

# A REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

*Luiz Ernani Bonesso de Araújo\**

*A partir da Constituição Federal de 1988, o instituto da reforma agrária ganhou status constitucional, já que a ele foi dedicado um capítulo específico (artigos 184 e seguintes). Isso se deve à importância que a luta pela terra vem ganhando nos últimos anos. Movimentos populares, como o dos sem-terra (MST), ocupam a mídia constantemente, obrigando o Estado a tomar medidas urgentes para atender às demandas, neutralizar confrontos por vezes violentos e buscar soluções definitivas para a questão. Daí a necessidade de se compreender os instrumentos jurídicos referentes à reforma da atual estrutura fundiária brasileira, tida como injusta.*

---

\* Professor do Curso de Direito do Centro Universitário Franciscano e da Universidade Federal de Santa Maria. Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz (RS).

## Introdução

Numa visão preliminar, reforma agrária é um ato do poder público que visa a modificar uma estrutura vigente em um determinado espaço territorial, na qual camponeses não-proprietários exigem do Estado o acesso à terra. Dessa forma temos um conflito em que se opõem duas forças contrárias: grandes proprietários e trabalhadores rurais. E o que está em jogo é o acesso desses trabalhadores à terra, só possível na medida em que se modifica a estrutura fundiária, com objetivo distributivo, isto é, a mudança do estado agrário vigente.

Mesmo sabendo em que base se dá esse processo, é de se perguntar se existe um modelo que sirva para todos os casos de reforma agrária. Para José Gomes da Silva, reforma agrária é “o processo amplo, imediato e drástico de redistribuição de direitos sobre a propriedade privada da terra agrícola, promovido pelo Governo, com a ativa participação dos próprios camponeses e objetivando sua promoção humana, social, econômica e política.”<sup>1</sup>

Para alguns autores, como Alonso Garcia, se deve abandonar a idéia de que existe um único modelo de reforma agrária com caráter de validade universal. A prática histórica tanto na América Latina, como em outros lugares do mundo, mostra a diversidade de tipos históricos de reforma agrária, que variam conforme o contexto econômico e social em que se dá a sua realização.<sup>2</sup> Ou seja, é uma experiência singular de cada sociedade, onde cada tipo histórico se dá dentro de um contexto específico, no qual forças sociais se organizam para transformarem as relações de uma determinada estrutura fundiária.<sup>3</sup>

Examinando o Estatuto da Terra, vê-se definido o que seja reforma agrária através de seu art. 1º, § 1º: “Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visam a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.”

Aqui a redistribuição se dá a partir da modificação do regime de posse e uso que, antes de colocar o direito individual como o preponderante, submete-o a princípios maiores, ou seja, aos ditames da justiça social e do desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> SILVA, José Gomes da. *A Reforma Agrária no Brasil* in ALVARENGA, Octavio Mello. *Direito Agrário e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

<sup>2</sup> GARCIA, Anlonso. *Modelos Operacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en America Latina* San José, Costa Rica: Editorial IICA, 1985, p.70.

<sup>3</sup> *Idem*, p. 71.

Assim, os problemas sociais decorrentes da má distribuição da malha fundiária, obriga o Estado a intervir no setor, tentando corrigir esta situação. Para tanto, deve fazer uso do instituto da reforma agrária. Agora, tal intervenção, conforme esboçado no Estatuto da Terra e demais legislações, visa apenas uma correção ou, apenas uma melhoria na distribuição, pois não há na lei brasileira uma previsão de mudanças profundas, o que implicaria uma postura política ligada à idéia de se construir uma outra sociedade brasileira, diferenciada daquela que temos até o presente momento.

Na história latino-americana, México, Cuba e Nicarágua, são exemplos na qual a bandeira da reforma agrária serviu de pano de fundo para o rompimento social e político do país. No máximo, o que se propõe a alcançar no solo pátrio, é a modernização da agricultura brasileira.

