utilização de lotes); grupos agrícolas para exploração coletiva (para o trabalho comum do total ou parte das unidades produtivas); e/ou a criação de estábulos coletivos, para serem explorados por concessionários (OLIVEIRA, 2007, p. 85).

A reforma agrária na Índia, por sua vez, teria ficado caracterizada, dentre outros, pela abolição do sistema de "zamindari" (conversão dos direitos dos coletores de impostos em direitos de propriedade); a reforma do sistema de posse através da fixação de um limite máximo para as taxas de arrendamento; o melhoramento da segurança da posse e a concessão do direito de compra para os rendeiros; dentre outros (OLIVEIRA, 2007, p. 87).

Na América Central, a Guatemala é um exemplo de país onde a expansão da agricultura voltada para a exportação cada vez mais tem deixado os camponeses (90% das propriedades) controlando apenas 16% da área agrícola. (OLIVEIRA, 2007, p. 97). Sustenta o autor, contudo, que apesar de haver o objeto da reforma agrária nos textos legais, o país não alcançou a pacificação necessária à implementação de medidas mais concretas.

Dados os diversos exemplos de adoção política em diversos países, pode-se dizer,



então, que o instrumento da reforma agrária constitui-se em um instrumento, também, de nações capitalistas voltadas ao fim de se promover reforma ou alteração de uma estrutura fundiária em um país ou em uma região específica.

Em artigo denominado *A apropriação do território no Brasil colonial*, Maurício de Almeida Abreu (2019, p. 36), publicado na obra coletiva *A reforma agrária e o sistema de Justiça*, organizada pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, defende a necessidade de implementação da medida no Brasil de maneira mais acertada, visto que “as formas jurídicas, não materiais, que presidiram o processo de apropriação territorial do Brasil colonial fazem valer seus efeitos até hoje”, e “sem compreendê-las bem, não conseguiremos pensar adequadamente o espaço brasileiro atual”.

Por isso, é de se perseguir os objetivos postos na Constituição de 1988, a fim de que o país se afaste da aliança para o atraso estabelecida no passado e concentre verdadeiros esforços na implementação de justiça social através, por exemplo, dessa política.

4. A reforma agrária e o princípio da justiça social

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Brasil, 2021) define justiça social como o meio pelo qual todo trabalhador ou trabalhadora pode reivindicar livremente e com base na igualdade de oportunidades sua justa parte da riqueza que ajudou a gerar. Assim, o conceito engloba ações que, dentro de uma sociedade composta pelos mais diferentes tipos de pessoas, promovem justiça e prezam pelo valor da igualdade material. A data de 20 de fevereiro, conhecida como o *Dia Mundial da Justiça*, serve como referência para se eliminar as barreiras sociais existentes entre os diferentes grupos e lembrar a necessidade de iniciativas para o combate da exclusão, da pobreza, do preconceito, do desemprego e de diversos outros estigmas que colaboram para a segregação social.

Embora não seja este o objeto de pesquisa, é necessário ponderar que a completa incursão no tema *reforma agrária* demanda uma integral compreensão histórica, notadamente quanto à regulamentação (ou ausência dela) estabelecida desde o regime das sesmarias aplicado ao Brasil, bem como o estudo das experiências estrangeiras, com o fito de se perceber o movimento mundial que motivou o estabelecimento do instituto na Constituição, em 1988.

Ainda se faz, igualmente, necessária a investigação de temáticas atinentes à estrutura



fundiária brasileira, as normas pertinentes à desapropriação por interesse social e seus procedimentos, grilagem de terras, projetos de assentamento, regularização fundiária rural etc.

A temática central também atinge tópicos sociais sobre como a reforma agrária é necessária aos povos tradicionais e aos movimentos sociais do campo, bem como afeta temas pertinentes, a exemplo da colonialidade e giro decolonial, gênero, raça e classe, dentre outros.

No que concerne aos atores sociais atingidos, convém destacar o artigo sobre *A aquisição de terras pelo estrangeiro como beneficiário da Reforma Agrária no Brasil*, também compilado na publicação “A Reforma Agrária e o Sistema de Justiça”, organizado pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal. Sobre isso, os autores, George Barbosa Jales de Carvalho e Roseana Soares (2019, p. 92) concluem que não há qualquer impedimento para os “estrangeiros que tenham ingressado no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) antes da Norma de Execução Incra nº 45/2005”, uma vez “que a norma regulamentadora anterior (Instrução Normativa Incra nº 15, de 30/3/2004) não proibia o estrangeiro de ser beneficiário da reforma agrária”. Contudo, os autores entendem que, em relação “aos demais estrangeiros, para que sejam beneficiários de tal programa, é necessária a sua naturalização, com exceção do cidadão português com certificado de reciprocidade.”

