



A REFORMA AGRÁRIA COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA NA PÓS MODERNIDADE

Horácio Lobato Neto¹

Resumo: Investiga a reforma agrária como um instrumento de realização da cidadania no mundo pós moderno, sobretudo em razão de sua fundamentalidade, da função social da propriedade e dos meios dispostos na legislação para a sua implementação, notadamente a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica e legislativa. A importância do artigo está na análise sobre a concepção de cidadania e de reforma agrária. Ao final, concluiu-se que a reforma agrária pode ser encarada como um instrumento de realização da cidadania do trabalhador e da trabalhadora rural.

Palavras chave: Cidadania. Pós-modernidade. Reforma agrária. Função social da propriedade.

AGRARIAN REFORM AS AN INSTRUMENT FOR EFFECTUATION OF CITIZENSHIP IN POST MODERNITY

Abstract: It investigates agrarian reform as an instrument for the realization of citizenship in the post-modern world, mainly because of its fundamentality, the social function of property and the means provided in the legislation for its implementation, notably the expropriation for social interest for purposes of agrarian reform. . The adopted methodology was the bibliographic and legislative research. The article's importance lies in the analysis of the concept of citizenship and land reform. In the end, it was concluded that agrarian reform can be seen as an instrument for realizing the citizenship of the rural worker.

Key word: Citizenship; postmodernity; land reform; social function of property.

1. INTRODUÇÃO

Considerando a desordem fundiária brasileira, a concentração de grandes áreas de terra nas mãos de poucos, a violência no campo, o processo de grilagem² e o desmatamento de grandes áreas verdes³, verifica-se, de forma cada vez mais clara, a necessidade de se levar a efeito o comando constitucional da reforma agrária, importante instrumento de combate a esses males (CARTER, 2010).

¹ Doutorando no Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Email: hlobatoneto@yahoo.com.br.

² Apropriação privada irregular ou ilegal de terras públicas.

³ O incremento de desmatamento apenas na Amazônia, segundo o Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), no ano de 2019, foi de 10.700 km². Acessível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments>



Paralelamente a essa necessidade, não se pode olvidar que vivemos numa era de transformações constantes e de incertezas, um período denominado por Bauman (1998, p. 30-32) de “pós-modernidade”. A globalização, compreendida, nas lições de Dias (2010, p. 21), como “um complexo processo de interconexão e interrelação entre Estado e sociedade, sob um novo marco econômico”, exige que se considere as modificações nos campos político, jurídico, ambiental, econômico e, especialmente, o novo sentido de tempo e espaço, bem como os efeitos que o modelo capitalista opera sobre o espaço e sobre as funções estatais, inclusive com o surgimento de novas ferramentas de resolução de conflitos e proteção dos direitos humanos (DIAS, 2014).

Nesse passo, problemas como a superurbanização, miséria, desemprego, exclusão social, dentre outros, são consequências nefastas da globalização e da lógica capitalista, que, impondo o avanço tecnológico no campo, com a robotização da agricultura, o fortalecimento de multinacionais do agronegócio, a dificuldade de acesso à terra, à educação, à moradia, acaba por expulsar para os centros urbanos um grande número de trabalhadores do campo, implicando na favelização das cidades (DIAS, 2014, p. 31 e 32).

Assim, o tema proposto para o presente trabalho é o de analisar em que medida a política de reforma agrária, com assento constitucional, favorece e possibilita ao camponês o exercício da cidadania numa era pós-moderna. Propõe-se, assim, o seguinte problema de pesquisa: a reforma agrária no Brasil, da maneira como está disposta sua disciplina constitucional e infraconstitucional, pode ser encarada como um instrumento de efetivação da cidadania?

A abordagem iniciará com o estudo, sucinto e sem nenhuma pretensão de esgotar o tema, a respeito da cidadania na pós modernidade. Na seção seguinte, será analisado o instituto da reforma agrária, sua previsão constitucional e legal, instrumentos de concretização e em que ou quais medidas esses instrumentos são capazes de realizar a cidadania. Na última parte, reservada às considerações finais, será tratado o resultado obtido com a pesquisa.

Além da reforma agrária, também serão abordadas noções de cidadania e de justiça social, função social da propriedade, desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e a extrafiscalidade do Imposto Territorial Rural (ITR).

A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica e legislativa.