### **A Reforma Agrária nas Constituições Brasileiras**

Em termos constitucionais, o instituto da reforma agrária teve tratamento mais específico a partir da C. F. de 1967, sendo que as anteriores foram omissas. Com a Emenda Constitucional nº 10, de dez ( 10 ) de dezembro de 1964, em seu Art. 5º, passa a ser da União a competência para legislar sobre o direito agrário. Essa mesma disposição é retomada na Constituição de 1967, em seu Art. 8º, inciso XVII.

Assim se expressava a Constituição de 1967, em seu Art. 161:

A União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, resgatáveis no prazo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento até cinquenta por cento do imposto territorial e como pagamento do preço de terras públicas.

A ênfase maior à reforma agrária é dada pela Constituição de 1988, em seu Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira, mais precisamente no Capítulo III, que trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Assim ela se expressa no *caput* do 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.

Primeiramente, observa-se que compete à União e, tão somente a ela, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Hoje há uma tentativa do governo federal em partilhar esse processo com os Estados. Ademais, no *caput* deste artigo, está o ponto central do direito agrário ora vigente no Brasil: a desapropriação só incidirá sobre as propriedades que não estejam cumprindo com a sua função social. O que, em outras palavras, significa que a propriedade rural que não cumpra com a função social está a descoberto, isto é, ao proprietário não é dado se socorrer do princípio da garantia do direito de propriedade estabelecido pelo Art. 5º, XXII, por não ser este um direito absoluto, já que está diretamente vinculado à qualificação dada, também, pelo mesmo Art. 5º, inciso XXIII, que dispõe que “a propriedade atenderá a sua função social”.

Observa-se que o art. 186 da C.F. exige que a propriedade rural cumpra esse desiderato:

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.

Portanto, o Estado pode intervir na propriedade rural que não esteja cumprindo com a função social, a qualquer tempo, desde que movido pelo interesse social. Mas, é importante ressaltar que existem exceções, consoante o Art. 185 da C.F.: “São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva.”

No caso das pequenas e médias propriedades, não é recomendável mexer em uma estrutura de distribuição que, mesmo apresentando insuficiências econômicas, ainda resguardam uma conveniência social, pois a preocupação é atender a grande massa não detentora de nenhuma fração de terra. Já quanto à propriedade produtiva, como o interesse maior é a produção, nada mais correto desonerá-la dessa possibilidade.

Fica evidenciado que a qualificação de propriedade produtiva, somada ao cumprimento da função social, são determinantes quanto à garantia da não-intervenção estatal. Ao inverso, ela poderá ocorrer, dependendo apenas do interesse governamental em fazê-lo.

A desapropriação para fins de reforma agrária só pode ser motivada pelo interesse social, entendendo-se este como sendo o interesse de terceiros,

no caso, a comunidade, isto é, a ordem econômica deixa de estar sob a égide do individualismo e passa a ter um destino social, devendo trazer benefícios a todos.

### **A Reforma Agrária na Legislação Infraconstitucional**

Após a Constituição de 1988, a desapropriação para fins de reforma agrária recebe tratamento específico pela legislação comum, agora objeto de análise. Começando pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que vem dispor sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, em conformidade com o previsto no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Toda propriedade rural que não cumprir a função social prevista no Art. 9º da Lei 8.629 é passível de desapropriação (Art. 2º), competindo à União o exercício desapropriatório (§ 1º), através de órgão federal competente. Para levar a efeito a desapropriação, é necessário um prévio decreto do Presidente da República, declarando o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária (Art. 5º, § 2º).

E o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) o órgão federal responsável para executar a reforma agrária, o qual está autorizado a ingressar no imóvel de propriedade particular para levantamentos de dados e informações, com prévia notificação (§ 2º). É através desse exame preliminar, verificando o nível de produção exercitado na propriedade, que se determinará quais serão passíveis de desapropriação, levando em conta as exceções a pequena e média propriedade e a propriedade produtiva.

