
A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A LEGISLAÇÃO AGRÁRIA E A DISPUTA DE TERRA: O PAÍS AINDA À PROCURA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA EFICAZ

*Fernando Lagares Távora**

1. Introdução¹

Diferentemente do que ocorreu com a política agrícola, a Constituição brasileira de 1988 não conseguiu induzir o mesmo processo de desenvolvimento e sucesso na área agrária. O Brasil continua sendo um dos poucos países entre os grandes e mais eficientes produtores agrícolas no mundo a passar por constantes disputas por terras. Essa situação gera instabilidade política e social em algumas regiões do País, instala uma situação de precariedade no ordenamento jurídico e reduz o grau de confiança de investidores.

Por outro lado, assistiu-se, nos últimos vinte anos, a um esforço considerável do Estado, dos movimentos sociais e de outros setores da sociedade, cada um a seu modo, para enfrentar o complexo problema da disputa de terras no Brasil.

A Constituição de 1988 e a legislação correlata acabaram refletindo o forte embate que o tema ocupa no cenário econômico, político e social do País, e os resultados desse processo denotam que somente a lei *lato sensu* não é capaz de resolver todos os problemas. Entretanto, sem a sua edição, o encaminhamento das soluções dentro de um Estado democrático seria inviável.

Este trabalho analisa alguns efeitos da política agrária a partir da legislação pós-1988. Para tanto, a seção 2 apresenta alguns fatos estilizados da reforma agrária, sem o compromisso de abranger todos os detalhes, haja vista que os dados sobre o tema não estão completamente disponíveis e são de difícil atualização. Baseada em estudos de campo desenvolvidos no âmbito do convênio INCRA/FAO no final da década de 90 e em 2003, a

* **FERNANDO LAGARES TÁVORA** é Engenheiro Civil e Mestre em Economia do Setor Público pela Universidade de Brasília (UnB) e *Ingenieur (Ir.)*, *MSc. in Management, Economics and Consumer Studies* pela Wageningen University (Holanda). É Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Economia (política agrária e agropecuária).

¹ Pelas sugestões apresentadas a uma versão preliminar deste texto, agradecimentos aos consultores legislativos Marcos Mendes, Gustavo Taglialegra, e Antonio Pereira de Paula, que, como de praxe, estão isentos de qualquer imprecisão remanescente.

seção 3 abordará fatores inibidores e possíveis causas de evasão dos assentamentos e, também, apresentará sugestões para melhoria dos assentamentos da reforma agrária. A seção seguinte analisa algumas leis posteriores a 1988 e fatos que ocupam destaque no debate contemporâneo sobre a matéria. Por fim, a última seção apresenta as conclusões do trabalho e comentários finais.

2. Fatos estilizados da reforma agrária

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, 1999), entre 1995 e 1999, foram assentadas 372.866 famílias e criados 2.723 projetos de assentamento, ao passo que, nos trinta anos anteriores (desde a edição do Estatuto da Terra²) haviam sido assentadas 218 mil famílias e implantados pouco mais de 800 projetos de colonização (*vide* Tabela 1).

Tabela 1 – Famílias assentadas e Projetos Criados, 1995 a 2001

Ano	Famílias Assentadas	Projetos Criados
1995	42.827	314
1996	61.674	433
1997	81.944	637
1998	101.094	850
1999	85.327	782
2000	108.986	720
2001	102.449	539
Total	584.301	4.275

Fonte: (MDA, 1999; 2001)

Com relação ao valor do imóvel rural, o custo total declinou na década de 1990 (MDA, 2000). Em 1999, o custo total nominal por família era 48% inferior ao de 1995 (*vide* Tabela 2).

Tabela 2 – Custo do imóvel rural por família e por hectare, 1995 a 2000

Ano	R\$/família	R\$/ha
1995	19.412,74	382,67
1996	16.385,04	343,21
1997	14.614,59	292,23
1998	10.116,34	287,49
1999	9.393,00	264,75
2000	9.094,91	N.D.

Fonte: (MDA, 2000)

² Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Na área de crédito rural, o volume de recursos aplicados em implantação e no Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera), de 1995 a 1999, foi de R\$ 1,52 bilhão (MDA, 1999), e a aplicação no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) cresceu acentuadamente desde 1999 (*vide* Tabela 3)³.

Tabela 3 – Número de Contratos e Montante do Crédito do PRONAF

Ano	Contratos	Montante (R\$)
1999	802.849	1.829.731.598
2000	969.727	2.188.635.003
2001	910.466	2.153.351.259
2002	953.247	2.404.850.770
2003	1.138.112	3.806.899.246
2004	1.611.463	5.761.475.996
2005	1.671.183	6.404.190.129
2006	1.858.048	8.101.543.700
2007	1.547.931	8.060.162.979
2008*	242.933	1.602.763.331
Total	11.705.959	42.313.604.011

Fonte: (MDA, 2008)

* Veja nota de rodapé n° 3 para periodicidade dos dados.

Da Tabela 3, observa-se que, de 1999 a 2007, ocorreu crescimento nominal de 341% nos recursos aplicados. Merece destaque o crescimento do número de contratos, da ordem de 93%. Uma análise expedita, sem rigor técnico, permite afirmar que, ao longo do período, a aplicação de recursos foi expressiva (R\$ 42,3 bilhões, com 11,7 milhões de contratos assinados).

