

Universidade Federal do Pará
Campus do Sul e Sudeste do Pará
Colegiado de Direito

ÉRITA DE CASTRO COSTA

Reforma Agrária: aspectos institucionais

Marabá
2007

Érita de Castro Costa

Reforma Agrária: aspectos institucionais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para
a obtenção do grau de Bacharel em Direito na
Universidade Federal do Pará

Professora Msc. Orientadora: Rejane Pessoa de
Lima

Marabá
2007

Érita de Castro Costa

Reforma Agrária: aspectos institucionais

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC apresentado à Banca Examinadora escolhida pelo Colegiado do Curso de Direito como requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Marabá, 24 de março de 2007.

Banca Examinadora

Orientadora

Marabá
2007

Aos meus pais, aos meus queridos amigos
Ana Clara, Isis, Jadson, Moacir, Onias, Silvia e
Taynah que tanto colaboraram para que eu obtivesse
esta conquista.

AGRADECIMENTOS

Aos professores, pelos conhecimentos partilhados, ao longo desses anos.

Ao meu amigo Tadeu Barros Dias que muito colaborou na realização deste trabalho.

À minha orientadora, Rejane Pessoa de Lima.

Em toda parte, nos campos
Junta-se a nossa outra voz
Escutai, Senhor dos campos
Nós já não somos mais sós.
Queremos bonança e paz
Para cuidar da lavoura
Ceifar o capim que dá
Colher o milho que doura,
Queremos que a terra possa
Ser tão nossa quanto vossa
Porque a terra não tem dono
Senhores Donos da Terra.
Queremos plantar no outono
Para ter na primavera
Amor em vez de abandono
Fatura em vez de miséria.

(Vinicius de Moraes. Poemas para
a Liberdade. Violão de rua.
Civilização Brasileira: Rio de
Janeiro, 1962.)

SUMÁRIO

RESUMO.....	09
1. INTRODUÇÃO	10
2. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DA REFORMA AGRÁRIA.....	12
2.1 CONHECENDO A HISTÓRIA DA REFORMA AGRÁRIA	12
2.1.1 NOÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL DA PROPRIEDADE	14
2.2 VISÃO LEGAL DA REFORMA AGRÁRIA.....	15
2.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS NA REGIÃO NORTE.....	17
3. CONCEITOS E MEIOS NORTEADORES DA QUESTAO AGRÁRIA	19
3.1 CONCEITO DE REFORMA AGRÁRIA.....	19
3.2 CONCEITO DE JUSTIÇA SOCIAL	20
3.3 POLÍTICA AGRÍCOLA.....	22
3.4 ESTATUTO DA TERRA	23
4. DESAPROPRIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REFORMA AGRÁRIA.....	24
4.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS	24
4.2 COMPETÊNCIA E LEGITIMIDADE	25
4.3 TIPOS DE DESAPROPRIAÇÃO	26
4.4 DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL	26
4.5 A DESAPROPRIAÇÃO AMIGÁVEL	31
5. INSTRUMENTOS DE AÇÃO.....	32
5.1 O PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA I	32
5.2 O PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA II	35
5.2.1 CADASTRO DE TERRAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	37
5.2.2 A RECUPERAÇÃO E A CONSOLIDAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS	39
5.3 BENEFICIÁRIOS.....	39
5.4 ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA REFORMA AGRÁRIA	41
CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

RESUMO

Estudo realizado à cerca do instituto da Reforma Agrária, abrangendo os aspectos: histórico, observando a evolução da propriedade e ainda o surgimento da necessidade de reorganizá-la; legal, em que é possível observar a sua publicização com o passar do tempo e conseqüente modernização desta; e institucional, no qual foram vistos os mecanismos legais disponíveis para a realização da Reforma Agrária, qual seja, a desapropriação, de forma geral, e a desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária. Para melhor entender o instituto, procurou-se, ainda, conceituar temas como propriedade, a própria reforma agrária, política agrícola e justiça social e o Estatuto da Terra. Buscou-se, além disso, avaliar os instrumentos de ação utilizados pelo Estado para a efetivação da redistribuição das terras, quais sejam, os Planos Nacionais de Reforma Agrária I e II. Estes Planos representam a tentativa, por parte do Governo Federal, de buscar uma melhor distribuição de renda e a efetivação da justiça social tão aclamada.

Palavras-chave: Reforma Agrária. Desapropriação. Justiça social.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado de estudos e pesquisas realizadas ao final do curso de graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará, no *Campus* de Marabá.

O tema versa sobre o instituto da Reforma Agrária. Tema discutido com veemência nos últimos anos, tendo em vista a mobilização dos movimentos sociais em prol da causa agrária nos últimos anos.

Serão abordados, no primeiro capítulo, os fundamentos históricos da Reforma Agrária, buscando o conceito do instituto; a noção conceitual de propriedade; será vista também a evolução da legislação agrária, que, com o passar dos tempos, começa a abandonar o caráter privatista e absolutista da propriedade e cobrar daqueles que possuem o domínio dela que cumpram a função social a ela inerente.