Neste aspecto, vale lembrar que, para os estrangeiros, há regime próprio que regula a aquisição de terras brasileiras por pessoa física estrangeira residente no país e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, previsto na Lei nº 5.709, de 1971. Não obstante o destaque, é necessário ressaltar que o tema desperta interesses, de uma forma geral, de nacionais e estrangeiros, dadas as características das terras rurais brasileiras.

Ademais, o tema da reforma agrária também se relaciona a diversos outros aspectos, tais como a macroprojetos de governo, planos nacionais de desenvolvimento, soberania nacional, estratégias econômicas, políticas de incentivo à agricultura familiar e camponesa, crédito rural, seguro agrícola, associativismo e cooperativismo camponês (ROCHA; DOS ANJOS, 2021), sendo importante, para a exata compreensão, a análise de experiências de outros países e dos diversos modelos existentes de reforma agrária.

Com a exposição geral do que a temática da reforma agrária pode atingir, por ora, pretende-se apenas transmitir as linhas gerais atinentes a tal política pública, delineada na



própria Constituição Federal de 1988, cuja compreensão completa perpassa pela função social da terra e da propriedade rural, o Estatuto da Terra, às normas de Direito agrário e as previsões da Lei Agrária, de 1993, atreladas ao fenômeno da financeirização da terra, expondo-se, ao final, o equivocado processo de contrarreforma, atualmente, em vigor.

Nesse ponto, será evidenciado a seguir, que o processo de financeirização da terra experimentado no Brasil alcançou características verdadeiramente empresariais de grande escala, pelo que se faz necessária a exposição de alguns importantes elementos econômicos que explicam essa dimensão na atualidade.

5. A terra como elemento para geração lucros no contexto do Século XXI

A partir desse ponto, inicialmente, cabe salientar que foram utilizadas, para este estudo, informações oficiais colhidas de 4 (quatro) municípios situados em 3 (três) estados distintos do país, com o fito de expressar uma melhor visualização dos aspectos gerais do preço da terra.

Além disso, a escolha dos municípios, cujos dados são expostos, deu-se de maneira aleatória, notadamente para fins de análise dos dados econômicos pertinentes e relacionados à financeirização da terra. Dessa forma, não significa a tomada de posição no sentido de que as políticas públicas constitucionais devem ser aplicadas com mais ênfase nestes municípios do que em todos os outros do País. As políticas públicas agrárias devem ser expostas e implementadas de maneira uniforme, conforme disciplinam os objetivos constitucionais e as normas legais, visando, principalmente, as finalidades principiológicas de indistinta justiça social agrária.

Para que seja possível mensurar o preço da terra, na prática, e finalizando esse ponto preliminar, assinala-se, por oportuno, que uma área de 10.000 m² (dez mil metros quadrados) equivale a 1 (um) hectare. Com este registro, passa-se à evidenciação da forte característica financeira (potencial/real) da terra no Brasil, no Século XXI.

Pois bem, dados do Instituto de Economia Agrícola, do Estado de São Paulo (IEA/SP, 2021), publicados em março de 2021, indicam, por exemplo, que, em 2020, o valor médio da terra nua para lavoura com aptidão boa (terra de cultura de primeira) localizados no município de Presidente Prudente, era de R\$ 11.875,00 (onze mil, oitocentos e setenta e cinco reais), por hectare.



Segundo o mesmo Instituto (IEA/SP, 2021), o valor médio da terra nua, em Sertãozinho (SP), para lavoura com aptidão boa, em terra de cultura de primeira, era de R\$ 26.250,00 (vinte e seis mil, duzentos e cinquenta reais), por hectare.

No Estado do Mato Grosso, segundo Laudo Técnico de Avaliação do Valor da Terra Nua (VTN) do Município de Vera-MT disponibilizado no sítio eletrônico da referida Prefeitura, o valor do VTN para o ano de 2020 para lavoura com Aptidão Boa era de R\$ 6.208,08 (seis mil, duzentos e oito reais e oito centavos) por hectare.