O índice de Gini⁴ relativo à concentração de terras reduziu-se de 0,848, em 1992, para 0,802, em 2000 (MDA, 2001). Com efeito, o Brasil passou de 5º maior país em concentração de terras do continente para 12º. A alegação do Governo foi que os projetos de assentamento,

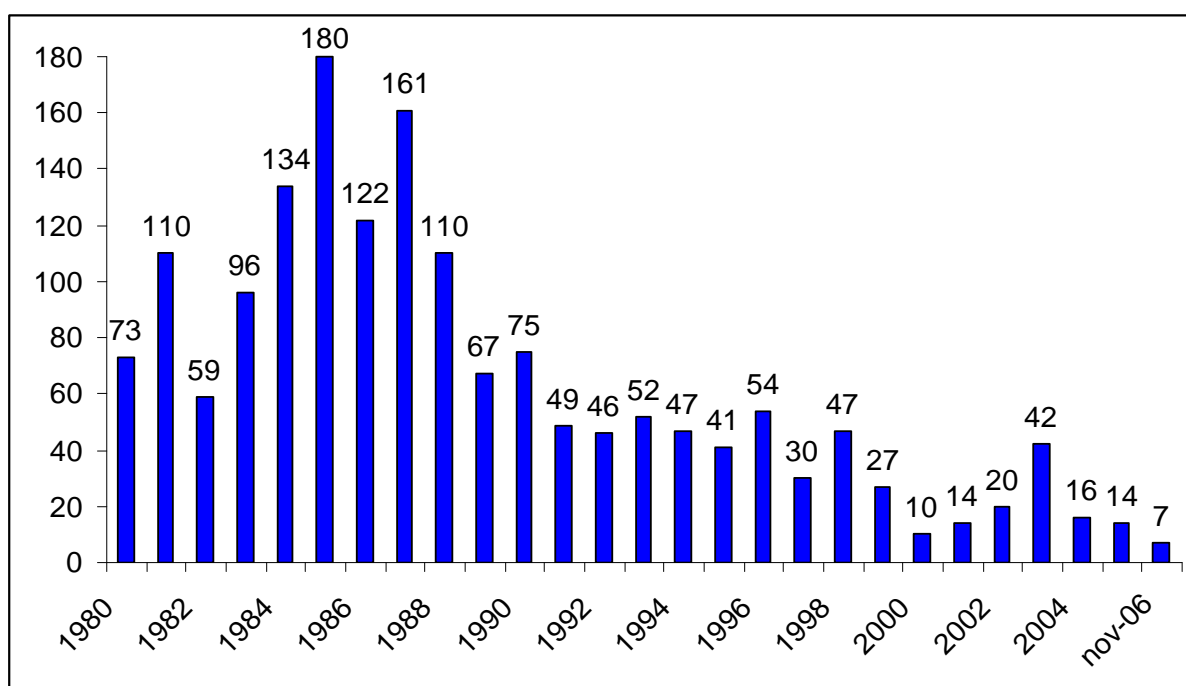
³ Dados atualizados: BACEN: até 06/2007; BANCOOB: até 04/2008; BANCO COOPERATIVO SICREDI: até 03/2008; BASA: até 02/2008; BB: até 03/2008; BNB: até 03/2008 e BNDES: até 07/2006. Dados dos últimos três meses estão sujeitos a alterações.

⁴ Índice utilizado para medir desigualdade. Ele varia de zero a um. Quanto mais próximo de zero, menor a desigualdade. Aqui, o parâmetro é utilizado para medição da concentração de terras.

o Banco da Terra⁵, a exclusão de terras públicas e as áreas canceladas por grilagem contribuíram para tal fato.