Acredita-se que a importância deste artigo revela-se não apenas na apresentação de uma análise sobre a concepção de cidadania, mas também pelo fato de que discutirá, à luz do comando constitucional e das orientações infraconstitucionais, o tema da reforma agrária, que





é, por sua vez, na lição de Carter (2010, p. 46), um instrumento de redistribuição da riqueza e de afirmação da cidadania.

2. A CIDADANIA CAMPESSINA NO BRASIL

A cidadania, ao longo dos anos, não tem sido efetivada no Estado brasileiro e isso se deve, para alguns, por questões de estrutura política e social, já para outros, a inefetividade se deve ao aparecimento de novas formas de lutas e de reivindicações por novos direitos (MARQUES, 2013, p. 124).

A despeito das discussões acerca das razões da não efetivação do direito de cidadania, uma coisa é certa: a sua realização plena passa, inevitavelmente, pela justiça no campo e, conseqüentemente, pela correção das distorções que ainda hoje existem na estrutura fundiária brasileira, marcada pela grande concentração de terras (MARQUES, 2013, p. 124).

E a importância da justiça no campo para a implementação de uma cidadania verdadeira é potencializada ainda mais nesta era pós-moderna, onde o Estado tem a sua atribuição sobre o “controle do espaço, do sistema jurídico, de seus objetivos, funções e de suas possibilidades e impossibilidades para a realização da dignidade humana” colocada em xeque diante da força do capital, capaz de transformar, significativa e substancialmente, áreas urbanas e rurais (DIAS, 2014, p. 9).

Nesse particular, no Brasil é preciso pensar a cidadania e os direitos humanos a partir de uma ressignificação do direito de propriedade, considerando que ainda hoje vige uma tradição de um individualismo exagerado.

O acesso à terra deve compor o catálogo de direitos humanos, porquanto desse meio de produção (a terra) depende a garantia de outros direitos fundamentais, a exemplo do direito à alimentação e à moradia, todos consagrados no Texto Constitucional, artigo 6º.

Esse, aliás, é o ensinamento de Marques (2013, p. 132)

Destarte, se o espaço onde a pessoa acomoda o corpo, expande a personalidade, vive suas relações familiares e afetivas e tira o seu sustento, é a terra, não há como dissociar o direito de acesso ao imóvel rural da condição de cidadania.

A injustiça social no campo provoca o crescente e constante êxodo rural, causando hipertrofia dos centros urbanos, que passam a conviver com problemas de alto índice de desemprego, déficit habitacional e educacional, hospitais desestruturados e incapazes de



atender a demanda, saneamento básico precário, e muitas vezes inexistente, serviço de transporte público ineficiente e insegurança pública, comprometendo, pois, a dignidade humana. As cidades funcionam como verdadeiros “campos de refugiados” para aqueles que foram expulsos do meio rural (BAUMAN, 2009, p. 60).

Àqueles corajosos camponeses que permanecem no seu espaço de origem sobra a fome, a miséria, a violência, o desemprego e o estereótipo de “classe perigosa”, porque não são úteis e acabam condenados ao exílio social, figurando como *underclass*, que não se integram a qualquer categoria social legítima, considerando que não exercem nenhuma atividade reconhecida e não contribuem em nada para a vida social (BAUMAN, 2009).

Diante de tudo isso, o Estado precisa atuar para fins de proporcionar a reestruturação fundiária, promovendo a reforma agrária e a democratização do campo, combatendo a pobreza e a fome, proporcionando o desenvolvimento nacional e diminuindo as desigualdades sociais e regionais. A concentração fundiária é, por certo, “um obstáculo para o desenvolvimento rural e para o desenvolvimento urbano” (DIAS, 2014, p. 35).

E é nesse sentido que na seção seguinte o instituto da reforma agrária será mais bem detalhado e melhor analisado.

3. A REFORMA AGRÁRIA

Para Costa (2014, p. 74), reforma agrária significa uma verdadeira redistribuição da terra, não apenas uma alteração da estrutura fundiária e o modo pelo qual se distribui no espaço a propriedade da terra rural, mas também uma mudança na estrutura de posse e uso da terra por intermédio da modificação substancial no seu regime e com o advento de nova noção de propriedade, que deve ser caracterizada como mecanismo de melhoria social não só para os que nela trabalham, mas também para toda a sociedade.

Costa (2014, p. 75) também acredita que por envolver aspectos dos mais variados assuntos (político, econômico, sociológico, histórico, dentre outros), a definição de reforma agrária depende, sobremaneira, do momento histórico e da filosofia política adotada naquela ocasião num dado país, havendo concepções restritas e amplas de reforma agrária. As primeiras propugnam apenas a redistribuição da propriedade, enquanto que as segundas orientam-se pela implementação de um conjunto de medidas.