Já a Prefeitura Municipal de Jataí-GO (2021) divulgou que, no exercício de 2021, o valor médio da terra nua, para lavoura com aptidão boa, era de R\$ 20.200,00 (vinte mil e duzentos reais), por hectare.

Levando-se em conta estes dados, a seguir, será realizada uma vinculação de alguns aspectos teóricos do Direito agrário relacionados com a atuação referenciada nos valores utilizados pelo agronegócio, para fins de se evidenciar questões que impactam na sensível elevação do preço da terra no Brasil, ao longo do último século.

Nesse sentido, cabe rememorar que a Lei Federal nº 6.746, de 1979, promoveu algumas alterações em dispositivos do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) e introduziu no ordenamento jurídico brasileiro o instituto do *módulo fiscal*.

A fim de sua elucidação, as alíneas *a*, *b*, *c* e *d*, do art. 50, do Estatuto da Terra (alterado pela Lei nº 6.746/1979), dispõe que o módulo fiscal de cada Município, expresso em hectares, será determinado levando-se em conta os seguintes fatores:

- a) o tipo de exploração predominante no Município:
 - I - hortifrutigranjeira;
 - II - cultura permanente;
 - III - cultura temporária;
 - IV - pecuária;
 - V - florestal;(...)
- b) a renda obtida no tipo de exploração predominante;
- c) outras explorações existentes no Município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada;
- d) o conceito de "propriedade familiar", definido no item II do artigo 4º desta Lei.

Nesse aspecto, indica-se, por sua pertinência, o teor do art. 4º, incisos I, II e III, da Lei nº 8.629/1993:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua



- localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;
- II - **Pequena Propriedade** - o imóvel rural:
- a) de área **até quatro módulos fiscais**, respeitada a fração mínima de parcelamento; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017).
- III - **Média Propriedade** - o imóvel rural:
- a) de área superior a **4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais**;(grifo nosso)

Ou seja, da leitura da lei é possível inferir que o tamanho de um módulo fiscal, em hectares, varia de acordo com o município em que a propriedade está localizada. Sendo assim, vejamos os dados da Tabela de Índices Básicos, do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), extraídos do portal eletrônico do Incra (INCRA, 2020).

Segundo a referida referência, temos que um módulo fiscal (ha), em Sertãozinho-SP, equivale a 12 (doze) hectares. Já um módulo fiscal, em Presidente Prudente-SP, equivale a 22 (vinte e dois) hectares (INCRA, 2020). No Município de Vera-MT, um módulo fiscal equivale a 90 (noventa) hectares (INCRA, 2020). Em Jataí-GO, um módulo fiscal equivale a 40 (quarenta) hectares (INCRA, 2020).

Dessa forma, considerando a definição legal e os dados que indicam quantos módulos fiscais são atribuídos a cada município mencionado, é possível indicar o tamanho de uma pequena e média propriedade rural em cada um dos municípios citados. Assim, percebe-se que eram pequenas propriedades rurais, em Sertãozinho-SP, as áreas de até 48 (quarenta e oito) hectares, no ano de 2020. Já em Presidente Prudente-SP as áreas de até 88 (oitenta e oito) hectares. Por seu turno, em Vera-MT, eram pequenas propriedades rurais as áreas de até 360 (trezentos e sessenta) hectares. Por último, em Jataí-GO, as áreas de até 160 (cento e sessenta) hectares.

Denota-se que é da análise da Lei nº 8.629/1993 e das normativas municipais, que se evidencia o tamanho de cada uma das áreas consideradas pequenas propriedades rurais.

De posse do tamanho (legal), cabe averiguar-se a produtividade média, a fim de que seja possível aferir, ao final, o lucro líquido médio obtido, por exemplo, com o plantio de soja. Nesse ponto, por força de limitação quantitativa de pesquisa, expor-se-á o resultado de apenas 1 (um) dos 4 (quatro) municípios mencionados, posto que suficiente à finalidade almejada.

Consoante dados publicados pela Secretaria de Agricultura do Estado de Goiás (2020), em setembro de 2020, referido Estado possuía uma produtividade média de 4.535 (quatro mil, quinhentos e trinta e cinco) quilos por hectare (kg/ha), o que representa, em



média 75,58 (setenta e cinco vírgula cinquenta e oito) sacas de soja.

O CEPEA/ESALQ (2023), revela que o indicador da soja Esalq/BM&FBOVESPA – Paranaguá, do Estado do Paraná, na data de 11 de novembro de 2020, estava em R\$ 170,97 (cento e sessenta reais e noventa e sete centavos), por saca de 60 kg (sessenta quilos).