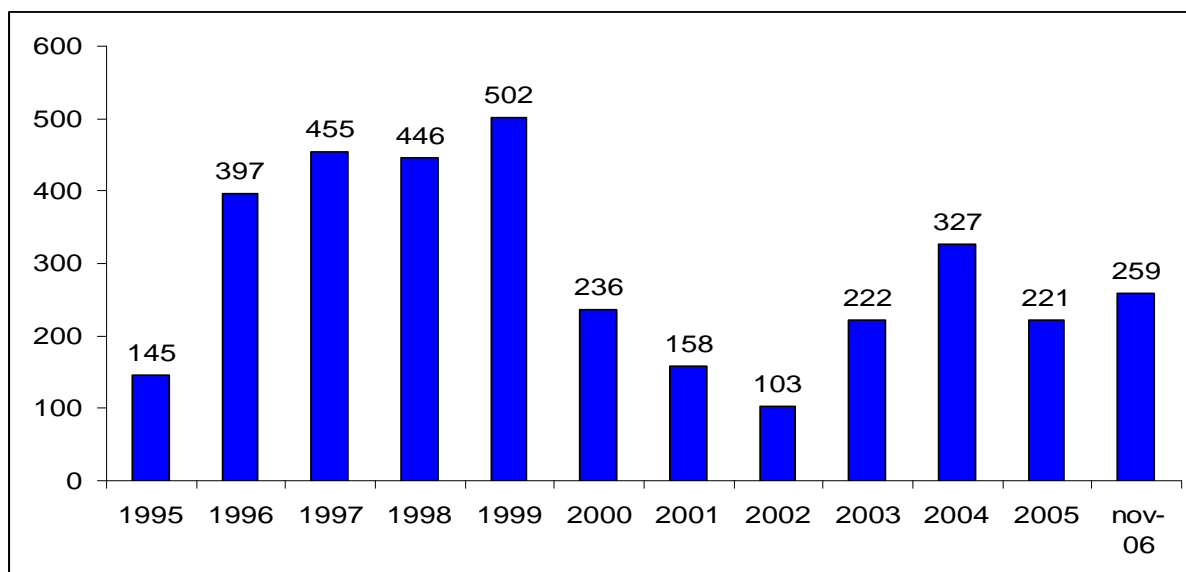
O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, 2002) destaca também como dados relevantes o crescimento do orçamento aplicado pela Pasta, a redução do número de invasões (pelo menos até 2002; após esta data, o número cresceu novamente, mas em patamar inferior ao verificado entre 1996 e 1999) e, também, a redução das mortes por conflitos agrários (*vide* Gráficos 1 e 2, com dados atualizados). Os números apresentados devem ser sempre tratados com cautela, uma vez que é comum haver divergência de opiniões acerca deles. Por exemplo, matéria do jornal *Folha de S. Paulo* de 16 de junho de 2008 informa que, de acordo com pesquisa recém-elaborada pelo geógrafo Bernardo Mançano Fernandes, da Universidade Estadual Paulista (UNESP), o número de invasões de terra anunciado em balanços do governo federal nos últimos oito anos está 55% abaixo da realidade de conflitos do campo (FOLHA DE S. PAULO, 2008).

Gráfico 1 – Assassinato de trabalhadores rurais – 1980-nov/2006



Fonte: (MDA, 2006), elaboração própria

⁵ Atualmente, o financiamento para aquisição de imóveis rurais é feito por meio do Programa Nacional de Crédito Fundiário.

Gráfico 2 – Invasões de terras – 1996– nov./2006

Fonte: (MDA, 2006), elaboração própria

O processo de reforma agrária conheceu, em 1999, uma redução de ritmo, provocando uma ampliação do potencial conflitivo (GARCIA, 2003). A desapropriação de terras em 1999 foi a menor desde 1995 (*vide* Tabela 4).

Tabela 4 – Obtenção de terras para reforma agrária

<i>hectares mil</i>					
Ano	Desapropriação	Aquisição	Arrecadação	Áreas remanescentes	Total
1995	1.254,60	86,2	71,2	–	1.313,50
1996	2.113,80	118,6	1.796,10	395,9	4.451,90
1997	1.921,60	112,4	2.462,00	–	4.394,50
1998	2.288,20	24,1	82,9	–	2.395,10
1999	1.179,20	11,9	292,1	–	1.483,20
Total 1995/1999	8.757,40	356,2	4.704,30	395,9	14.038,20
Média Anual	1.751,50	71,2	940,9	–	2.807,60

Fonte: (GARCIA, 2003)

Naquele ano, foram assentadas 85,2 mil famílias, o que representou benefícios para 2,4% do total do público alvo (GARCIA, 2003). Ademais, o mesmo Estudo avalia que, sob o ponto de vista da demanda por terras, a política agrária do Governo Federal estaria em patamar insuficiente de atendimento (*vide* Tabela 5). Os números da Tabela 5 são considerados muito elevados por alguns pesquisadores e tem como base o período 1995 a 1999. Para maiores detalhes sobre sua elaboração, *vide* Garcia (2003). O principal objetivo de sua apresentação, no entanto, é mostrar que há fortes divergências entre dados oficiais e

estudos independentes. Não é pretensão deste trabalho discutir qual seria o déficit preciso de terras no Brasil.

Tabela 5 – Déficit na obtenção de terras, 1995 – 2001

Ano	Total de famílias demandantes	Total de famílias atendidas		Famílias a serem assentadas	Área a ser obtida
	mil	mil	(%)	mil	Milhões ha.
1995	3.706,60	42,9	1,2	3.663,70	183,6
1996	3.653,60	62,0	1,7	3.591,60	132,5
1997	3.601,50	81,9	2,3	3.519,50	114,0
1998	3.550,20	101,1	2,8	3.449,10	117,6
1999	3.499,70	85,2	2,4	3.414,50	108,6
2000	3.447,20	39,9	1,2	3.407,30	151,1
2001	3.412,70	35,6	1,0	3.377,10	135,1

Fonte: (GARCIA, 2003)

Mesmo reconhecendo que os impactos macroeconômicos interferiram no desempenho das políticas agrárias e que a consequente política fiscal acabou afetando a política setorial, principalmente em função das restrições nas execuções orçamentárias, o Estudo mostra que o desempenho do PRONAF e dos outros programas ficou aquém do programado e, mais ainda, do necessário para a consecução do macro-objetivo ao qual se referem (GARCIA, 2003). A média de execução orçamentário-financeira dos programas finalísticos na área da reforma agrária ficou em 50%⁶.

O documento “II Plano Nacional da Reforma Agrária (II PNRA) – Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural” (MDA, 2003) apresenta os programas e estratégias do atual governo para enfrentar a questão agrária.