No segundo capítulo, serão discutidos os conceitos e meios norteadores da Reforma Agrária; como o conceito de Reforma Agrária, entendida como a modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vista a uma distribuição mais eqüitativa da terra e da renda agrícola; o conceito de justiça social, tendo em vista que a legislação vigente sempre traz a expressão inserida em seus dispositivos; o conceito de política agrícola, o conjunto de princípios fundamentais e de regras que disciplinam o setor agrícola e seu desenvolvimento; e, para finalizar o capítulo, o Estatuto da Terra, que representa o início da luta pela terra por parte dos camponeses.

Seguindo o tema do trabalho, o capítulo III, versará sobre os aspectos técnicos da desapropriação; abordando a noção conceitual; a competência e legitimidade; os tipos de desapropriação, classificados de acordo com os pressupostos constitucionais; os procedimentos administrativo e judicial do instituto; a possibilidade de desapropriação amigável, como desentrate e encurtamento do processo judicial que tanto procrastina a realização da Reforma Agrária.

No capítulo IV, serão abordados os instrumentos de ação, envolvendo os PNRA I e II; serão vistos os critérios adotados no cadastro rural; os programas suplementares; os projetos atualmente em execução; e, por fim, os recursos financeiros, bem como quem serão os beneficiários dos projetos relacionados ao assunto. E, ainda, serão verificados os aspectos positivos e negativos da Reforma Agrária.

Como foi exposto acima, e, ainda, como se depreende da leitura do título do trabalho, não serão abordados temas como os movimentos sociais de luta pela terra e a violência no campo, vez que o trabalho desaguaria nas termas da prolixidade.

A intenção é que este texto seja imparcial, não tomando partido pelos movimentos sociais e nem pelos donos das terras, uma vez que este se constitui um trabalho acadêmico que tem por finalidade entender o instituto da Reforma Agrária.

Busca-se, com este trabalho, compreender os mecanismos e tecnologias existentes para a solução do problema social que, por anos, se arrasta, sem que surja solução aparente.

2 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DA REFORMA AGRÁRIA

Neste capítulo, será desenvolvido estudo em busca dos fundamentos históricos da Reforma Agrária. Assim, apresentar-se-á , embora de forma sucinta, a história do instituto no Brasil e na região Norte.

A noção histórica e conceitual da propriedade, pois não é possível falar em reforma sem conhecer o instituto a que se pretende dar nova configuração. E, ainda, a evolução da legislação referente ao tema.

2.1 CONHECENDO A HISTÓRIA DA REFORMA AGRÁRIA

Sabe-se que o Brasil e as demais colônias da América eram os fornecedores de matéria-prima para as metrópoles europeias. Com isso, houve a preocupação com a plantação, em larga escala, de produtos que eram raros ou não existiam na metrópole. Assim, surgem os primeiros latifúndios: a cana-de-açúcar e, num segundo momento, o do café, deixando sempre para segundo plano a produção de gêneros alimentícios de subsistência, que eram produzidos por pequenos agricultores, normalmente em terras arrendadas de grandes proprietários.

A produção da monocultura canavieira ficou tão intensa que acabou por gerar uma crise na produção de gêneros alimentícios, a ponto de forçar a metrópole a intervir através de uma legislação que tornava obrigatório ao proprietário de terras destinar uma parte de seu domínio ao plantio de gêneros alimentícios de subsistência. Isso favoreceu o surgimento de pequenos produtores dedicados à agricultura, praticada em terras doadas pela Coroa, sem, no entanto, transferir o domínio da terra ao seu ocupante, que permanecia na condição de posseiro meramente. Aí está, pois, a origem da pequena propriedade no Brasil.

Na República Velha (1889-1930), imigrantes tiveram um papel relevante na agricultura brasileira, aumentando significativamente o número de propriedades, porém, não houve modificação na estrutura fundiária.

A revolução de 1930 deu um grande impulso ao processo de industrialização, reconheceu direitos legais aos trabalhadores urbanos e atribuiu ao Estado o papel principal no processo econômico, mas não interveio na ordem agrária.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o Brasil redemocratizou-se e prosseguiu seu processo de transformação com industrialização e urbanização aceleradas. A questão agrária começou, então, a ser discutida com ênfase e tida como um obstáculo ao desenvolvimento do país. Vários projetos de lei de reforma agrária foram apresentados ao Congresso Nacional, contudo, nenhum deles foi aprovado.

No final dos anos 50 e início dos 60, houve ampliação dos debates em âmbito nacional, ativa participação popular, o aparecimento das ligas camponesas no Nordeste e no Centro Oeste e a mobilização camponesa de Trombas e Formoso (em Goiás). Todos estes fatos obrigaram o recém-instalado regime militar a produzir um ordenamento jurídico que fosse capaz de dar conta dos conflitos no campo. No mesmo ano de 1964, editou-se o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 1964), criando-se, ao mesmo tempo, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), em substituição à Supra. Dois anos depois, em 04.11.1966, o Decreto nº 59.456 instituiu um Plano Nacional de Reforma Agrária, que tinha por meta a realização de dois grandes projetos (PERREIRA, 1993, p. 31): projeto de cadastramento e tributação e projeto de discriminação de terras públicas e regularização de terras de domínio. Contudo, o plano não saiu do papel.