Assim, ao considerar que a receita para a produção de soja varia a cada safra; ao considerar que foi atribuído um indicador pertinente à referenciada data, meramente para fins didáticos sem que estejam lastreados em dados científicos atinentes aos municípios escolhidos; ao considerar que a cultura escolhida foi a de soja; ao considerar que o valor do indicador da soja Esalq/BM&FBOVESPA – Paranaguá, do Estado do Paraná, na data de 11 de novembro de 2020 deve ser multiplicado pela quantidade média de sacas produzidas no Estado de Goiás, cujo resultado deve ser multiplicado pelo tamanho da área da pequena propriedade rural, pertinente ao município escolhido como referência, permitir-se-á, chegar a um resultado médio.

Conclui-se que uma pequena propriedade rural (de 4 módulos fiscais, segundo prevê a legislação de regência), que totaliza 160 (cento e sessenta) hectares em Jataí (GO), cuja produtividade média, segundo dados do Estado de Goiás, seja de 75,58 (setenta e cinco vírgula cinquenta e oito) sacas de soja, com a cotação da soja a R\$ 170,97 (cento e sessenta reais e noventa e sete centavos) na data escolhida, a pequena propriedade rural (assim conceituada pela lei) situada em Jataí-GO, segundo o indicador escolhido, teria o potencial de gerar o montante de R\$ 2.067.506,01 (dois milhões, sessenta e sete mil, quinhentos e seis reais e um centavo).

Assim, na ótica de rentabilidade para produção de soja, tem-se que este foi o parâmetro, na mencionada safra, atinente apenas a pequenas propriedades rurais, sendo de relevo que se pontue, no entanto, que não foram considerados, no cálculo, o custo de produção da lavoura de soja, por exemplo.

Os dados acima expostos e analisados demonstram o potencial financeiro da produção de soja, que atualmente é tido como um dos principais grãos exportados e explorados pelos detentores de terra no Brasil, que optam pela sua cultura, ou por seus arrendatários/parceiros, os quais estão inseridos em um contexto maior de crescente demanda mundial por grãos, elevação do preço do dólar, juros baixos, fatores que impulsionaram o valor e o mercado de compra e venda de terras no Brasil, dentre do período histórico selecionado.

Assim, a expansão da fronteira agrícola, a não implementação dos Programas



Nacionais de Reforma Agrária propostos ao longo da história brasileira, dentre outros fatores, fizeram refletir os efeitos do processo de financeirização da terra em todos os cantos.

Ocorre que, no caso brasileiro, a contrarreforma agrária tem sido evidenciada, mais recentemente, de diversas maneiras, a exemplo das movimentações legislativas, dentre as quais destaca-se a Lei federal nº 13.465/2017 (que alterou as regras sobre regularização fundiária em detrimento da política constitucional de reforma agrária e sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados em reforma agrária); o Programa Titula Brasil (editado com o fim de apoiar a titulação de assentamentos e de áreas públicas rurais da União e do Incra passíveis de regularização por meio de parcerias com os municípios, mas que pode gerar conflitos fundiários e guerra de interesses, em detrimento de políticas efetivas de reforma agrária); a Medida Provisória nº 910 (novamente tratando sobre regularização fundiária em detrimento da política constitucional de reforma agrária); o Projeto de Lei nº 510/2021 (que, dentre outros, amplia a área passível de regularização para até 2.500 hectares; e dispensa vistoria prévia da área a ser regularizada, podendo ser substituída por declaração do próprio ocupante); e o Projeto de Lei nº 2633/2020 (que torna os requisitos para a regularização fundiária de imóveis de até seis módulos fiscais de averiguação declaratória pelo próprio ocupante).

Percebe-se que, no período histórico analisado, o processo de contrarreforma também ficou caracterizado pela extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ou através de dotações orçamentárias insuficientes ao cumprimento da missão constitucional.

Nesse passo, apesar desse movimento legislativo de contrarreforma, é certo que o Brasil ainda não foi capaz, até hoje, de estabelecer uma política de administração fundiária, que atinja os postulados perseguidos pelo instituto constitucional estudado.

Por isso, tal movimento experimentado nos anos mais recentes, deve ser repensado através de medidas concretas (e não populistas), sufocando-se o regime voltado, exclusivamente, à financeirização da terra, que privilegia grileiros, caos fundiário, manutenção de estrutura ultrapassada e manutenção do colonialismo.