Para alcance dos objetivos do II PNRA, as seguintes metas são apresentadas (*vide* Tabela 6 para metas física-financeiras para o período 2003 a 2007)⁷:

- 1) 400.000 novas famílias assentadas.
- 2) 500.000 famílias com posses regularizadas.
- 3) 150.000 famílias beneficiadas pelo crédito fundiário.

⁶ *Vide* estudo completo (GARCIA, 2003) para uma análise dos programas pertencentes ao macro-objetivo nº 20 “Promover o Desenvolvimento Integrado do Campo”: Agricultura Familiar – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais; Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos; Emancipação de Assentamentos Rurais; Energia das Pequenas Comunidades; Luz no Campo; Reassentamento de Itaparica.

⁷ Há forte contestação quanto ao cumprimento dessas metas por parte do atual Governo. A análise desse aspecto foge ao objetivo deste trabalho.

- 4) Recuperação da capacidade produtiva e viabilidade econômica dos atuais assentamentos.
- 5) Criação de 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado.
- 6) Implementação de cadastramento geo-referenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais.
- 7) Reconhecimento, demarcação e titulação de áreas de comunidades quilombolas.
- 8) Garantia de reassentamento dos ocupantes não-índios de áreas indígenas.
- 9) Promoção da igualdade de gênero na reforma agrária.
- 10) Garantia de assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas.
- 11) Universalização do direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas.

Tabela 6 – Previsão de famílias assentadas e gastos no período de 2003 a 2007

Ano	Famílias Assentadas	Gastos com obtenção de terras (milhões R\$)	Famílias assentadas por período	Média de famílias assentadas por ano	Média anual do período
2003	30.000	400,0			
2004	115.000	1.461,7			2003/2006
2005	115.000	1.461,7			100.000
2006	140.000	1.827,1	400.000	100.000	2007
2007	140.000	1.973,2	520.000	130.000	127.500

Fonte: (MDA, 2003)

3. Diagnóstico da reforma agrária no Brasil

Estudando dois projetos de assentamento entre os de maior desenvolvimento e dois entre os de menor desenvolvimento em cada estado do Brasil, o Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO (BITTENCOURT *et al.*, 1998) faz um diagnóstico dos fatores que afetam o desenvolvimento dos assentados da reforma agrária. O Quadro I apresenta cinco itens considerados entre os de maior importância⁸.

⁸ Para a lista completa de itens, ver Bittencourt *et al.* (1998).

Quadro I – Fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos

<p>i) O quadro natural</p> <p>Os seguintes fatores têm sido relevantes para determinar o nível de desenvolvimento dos assentamentos, sendo que, na região do semi-árido nordestino, a disponibilidade de água é um dos fatores mais restritivos: a) qualidade físico-química dos solos destinados à reforma agrária; b) disponibilidade de água; c) frequência das chuvas; d) relevo.</p>
<p>ii) O contexto socioeconômico do entorno do assentamento</p> <p>Os assentamentos localizados em entornos com produção agropecuária mais dinâmica (com a presença de mercados específicos interligados com agroindústrias) tendem a se beneficiar desta situação, conseguindo inserir sua produção nas cadeias produtivas.</p>
<p>iii) Os sistemas de produção e a infra-estrutura produtiva</p> <p>Os assentamentos mais desenvolvidos têm relação com mercados agrícolas, e os seus produtos prioritários destinados ao mercado são caracterizados pela utilização de mão-de-obra familiar e de tecnologias que lhes dão maior produtividade.</p>
<p>iv) O crédito rural</p> <p>Entraves no financiamento aos assentamentos: a) atrasos na liberação do crédito de custeio; b) vínculos do crédito de investimento com a tecnologia imposta; c) restrição a atividades exclusivamente agropecuárias. Ademais, o estudo entende que a restrição do crédito ou a inexistência de programas que financiem atividades não-agrícolas dificultou a obtenção de fontes alternativas de renda, ou mesmo de fontes que possam se tornar centrais nos assentamentos.</p>
<p>v) A assistência técnica</p> <p>A assistência técnica demonstrou ter desempenhado um papel importante para o desenvolvimento dos projetos. Os autores constataram que a assistência técnica foi mais intensiva nos projetos com maior desenvolvimento, apesar de, ao longo de sua trajetória, ter havido descontinuidade, com atendimento insuficiente, e haver evidências de que este quadro é mais agudo nos projetos menos desenvolvidos.</p>

Fonte: (BITTENCOURT *et al.* 1998), elaboração própria

Outro Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO (BRUNO; MEDEIROS, 1999), por sua vez, estudando 59 assentamentos rurais, criados entre 1985 e 1995, distribuídos em 22 estados do País, agrupou em três espécies as alegações para as saídas dos assentamentos, como descrito no Quadro II⁹.

⁹ Para metodologia e ampla argumentação dos problemas apresentados, recomenda-se a leitura do Estudo (BRUNO; MEDEIROS, 1999).