Portanto, a depender das circunstâncias de momento, a reforma agrária pode significar: *i*) mera redistribuição da terra, exigindo uma política fundiária de planificação e





organização com consequências de ordem ética e social; *ii*) ou, de outro lado, uma verdadeira transformação do sistema de propriedades/posses e de exploração da terra, com a extinção de latifúndios e minifúndios e a implantação de um sistema justo de propriedade, com o surgimento de um novo estatuto jurídico que discipline a matéria a partir da orientação do cumprimento de sua função principal e mediante política agrícola que abra espaço para o crédito e assistência técnica.

Para os fins deste trabalho, adotar-se-á a segunda concepção, isto é, a ideia ampla de reforma agrária.

Mattos Neto (2013, p. 12), filiando-se a essa ideia de reforma agrária, a define como

[...] a reestruturação da divisão do solo motivada pela concentração de terras em poder de poucos, que é a reforma fundiária, mas também a implementação e redefinição de políticas agrícolas e demais políticas públicas vinculadas ao setor que visem à fixação do homem no campo e seu desenvolvimento, como por exemplo, o incentivo fiscal, o crédito agrícola, a construção de infraestrutura com saneamento básico, transporte, energia, escolas, postos de saúde, armazéns e silos, estradas vicinais e etc.

Como o programa deve ser integrado a outras ações e políticas governamentais, chama-se reforma agrária integral.

Sobre o assunto, interessante também a definição de Rocha (2010, p. 316)

a reforma agrária se exterioriza pela intervenção do Estado, no sentido de redimensionar a estrutura agrária do país, visando a melhor distribuição de terras a todos os que dela necessitam, e o aumento da produtividade, promovendo a efetivação de justiça social, e colaborando com a erradicação da pobreza e demais objetivos previstos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, tidos como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

A Lei nº 4.504/ 64 (Estatuto da Terra) definiu, logo no seu artigo 1º, §1º, o conceito de reforma agrária: “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender os princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

Diante disso, extrai-se que o termo reforma agrária reclama uma profunda alteração na estrutura agrária existente, com a formação de novo ideal para a relação ser humano-terra-produção, a partir de um novo conceito para o direito de propriedade, fundado na utilização econômica da terra, com vantagem individual e social e, ainda, com respeito agroambiental, substituindo-se o latifúndio e o minifúndio por um sistema mais justo de distribuição de propriedade, tudo para fins de atender os menos favorecidos e ao aumento da produtividade.



É imperioso deixar claro que o uso inadequado⁴ da terra traz embaraços e dificuldades ao desenvolvimento socioeconômico, o que dificulta o bem estar dos indivíduos, sobretudo do campesino, exigindo-se, assim, a implementação da reforma agrária como um processo de reestruturação da propriedade da terra, a fim de que: *i*) explorada de maneira racional, alcance a maior produtividade possível, permitindo a realização de uma melhor qualidade de vida e bem estar da sociedade; *ii*) e possa servir como instrumento de combate à concentração fundiária, proporcionando justiça social⁵ (distributiva) com o acesso dos menos favorecidos à terra, e à desigualdade social.

Nesse sentido, o que se observa é que o conceito de reforma agrária adotado pela legislação e também pela doutrina nacional se aproxima da ideia de cidadania, a medida que considera a terra como um bem básico e fundamental, necessário para a vida digna.

É importante deixar registrado que a Constituição da República de 1988 (CR/88) garante, expressamente, o direito de propriedade privada (artigo 5º, XXII), embora não lhe confira o caráter de absoluto, uma vez que o condicionou ao cumprimento da sua função social (artigo 5º, XXIII).

A Lei Maior reservou um capítulo inteiro (Capítulo III do Título VII) para tratar da reforma agrária, fixando no seu artigo 184 que compete, exclusivamente, à União promover a desapropriação de imóvel que não esteja cumprindo a sua função social. Anotou também que a indenização será prévia e justa e em títulos da dívida agrária⁶, com cláusula de preservação do valor real.

O Texto Constitucional (artigo 184, §4º) determinou ainda que a Lei Orçamentária fixe anualmente o volume total de títulos da dívida agrária e o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício. Mattos Neto (2013, p. 13) encara essa exigência como um golpe constitucional contra a reforma agrária, pois isso, segundo ele, facilita a ação dos setores contrários à efetivação da reforma, já que possibilita a barganha política.