Deve haver um desenvolvimento social democrático, que altere, pontualmente, a estrutura agrária vigente em determinadas regiões do país que, eventualmente, não estejam a observar a função social da terra e da propriedade rural, ponto em que defende-se que, principalmente a União (dado ao fato de que é o ente mais rico e estruturado do Estado brasileiro) através do INCRA, deve disponibilizar de maneira muito clara dados quanto às



regiões que necessitam de implementação da política pública, além de prestar contas sobre quais mudanças práticas estão sendo desenhadas para fins de conferir concretude ao comando constitucional.

6. Conclusão

Os dados acima analisados revelam que a implementação de uma reforma agrária exitosa precisa ser necessariamente acompanhada de efetivas políticas agrícolas, já que este o comando do art. 187, § 2º, da Constituição de 1988, que determina que serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

Uma vez entendido que a reforma agrária se constitui em um importante instrumento de Estado para que seja possível a implementação de determinadas políticas públicas, as quais encontramos delineamento no próprio Direito agrário constitucional, há que se abandonar os vieses que tendem a não realizar a política agrária.

É de se perseguir os objetivos postos na Constituição de 1988, a fim de que o país se afaste da aliança para o atraso estabelecida no passado e concentre verdadeiros esforços na implementação de justiça social através, por exemplo, desta política, concretizando os objetivos do Direito Agrário, por meio dos instrumentos de reforma agrária constitucional.

Uma vez considerado o tema da reforma agrária a partir do princípio da justiça social, pautando-se ainda, nas normas constitucionais e legais postas, verifica-se que a abordagem do tema reforma agrária na Constituição Federal de 1988 deve ser feita à luz do princípio da função social da terra e da propriedade rural. De igual forma, as normas vigentes no Estatuto da Terra e as previsões da Lei Agrária são frontalmente opostas ao fenômeno da financeirização da terra, de maneira que o atual processo de contrarreforma revela-se um equívoco do ponto de vista legal.

Em que pese o processo de financeirização da terra tem alcançado conquistas deletérias aos princípios perseguidos na Constituição de 1988, é necessário que o Estado, por meio de política pública, tenha coragem de enfrentar a temática. O que se afirma, por ser indubitável, é que a opção pela monocultura tem potencial de gerar lucro sobremodo elevado, por um lado, mas, por outro, deve ser questionado se, de fato, tal lucro obtido apenas por poucos produtores e *tradings* é verdadeiramente o objetivo constitucional e legal atualmente vigente, ou se o objetivo é muito maior e considera diversas vertentes que a exploração da terra deve



ser capaz de implementar, à título de justiça social.

A expansão da fronteira agrícola, a não implementação dos Programas Nacionais de Reforma Agrária propostos ao longo da história brasileira, o abandono do já legislado pelo interesse do capital também têm feito refletir os efeitos do processo de financeirização da terra que culminam em recentes movimentações legislativas prejudiciais ao próprio país.

Dentre tais movimentações, destacamos a Lei federal nº 13.465/17, Programa Titula Brasil, Projeto de Lei nº 510/2021, Projeto de Lei nº 2633/20, que não tem outro efeito senão abandonar uma política eficaz, comprovada internacionalmente, por um remendo que não considera a integralidade do contexto agrário brasileiro que, atualmente, não é utilizado em favor de sua população, mas prioritariamente em favor do capital, inviabilizando o cumprimento de diversas missões constitucionalmente postas, conforme já evidenciado.

Em nova direção, os programas estatais não podem ficar à mercê de governos passageiros e de suas políticas elitistas, mas de políticas permanentes de Estado, que privilegiam a melhoria da qualidade de vida de toda população brasileira.

Por isso, o movimento legislativo experimentado nos anos mais recentes, voltado à contrarreforma agrária, deve ser repensado através de medidas concretas (e não populistas), sufocando-se o regime voltado, exclusivamente, à financeirização da terra, que privilegia grileiros, caos fundiário, manutenção de estrutura ultrapassada e que gera atraso ao desenvolvimento nacional, manutenção de colonialismo, devendo haver um incentivo ao desenvolvimento social democrático, que altere, pontualmente, com base em estudos concretos, a estrutura agrária vigente em regiões do país, que eventualmente não estejam a observar a função social da terra e da propriedade rural.

Referências

BRASIL. Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Módulo Fiscal. **INCRA**. 28 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/modulo-fiscal>> Acesso em: 18 fev. 2022.