Quadro II – Causas de abandono dos assentamentos

i) A percepção das condições de infra-estrutura
A ausência e a precariedade de serviços de uso coletivo previstos nos projetos de assentamento, especialmente atendimento médico, escolas e estradas.
ii) Ação do Estado e condução do processo de assentamento
a) demora na regularização e/ou demarcação dos lotes, dos critérios de definição do seu tamanho, de seleção dos candidatos; b) atraso ou mesmo a não-implementação da infra-estrutura básica; c) falta de regularidade na liberação dos primeiros recursos; d) ausência de assistência técnica e falta de incentivo dos órgãos diretamente responsáveis.
iii) Determinantes sociais e culturais
De acordo com o estudo, outro elemento citado pelos entrevistados para explicar a evasão nos assentamentos rurais aponta para a diferenciação social entre os assentados no momento da chegada. Alguns assentados detêm mais capital que outros, não somente bens materiais, mas também culturais. Os que não têm algum tipo de acúmulo apresentam dificuldade em permanecer, sobretudo nos momentos iniciais, período que precede a concessão de créditos de implantação.

Fonte: (BRUNO; MEDEIROS, 1999), elaboração própria

O Projeto de Cooperação Técnica USP/MDA/FAO (SPAROVEK, 2003) faz uma análise da qualidade dos assentamentos de reforma agrária no período de 1985 a 2001¹⁰. Baseado nos resultados obtidos, o estudo apresenta recomendações para aumentar a qualidade dos assentamentos no Brasil (*vide* Quadro III).

Quadro III – Sugestões de melhoria dos assentamentos da reforma agrária

i) inclusão de critérios qualitativos na definição de metas de desempenho e emancipação de assentamentos elaborados de forma participativa;
ii) aprimoramento de critérios de seleção com priorização de áreas de maior aptidão pedo-climáticas;
iii) melhoria dos métodos de avaliação da viabilidade de terras, utilizando critérios que considerem condicionantes do meio físico e regional;
iv) aporte de recursos tanto para melhoria ambiental quanto para evitar degradação nas áreas de reforma agrária;
v) aprimoramento da gestão operacional, com implementação de infra-estrutura e liberação de créditos de instalação;

¹⁰ Para uma ideia mais detalhada da metodologia, *vide* Sparovek (2003).

- vi) apoio à produção, com cursos de capacitação gerencial, fortalecimento da assistência técnica e social, priorização das parcerias locais e fomento de outras ações cooperativas;
- vii) priorização da consolidação dos projetos com parcerias com os municípios;
- viii) utilização dos lotes desocupados nos assentamentos já existentes para abrigar novos colonos, quando o solo for viável;
- ix) estímulo a ações regionais, considerando as reais condições dos assentamentos;
- x) estímulo a outros setores para ampliação da possibilidade de que a mão-de-obra excedente possa ser absorvida, criando novas oportunidades de geração de renda.

Fonte: (SPAROVEK, 2003), elaboração própria

Por terem tido contato direto com a realidade dos assentamentos e ampla abrangência geográfica, esses estudos, com suas análises, conclusões e recomendações, propiciam farto material para melhoria das políticas públicas voltadas para reforma agrária no País.

4. Desapropriação de terras e legislação agrária

O Tribunal de Contas da União – TCU apresenta uma análise crítica da aquisição de imóveis para a reforma agrária no Brasil (TCU, 2004). No documento, são avaliados os aspectos ambientais, contábeis, técnicos, processuais e estratégicos da matéria.

O relatório destaca que o órgão central de meio ambiente teve carências para desempenhar suas funções de supervisão ambiental. Ademais, o fluxograma usado no processo de desapropriação não previa o licenciamento prévio que a Resolução CONAMA nº 289, de 2001, exigia que fosse feita *a priori*. Assim, argumenta-se que a Licença Prévia era feita extemporaneamente, somente após o assentamento já estar instalado. Como uma consequência, segundo o documento, 98% dos projetos de assentamento não dispunha de licença ambiental.

Como aspectos estratégicos, o TCU aponta dois problemas centrais do processo de reforma agrária (TCU, 2004). Primeiro, a Lei nº 8.629, de 1993, em seu art. 17, estabelece a obrigatoriedade de estudo prévio de viabilidade econômica dos assentamentos de reforma agrária. Ocorre que a Instrução Normativa nº 43, de 2000, do INCRA, não previa a realização desse estudo. Na prática, argumenta-se que este só seria elaborado após a desapropriação.

Segundo, a desapropriação não seria o melhor instrumento de obtenção de terras (TCU, 2004). Para embasar tal assertiva o relatório argumenta, por um lado, que existe dificuldade de encontrar fazendas para serem desapropriadas e, por outro, que há desinteresse pelos imóveis da Secretaria de Patrimônio da União, oferecidos ao INCRA em conformidade com o art. 13 da Lei nº 8.629, de 1993, e, ainda, desinteresse do Estado pelos lotes transferidos

ilegalmente pelos colonos, antes de decorridos dez anos, período estabelecido no art. 189 da Constituição Federal (CF).

O cumprimento de algumas cláusulas constitucionais, ainda hoje, tem sido alvo de debates, não só pela dificuldade de o Estado regular apropriadamente certos setores, mas também por aspectos relativos à interpretação de dispositivos constitucionais e legais. Na área agrária, o tema é muito mais sensível, uma vez que envolve o consagrado direito à propriedade (art. 5º da CF).

