

REFORMA AGRÁRIA: RISCOS DA RECONCENTRAÇÃO

LAND REFORM : RECONCENTRATION RISKS

¹Gilda Diniz Dos Santos

RESUMO

A Reforma Agrária, a partir da Constituição Federal de 1988, tem como premissa a intervenção do Estado, na propriedade privada, no caso de descumprimento da função social do imóvel e a consequente destinação de tais áreas para os trabalhadores rurais sem terra, tornando-se beneficiários da política agrícola. A necessidade de intervenção decorre especialmente da histórica e maléfica concentração de terra no Brasil, que favoreceu a existência e manutenção de uma classe de trabalhadores sem terra, sem espaço para trabalho e produção, mesmo que de subsistência. Após a intervenção estatal e a partir da criação do projeto de assentamento, há uma série de políticas públicas implantadas pelo Incra Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, tais como créditos e assistência técnica. Já se previa no texto constitucional a titulação de tais beneficiários, contudo, em 2014, foi promulgada a Lei 13.001, que implementará uma política maciça de titulação, o que levará a transferência do patrimônio público ao particular e por via de consequência a alternativa desse particular também alienar a terceiros, o que traz a indesejada possibilidade de reconcentração.

Palavras-chave: Titulação, Reconcentração, Reforma agrária

ABSTRACT

The Agrarian Reform, from the 1988 Federal Constitution, is premised on state intervention in private property in the event of breach of the property social function and the consequent allocation of such areas for the landless rural workers, making it beneficiaries of agricultural policy. The need for intervention arises especially evil and historical land concentration in Brazil, which favored the existence and maintenance of a class of landless laborers, with no room to work and production, even though subsistence. After state intervention and from the creation of the settlement project, a number of public policies implemented by INCRA - National Institute of Colonization and Agrarian Reform, such as credits and technical assistance. It has been provided in the Constitution titration of such beneficiaries, however, in 2014, it was promulgated and publicized the Law 13,001, which will implement a massive policy titration, which will lead the transfer of public assets to the private and in consequence the alternative this particular also sell to third parties, which brings the unwanted possibility of re-concentration.

Keywords: Titration, Re-concentration, Land reform

¹ Especialização pela Universidade Tiradentes, Sergipe (Brasil). E-mail: gildadinizsantos@hotmail.com



1. INTRODUÇÃO

A intervenção do Estado na propriedade privada, a título de desapropriação-sanção, só poderá ocorrer no imóvel que não cumprir a função social, oportunidade na qual haverá a indenização ao proprietário e conseqüentemente a transferência do patrimônio particular para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, Autarquia Federal, competente para implementação do programa de Reforma Agrária.

A Carta Política de 1988 trouxe no Capítulo III, no Título da Ordem Econômica e Financeira, a possibilidade da desapropriação-sanção para os imóveis descumpridores da função social, protegendo desde então a pequena e média propriedade de qualquer intervenção. Previu o que é a função social. Estabeleceu que a política agrícola será planejada, envolvendo produtores e trabalhadores rurais e outros setores. Impôs que as terras públicas serão destinadas, preferencialmente, ao plano nacional de reforma agrária, e, finalmente, nesse nosso destaque, que aos beneficiários da distribuição de imóveis pela reforma agrária serão concedidos títulos de domínio de concessão de uso, por prazo inegociável de dez anos. A Constituição foi regulamentada pela Lei 8.629/93 e Lei Complementar 76/93.

Operada a transferência – do patrimônio particular para o Incra – este fica autorizado a destinar a área aos trabalhadores rurais, denominados doravante de beneficiários da reforma agrária. No assentamento são criadas condições mínimas de exploração da área, como aplicação de créditos e assistência técnica.

A edição da recente lei 13.001/2014 traz a possibilidade concreta de transferência maciça do patrimônio público ao particular, *in casu*, beneficiários da reforma agrária, que por consequência ficarão autorizados para transferência para terceiros, por alienação *inter vivos*, após 10 anos de titulação.

É possível compreendermos esse conturbado contexto se identificarmos: a terra como reserva de valor; a histórica concentração de terra no Brasil e conseqüentemente ausência de acesso democrático à terra, e, finalmente, a fragilidade da agricultura familiar, composta grande parte por beneficiários da reforma agrária, que ficarão a mercê de política de mercado, ou seja, a venda do lote e finalmente a reconcentração da terra.



2. RENDA DA TERRA E SUA IMPORTÂNCIA NA PRODUÇÃO CAPITALISTA

A partir do art. 184 da Constituição Federal veio contemplada a política agrícola a ser implantada no país, estabelecendo a terra como um meio fundamental para se atingir o ideal de ordem econômica e financeira, cujo fundamento é a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, visando assegurar a todos uma vida digna.