BRASIL. Lei nº 5.709 de 7 de outubro de 1971. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo. Brasília. DF. 11 de out. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15709.htm> Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.746 de 10 de dezembro de 1979. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo. Brasília. DF. 11 de dez. 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16746.htm> Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo. Brasília. DF. 26 de fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm> Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo. Brasília. DF. 12 de jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113465.htm> Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **A Justiça do Trabalho como Justiça Social. Poder Judiciário**. Brasília. DF. 2021. Disponível: <https://www.tst.jus.br/justica-social#:~:text=Na%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%2C%20a%20justi%C3%A7a,digna%2C%20conforme%20os%20ditames%20da>. Acesso em: 2 jan. 2023.

CARVALHO FILHO, José Juliano de. Reforma agrária: a proposta é uma coisa, o plano do governo é outra. In: **Estudos avançados**, São Paulo, v. 18, n. 50, p. 337-345, Abr./2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000100031&lng=en&nrm=iso> Acesso em: 30 jan. 2023.

CUNHA, Joaci de S. Governo Temer: Relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e a legislação agrária. In: **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, n. 241, p. 301-326, 2017.

GOÉS, Leonardo. **Medida Provisória marcará uma nova fase da reforma agrária no país**. Brasília: INCRA, 2016. Disponível em <<http://www.incra.gov.br/noticias/medida-provisoria-marcara-uma-nova-fase-da-reforma-agraria-no-pais>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

GOIÁS, Secretaria de Agricultura do Estado de. **Goiás tem recorde na produção de grãos**. 11 set. 2020. Disponível em: <<https://www.goias.gov.br/servico/90-agricultura/122916-goi%C3%A1s-tem-recorde-na-produ%C3%A7%C3%A3o-de-gr%C3%A3os.html>> Acesso em: 18 fev. 2023.

GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. In: **Revista de economia e sociologia rural**, v. 45, n. 2, p. 301- 328, 2007.

JATAÍ, Prefeitura Municipal de. **Prefeitura divulga valor de VTN para declaração de ITR 2021**. 14 ago. 2021. Disponível em: <https://www.jatai.go.gov.br/prefeitura-divulga-valor-de-vtn-para-declaracao-de-itri-2021/> Acesso em: 18 fev. 2023. MARQUES,



- Benedito Ferreira. **Direito Agrário brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2015.
- VERA, Prefeitura Municipal de. Estado do Mato Grosso. Laudo Técnico de Avaliação do Valor da Terra Nua (VTN) para o exercício de 20202. Disponível em: <https://www.vera.mt.gov.br/fotos_downloads/1217.pdf>. Acesso em 29 jan. 2023.
- MELLO, Lucio Pereira; SULZBACHER, Aline Weber. **Os Planos Nacionais de Reforma Agrária no Brasil: a letargia de um desenvolvimento alternativo para o campo**. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Geografiaagraria/09.pdf>> Acesso em: 29 jan. 2023.
- NETO, Geraldo Miranda Pinto; SILVA, Danielle Moreira. Lei nº 13.465/2017: análises e reflexões sobre os seus impactos na política de reforma agrária brasileira. In: **Campo Jurídico - Revista de Direito do Oeste Baiano**, v. 6, n. 1., 2018.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária**. 1ª ed. São Paulo: Labur Edições, 2007.
- RELATÓRIOS AGRÍCOLAS. **Cepea Esalq USP**. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/indicador/soja.aspx>> Acesso em: 24 fev. 2023.
- SÃO PAULO, Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de. IEA – Instituto de Economia Agrícola (<http://www.iea.sp.gov.br>). **Preços de Imóveis Rurais com Benfeitorias**. 2021. Disponível em: <<http://www.iea.agricultura.sp.gov.br/out/precosdeterraagricolas.php>> Acesso em: 18 fev. 2023.
- SÃO PAULO, Universidade Estadual de. Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias. **Conversão-Tabelas**. Disponível em: <https://www.fcav.unesp.br/Home/departamentos/engenhariarural/TERESACRISTINATARLEPISSARRA/Conversao-Tabelas_Conversoes.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2023.
- SAUER, Sérgio; ZUNIGA LEITE, Acácio. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. In: **Retratos de Assentamentos**, v. 20, n. 1, p. 14-40, jun. 2017. Disponível em: <<http://www.retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/258>> Acesso em: 18 fev. 2023.
- SODERO, Fernando Pereira. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2015.