O IBRA e o INDA foram extintos pelo decreto-lei 1.110/70 e em substituição a estes dois institutos foi criado o INCRA¹ – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

¹ O INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – é o órgão detentor de direitos, competências, atribuições e responsabilidades inerentes à promoção da Reforma Agrária.

Segundo Pereira (1993, p. 33), houve um retrocesso no processo de reforma agrária, já que o IBRA estava diretamente subordinado ao Presidente da República, enquanto que o INCRA foi criado como autarquia subordinada ao Ministério da Agricultura. Isso fez da questão fundiária uma questão setorial, sendo tratada como questão menor.

2.1.1 NOÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL DA PROPRIEDADE

Conforme o ensinamento de DINIZ (2004, p. 107), na maioria das gêneses das sociedades é de se observar que a propriedade tinha um caráter comunitário, ou seja, a propriedade era bem comum do povo. Assim, nas sociedades primitivas havia um sentimento de cooperação mútua e o direito de propriedade estava condicionado ao interesse da coletividade.

As tribos primitivas eram nômades e apenas os bens móveis interessavam aos indivíduos. Quando o homem desenvolve as técnicas de agricultura passa a ter uma vida sedentária, surge a propriedade coletiva. O grupo todo era detentor da propriedade. E, com o passar do tempo, o domínio sobre a propriedade se individualizou, ganhando característica de direito absoluto.

Na era Romana, havia duas formas de propriedade coletiva: a da gens e a da família. A primeira substituiu esta última, com o passar do tempo, sendo sempre a propriedade do solo inalienável.

Na Idade Média, os feudos eram dados como usufruto a certos beneficiários em troca de serviços. Com o passar do tempo, o feudo passou a ter um proprietário e sua propriedade (domínio) era transmitida aos descendentes do sexo masculino. Os feudos resistiram até o advento da Revolução Francesa – 1789. No Brasil, houve apenas um “ensaio” do feudalismo com a implantação do regime das capitanias hereditárias.

A propriedade privada foi conseqüência da evolução histórica e sociológica do homem. Desta forma, o título de proprietário conferia à pessoa o direito de fazer o que bem entendesse com a coisa ou de não fazer nada, sem que qualquer conseqüência pudesse derivar dessa destinação².

Para conceituar o termo propriedade, seguindo o exemplo de Maria Helena Diniz, que se utilizou da disposição contida no artigo 1228 do Código Civil³, no qual é garantido ao proprietário a prerrogativa de usar, gozar, dispor e reivindicar o bem de quem o possua indevidamente. Assim, propriedade é o direito inerente à pessoa física ou jurídica de usar, gozar, dispor de um bem, em acepção ampla, bem corpóreo ou incorpóreo, bem como reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.

2.2 VISÃO LEGAL DA REFORMA AGRÁRIA

Para uma análise do ponto de vista legal, faz-se necessário conhecer um pouco da história de formação da legislação fundiária brasileira.

Quando da colonização do Brasil, não houve preocupação, por parte dos portugueses, em criar legislação específica que regulasse a questão fundiária brasileira.

Desta feita, os colonizadores acharam por bem utilizar o modelo sesmarial já utilizado com sucesso nas ilhas do atlântico. O regime de sesmaria⁴ foi criado através da Lei de Sesmaria por Dom Fernando I. Nessa lei já havia a imposição de sanção para aquele que, sendo beneficiário da terra, dela não fizesse uso. A lei estabelecia um prazo para que cultivasse a terra sob pena de tê-la confiscada e repassada para quem se dispusesse a trabalhá-la.

Nota-se que, desde então, já havia a preocupação com o cumprimento da função social da terra e que o modelo seria bom, se se tivesse levado em

² José Maria Pinheiro Madeira, <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3433>

³ O Código Civil Brasileiro não contém o conceito de propriedade, mas apenas, o de proprietário.

⁴ A palavra sesmaria deriva do baixo latim *sextimus* que significa a sexta parte de alguma coisa. Assim, no caso em tela, sesmaria seria a sexta parte que o sesmeiro, aquele que recebe as terras, deveria pagar ao Estado ou ao senhor anterior como renda dos frutos produzidos pela terra (ATAIDE JUNIOR, 2006, p. 168).

consideração a dimensão espacial do nosso país. Mas, ao contrário das ilhas do Atlântico, a vasta extensão da propriedade e as dificuldades enfrentadas pela metrópole contribuíram para que o modelo sesmarial fosse abandonado.

A falta de pessoal e de capital levou Portugal a transferir os encargos de colonização aos particulares, adotando o sistema de capitanias hereditárias, ficando o Brasil dividido em 15 lotes de terras doadas pela Coroa.

Como só cabia à Coroa a cobrança do cumprimento da função social a que a terra estava destinada pelo regime sesmarial, as doações efetuadas pelos donatários não observaram tais preceitos.