Sustenta José Afonso da Silva:

A propriedade rural, que se centra na propriedade da terra, com sua natureza de bem de produção, tem como utilidade natural a produção de bens necessários à sobrevivência humana, daí por que a Constituição consigna normas que servem de base à sua peculiar disciplina jurídica (arts. 184 a 191). (SILVA, José Afonso, 2007, p.819).

Prossegue o eminente constitucionalista:

A Constituição traz normas especiais sobre a propriedade rural que caracterizam seu regime jurídico especial, quer porque, como veremos, especificam o conteúdo de sua função social, quer porque instituem regras sobre a política agrícola e sobre a reforma agrária, com o fim de promover a distribuição da terra (arts. 184 a 191), quer porque inserem a problemática da propriedade agrária no título da ordem econômica (conferindo-lhe, assim, dimensão de direito econômico público) e, pois, como um elemento preordenado ao cumprimento de seu fim, qual seja: assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art.170).

Sem perder de vista o olhar geral sobre o meio ambiente, posto que impossível dissociar a terra, para produção agropecuária, das suas outras contribuições essenciais, como água e minerais, por exemplo, é possível afirmar que o homem tratou de emprestar-lhe uma função, visando atingir a lógica de um sistema, no caso o sistema de produção capitalista. Na verdade o modo de produção capitalista transformou a terra num meio de produção, imbuíu-lhe um preço, já que não pode ter valor, pois este último é próprio do que é produzido ou criado pelo homem. É o sistema ‘domesticando’ ou ‘enquadrando’ a terra a partir da sua necessidade, especialmente como reserva de domínio, como elemento garantidor de acesso, diante das relações sociais e econômicas, bastante claras, a partir da Revolução Francesa.

Sobre o assunto, sustenta Ariosvaldo Umbelino Oliveira:

No capitalismo, a terra, transformada também em mercadoria, tem um preço, mas não tem valor, porque não é produto criado pelo trabalho humano. A propriedade capitalista da terra é renda capitalizada; é direito de se apoderar de uma renda, que é uma fração da mais-valia social e, portanto, pagamento subtraído da sociedade em geral. Isso ocorre devido ao fato de que uma classe detém a propriedade privada da terra e só permite a sua utilização por meio de produção (arrendada ou não), através da cobrança de um tributo: a renda capitalista da terra. É por isso que, sob o capitalismo, a compra da



terra é compra de renda antecipada. Quando estamos diante da grilagem de terras, esse processo revela seu verdadeiro caráter: o caminho 'gratuito' do acesso à renda, do acesso ao direito antecipado de obter o pagamento da renda, sem mesmo ter sequer pago pra poder auferi-la.(OLIVEIRA, 1987, p.79)

A terra, integrando o meio ambiente é estável e limitada, pois não tem como se construir ou fazer a terra. O máximo que o homem fez através da técnica e tecnologia foi aperfeiçoar e aumentar a produção que se retira dela (terra).

Nessa perspectiva o objetivo é conhecer a importância da terra para nossa sobrevivência e para a produção, inclusive como prevê o texto constitucional, repisando que dela é retirada a renda, já que se tornou um meio de produção.

Em sendo o Incra proprietário da terra é o Estado auferindo renda da mesma, o que diante de uma economia fragilizada se torna eficaz e porque não dizer fundamental ao desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Sobre o assunto, esclarece Ariosvaldo Umbelino:

A renda da terra é uma categoria fundamental, especial no estudo da agricultura. Ela é um lucro extraordinário, suplementar, permanente, que ocorre tanto no campo, como na cidade. Ela é também denominada renda territorial ou renda fundiária. Sendo a renda da terra um lucro extraordinário permanente, ela é portanto produto do trabalho excedente, ou seja, é fração da mais-valia. É, mais precisamente, componente particular e específico da mais-valia.

Na sua forma menos desenvolvida, ou seja, pré-capitalista, ela é diretamente produto excedente, como por exemplo a fração da produção que o servo entrega ao proprietário da terra como pagamento pela autorização que este lhe dá para cultivar a terra.

Na sua forma mais desenvolvida, portanto no modo capitalista de produção, a renda da terra é sempre sobra acima do lucro (do lucro médio que todo capitalista retira de sua atividade econômica, lucro esse sem o qual nenhum capitalista colocaria seu capital para produzir). Ela é, portanto, sobra acima da fração do valor das mercadorias, que nada mais é do que mais-valia, ou seja, trabalho excedente. (OLIVEIRA, 1987, p.76)

É pertinente observar essa característica seja a terra de domínio privado ou de domínio público, ou seja, se auferir renda da terra independente de quem seja o proprietário. É a lógica do sistema produtivo.

3. CONCENTRAÇÃO DA TERRA NO BRASIL

A concentração da terra sob o domínio de alguns é um mal até mesmo para o capitalismo, pois retira a capacidade produtiva do capital, na medida que imobiliza o investimento. Em outros termos, a lógica do capital é a produção e alargamento do mercado consumidor. O ideal capitalista é mais produção e mais consumo.