Nesse particular, seria interessante a alteração da norma constitucional para desvincular a exigência, o que implicaria, por certo, em maior facilidade à efetivação da reforma agrária e, conseqüentemente, à melhoria da condição de vida do cidadão do campo.

⁴ Mattos Neto (1988) entende que o uso adequado passa pela utilização econômica da área, com racionalidade, a partir de um cultivo eficiente (respeitando-se a aptidão natural do solo com utilização de instrumento e tecnologia agrícola) e de uma exploração correta (observando-se as normas agrárias, trabalhistas, previdenciárias e ambientais), em área de terra que não se caracterize nem como latifúndio e nem como minifúndio.

⁵ Fleischacker (2006, p.3) coloca como sinônimos os termos justiça distributiva e justiça social.

⁶ Segundo o §1º do artigo 184 da CR/88, as benfeitorias necessárias e úteis serão indenizadas em dinheiro e não em títulos da dívida, reservados apenas para a terra objeto da desapropriação.





Por sua vez, o artigo 185 da CR/88 exclui qualquer possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária da pequena e média propriedade rural - desde que seu proprietário não possua outra - e da propriedade produtiva, a quem deve ser dado tratamento legislativo especial.

No âmbito infraconstitucional, o Estatuto da Terra, no artigo 2º, §2º, estipula que o acesso à propriedade da terra é um dever (obrigação) do Estado (poder público) e isso deve ser realizado preferencialmente nas regiões onde o trabalhador rural habita.

O artigo 16 do mesmo Diploma Legal estabeleceu que o objetivo da reforma agrária é criar um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra que autorize a promoção da justiça social, o progresso e o bem estar do trabalhador, além do desenvolvimento econômico, com a extinção progressiva do minifúndio e do latifúndio.

Com efeito, o regramento da reforma agrária a caracteriza como um direito fundamental. Para Duarte (2011, p. 47), os direitos fundamentais estão ligados aos bens jurídicos básicos da humanidade e a melhor forma de conceituá-los seria por intermédio da análise de sua fundamentalidade, decorrendo daí a importância da sua proteção formal e material.

Na fundamentalidade formal, vinculada ao direito constitucional positivo, há quatro características a serem destacadas: *i*) as normas fundamentais são postas no ápice da ordem jurídica; *ii*) por serem normas constitucionais estão submetidas aos procedimentos agravados de revisão; *iii*) constituem-se como limites materiais à revisão; *iv*) servem como diretrizes materiais para atuação dos Poderes constituídos.

Por sua vez, na fundamentalidade material, Duarte (2011, p. 49), sustentado em Alexy, afirma que pelos direitos fundamentais e pelas normas proclamadoras de direitos fundamentais tomam-se decisões sobre a estrutura básica do Estado e da comunidade.

Com efeito, ainda segundo Duarte (2011, p. 49), a fundamentalidade material é indispensável, já que a sua ideia não pode ser restringida apenas ao seu aspecto formal, seja porque somente a concepção material pode servir de base para a proteção de direitos também fundamentais, mas não protegidos formalmente, seja para o emprego aos direitos fundamentais materiais de recursos jurídicos previstos apenas para os direitos fundamentais formais.

A fundamentalidade material também é importante para assegurar a possibilidade de ingresso de novos direitos ainda não reclamados e desvelados, mas que tenham as características de fundamentais, até pelo caráter de incompletude da fundamentalidade formal.



Nesse sentido, Costa (2014, p. 103) acredita ser a reforma agrária um direito fundamental - de fundamentalidade material-, já que importa em decisões sobre a estrutura do Estado e da sociedade, mais especificamente sobre o surgimento de um novo conceito de propriedade, lastreado na função social e objetivando contribuir para o desenvolvimento nacional, diminuição da pobreza e desigualdades sociais.

Com a alteração no conceito de propriedade, esse direito que antes era tido como absoluto e ilimitado passou a ser submetido aos interesses sociais e coletivos, por intermédio do princípio da função social. Essa nova configuração do direito de propriedade, conforme já dito acima, foi consolidada na Constituição da República de 1988, artigo 5º, incisos XXII e XXIII.

A partir dessa nova formatação, a propriedade assume a condição de bem voltado à geração de riquezas e frutos que deverão ser usufruídos não só pelo seu titular, mas também pela coletividade.