O fracasso das capitanias levou Portugal a instituir o governo geral para melhor administração da Colônia. Houve até a tentativa de limitação do tamanho da terra doada pela coroa, mas a falta de controle permitiu o acúmulo de várias doações de sesmarias entre os membros da mesma família que permitiu a formação das grandes propriedades. Permitindo a consolidação do latifúndio no nosso país.

Houve ainda uma última tentativa de sistematizar o regime de sesmaria, com a promulgação do Decreto de 05 de outubro de 1795, que ordenava a demarcação das terras, no período de 2 anos, sob pena de confisco, mas este também não logrou êxito.

Suspensa a concessão de sesmaria, o Brasil passou por um estágio que ficou conhecido como regime de posse, em que não havia nenhuma legislação que regulasse a questão fundiária, já que a Constituição vigente à época era omissa nesta questão, garantindo tão somente o direito de propriedade.

Por fim, em 1850, foi promulgada a Lei nº 601, de 18 de setembro, nosso primeiro Estatuto da Terra. Esta norma legitimava a posse da terra que se achasse cultivada e fosse moradia habitual de quem nela trabalhasse, trazendo, assim, segurança jurídica para quem vivia da terra.

É importante se ter em mente que a Lei de Terras de 1850 foi resultado de lutas políticas profundas no interior da política do Império. Seus resultados não avançaram para além das condições possíveis, dentro deste ambiente de conflitos políticos e disputas pelo poder do Estado. Este fato só ratifica a tese de que as leis

só surgem quando existem condições e anseios sociais latentes que justifiquem a criação de um código de regra sobre o fenômeno em questão.

Em 24 de novembro de 1888, a Lei 3.396 cedeu às antigas províncias o produto da venda de todas as terras públicas, ou concessão a título oneroso, transmitindo, assim, o domínio das terras devolutas para a província.

A Constituição de 1891 ratificou a lei acima citada, instituindo que todas as terras devolutas pertenciam aos estados, ficando sob a responsabilidade da União a porção de territórios que fosse indispensável à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

O Estatuto da Terra de 1964 originou-se da necessidade de se obter meios jurídicos capazes para a realização de uma reforma agrária eficaz. Este estatuto baseia-se em quatro princípios básicos: estímulo à propriedade privada; o direito do agricultor proprietário aos frutos de seu trabalho e, naturalmente, ao aumento da produtividade; reintegração a propriedade em sua natural função social, condicionando seu aproveitamento ao bem-estar geral; criação, com base no conceito modular de área do estabelecimento rural, de um sistema que possibilitasse a formação de propriedade, de tamanho econômico, em relação ao conjunto familiar.

Por fim, a Constituição Federal vigente determinou a competência exclusiva da União para desapropriar para fins de reforma agrária. Traçando a justa indenização para as benfeitorias e quais as terras insuscetíveis de desapropriação, como as pequenas propriedades produtivas. Determina ainda a maneira que o proprietário deve se comportar para cumprir a tão falada função social da terra.

E ainda, o novo Código Civil de 2002, que, seguindo a linha de raciocínio da CF/88, vem quebrando o caráter privatista da propriedade, impondo que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais. Propõe também que o proprietário pode ser privado da sua propriedade nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, interesse social e ainda, no de requisição, em caso de perigo público iminente (art. 1228 e §§).

2.3 ANTECEDENTES DA REFORMA AGRÁRIA NA REGIÃO NORTE

Pelo fato de ser região de grandes riquezas naturais, a Amazônia passou por vários ciclos econômicos antes de ser iniciada a ocupação de suas terras com a finalidade de prática agropecuária.

O primeiro dos ciclos ocorreu no final do século XVI e início do século XVII, conhecido como ciclo das drogas do sertão, era a coleta de especiarias, tais como raízes aromáticas, sementes oleaginosas, cacau, etc.

O segundo ciclo está relacionado à exploração do látex da seringueira – ciclo da borracha – durante este ciclo ocorreu a migração de aproximadamente 250 a 300 mil nordestinos para trabalhar na coleta do látex.

O terceiro ciclo está ligado à exploração da castanha-do-pará, que se iniciou no limiar do século passado. Inicialmente a exploração da castanha era feita livremente pela população que transportava o produto da mata e vendia aos comerciantes na cidade. Entretanto, a partir de 1925, os castanhais passam a ser arrendados pelo governo, que estabelece um tipo de controle político sobre os comerciantes de castanha, pois a renovação do arrendamento era condicionada a critérios políticos do governo do estado, especialmente o estado do Pará.

O quarto ciclo é marcado pela atividade extrativista de diamantes, este período foi curto. O trabalho era penoso e arriscado, pois as pedras preciosas eram encontradas no fundo do rio.

O declínio deste último ciclo culmina com a abertura de estradas que ligam a região amazônica ao resto do país. Este é marcado pelo crescimento da grilagem de terras. O Iterpa – Instituto de Terras do Pará - calcula que, entre os anos de 1963 e 1967, mil títulos de terras foram falsificados, envolvendo aproximadamente 3 milhões de hectares. Esse processo de falsificação teve participação ou conivência de autoridades estatais (ATAÍDE JÚNIOR, 2006. p. 245-250).