Sob o mal da concentração, expõe Oliveira:

[...] a concentração da terra não é igual à concentração do capital; ao contrário, revela a irracionalidade do método que retira capital do processo produtivo, imobilizando-o sob a forma de propriedade capitalista da terra. Já a concentração do capital é aumento de poder de exploração, é aumento da capacidade produtiva do trabalhador; é aumento, portanto, da capacidade de extração do trabalho não-pago, da mais-valia. (OLIVEIRA, 1987, p. 80)

Pior do que esse cenário de concentração de terra é a concentração sem exploração, ou seja, sem processo produtivo. Ou ainda, muito pior, é quando há um processo produtivo, sem se respeitar o meio ambiente, as relações trabalhistas ou as boas relações de convivência entre proprietário e trabalhadores.

Agrava-se no Brasil essa análise posto que desde a chegada dos portugueses nunca se promoveu uma democratização do acesso ao terra. O processo de alijamento ocorreu desde os índios, que apesar de nativos, até hoje (para os que sobreviveram ao processo de colonização) perseguem a regularização de suas terras. Aos ex-escravos foi negado o acesso a terra ou qualquer tipo de política social que possibilitasse a inclusão, haja vista que na época da libertação já vigorava a lei que proibia o acesso a terra, que pertencia ao Estado, salvo se por compra e venda.

No Brasil, a propriedade da terra ocorre em dois momentos distintos e com funções econômicas diferentes. Convém também afirmar que em ambos os momentos a posse subsistiu e subsiste ao lado dessas propriedades. No primeiro momento por conveniência da grande propriedade, onde aquela assumiu a responsabilidade de gerar uma produção de gêneros de subsistência voltado para o mercado interno, enquanto o destino da produção da plantation era por razão de ser para o mercado externo. Para o segundo momento da propriedade da terra no Brasil, conforme a sua função para o sistema capitalista, a permanência da posse simplesmente, é uma deficiência do Estado permitir ainda a sua existência.

O domínio do Estado português na América, ele vai ser feito dentro do quadro do comércio mundial. Denominado por historiadores e economistas de mercantilismo. Nesse quadro de interesses mercantis a propriedade da terra será integrada ao mercado europeu para a produção de produtos primários, muito embora o eldorado fosse a grande expectativa.

A terra no início do período colonial no Brasil não tinha a mesma função econômica que tinha na Europa no mesmo momento. Na Europa ela possuía um valor imobiliário, ela estava no cerne da relação de poder. Ela passa a possuir a mesma função que a terra tem na Europa, quando a ela é empregado o trabalho engendrando produção. Dai a terra passa a ser



uma propriedade, um elemento vital para a produção de bens e conseqüentemente para a produção da vida social com suas regras e valores. Entretanto, a importância social não se media pelo tamanho da propriedade, mas pelo laço de sangue da família. Pois ainda se mantinha os estatutos feudais nas relações sociais, onde economia e política se fundiam, e assim o grande benfeitor ainda era o Rei. A propriedade da terra na fase colonial não tem valor de mercado, ela é adquirida através de doação conferida pelo Rei. Estas denominadas de sesmarias, eram doadas a pessoas de vultosas posses financeiras que pudessem implementar uma produção no molde do plantation. Assim sendo, a função econômica da propriedade da terra no Brasil colonial era de, apenas, acumular riqueza, pois o seu domínio não conferia ao seu proprietário poder político nem prestígio social diante da camada social dominante e diante do poder político (SILVA, José Francisco, 1978, p. 17). É este o quadro que denominamos de primeiro momento da propriedade da terra no Brasil.

Em 1822, a tempo próximo do Brasil se tornar independente foi extinta as doações de sesmarias. Acredita-se que a partir daí houve um aumento considerável de posses de terra. Há muito que o governo português no Brasil pretendia mudar o sistema de propriedade (SMITH, 1990, p. 284-285), a propriedade privada da terra há muito já era realidade na Europa. A crise do sistema colonial e a pressão inglesa pelo fim do trabalho escravo vão exigir mudanças na economia e na política brasileira. Entre as mudanças econômicas está a necessidade de mão-de-obra e no cenário político a mudança da forma de Estado. A República era a perspectiva. Na América todas as ex-colônias ficaram independentes como Estado Republicano, menos o Brasil. Na Europa era o modelo corrente.

Inesperadamente a economia brasileira ressurgiu forte no mercado externo com a produção cafeeira, na metade do século XIX, momento extremamente favorável a economia brasileira ingressar no modelo capitalista de produção, uma vez que a Europa, nesse momento, entra na segunda fase da revolução industrial. A explosão do progresso é a palavra de ordem. Portanto, é o capitalismo em ascensão. O fim do trabalho escravo no Brasil ficou previsto com a decretação do fim do tráfico negreiro. O futuro apontava apenas uma saída, a importação de trabalhadores livres. É nesse quadro de euforia e perspectivas que o Brasil é lançado no quadro do capitalismo mundial com a implantação da propriedade privada da terra, através da Lei de Terras, Lei 601/1850 (SILVA, José Francisco, 1978, p. 29). Esse instituto de influência liberal, é a base de sustentação do capitalismo. Aí o trabalhador é expropriado da terra, dispondo de seu só a força de trabalho e assim fica livre para ser explorado pela relação capitalista de produção, visto que, pela Lei 601/1850, a forma legal de acessar a terra é a compra ou a herança.