Nesse sentido, tem sido recorrente o debate acerca de desapropriação de propriedades que careçam do cumprimento de legislação trabalhista, que utilizem trabalho infantil ou escravo, que cultivem plantas psicotrópicas ou que não tenham boa prática ambiental. A função social estaria vilipendiada nessas situações.

O art. 184 da CF confere competência à União para desapropriar propriedade rural para fins de reforma agrária:

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.

O art. 186 da CF, por seu turno, estatui que a função social é atendida quando certos requisitos são respeitados:

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

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

No entanto, o art. 185 veda a desapropriação para fins da reforma agrária de propriedade produtiva e de qualquer propriedade rural de pequeno ou médio porte. Ademais, esse artigo estabelece que as normas para o cumprimento da função social serão fixadas por lei:

Art. 185. 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.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Ocorre que, na prática, a questão se mostra muito mais complexa. A jurisprudência erigida a partir dos arts. 184 a 186 indica que propriedade produtiva e qualquer propriedade rural de pequeno ou médio porte estarão imunes à desapropriação para fins de reforma agrária, mesmo que não cumpram sua função social.

Entretanto, o critério para aferição de produtividade é técnico (Lei 8.629/93). Se a propriedade alcançar o índice de produtividade em sua região estará, em tese, enquadrada no inciso II do art. 185. Mas, por outro lado, se tal propriedade estiver desrespeitando a legislação trabalhista, por exemplo, não estará cumprindo sua função social, infringindo, portanto, o art. 186. Não parece ter sido a intenção do legislador constituinte proteger uma propriedade que alcance um índice técnico somente por ter utilizado subterfúgios e, ainda, em detrimento do cumprimento de sua função social.

No entanto, somente a partir de agosto de 2004, com base nos itens *b* e *f* (transcritos a seguir), do PARECER CONJUNTO/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ), de 28 de junho de 2004, o Governo Federal passou a utilizar o descumprimento a preceito trabalhista e ambiental para fins de desapropriação de terras para reforma agrária.

Excertos do Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 11/2004

(...)

b) A vedação do art. 185 da CF/88 não pode excepcionar *ipso facto* o comando do art. 184, senão nos casos em que a produtividade provenha de atividades não contrapostas a vedações legais, e, pois, não pode ser invocada para tutelar os casos em que a produtividade derive de descumprimento de preceitos de regime ambiental ou trabalhista, já que, em essência, esses ilícitos, além de impedirem o aperfeiçoamento da função social, viabilizam desincorporação dos ganhos de produtividade correspondentes, expondo o imóvel à desapropriação-sanção inclusive por improdutividade ficta, ou produtividade irracional.

(...)

f) Nos casos das alíneas anteriores, a propriedade, embora produtiva do ponto de vista economicista, suscetibiliza-se à desapropriação-sanção de que cuida o art. 184 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, se flagrada como descumpridora das outras condicionantes da função social elencadas no art. 186, II, III, IV da CF/88, (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).

Fonte: FARIAS; PINTO JÚNIOR, 2004

Em 2004, pela primeira vez na história, o Governo Federal utilizou o desrespeito à legislação trabalhista e a existência de exploração de mão-de-obra escrava como critérios para desapropriar uma fazenda para fins de reforma agrária (*O Globo*, 2004; RAMOS, 2005). Foi alegado também descumprimento da lei ambiental, uma vez que a terra foi desmatada.

Se essa nova vertente interpretativa prevalecer (em uma possível avaliação do Supremo Tribunal Federal – STF) e a determinação da produtividade econômica tiver de ser avaliada considerando critérios da legislação trabalhista e/ou ambiental, uma propriedade só será considerada produtiva, para fins do art. 185, se concomitantemente cumprir os incisos do art. 186.

Para o caso de cultivo de plantas psicotrópicas, o art. 243 da CF já preceitua que a propriedade deve ser expropriada para fins de reforma agrária:

Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

Relativamente ao trabalho escravo e em condições análogas, ressalta-se que a PEC nº 438, de 2001, em tramitação na Câmara dos Deputados, posição 31 de julho de 2008, inclui, no rol do art. 243, o trabalho escravo como motivo para expropriação de propriedade. Dessa forma, uma vez finalizadas as votações, a União não precisará pagar indenizações para que tais propriedades sejam utilizadas em programas de reforma agrária.

Em síntese, pode-se afirmar que ainda existe debate sobre a interpretação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária e que um dos únicos itens pacíficos para a desapropriação é a falta de rendimento produtivo. Entende-se que a obtenção fictícia da produtividade econômica a base do descumprimento da legislação trabalhista ou ambiental não deveria eximir a propriedade de ser desapropriada. No primeiro caso, o trabalho – um dos mais importantes fatores de produção – não estaria sendo apropriadamente remunerado, já no segundo caso, dano ambiental, um essencial custo estaria sendo negligenciado.

A Lei 8.629/93, alterada pela Medida Provisória (MPV) nº 2.183-56, de 24 de agosto de 2001, regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária¹¹. Um dos mais importantes aspectos dessa Lei é o estabelecimento de norma para fixação dos índices de produtividades a serem aplicados na desapropriação de terras no País.