Segundo Pasquis (2005, p. 85), entre os anos 1950 e 1960, quando a Amazônia era considerada pelos governantes brasileiros como um “espaço vazio”, a realização da reforma agrária na região parecia um contra-senso, considerando que a reforma agrária pressupõe a reorganização fundiária, não havia o que se reorganizar.

Lembra ainda o agrônomo Richard Pasquis que, apesar da ocupação amazônica ser recente – apenas meio século de colonização –, a região apresenta vários problemas agrários que afetam o restante do País, tais como o alto índice de devastação. Como ressalta o engenheiro, a região tem uma taxa média anual de desflorestamento da ordem de 10.000 km² e 60% das terras abandonadas e/ou degradadas. Outro fator preocupante é a concentração fundiária nas mãos de poucos.

O que pode ser percebido, é que não existiu, nessa região, Reforma Agrária. O que houve foi tão somente a redistribuição e divisão de terras, como lenitivo à pressão dos populares. Não aconteceu, de fato, um programa que desse continuidade à redistribuição de terras e tornasse possível a permanência dos beneficiários nos assentamentos.

3 CONCEITOS E MEIOS NORTEADORES DA QUESTÃO AGRÁRIA

Neste capítulo, serão abordados os conceitos e meios norteadores do instituto objeto de estudo. Desta forma, serão trabalhados os conceitos de Reforma Agrária e de justiça social, tendo em vista a constante preocupação do legislador em trazer a expressão no texto da lei, já que a justiça social representa o objetivo da redistribuição de terras.

Serão vistos, ainda, os conceitos de Política Agrícola e do Estatuto da Terra.

3.1 CONCEITO DE REFORMA AGRÁRIA

A Reforma Agrária é entendida por Veiga (1981, p. 07) como a modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vista a uma distribuição mais eqüitativa da terra e da renda agrícola.

Segundo o Estatuto da Terra, em seu artigo 1º, § 1º, Reforma Agrária é o conjunto de medidas que visam 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 da produtividade.

Assim, a reforma agrária seria a mudança dos institutos jurídicos que regulam a utilização da terra rural e dizem respeito à atividade e à estrutura agrárias, de um país ou de uma região, representando uma grande mudança em todos os aspectos dessa estrutura.

Neste contexto, a Reforma Agrária surge a partir da constatação de que o uso inadequado da terra entrava o desenvolvimento social e econômico do país, impedindo o bem-estar da comunidade.

Portanto, a Reforma Agrária constitui-se como a modificação das instituições jurídicas, mediante leis e regulamentos e a implantação de uma

organização administrativa e judicial agrária que permita criar uma estrutura jurídica agrária capaz de garantir, de maneira adequada, a divisão racional e as melhores formas de posse da terra e assegurar a assistência técnica, social e econômica aos agricultores, por meio dos serviços públicos correspondentes, a fim de alcançar o bem-estar da comunidade rural.

O instrumento que possibilita a redistribuição da terra é a desapropriação para fins de reforma agrária. Com isso, busca-se a retomada imediata da posse do imóvel improdutivo pelo órgão Federal competente, ou seja, o INCRA⁵, a fim de, através de módulos menores, redistribuí-lo entre famílias inscritas nos programas de política agrícola, com o fito de torná-lo produtivo.

3.2 CONCEITO DE JUSTIÇA SOCIAL

O fato justificador de conter, neste trabalho, a noção conceitual de justiça social é o de a legislação vigente sempre trazer a expressão inserida em seus dispositivos.

Assim, entende Corrêa (1998, p. 73), que o melhor conceito de justiça na antiguidade é o pregado por Aristóteles. Para este, a justiça é uma virtude moral orientadora das relações interpessoais.

Para Aristóteles, o homem se realiza eticamente buscando sua própria felicidade sob o controle das virtudes morais (primordialmente a justiça). O homem será virtuoso e justo enquanto busca atingir a realização plena de sua natureza social na comunidade política.

Assim, na ética dos gregos, fundada na ordem cósmica e social, a justiça não é fruto da vontade, mas da razão natural, convergindo em Aristóteles a justiça legal e o direito natural. A causa final e suprema do cidadão é viver bem, o que é alcançado pela prática da justiça.

Conforme Corrêa, o teórico mais representativo do século XX que se

dedicou à conceituação de justiça, enquanto princípio norteador das relações sociais, foi John Rawls. Para este a justiça segue dois princípios básicos:

Primeiro princípio

Qualquer pessoa tem um direito igual ao conjunto mais extenso das liberdades fundamentais iguais que seja compatível com um conjunto de liberdades para todos.

Segundo princípio

As desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de tal modo que, ao mesmo tempo:

a) tragam o maior benefício para os membros menos favorecidos da sociedade, e

b) sejam vinculadas a cargos e posições abertos em condições de igualdade eqüitativa de oportunidades (Rawls, 1997, p. 333).

O primeiro princípio tende a estabelecer a distribuição eqüitativa da liberdade e dos direitos humanos fundamentais, que embasam o Estado de direito na democracia constitucional. Já o segundo princípio é o da diferença: na distribuição dos demais bens primários (oportunidades e poderes, aquisições e riquezas), Rawls admite uma sociedade com desigualdades socioeconômicas e culturais, desde que beneficiem os menos favorecidos na escala social. Ou seja: é preferível uma situação com desigualdades socioeconômicas, mas com maior rendimento, a uma situação de absoluta igualdade econômico-social, mas com menos a repartir (CORRÊA, 1998, P. 74).