Segundo Graziano da Silva:

A Lei de Terras significou, na prática, a possibilidade de fechamento para uma via mais democrática de desenvolvimento capitalista, na medida em que impediu ou, pelo menos, dificultou o acesso à terra a vastos setores da população. Ao mesmo tempo, criava condições para que esse contingente estivesse disponível para as necessidades do capital. É sob a égide da Lei de Terras, pois, que se processarão as transformações capitalistas no Brasil, cujo centro será sempre o privilégio da grande propriedade territorial. (SILVA, José Francisco, 1978, p. 30).

Desse contexto histórico surgiram, recentemente, duas linhas de discussão, especificamente, na década de 1960. Uma desenvolvimentista, defendida por Celso Furtado, que entendia que era necessária a intervenção na estrutura fundiária para resolver problema social e de desenvolvimento para a agricultura familiar. A outra linha, denominada funcionalista defendida por Delfim Neto, que apontava o crescimento das taxas do produto industrial, que por sua vez era capaz de responder à demanda de crescimento e desenvolvimento do país. Sobre o assunto, expõe publicação do Ipea:

Da população total de cerca de 80 milhões de pessoas em 1964, 33 milhões viviam no campo. No contexto fundiário dominado pelo latifúndio, com uma produção agrícola que não se revelava capaz de atender plenamente ao mercado interno e dar impulso à industrialização, e com uma massa explorada de trabalhadores rurais sem-terra a viver em situação de penúria, discutia-se a necessidade de integrar o Brasil rural, reconhecido como espaço de relações sociais arcaicas, ao projeto de modernização do país. Duas posições sobressaíam nesse debate. A posição desenvolvimentista, sintetizada por Celso Furtado ou pela Escola Cepalina e incorporada ao Plano Trienal 1963-1965, sustentava que a oferta de alimentos e matérias-primas rurais, não podendo fazer frente à crescente demanda urbano-industrial, acabaria por gerar uma crise de abastecimento e pressão inflacionária. Seria, pois, necessário, promover mudanças na malha fundiária, com a reforma agrária, e nas relações de trabalho no campo, com a formalização dos trabalhadores, para superar os limites ao desenvolvimento impostos pelo binômio latifúndio-monocultura de exploração. A posição funcionalista defendida, entre outros, por Delfim Neto, apontava em repúdio a essa tese que o produto agrícola crescia a taxas adequadas ao aumento do produto industrial e era capaz de responder às pressões da demanda. Era vez de propor a questão agrária em termos sociais e fundiários, tal visão postulava tão-só a existência de uma questão agrícola em termos econômicos. A estrutura fundiária não poderia ser considerada ineficiente, exceto se, de fato, impedisse a agricultura de atender às funções que lhe eram assinaladas no projeto de desenvolvimento: liberar mão de obra e suprir matérias-primas à indústria, e gerar oferta suficiente de alimentos para a cidade e saldos comerciais para compensar as importações. (FERREIRA et al, 2015, p.356).

Parece-nos mais apropriada a posição defendida pelo cepalino Celso Furtado, contudo as duas teorias foram adotadas pelo Estatuto da Terra, pois “agricultura teria, por certo, desempenho aquém do necessário para servir à indústria e ampliar o comércio exterior,



e registrava, em virtude da disponibilidade de terras gerada pela contínua expansão da fronteira agrícola, baixo grau de incorporação tecnológica.” (FERREIRA et al, 2015, p.357).

Era necessário fazer uma intervenção na estrutura fundiária, em que pese a ampla maioria posicionar-se contra, especialmente porque liderava a opinião pública uma burguesia agrária e arcaica, divulgando a falsa ideia de que se implantaria uma regime socialista.

José Afonso da Silva ataca com veemência esse pensamento arcaico, destacando que “é necessário desmistificar a falácia dos terratenentes que, desejando manter a estrutura agrária injusta vigente, tentam impingir a falsa concepção de que se trata de socialização ou comunicação.” (SILVA, José Afonso, 2008, p.822).

A concentração é um mal e precisa ser atacado, como já dito anteriormente, não atende nem mesmo ao sistema capitalista, que sempre objetiva mais produção para um mercado consumidor crescente.