Para Costa (2014, p.104), a incorporação da função social ao conceito de propriedade implica num uso racional e equilibrado do bem (objeto do direito), objetivando proporcionar resultados positivos para toda a comunidade. E tanto isso é verdade que a CR/88, no Título da Ordem Econômica e Financeira, artigo 170, condiciona a atividade econômica à finalidade de se assegurar a dignidade humana, sob as orientações da justiça social, observando-se, dentre outros, os princípios da propriedade privada e o da função social.

Nesse sentido, o que se tem é verdadeira imposição constitucional, de sorte que o proprietário não detém nenhuma margem para descumprimento, caracterizando-se, pois, a função social como dever e a sua inobservância dá causa à desapropriação para fins de reforma agrária. Resta claro, assim, que o uso da terra deve beneficiar a todos, inclusive os menos favorecidos.

Ainda nas lições de Costa (2014, p. 105), os princípios da ordem econômica procuram harmonizar e compatibilizar os interesses privados (propriedade privada) aos públicos (função social), figurando a reforma agrária como um instrumento importante para a efetivação desse paradigma, conferindo ao Estado o poder-dever de implementar a renovação do conceito de propriedade, importando em mudanças na estrutura do Estado e da sociedade, assegurando-se a justiça social e o respeito à dignidade humana.

Por tudo isso, a reforma agrária se caracteriza como um direito fundamental.

3.1. A teoria da função social da propriedade





Não obstante o Texto Constitucional (artigo 5º, inciso XXII, e artigo 170) garantir o direito de propriedade, há limites ao seu exercício, a medida que estabelece como dever do proprietário o respeito ao princípio da função social.

No trecho relativo à reforma agrária, a CR/88, nos artigos 184 e 186, disciplinou que a União é o ente federativo competente para realizar a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária de imóveis que não atendam o princípio da função social, com aproveitamento racional e adequado do potencial econômico, utilização dos recursos naturais com a preservação do meio ambiente, respeito à legislação do trabalho e o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Em razão do tratamento conferido pela CR/88, ao direito de propriedade foi incorporado o dever jurídico do titular de agir em busca do interesse coletivo. Em outras palavras: o direito subjetivo do proprietário foi submetido e está condicionado ao interesse comum, exigindo-lhe o cumprimento de função social voltada ao interesse da coletividade. O que se observa, em verdade, é a funcionalização da propriedade aos valores econômicos, sociais e existenciais.

Para Jelinek (2006, p. 21), a propriedade representa uma relação entre o sujeito e o bem, cujo exercício em prol da sociedade é de interesse público, configurando-se como um verdadeiro direito-meio e não um direito-fim, não tendo nenhuma garantia em si mesma, só se justificando como ferramenta de viabilização de valores fundamentais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana.

Destaca-se, ainda nesse ponto, as lições de Mattos Neto (2010, p. 37) para quem a funcionalidade serviu para adequar e abrigar o privatístico direito de propriedade à concepção social do mundo atual, onde a propriedade, além das faculdades que lhe são inerentes, também possui atribuições, limitações e deveres, impondo ao titular do direito responsabilidade social de caráter positiva, a medida que o proprietário ou possuidor deve praticar atos positivos de exploração econômica.

De se dizer que além do aspecto positivo (obrigações de fazer, como de tornar economicamente viável e produtiva a propriedade), a função social também impõe ao proprietário condutas negativas (abstenção, como não causar dano ao meio ambiente).

Nesse passo, pelo Texto Constitucional, o cumprimento da função social da terra está condicionado à observância de 03 (três) dimensões, a saber: econômica, ambiental (ecológica) e social.



Segundo Torres (2010, p. 241-260), a primeira dimensão da função social, a econômica, está diretamente ligada ao aspecto produtivo, com exploração eficiente e capaz de contribuir direta ou indiretamente para o incremento e o desenvolvimento econômico regional, com a produção e geração de renda para seus proprietários/possuidores e empregados, pagamento de tributos para os entes federativos e etc.

Já a dimensão ambiental, por sua vez, consoante as lições de Maniglia (2013, p. 41), está intrinsecamente ligada à observância e consequente cumprimento das normas de preservação ambiental e de exploração dos recursos naturais, sobretudo os não renováveis. Aqui, se deve perseguir a exploração sustentável dos meios de produção, respeitando-se as limitações naturais para que as futuras gerações não sejam prejudicadas e/ou penalizadas por uma exploração irracional e desmedida e que provoque o esgotamento da riqueza natural.