O posicionamento do filósofo Rawls⁶ é interessante pelo fato de admitir a existência de desigualdades, contudo, observando que os indivíduos de uma mesma classe devam ser beneficiados da forma mais completa possível.

Souza (1994, p. 27), citando Tomás de Aquino, entende que a justiça deve estar além do direito positivado, embora a justiça se efetive pelo cumprimento das leis. A justiça vem antes do direito, este último é uma derivação daquela.

Já a justiça social consiste na observância de todo direito, tendo o bem social comum por objeto. Assim, todos devem colaborar na obtenção do bem comum e todos devem participar do bem comum.

Embora o senso comum atribua aos trabalhadores apenas o papel de beneficiários da justiça social, todos têm obrigações em relação ao bem comum. Todos são beneficiados, vez que o bem comum é bem de todos.

Então, justiça é assim entendida: dar a cada um o que lhe é devido. Devido no sentido de se atender a uma necessidade racional. A adequação é a

⁶ John Rawls, celebrado filósofo político norte-americano, falecido aos 81 anos, em 2002, é tido como o principal teórico da democracia liberal dos dias de hoje.

parte que determina o que se deve dar, ou seja, o *quantum* devido.

Quando se realiza reforma agrária, a justiça que se faz está além da mera distribuição, já que todos se beneficiam. O trabalhador sem terra é beneficiário imediato e toda a sociedade é beneficiária mediata, já que os membros que saem do estado de indigência passam a exercer tarefa produtiva que beneficia a todos.

A justiça social regula uma prática social complexa, a prática do reconhecimento; isto é, ser uma pessoa e respeitar os outros como pessoas. Ou seja, a justiça social prega o mútuo reconhecimento no interior de uma comunidade.

Esse reconhecimento implica em reciprocidade, pois se verifica a necessidade de uma perfeita identidade entre o que foi dado e o recebido.

A causa do débito é a equivalência a ser mantida. Deve haver o equilíbrio entre a prestação e a contraprestação. Implica, ainda, em certa característica pessoal do indivíduo, para que este se torne destinatário do processo de distribuição.

Assim, a reciprocidade é o fator responsável pela determinação do que é devido entre os membros, para que se possa alcançar a igualdade social.

3.3 POLÍTICA AGRÍCOLA

Segundo Pereira (1993, p. 23), que traz um conceito bastante parecido com o fornecido pelo Estatuto da Terra⁷, a política agrícola seria o conjunto de providências de amparo à produção agropecuária através de mecanismos como crédito, seguro agrícola, preços mínimos, geração e difusão de tecnologia, sistema de escoamento, de eletrificação e de comercialização da produção.

⁷ O artigo 1º, § 1º, conceitua o instituto como 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 aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Para Ataíde Júnior (2006, p. 160), política agrícola é o conjunto de princípios fundamentais e de regras que disciplinam o setor agrícola e seu desenvolvimento.

Os princípios norteadores da política agrícola, a que se refere o professor Ataíde Júnior, estão disciplinados na Lei 8.171/91 que fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê, ainda, os recursos e estabelece as ações e instrumentos a serem utilizados nas atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.

De acordo com a Lei acima citada, a política agrícola deverá subordinar-se às normas e princípios de interesse público, de forma que seja cumprida a função social e econômica da propriedade; institui a norma, que a agricultura deve proporcionar, aos que a ela se dediquem, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia; dispõe ainda que o processo de desenvolvimento agrícola deve proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais.

3.4 ESTATUTO DA TERRA

O Estatuto da Terra originou-se da necessidade de procurar meios jurídicos que permitisse ao país, de modo prático e a curto prazo, uma ação efetiva de reforma agrária, uma vez que a legislação que tratava dos bens imóveis da União e terras devolutas não atendia, satisfatoriamente, a solução dos problemas agrários, principalmente a tensão social com que se deparava a Nação ao surgimento das ligas camponesas no Nordeste e o início do movimento dos “sem terra” em quase todas as regiões do país.

A medida tomada para solucionar a problemática da legislação agrária foi a Emenda Constitucional nº 10 à Constituição de 1946, editada em 10 de

novembro de 1964, através da qual se ampliava a competência de legislar atribuída à União, no artigo 5º da Carta Magna de 1946, nela incluindo o Direito Agrário. Desta forma, a edição da Emenda Constitucional 10 provocou o surgimento do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

O Estatuto da Terra não se ocupa apenas em fazer reforma agrária, traz em si a preocupação de modernizar a política agrícola do país. Com isso, além de cuidar da execução da reforma agrária, objetiva o desenvolvimento rural, através de políticas agrícolas, regulando e colocando corretamente as relações jurídicas, sociais e econômicas referentes à propriedade rural, seu domínio e uso.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Terra não sofreu grandes alterações, tendo em vista a manutenção da função social da propriedade já inserta nesta norma.