4. REFORMA AGRÁRIA, DIFICULDADES E TITULAÇÃO APLICADA ATÉ ENTÃO

Partindo da realidade de que há concentração de terra é imperiosa a intervenção do Estado na propriedade particular, sem alterar o modo de produção, buscando minimizar os impactos danosos da concentração, experimentada desde a colonização portuguesa, até os dias atuais. Sustenta o constitucionalista José Afonso da Silva:

Reforma agrária é programa de governo, plano de atuação estatal, mediante intervenção do Estado na economia agrícola, não para destruir o modo de produção existente, mas apenas para promover a repartição da propriedade e da renda fundiária. Ao contrario, a concepção de reforma agrária, que se tem postulado no Brasil, até pelas esquerdas, e a Constituição consagrou (art.189), reforça o modo de produção capitalista, na medida em que se pleiteia a redistribuição da terra em favor de unidade de produção familiar, o que difunde e consolida a propriedade agrária e cria resistências a uma transformação de tipo socialista. (SILVA, José Afonso, 2008, p. 821).

Já a partir da Carta Política de 1988, os Governos Federais sempre enveredaram por uma atuação, da Reforma Agrária, imediata e localizada, de forma que é possível afirmar diversas incongruências ou problemas na sua execução. Os projetos de assentamentos, criados logo após a desapropriação, apresentam diversos problemas ou dificuldades, ainda a ensejar a atuação de uma política pública concentrada e coordenada para atingir o fim – equilíbrio na ordem econômica e financeira -, conforme os ditames da justiça social.

Alerta Bernardo Mançano:



A política agrária colocada pelo atual governo, na realização de seu projeto de reforma agrária, dá continuidade aos princípios do modelo de desenvolvimento da agricultura implantado pelos governos militares. Essa posição linear e economicista não reconhece a importância e o potencial da pequena agricultura no processo de produção agrícola. A agricultura familiar ainda é vista como atrasada, enquanto o único modelo viável é a agricultura capitalista. (MANÇANO, 2000, p.46).

Em que pese a previsão da titulação dos beneficiários da reforma agrária, os governos anteriores nunca ameaçaram a titulação, haja vista a consciência da falta de condição de vida própria dos assentamentos criados, bem como pela resistência dos movimentos sociais.

Releva salientar que a Confederação Nacional da Agricultura, organização que representa ideologicamente os anseios do agronegócio, tem discutido, permanentemente, a consolidação dos projetos de assentamentos e a consequente titulação dos beneficiários da reforma agrária. A consolidação basicamente implica em reconhecer a condição de independência do assentamento, de forma que passará a existir sem assistência do Estado, que se dá através do Inca.

A prática comum até então – antes da edição da Lei 13.001/2014 - era o simples Contrato de Concessão de Uso – CCU, com o qual o beneficiário era informado de direitos e deveres, com prazo de 10 anos para negociabilidade, contudo, nunca foi-lhe dado ênfase quanto a possibilidade de titulação definitiva, não era essa a política adotada pelos Governos, até então.

Eis os comentários de Paula Fonseca:

O Inca, ao tomar posse de determinado imóvel rural, seja através de imissão provisória na posse ou mediante aquisição, nos moldes do Decreto nº 433/92, alterado pelo Decreto nº 2.614/98, inicia, de imediato, os procedimentos técnicos necessários à criação do respectivo projeto de assentamento. Na maioria das vezes, o Inca sequer possui o domínio do imóvel, mas apenas a posse provisória, razão pela qual, em casos assim, o instrumento utilizado pela autarquia para ceder a posse da área aos beneficiários da reforma agrária, garantindo-lhes o acesso à terra e a outros benefícios, é o Contrato de Concessão de Uso - CCU.

Em decorrência de seu caráter provisório, o CCU não materializa instrumento hábil para efetivar a transmissão de domínio, mas, como dito, apenas da posse. A transferência dominial de imóvel da reforma agrária ao beneficiário, em caráter definitivo, pressupõe outro instrumento, denominado Título de Domínio - TD, cujo pressuposto principal é já ter sido efetivada a necessária transcrição do imóvel rural em nome da autarquia agrária. Em outras palavras, quando o Inca possui apenas a posse, por certo, que somente esta poderá ser transferida a terceiro, o que ocorre através do CCU; por outro lado, ostentando o Inca a condição de proprietário do imóvel rural, poderá transferir o domínio ao parceleiro, fato este que se materializa através do TD. Esse título, ao contrário do Contrato de Concessão de Uso, possui força de escritura pública, a teor do disposto no art. 7º do Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, revelando-se

instrumento hábil à transferência de domínio, desde que as obrigações expressamente impostas ao beneficiário sejam por este cumpridas, de forma cumulativa. Essas imposições são juridicamente denominadas de *cláusulas resolutivas*, entre as quais destaca-se o prazo de inalienabilidade de dez anos, que começará a contar da data de celebração do CCU, ou, quando inexistente, da data de emissão do título outorgado ou do registro do mesmo, conforme disposto em cláusula constante do aludido documento, à época de sua emissão. (FONSECA, 2011, p. 181-182).