Nesse ponto, vale o registro de que para a Lei nº 8.629/93 (Lei da Reforma Agrária), artigo 9º, §3º, a conservação do meio ambiente está condicionada à manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais na medida necessária para se assegurar a continuidade do equilíbrio ecológico e da saúde da propriedade e vida das comunidades vizinhas.

Por fim, o último elemento da função social da terra, qual seja, a dimensão social, exige que o proprietário/possuidor cumpra fielmente as normas trabalhistas e previdenciárias, gerando assim o bem estar social entre os homens e a consequente paz entre eles.

A funcionalidade instituída constitucionalmente, no dizer de Maniglia (2013, p.34), tem como objetivo a utilização da propriedade para a própria finalidade a que ela se destina (produção de alimentos e de riqueza, moradia, trabalho e bem estar), o que não gera contraposição entre os interesses individuais e coletivos. Ao contrário, eles são inteiramente compatíveis e possíveis de serem harmonizados.

Vê-se, pois, claramente que a propriedade continua a ser direito garantido, porém, cabe ao titular desse direito um dever vinculado a um elemento econômico, a um elemento ambiental e a um outro social, considerando que estes foram os tópicos desenhados no artigo 186 da CR/88 para expressar o cumprimento da função social.

3.2. Imóvel objeto de reforma agrária

A reforma agrária tem como palco o campo, logo o seu objeto é, indubitável e exclusivamente, o imóvel rural.



O imóvel rural, aliás, deve ser compreendido, segundo o artigo 4º, inciso I, do Estatuto da Terra, a partir do critério da destinação, ou seja, é considerado como tal o imóvel que, independentemente da sua localização, é voltado à exploração de atividade agrária.

Pois bem, estão sujeitas à desapropriação para fins de reforma agrária as propriedades rurais que não estejam cumprindo a sua função social, nos termos do artigo 186 da CR/88 e artigo 9º da Lei 8.629/93.

A CR/88, contudo, conferiu a característica de não ser suscetível à reforma agrária a pequena e média propriedade rural – desde que seu proprietário não possua outra – e a propriedade produtiva. Assim, importa definir cada uma dessas espécies de propriedade.

A Lei 8.629/93, artigo 4º, inciso II, conceitua a pequena propriedade como o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais⁷. O inciso seguinte diz que a média propriedade é aquela de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais.

Vale registrar que esses dois tipos de imóveis rurais somente serão insuscetíveis à expropriação para fins de reforma agrária se o seu titular não possuir outra propriedade. Para Costa (2014, 142), essa condicionante deixa claro a necessidade da exploração do imóvel por seu proprietário, enfatizando o trabalho na terra pelo dono, seja de qual forma for.

Registre-se, nesse particular, que a lei da reforma agrária não se preocupou com a função social da propriedade, não obstante a fundamentalidade desse princípio – consoante visto acima -, restringindo-se a anotar como critérios o número de módulos fiscais e de o proprietário não possuir outra propriedade. Isso, de fato, é uma falha do sistema e merece correção.

Além da pequena e da média propriedade rural, também são insuscetíveis de expropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva. A Lei da Reforma Agrária, artigo 6º, diz que a propriedade produtiva é “aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão oficial competente”.

Segundo o §1º do artigo acima referido, a propriedade produtiva deverá apresentar Grau de Utilização da Terra (GUT) igual ou superior a 80%. O §2º, por sua vez, determina

⁷ De acordo com Costa (2014, p. 126), módulo fiscal é uma unidade de medida fixada em hectares, para cada município, e que leva em conta o tipo de exploração predominante no município e a renda obtida com essa exploração.



que é preciso atingir um grau de eficiência na exploração (GEE), que deverá ser igual ou superior a 100%.

Nesse particular, vale o registro de que a definição legal restringiu-se aos aspectos econômicos, tornando dispensável o cumprimento dos demais elementos da função social (dimensão social e ecológica), contrapondo-se a sua fundamentalidade, o que é, sem dúvida nenhuma, um outro erro do sistema e que merece reparos e correções.

3.3. Beneficiários da reforma agrária

De acordo com o artigo 189 da CR/88 c/c artigo 4º, VII, do Estatuto da Terra são denominados beneficiários da reforma agrária aqueles que venham a adquirir lotes ou parcelas em áreas destinadas à reforma agrária ou à colonização pública ou privada.