4 DESAPROPRIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE REFORMA AGRÁRIA

A desapropriação tem importância singular no processo de Reforma Agrária. E, por essa importância, se faz mister que, além de sua conceituação, natureza jurídica, classificação e fins, objetivando uma melhor compreensão do tema.

4.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

Com base no ordenamento jurídico brasileiro⁸, pode-se conceituar desapropriação como sendo o procedimento administrativo pelo qual o poder público retira, compulsoriamente de alguém, certo bem por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social e o adquire para si ou para outrem, mediante justa e prévia indenização.

Para Meirelles (2000, p. 548), a desapropriação é instrumento moderno e eficaz utilizado pelo Estado para remover obstáculos à execução de suas obras e serviços públicos; para propiciar a implantação de planos de urbanização; para preservar o meio ambiente contra devastações e poluições; e para realizar a justiça social, com a distribuição de bens inadequadamente utilizados pela iniciativa privada. A desapropriação é, assim, a forma conciliadora entre a garantia da propriedade individual e a função social dessa mesma propriedade, que exige usos compatíveis com o bem-estar da coletividade.

As mais relevantes características dessa modalidade de intervenção estatal na propriedade seriam:

- se constituir forma originária de aquisição da propriedade, por isso, o bem expropriado torna-se insuscetível de reivindicação e libera-se de quaisquer

⁸ Art. 5º, XXIV, 182, III e 184 da Constituição Federal.

ônus que incidissem sobre ele. Os possíveis credores do expropriado ficam sub-rogados no preço.

- No nosso ordenamento jurídico, não existe a modalidade de desapropriação indireta, pois isso representaria apenas um esbulho da propriedade particular.

- Todos os bens e direitos patrimoniais podem ser desapropriados. Inclusive a posse de boa-fé, tendo direito também à indenização, pois possui valor econômico.

- Os bens públicos são passíveis de desapropriação, contudo deve ser obedecida a hierarquia das entidades, assim, só o poder maior pode desapropriar o bem do menor, desta forma, a União desapropria bens dos estados e municípios, os estados podem desapropriar bens dos municípios e estes não podem desapropriar os de nenhuma entidade política.

- Os destinatários do bem expropriado são o Poder Público e seus delegados, como detentores do interesse público justificador da desapropriação. Embora, haja casos em que o Estado transferirá o bem expropriado ao particular, como acontece na desapropriação por interesse social.

4.2 DA COMPETÊNCIA E LEGITIMIDADE

É importante salientar que a Constituição da República, em seu artigo 22, II, deixa somente a cargo exclusivo da União a tarefa de legislar sobre desapropriação. A legitimidade ativa para executar a desapropriação para fins de reforma agrária, conforme observa o art. 184 da Carta Magna, também é somente da União. Essa legitimidade ativa é delegada ao INCRA, órgão responsável pela execução da reforma agrária.

Desta forma, a União tem competência exclusiva para legislar e executar a desapropriação prevista no artigo 185 da CF/88, para fins de reforma

agrária; contudo, quando a desapropriação for para promover a utilização adequada de imóveis urbanos, caberá aos municípios.

Há críticas em relação a essa limitação na competência para desapropriar para fins de reforma agrária. Os que defendem a não limitação argumentam que a enorme extensão territorial do nosso país dificulta essa desapropriação e, ainda, que, se essa competência fosse dada aos municípios, estes teriam mais condições de identificar aquelas pessoas que realmente desejam um pedaço de terra para trabalhar.

De acordo com o artigo 109, I e a Lei Complementar 76/93, artigo 2º, § 1º, a competência para julgar processo de desapropriação para fins de reforma agrária será da Justiça Federal.

4.3 TIPOS DE DESAPROPRIAÇÃO

Usando a classificação tripartite empregada pelo legislador constituinte, a desapropriação poderá ocorrer por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, sempre mediante prévia e justa indenização.

A desapropriação por necessidade pública⁹ acontecerá quando a Administração Pública se deparar com situações de emergência cuja resolução exija medidas imediatas, como a transferência de bens de terceiros para o domínio público. A necessidade pública dispensa a prévia licitação.

A utilidade pública aparece quando a transferência de bens de terceiros para a Administração for conveniente, mas não imprescindível.

A desapropriação por interesse social acontece quando o Estado entender ser necessária nova distribuição da propriedade em benefício da coletividade. Essa modalidade está disciplinada em Lei própria: 4.132/62. Os beneficiários dessa modalidade estão consignados na lei acima referida.

⁹ Segundo Meirelles, a lei geral de desapropriação consubstanciou a hipótese de desapropriação por necessidade pública e utilidade pública em uma só. O DL 3.365/41 emprega somente a expressão utilidade pública.

4.4 DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL

No âmbito administrativo, o processo expropriatório possui quatro etapas: a pré-seleção da área; o levantamento preliminar; a emissão de decreto expropriatório e, por fim, a vistoria e avaliação do imóvel.