Nessa perspectiva é que se resente de um programa adequado de titulação, sem se verificar com antecedência e segurança a condição do beneficiário da reforma agrária, ou em outros termos, se apto a conviver com a dominialidade definitiva do seu lote.

Ao modelo de reforma agrária há críticas fervorosas, do quais extraímos a posição de Plínio de Arruda Sampaio Júnior:

Herança não resolvida da economia colonial, tal padrão de organização da agricultura tem revelado surpreendente capacidade de resistir à força do tempo e de opor-se a qualquer iniciativa de democratização do mundo rural. A estabilidade da estrutura fundiária na história brasileira – expressa na inabalável rigidez do índice de Gini – deixa patente a perfeita simbiose entre modernização técnica e latifúndio. A baixa renda do trabalho no campo evidencia a estreita correlação entre agronegócio e superexploração. O fato fica evidente quando se constata que atualmente a renda média dos trabalhadores rurais pobres é aproximadamente 80% do salário mínimo e que a renda média dos trabalhadores rurais não pobres é 40% inferior ao rendimento médio nacional. (SAMPAIO JUNIOR, 2012, p. 1-2).

É indiscutivelmente um quadro inacabado, posto que distante de uma realidade equilibrada, nos termos do referido art. 184 da Constituição Federal, pois além da concentração da terra, inclusive em nome do Estado, onde foi implantada a política de reforma agrária ainda há vários problemas a serem resolvidos, especialmente a fragilidade econômica e social dos beneficiários, decorrente da falta de investimento na agricultura familiar.

Em recente pesquisa divulgada, o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, constata ainda concentração da terra e por conseguinte a falência da reforma agrária. A falência aqui retratada não é aquela dos que se opõem à sua existência, ou seja, de que não é necessária a reforma agrária, mas a falência pelo ineficiência dos planos sem execução adequada ou inacabados.

Vejamos as críticas:

A despeito dos esforços que, sobretudo os últimos trinta anos, permitiram ao Estado assentar mais de 1 milhão de famílias em cerca de 9 mil projetos, o Brasil segue sendo talvez o único país no mundo que mantém um programa de reforma agrária há cinquenta anos sem ter concluído. Os números relativos à concentração fundiária na década de 1960 e na década de 2000



não poderiam oferecer imagem mais desapontadora do resultado das ações empreendidas nesses cinquenta anos de Estatuto da Terra. Em 1960, os estabelecimentos agropecuários de mais de 1 mil hectares correspondiam a apenas 0,97% do número total e concentravam 44,15% da área, dominando uma estrutura de distribuição da propriedade da terra cujo índice de Gini chegava a 0,84; em 2006, os estabelecimentos com mais de 1 mil hectares somavam 0,92% do total e concentravam 45% da área, e a desigualdade da distribuição se expressa em um índice de Gini de 0,85. Os dados mostram que o campo brasileiro, cujos atuais indicadores socioeconômicos – de pobreza, analfabetismo, acesso a serviços etc. – são acentuadamente mais baixos que os da média nacional, é também lugar de uma estarrecedora iniquidade quanto ao acesso à terra e, portanto, quanto às condições de moradia e trabalho da população que nele vive. (FERREIRA et al, 2015, p.362).

Concentração e ineficiência na efetivação da reforma agrária demonstram a necessidade da intervenção, ou da continuidade da intervenção do Estado, pois as relações sociais ainda estão distante do ideal, haja vista a extensão da pobreza e inacessibilidade de alguns dos principais itens da dignidade humana, como moradia e alimentação.

5. A LEI 13.001/2014 E SEU PRINCIPAL DIRECIONAMENTO

O caminho trilhado até aqui prestigiou: a conceituação sobre renda da terra; o problema da concentração de terra no Brasil, a necessidade de reforma agrária, e as críticas ao modelo até agora implantado, sob o texto constitucional que optou por um modelo de Estado regulador.

Todo esse esforço anterior foi para municiar quanto ao problema da ocupação do Brasil e a concentração da terra, de forma que se possa entender os riscos da já referida titulação maciça.

Com relação à lei, preliminarmente já é possível afirmar a constitucionalidade ou normalidade da referida lei, inclusive, ademais, como referido anteriormente, a própria Carta Política de 1988 já contemplava a titulação dos beneficiários da reforma agrária.

Em síntese a lei contempla três tipos de titulação, quais sejam: TD – Título Definitivo, cuja dominialidade é transferido ao assentado, imputando-lhe a inalienabilidade pelo prazo de 10 anos, como condição resolutiva; o CCU – Contrato de Concessão de Uso, é, como a própria denominação já diz, contrato utilizado pelo Incra, que visa assegurar a posse do beneficiário e sua inserção nas políticas da reforma agrária. É um título precário, pois não transfere a dominialidade, mas antecede a possibilidade na titularidade definitiva ou no CDRU. Por fim o CDRU – Concessão de Direito Real de Uso, que mantém a dominialidade

indireta do Estado, através do Incra, que o representa (Estado) no processo de desapropriação, e, neste caso concede o direito de usufruto pleno ao beneficiário, cuja modalidade será obrigatório para os assentamentos ambientalmente diferenciados.