Muito embora a Lei seja clara quanto à atualização dos parâmetros de produtividade (art. 11 da Lei 8.629/93), o tema é igualmente polêmico e falta um mínimo de consenso político. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do INCRA, apresentou para discussão, no início de 2005, proposta de revisão dos índices de rendimento da agropecuária brasileira.

¹¹ As Leis Complementares nº 76, de 1993, e 88, de 1996, que tratam, entre outros, do procedimento aplicado ao processo de desapropriação de terras não estão no escopo de análise deste trabalho.

Em linhas gerais, a metodologia proposta pelo MDA consiste na média da produção agrícola, com base na Pesquisa Agropecuária Municipal (PAM) e na Pesquisa Extrativa Municipal (PEM), ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A base técnica da proposta para agropecuária se beneficiou do estudo “Índices de rendimento da agropecuária brasileira” (RAMOS, 2005).

Entre os pontos destacados pelo MDA para reformular os parâmetros estão: compromisso assumido em 2003, quando do lançamento do II PNRA (*vide* seção 2); necessidade de se ter parâmetros atualizados, pois os atuais índices de rendimento foram fixados em 1980, a partir de dados do Censo Agropecuário de 1975; modernização do marco legal; e cumprimento integral dos arts. 184 a 186 da CF.

O estudo dos índices da pecuária¹² (RAMOS, 2005) argumenta que a eficiência no setor é baixa, mesmo tendo em conta as restrições impostas pelas condições naturais, salvo em casos bastante localizados, como o caso do Nordeste. Dessa forma, a conclusão-chave do estudo é que a pecuária brasileira necessita aumentar o rendimento por unidade de área, sendo esse um importante elemento passível de consideração para a reforma agrária.

Portanto, o entendimento do MDA é que os critérios de exigência para a verificação do aproveitamento racional e adequado do solo devem ser atualizados com urgência.

A dificuldade de interação de cada órgão do Estado nesse debate (*vide* SOUZA, 2008) para análise jurídica da competência para a fixação de parâmetros de produtividade) e, principalmente, a falta de consenso político fizeram que o tema não prosperasse. Atualmente, a matéria está sob análise do Presidente da República (AGÊNCIA BRASIL, 2007). A atualização dos atuais índices de produtividade, nos termos da Lei 8.629/93, parece ser uma medida capaz de contribuir para a evolução do tema no País.

Por fim, merece destaque também o estabelecimento de critério anti-invasão. O § 6º da Lei nº 8.629, de 1993, introduzido pela MPV nº 2.183-56, de 2001, estatuiu que o imóvel rural objeto de invasão motivada por conflito agrário não é passível de desapropriação nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência. Essa medida parece ter contribuído para a redução de invasões entre 1999 e 2002. Na gestão atual, o número de invasões voltou a crescer (*vide* Gráfico 2). Não foi encontrado nenhum relatório oficial sobre não-desapropriação de terras que foram invadidas. No entanto, uma vez

¹² Versão atualizada do estudo “Fatores de conversão na aferição de rendimento na pecuária”, disponível em Ramos (2005).

que a lei continua vigente, o *mandamus* do art. 6º da Lei 8.629/1993 continua eficaz e, portanto, seu cumprimento é obrigatório.

5. Conclusões e comentários finais

No entendimento do Estado, muito embora a visão do governo anterior seja bastante distinta da do governo atual, houve grande evolução no que diz respeito à questão agrária desde a promulgação da Constituição. Seriam indicadores desse sucesso, baseado em documentos do governo anterior (MDA, 1999; 2000; 2001; 2002): o elevado número de projetos criados e de famílias assentadas; os valores aplicados no crédito rural e na reforma agrária; os investimentos realizados em infra-estrutura, em assistência técnica e em educação rural; a queda de assassinatos de trabalhadores rurais por questões agrárias; e a redução da concentração de terras.

Para pesquisadores independentes (por exemplo: GARCIA, 2003), há necessidade, entre outras medidas, de ampliação do número de programas e de ações para a questão agrária, de intensificação dos existentes, de integração da ação dos órgãos de governo, de elevação do volume dos recursos aplicados, de continuidade no processo de investimento em programas de assistência técnica e de educação.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU, 2004), por sua vez, a desapropriação tem se mostrado um instrumento inadequado. As terras doadas por força de lei (art. 13 da Lei 8.629/93) poderiam ser uma opção para enfrentar o problema, além do uso dos lotes transferidos irregularmente (art. 189 da CF).

Analisando a reforma agrária à luz da legislação agrária (arts. 184 a 186 da CF e Lei 8.629/93 e alterações), entende-se que as desapropriações de terras para reforma agrária, nas últimas duas décadas, foram realizadas principalmente por não atendimento aos parâmetros de produtividade, que não são atualizados desde 1980 e estão baseados no Censo Agropecuário de 1975. Mesmo a existência clara de comando na legislação não foi suficiente para que tais parâmetros fossem atualizados (art. 11 da Lei 8.629/93). Ademais, outros critérios que compõem o conceito de função social (art. 186 da CF) só passaram a ser aplicados com a edição do Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ), a partir de 2004 (FARIAS; PINTO JÚNIOR, 2004). Assim, à guisa de conclusão, argumenta-se que a legislação agrária não teve o condão de ocasionar o mesmo ciclo virtuoso produzido, por exemplo, pela legislação aplicada à política agropecuária, que, entre outros benefícios, reduziu a participação do Estado, fomentou a inserção do setor privado no risco do setor,

impulsionou a modernização do parque agroindustrial e contribuiu para incrementar a produção, a qualidade e produtividade da agropecuária brasileira.