Quanto à indenização, a terra nua terá uma prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária (Art. 5º), enquanto que as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro (§ 1º). Essa indenização quase sempre será objeto de questionamento, em função de o proprietário entender que o valor arbitrado é inferior àquele que pressuponha valer. Mas é através de uma ampla pesquisa, inclusive mercadológica, que o INCRA deve estabelecer o valor da propriedade. Se houver um arbitramento em valores bem abaixo do mercado, o proprietário pode questioná-lo no andamento da ação desapropriatória. Em casos de valores abusivamente acima do mercado, está-se diante de um crime de corrupção, em face de vantagens pecuniárias dadas ao funcionário para obter benefícios, fazendo-se necessária a intervenção do Ministério Público para apuração de responsabilidades.

Após efetuada a desapropriação, o INCRA terá um prazo máximo de 3 (três) anos, contados da data de registro do título translativo de domínio, para destinar a respectiva área aos beneficiários da reforma agrária, admitindo-se, para tanto, formas de exploração individual, condominial, cooperativa, associativa ou mista (Art. 16).

A Lei complementar nº 76 de 6 de julho de 1993, dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para as desapropriações de imóveis rurais para fins de reforma agrária. Ao optar pelo rito sumaríssimo (art. 1º da Lei Complementar nº 76), o legislador demonstra preocupação com a celeridade do ato expropriatório, ao mesmo tempo, de modo a evitar uma prolongada demanda judicial.

Determina ainda a Lei Complementar nº 76, que seja a ação de desapropriação processada e julgada por juiz federal (§ 1º), precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária (Art. 2º).

Após a publicação do decreto declaratório, a ação de desapropriação deverá ser proposta no prazo de dois anos (Art. 3º), devendo constar na petição inicial (art. 5º), entre outros, o texto declaratório de interesse social (I), o laudo contendo a descrição do imóvel, a relação de benfeitorias e os valores da terra nua e das benfeitorias indenizáveis que comporão a oferta do preço (IV).

Vê-se nesse Artigo 5º que, para ser o imóvel rural declarado de interesse social para fins de reforma agrária, deve passar por um processo de vistoria e avaliação, cujo laudo deve conter uma descrição detalhada, com todas as características do imóvel, o presumível preço, de modo a permitir que o Juiz tenha diante de si as informações necessárias para o despacho da petição inicial.

Em conformidade com o Art. 6º dessa mesma Lei, o juiz deve despachar a petição inicial, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, quando autorizará o depósito judicial correspondente ao preço oferecido (I), mandará citar o expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser (II) e, por fim, expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros (III).

Após efetuado o depósito do valor do preço oferecido, o autor será admitido na posse do imóvel (Art. 6º, § 1º). Já a citação do expropriando será feita na pessoa do proprietário do bem, ou de seu representante legal, obedecido o disposto no Art. 12 do Código de Processo Civil (Art. 7º).

Dispõe ainda o Art. 9º desta lei que a contestação deve ser oferecida no prazo de 15 (quinze) dias e versará matéria de interesse da defesa, mas, em relação ao ato expropriatório, é excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado, restando discutir, então, o preço ou a condição de propriedade produtiva. Como a norma constitucional impede a desapropriação da propriedade produtiva (Art. 185, II C. F.) e, ainda, o procedimento do INCRA deve ser precedido de uma avaliação rigorosa sobre a propriedade, resta, a princípio, discutir somente o preço.

Agora, a realidade processual das desapropriações de imóvel rural para fins de reforma agrária tem sido outra. Na sua maioria são interpostos

recursos por parte dos proprietários, seja através de mandado de segurança ou ação cautelar, questionando a qualificação de “improdutiva” dada ao imóvel pelo INCRA.

Da sentença que fixar o preço, caberá apelação com efeito simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado e, quando for pelo expropriante, nos dois efeitos (Art. 13). Sendo que esse valor deve ser depositado em dinheiro para as benfeitorias úteis e necessárias e, em Títulos da Dívida Agrária para a terra nua (Art.14).