Releva salientar que ao beneficiário é permitido optar entre o TD – Título Definitivo e o CDRU – Concessão de Direito Real de Uso.

O artigo 2º da lei já direciona a transferência, via titulação ao beneficiário, especialmente por operar a gratuidade das áreas até 1 Módulo Fiscal, situação de que trata a ampla maioria dos lotes de reforma agrária. Em outros termos, o beneficiário que optar pela TD, terá a gratuidade de tal transferência. Por via de consequência, quem optar pelo CDRU, cuja dominialidade ficará reservada ao Estado, pagará por tal título.

Também há que se verificar que, no caso da Titulação Definitiva – TD, o beneficiário, atingida a condição resolutiva de 10 anos, poderá transferir para terceiros, além da sucessão universal aos herdeiros, no caso de morte do titular. No caso da CDRU só poderá haver sucessão universal, pós morte, o que vincula tal área à política de reforma agrária, “fica claro que, para efeitos de sucessão e fracionamento das áreas, a opção pelo TD se propõe mais uma vez ao beneficiário como uma vantagem: em caso de desacordo na família, a venda do lote e a consequente conversão do patrimônio em valor monetário facilitariam sua partilha entre os descendentes, determinando-os a abandonar não apenas a terra familiar, mas o campo” (FERREIRA et al, 2015, p.381).

Por outro lado, no caso do CDRU, haverá a sucessão universal, contudo, não poderá alienar o direito de uso, que a rigor compete a quem detém o domínio real da área. Não fica difícil verificar que a grande maioria optará pelo Título Definitivo, que além de gratuito proporcionará a alienação *inter vivos*.

É comum entre os assentados a valorização da titulação definitiva justamente porque vinculam a possibilidade de amplo e irrestrito poder sobre o lote do assentamento, naquela visão civilista da proteção absoluta ao direito de propriedade.

Já os movimentos sociais se opõem à titulação definitiva, pois os mesmos detêm uma visão ampliada dos assentamentos e suas respectivas dificuldades, a ensejar, então o atendimento do Estado quanto às políticas públicas necessárias ao desenvolvimento.

A situação a que se opõe é pelas condições econômicas desses beneficiários, que não tiveram a implementação plena das políticas para que possa produzir, dentro de seus limites e condições.

Novamente nos valem das análises do IPEA, que assim constatou:



Em linhas gerais, os dispositivos legais que regem a política de regularização autorizam a outorga do título sobre terra pública em favor do produtor que resida e trabalhe no lote e não detenha outros imóveis; aos assentados, legislação já estatui condições para que eles, mediante quitação do valor da terra, com prazo de carência fixado em dez anos, baixas alíquotas de juros e longo parcelamento, possam adquirir a titularidade de seu lote. A diferença específica da política proposta na Lei nº 13.001 está no lançamento, por ela, das bases para um processo massivo de titulação, ou de transferência a domínio privado das terras da reforma agrária. A tornar-se hegemônica como política fundiária para os assentados, a titulação pode implicar a perda de controle público sobre as terras hoje registradas em nome da União e que, como tais, constituem a base a partir da qual o Estado pode empreender ações redistributivas do patrimônio fundiário do país. (FERREIRA et al, 2015, p.356)

Pelo projeto a propriedade privada da terra, sem as mediações do poder público, passar a reger as possibilidades autônomas de reprodução social de um segmento do campesino diferenciado pelas suas inegáveis fragilidades econômicas e políticas. E isto, num ambiente de adversidades extremas de mercado cuja estruturação e comportamento refletem os interesses dos capitais que controlam o agronegócio.

6. CONCLUSÃO

A titulação maciça dos beneficiários da reforma agrária, nesse quadro de instabilidade fará sair do patrimônio público, segundo Ferreira et al (2015, p. 383) mais de 46 milhões hectares da terra, para o patrimônio privado dos beneficiários da reforma agrária, que por sua vez, passam por fragilidade econômica e social, ante, inclusive, a falta ou habitualidade de diversas políticas públicas, como assistência técnica, por exemplo, o que significa “53% de toda a terra obtida ao longo da história da reforma agrária” (FERREIRA et al, 2015, p.383).

O aquecimento do mercado ensejará a transferência ou movimento dessas terras, que inclusive poderão ser reconcentradas, ou em outros termos, conforme estudos do Ipea:

Em um contexto de altas sucessivas dos preços da terra, a titulação de domínio abre, sobre terras que eram públicas, a possibilidade de venda generalizada de lotes, especialmente tendo em conta as difíceis condições de subsistência das famílias nos assentamentos em razão da assistência, muitas vezes precária e intempestiva, que lhes é prestada pelo Estado. (FERREIRA et al, 2015, p. 376).