Embora as políticas públicas para o setor agrário tenham evoluído muito nos últimos vinte anos, não se tem uma real dimensão de sua importância, em função da grande demanda reprimida, de enormes dificuldades operacionais e, ainda, de forte componente ideológico na condução do debate.

Para aumentar a eficiência no processo de reforma agrária, consoante a literatura citada (BITTENCOURT *et al.*, 1998; BRUNO; MEDEIROS, 1999; SPAROVEK, 2003), as políticas públicas deveriam ser focadas para suprimir os assentamentos de:

- i) terras propícias para agropecuária;
- ii) financiamento adequado e tempestivo;
- iii) assistência técnica efetiva;
- iv) logística e infra-estrutura eficientes;
- v) capacitação continuada;
- vi) integração dos assentamentos ao mercado;
- vii) acesso a serviços básicos, tais como educação, saúde, moradia;
- viii) suporte para atendimento a critérios e para melhorias ambientais;
- ix) apoio a sistemas cooperativos;
- x) promoção de sinergia, especialmente com os municípios;

Atualmente, na América Latina, cerca de 47% da renda rural já provêm de atividades que não são meramente rurais (*Rural Nonfarm Economy – RNFE*, em inglês) e que empregam 31% da força de trabalho rural (HAGGBLADE *et al.*, 2007). Os autores entendem que a RNFE pode contribuir para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, não só pelo tamanho do segmento, mas também por causa da sua pronta resposta ao crescimento agrícola, urbano e ao mercado exportador. Esse tipo de iniciativa pode contribuir para o desenvolvimento dos assentamentos, uma vez que, embora dados sobre produção dos assentamentos não estejam disponíveis, as unidades de reforma agrária apresentam produtividade distinta das unidades empresariais, provavelmente em nível inferior, e necessitam, portanto, de fontes alternativas de renda.

Ademais, como o dispêndio para fixar famílias no campo e as dificuldades associadas à redução do grau de conflito podem gerar custos superiores a outros mecanismos alternativos de política pública, ações para ampliação da formação e qualificação da mão-de-obra para o trabalho urbano devem também ser priorizadas para se enfrentar o problema.

Destarte, a continuidade do processo de reforma agrária e a redução definitiva do atrito no campo ainda dependem, de um lado, da capacidade de o Estado aprimorar suas ações de

intervenção, regulação e fomento ao meio rural e, de outro, da priorização da matéria por meio de ações econômicas mais efetivas e da construção de um consenso político com os agentes envolvidos.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA BRASIL. Para Stephanes, índice de produtividade não é entrave para a reforma agrária. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/07/05/materia.2007-07-05.9421248941/view>>. Acesso em: 11 jun. 2008.

BITTENCOURT, G. A. *et al.* Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. *Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO*. Brasília: INCRA/FAO, 1998.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil e diversas leis. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: jun. 2008.

BRUNO, R.; MEDEIROS, L. Percentuais e causas das evasões nos assentamentos rurais. *Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO*. Brasília: INCRA/FAO, 1999.

FARIAS, V. A.; PINTO JÚNIOR, J. M. Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ), Brasília: MDA, 28 de Junho de 2004.

GARCIA, R. C. O Desenvolvimento rural e o PPA 2000/2003: uma tentativa de avaliação. *Texto para Discussão nº 938*, IPEA, 2003.

HAGGBLADE, S.; HAZELL, P.B.R.; REARDON, T. (ed.). *Transforming the rural nonfarm economy: opportunities and threats in developing world*. Washington: IPRI, 2001.

JORNAL *Folha de S. Paulo*. Governo subestima número de invasões. Edição de 16 de junho de 2008.

JORNAL *O Globo*. Matéria sobre desapropriação por crime trabalhista e exploração de mão-de-obra escrava. Edição de 22 de outubro de 2004.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Balanço da Reforma Agrária e da Agricultura Familiar. Brasília: MDA, 1999, 2000, 2001, 2002.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Crédito Rural do PRONAF. Disponível em: <<http://smap.mda.gov.br/credito/anofiscal/anofiscal.asp>>. Acesso em: 9 jun. 2008.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *II Plano Nacional da Reforma Agrária*. Brasília: MDA, 2003.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Relatório da Ouvidoria Agrária 02/2006 (Dados relativos ao período de 01/04/06 a 30/11/06)*. Brasília: MDA, 2006.

RAMOS, P. *Índices de rendimento da agropecuária brasileira*. Brasília: MDA/NEAD, 2005.

SOUZA, J. C. Reforma agrária: competência para a fixação de parâmetros de produtividade. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1793, 29 de maio de 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11325>>. Acesso em: 9 jun. 2008.

SPAROVEK, G. A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira. *Projeto de Cooperação Técnica USP/MDA/FAO*, Brasília: MDA, 2003.

TCU. Tribunal de Contas da União. Aquisição de imóveis para reforma agrária. *Registro TC 005.888/2003-0, Acórdão 557, de 2004*. Brasília: TCU, 2004.