A Lei da Reforma Agrária, artigo 19, previu que a distribuição da área desapropriada, por meio de títulos de domínio ou concessão de uso, observará a seguinte ordem de preferência: *i)* ao desapropriado; *ii)* aqueles que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; *iii)* aos ex-proprietários de áreas alienadas para fins de pagamento de débitos originados de operações de crédito rural; *iv)* aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis; *v)* aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar; *vi)* aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.

O parágrafo único do dispositivo acima discriminado prevê que, dentro da ordem de preferência, terão prioridade os chefes de famílias numerosas, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

Segundo Costa (2014, p. 161), qualquer pessoa que se enquadre numa das hipóteses previstas da Lei da Reforma Agrária será beneficiário.

De modo geral, os beneficiários apontados pela legislação compõem um grupo social desfavorecido econômica e socialmente, e que geralmente são os homens e mulheres do campo que permaneceram no seu espaço de origem, submetidos as mais variadas adversidades, como fome, miséria, violência, desemprego/subemprego.

Os *clientes* da reforma agrária são, portanto, os *underclass* antes mencionados e que por isso são tidos como não integrantes de nenhuma categoria social legítima, considerando que não exercem nenhuma atividade reconhecida e não contribuem em nada para a vida social



(BAUMAN, 2009). São cidadãos, para o sistema, de segunda categoria e que precisam urgentemente de cidadania. Necessitam, pois, de reforma agrária.

3.4- Instrumentos para a realização da reforma agrária no Brasil

Para Costa (2014, p. 179) há, no ordenamento jurídico brasileiro, dois instrumentos cujo fim específico é a reforma agrária. São eles: a desapropriação agrária, ou desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, e a tributação da terra.

Principal instrumento de implementação da reforma agrária, a desapropriação agrária é sanção decorrente do descumprimento do princípio da função social. Ela se justifica em razão da não utilização ou da má utilização do imóvel rural, quando ele não contribui para o bem estar social, violando a destinação básica da terra (produção), mantendo-a apenas com interesses especulativos.

A desapropriação agrária objetiva levar a efeito o princípio da função social da propriedade, promovendo a sua justa distribuição. E é a União o ente federativo que detém a competência exclusiva para promover esse tipo de desapropriação, nos termos do artigo 184 da CR/88. Sua indenização se dá por meio de títulos da dívida agrária.

Costa (2014, p. 187) ensina que a desapropriação agrária se opera sobre aqueles imóveis rurais que, descumprindo a função social, atingem as justas relações que devem existir entre os que possuem e os que usam a terra, produzindo um quadro de injustiça social.

O outro instrumento de realização da reforma agrária é a tributação da terra, que se dá por meio do Imposto Territorial Rural (ITR), que é de competência da União. O ITR, segundo Costa (2014, p. 234), adotando princípios de tributação progressiva e de fatores de regressividade passou a ser utilizado como instrumento complementar da reforma agrária.

Em verdade, o tributo assumiu o caráter de extrafiscalidade. Assim, o ITR não é apenas uma fonte de receita para a União, constituindo-se como meio apto a desestimular aqueles que exercem o direito de propriedade sem o cumprimento da sua função social, privilegiando o uso racional da terra, por intermédio de um sistema de progressividade⁸ e regressividade, fazendo com que a terra fique mais cara para quem a mantém ociosa ou subutilizada e, em contrapartida, menos onerosa para quem a torna produtiva.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁸ A Lei nº 9.393/96 estabelece a progressividade em razão do grau de utilização da propriedade.



O presente estudo buscou analisar em que medida a política de reforma agrária, com assento constitucional, favorece e possibilita ao campesino o exercício da cidadania numa era pós-moderna.

Após toda a exposição, entende-se que a resposta ao problema apresentado é no sentido de que a reforma agrária pode ser encarada como um instrumento de realização da cidadania do trabalhador e da trabalhadora rural.

Diz-se isso depois de ter ficado claro que a realização da cidadania passa pela justiça no campo, com a correção das distorções existentes na estrutura fundiária brasileira, que ainda hoje é marcada pela grande concentração de terras.

Nesta era pós-moderna, o Estado tem a sua atribuição de controle ameaçada pela força do capital, que é capaz de transformar áreas urbanas e rurais. E, assim, a cidadania, nesse contexto, deve ser pensada, dentre outros fatores, a partir da ressignificação do direito de propriedade, afastando-se, pois, a tradição ainda vigente de um individualismo exagerado.