Sobre o assunto, assim assevera Plínio Sampaio Junior:

Do ponto de vista social e político, dupla articulação é condicionada pela perpetuação de um regime de classe típico de sociedades baseadas na



segregação social. Tal estrutura social compromete a formação de um padrão de luta de classes compatível com a busca da solidariedade orgânica entre as classes sociais como racionalidade substantiva a orientar a ação do Estado. O brutal desequilíbrio na correlação de forças permite que a burguesia solape sistematicamente a emergência do povo como sujeito histórico. Com dificuldade para sair da estaca zero e constituir-se como classe autônoma, o operariado fica sujeito ao arbítrio indiscriminado da burguesia. Atuando como uma força monolítica, a burguesia monopoliza o circuito político e fecha o espaço para mudanças que possam comprometer seu absoluto domínio da sociedade. Impotente para enfrentar econômica e politicamente o imperialismo, as burguesias dependentes sobrevivem a custas da superexploração do trabalho. Seu verdadeiro capital reside na capacidade quase que ilimitada de manipular as condições sociais e ambientais internas. Sem espaço para ceder, o padrão de dominação burguês torna-se ultraconservador. As condições históricas muito particulares do capitalismo dependente geram uma burguesia intrinsecamente anti-social, antinacional e antidemocrática. (SAMPAIO JR., 2012, p.6)

O que se pretende não é a eternização de tais terras sob o patrimônio público ou a eternização da condição de beneficiário da reforma agrária, mas nesse momento há necessidade do Estado como mediador, o Estado como ente capaz de garantir o equilíbrio das relações sociais e econômicas.

José Afonso da Silva aponta:

A participação do Estado na economia será uma necessidade, enquanto, no sistema capitalista, se busque condicionar a ordem econômica ao cumprimento de seu fim de assegurar existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social e por imperativo de segurança nacional. (SILVA, José Afonso da, 2008, p. 801).

A partir das condições ruins das áreas de reforma agrária, ou, mais especificamente, nos projetos de assentamentos, criados, na sua grande maioria, em imóveis rurais desapropriados, aliadas aos altos preços de terra, especialmente pelos investimentos do agronegócio, é possível concluir que titulação abrirá uma perigosa possibilidade de transferência dos beneficiários da reforma agrária para terceiros, que inclusive poderá reconcentrar tais áreas, fixando-nos num indesejável círculo vicioso. É imprescindível, neste momento, se manter o controle do Estado sobre as mesmas.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Ruvim Santos Leão de; FRANCO, Denize de Azevedo; Lopes, Oscar Guilherme Pahl Campos. **História das Sociedades**. Rio de Janeiro: Livro Técnico S/A, 1986.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2014.



- BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2007.
- CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Círculo do Livro, 1994.
- COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (org). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- CORASSIN, Maria Luiza. **A reforma agrária na Roma antiga**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988
- FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. O MST no contexto da formação camponesa no Brasil. In: STROZAKE, Juvelino José (org). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- FERNANDES, Gonçalves Fernandes. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Jus Podivm, 2014.
- FERREIRA, Brancolina et al. Desenvolvimento Rural. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2015.
- LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000 (Coleção Clássicos do Direito).
- MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.
- MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1988
- MELO, Tarso de Melo. **Direito e ideologia: um estudo a partir da função social da propriedade rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- OLIVEIRA, Ariosvaldo Umbelino de. **Modo Capitalista de Produção e Agricultura**. São Paulo: Ática, 1987
- RIBEIRO, Darcy. **O processo civilizatório**. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.
- RIBEIRO, Juliana de Oliveira Xavier. **Direito Notarial e Registral**. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2008.
- ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de direito agrário constitucional**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2010.



SALINAS, Samuel Sérgio. **Do feudalismo ao capitalismo: transições**. São Paulo: Atual Editora, 1988.

SAMPAIO JUNIOR, Plínio de Arruda. **Notas críticas sobre a atualidade e os desafios da questão agrária**. Disponível em <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hoyos/11Sampaio.pdf>>. Acesso em 21 ago. 2015

SANTOS, Gilda Diniz dos. Uma contribuição para execução da regularização das terras de comunidades remanescentes de quilombos. **Revista de Direito Agrário**, Brasília, DF, ano 20, nº 20, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SEBASTIÃO, Pedro. **A caminho da reforma agrária**. Acampamento Gualter: roça boa, vida nova. São Cristóvão: NPGeo/UFS, 2003, dissertação de mestrado em Geografia.

SILVA, José Francisco Graziano da. **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Editora Hucite, 1978

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SMITH, Roberto. **Propriedade da terra & transição**. São Paulo: Brasiliense, 1990. STRECK,

Lenio. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. A Constituição e o constituir da sociedade: a função social da propriedade (e do direito) – um acórdão garantista. In: STROZAKE, Juvelino José (org). **Questões agrárias: julgados comentados e pareceres**. São Paulo: Editora Método, 2002.