Em 23 de dezembro de 1996, é promulgada a Lei Complementar nº 88, que altera a redação dos arts. 5º, 6º, 10 e 17 da Lei Complementar nº 76. Na petição inicial (art. 5º) deverá constar o comprovante do lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua (V), bem como o comprovante do depósito em banco oficial, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias. Modificações maiores foram dadas ao art. 6º, onde se

I - mandará imitar o autor na posse do imóvel; II - determinará a citação do expropriado para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser, e §3º No curso da ação poderá o Juiz designar, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, audiência de conciliação, que será realizada nos dez primeiros dias a contar da citação, e na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público. As partes ou seus representantes legais serão intimadas via postal.

Na própria audiência o juiz ouvirá as partes e o Ministério Público, propondo a conciliação (§4º). Havendo (§5º), lavrar-se-á o respectivo termo, que será assinado pelas partes e pelo Ministério Público.

Observa-se a intenção do legislador em determinar a imediata emissão de posse (I), bem como de propor uma audiência de conciliação ( 3º ) para facilitar o andamento do ato expropriatório através de um entendimento entre as partes pela via do acordo.

Quais os objetivos dessas modificações introduzidas pela Lei Complementar nº 86? Como a grande crítica que se fez na época, era quanto à morosidade no processo de desapropriação, com essas modificações, buscou-se dar mais funcionalidade e rapidez aos processos desapropriatórios, facilitando, assim, o andamento da reforma agrária.

Quanto aos beneficiários, com a desapropriação, será feita a distribuição das glebas, conforme preceitua o Art. 189 da C. F.:

*Art. 189.* 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.

*Parágrafo Único.* O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Ao instituir um prazo mínimo de dez anos, tenta-se evitar que a distribuição de lotes se torne mais um produto para ser comercializado, restando à família do assentado cumprir com o seu compromisso de produzir.

Outro ponto importante é a concessão do título de domínio tanto para o homem como para a mulher, o que significa, antes de mais nada, proteção à família camponesa, sendo irrelevante quem esteja a sua frente.

Observa-se que, na ordem preferencial para distribuição dos imóveis (art. 19 da Lei nº. 8.629), há uma escala que começa priorizando aquele que é o detentor original, ao qual caberá uma gleba, desde que não possua outra, ficando-lhe assegurada a sede do imóvel. Depois os beneficiários são aqueles que já trabalham no imóvel desapropriado e, só então, a lei atingirá os posseiros, os assalariados, parceiros e arrendatários de outros imóveis, que, a princípio, devam estar localizados na região.

Tendo em vista a presença do Movimento dos Sem-Terra (MST) em várias regiões do País, pressionando o governo a fazer desapropriações, o INCRA, na maioria dos casos, tem organizado listas de assentamento levando em conta os acampamentos montados ao longo das estradas.

## **Conclusão**

Não resta dúvida de que a questão agrária teve um avanço significativo em termos legais com a Constituição Federal de 1988. Como dispositivo constitucional, o instituto da reforma agrária se torna um importante instrumento para significativas mudanças na estrutura fundiária. A legislação complementar, com a Lei 8.629 e a Lei Complementar nº 76, também se encaminha no sentido de disponibilizar ao poder público ferramentas aptas para atender o tão reclamado direito à terra.

Quanto à efetivação dessa legislação, observa-se que tanto o INCRA como o MST têm posições antagônicas. Enquanto um defende um expressivo número em termos de desapropriação para fins de reforma agrária, o outro assevera a falta de uma política agrária que modifique a atual e injusta estrutura fundiária.

Independentemente desse confronto, o certo é que a reforma agrária no Brasil ainda caminha tímidamente, havendo apenas a aplicação de planos poucos audaciosos, mais pela pressão do movimento dos sem-terra do que propriamente pelo interesse governamental. Isto é, a par de uma legislação avançada, ainda não podemos afirmar que a reforma agrária seja uma realidade no Brasil.