A injustiça social no campo é um dos fatores do êxodo rural, provocando inchaço nas cidades e diversos problemas como desemprego, déficit habitacional e educacional, saneamento básico inexistente, serviço de transporte público ineficiente e insegurança pública, o que compromete a dignidade humana.

Nesse passo, é imperioso que o Estado atue com o fito de promover a reestruturação fundiária, implementando a reforma agrária e a democratização do campo, combatendo a pobreza e a fome.

A reforma agrária significa verdadeira redistribuição da terra, não apenas uma alteração da estrutura fundiária e do modo pelo qual se distribui no espaço a propriedade da terra rural, mas também uma mudança na estrutura de posse e uso da terra por intermédio da modificação substancial no seu regime e com o advento de nova noção de propriedade, que deve ser caracterizada como mecanismo de melhoria social não só para os que nela trabalham, mas também para toda a sociedade.

Além disso, o trabalho evidenciou que a reforma agrária pede verdadeira transformação da estrutura agrária existente, com a formação de novo ideal para a relação ser humano-terra-produção, onde o direito de propriedade deve ser assentado na utilização econômica da terra, com vantagem individual e social, mas também com respeito agroambiental. Nesse cenário, a legislação existente intenciona substituir o latifúndio e o



minifúndio por um sistema mais justo de distribuição de propriedade, tudo para fins de atender os menos favorecidos e ao aumento da produtividade.

Vale repisar que a inadequação do uso da terra causa embaraços e dificuldades ao desenvolvimento socioeconômico, inibindo o bem estar dos indivíduos, sobretudo do campesino. A reforma agrária é, portanto, um direito fundamental - de fundamentalidade material-, já que importa em decisões sobre a estrutura do Estado e da sociedade, mais especificamente sobre o surgimento de um novo conceito de propriedade, lastreado na função social e objetivando contribuir para o desenvolvimento nacional, diminuição da pobreza e desigualdades sociais.

A alteração no conceito de propriedade possibilitou que esse direito, antes tido como absoluto e ilimitado, passasse a ser submetido aos interesses sociais e coletivos, por intermédio do princípio da função social. Nesse novo cenário, a reforma agrária serve como instrumento importante para a efetivação desse princípio, pois confere ao Estado o dever de implementar a renovação do conceito de propriedade, importando em mudanças na estrutura do Estado e da sociedade, assegurando-se a justiça social e o respeito à dignidade humana.

Nesse sentido, o conceito de reforma agrária adotado pela legislação se aproxima bastante da ideia de cidadania, a medida que considera a terra como bem básico e fundamental, sendo que qualquer desigualdade na sua distribuição deve ser para beneficiar os menos favorecidos.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 mar. 2020.

BRASIL. **Lei 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm. Acesso em 14 mar. 2020.



BRASIL. **Lei 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF, 25 fev. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm.

CARTER, Miguel. Desigualdade social, democracia e reforma agrária no Brasil. In: **Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil**. Tradução de Cristina Yamagami. 1ª reimpressão. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

COSTA, Rosalina Moitta Pinto da. **O direito fundamental à reforma agrária e seus instrumentos de concretização**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2014.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Democracia urbana: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil?** Curitiba: Juruá, 2010.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **O espaço na pós-modernidade: a necessária releitura do planejamento e do ordenamento territorial nos espaços urbanos e rurais**. Rio de Janeiro: editora Lumen Juris, 2014.

DUARTE, Leonardo de Farias. **Obstáculos econômicos à efetivação dos direitos fundamentais sociais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma breve história da justiça distributiva**. Tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil**. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>. Acesso em: 05 de dezembro de 2015.

MANIGLIA, Elisabete. Atendimento da função social pelo imóvel rural. In: BARROSO, Lucas Abreu *et al* (Org.). **O direito agrário na constituição**. 3 ed., rev. atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Pag 25-44.

MARQUES, Benedito Ferreira; Carla Regina Silva. Cidadania, justiça agrária e inclusão social. In: BARROSO, Lucas Abreu *et al* (Org.). **O direito agrário na Constituição**. 3 ed., rev. atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 121-147.

MATTOS NETO, Antônio José. **Estado de direito agroambiental brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATTOS NETO, Antônio José. Garantia do direito à propriedade agrária. In: BARROSO, Lucas Abreu *et al* (Org.). **O direito agrário na Constituição**. 3 ed., rev. atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 1-23.

ROCHA, Ibraim *et al*. **Manual de Direito Agrário Constitucional: Lições de direito agroambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.



TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse: Um confronto em torno da função social.** 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.