Na primeira fase, acontece a pré-seleção da área, constituindo uma análise da localização da propriedade, dimensão e capacidade de produzir. Será verificado, ainda, se esse imóvel não se enquadra nas exceções previstas na Lei, isto é, ser a única propriedade do possível expropriado, ser de pequeno ou médio porte e/ou ser produtiva. Em suma, o objetivo dessa vistoria é observar se o imóvel apresenta condições para servir ao programa de reforma agrária.

O proprietário deverá ser previamente notificado da ocorrência dessa vistoria, podendo mesmo contratar assistente técnico para acompanhar a inspeção. Pois, na ausência de notificação, o proprietário pode se sentir turbado em sua posse e agir para protegê-la.

Ademais, como lembra Paulsen (1997, p. 124), a falta de notificação prévia eivará o processo de vício, atingindo a validade de todo o procedimento. A notificação poderá ser ao proprietário, como regra; ou ao procurador regularmente constituído pelo *dominus* (proprietário). Contudo, não se deve levar esta regra ao extremo. Por exemplo, quando a notificação é feita por via postal, mediante A.R. e o gerente do imóvel toma ciência, os tribunais têm entendimento de que foi válida a notificação.

A essa primeira entrada dos técnicos do INCRA, o proprietário não poderá se opor, já que a Autarquia Federal tem o respaldo da lei 8.629/93 – esta medida não implica qualquer lesão ou ameaça a direito. Desta forma, o proprietário não poderá se opor a essa fase, mas somente ao resultado dela.

A vistoria tem o escopo de verificar se a propriedade realiza ou não a função social que lhe é inerente.

Depois de realizada a vistoria preliminar, é elaborado um relatório (Relatório Técnico Preliminar) e encaminhado ao Superintendente Regional do INCRA. Se este entender que estão presentes os requisitos necessários para realização da desapropriação do imóvel, notificará o proprietário do relatório e abrirá prazo de 30 dias para impugnação do referido documento. A impugnação deverá ser fundamentada com elementos capazes de provar o contrário – o cumprimento da função social. Após o oferecimento da impugnação, o INCRA manterá ou não a sua decisão.

Se mantida, o Superintendente encaminhará o relatório para ser novamente analisado pelas diretorias centrais do INCRA em Brasília e, então, começará a nova fase: a expedição do decreto expropriatório.

O decreto é expedido pelo Presidente da República, mediante proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. O Presidente faz a declaração, incluindo o imóvel no programa de reforma agrária, embasado pelos artigos 84, IV e 184 da CF/88.

Após a publicação do decreto presidencial, será feita uma nova vistoria pelo INCRA, para que seja delimitada a área do imóvel com precisão, bem como a avaliação do imóvel, para que seja oferecido preço adequado (PAULSEN, 1997, p. 132). Serão determinados os valores das benfeitorias e da terra nua.

Em conformidade com a Lei de Registro Público, art. 167, o decreto deverá ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis por se tratar de negócio oponível contra terceiros.

Se houver resistência do proprietário em deixar os técnicos do INCRA adentrarem-se no imóvel, poderá ser requisitada força policial.

Deverá ser feito o mapeamento da hidrografia, estradas, tipos de solo, relevo, vegetação e capacidade de produção da terra.

Após a vistoria, será elaborado um laudo de vistoria e avaliação que instruirá a ação de desapropriação, dando sustentação à oferta de indenização.

Esta vistoria encerrará a fase administrativa da desapropriação.

Após a expedição do decreto expropriatório, a Administração Pública tem o prazo decadencial de 02 (dois) anos para dar a destinação ao imóvel.

Segundo a Lei Maior, em seu artigo 184, § 3º, a desapropriação judicial seguirá o rito sumário. O dispositivo constitucional prevê ainda a criação de legislação complementar para regular o processo; qual seja, a LC 76/93, já alterada pela LC 88/96.

A Lei Complementar 76/93 prevê que a desapropriação judicial obedecerá ao contraditório especial, de rito sumário.

Como a Desapropriação para fins de reforma agrária segue rito especial, a petição inicial também possui requisitos próprios, além dos contidos no Código de Processo Civil – CPC – em seu artigo 282, quais sejam: juiz ou tribunal a que é dirigida; os nomes, prenomes, estado civil, profissão, domicílio e residência do autor e do réu; o fato e os fundamentos jurídicos do pedido (causa de pedir e fundamentos jurídicos do pedido); o pedido, com as suas especificações; o valor da causa; as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados e o requerimento para a citação do réu. Vale ressaltar, que sem tais requisitos a inicial pode ser considerada inepta.

Os requisitos próprios, instituídos na lei específica são: a oferta do preço e os seguintes documentos: texto do decreto expropriatório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União; certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel; documento cadastral do imóvel; laudo de vistoria e avaliação administrativa, que deverá conter, necessariamente: a descrição do imóvel, memorial descritivo da área objeto da ação; relação das benfeitorias e os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis.

Recebida a inicial, o juiz deverá despachar de plano ou, em no máximo 48 (quarenta e oito) horas, autorizando o depósito judicial correspondente ao preço oferecido e determinando a expedição do mandado de imissão de posse¹⁰; ordenando citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser; expedição de mandado de averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros.

Quanto à imissão de posse, se houver resistência por parte do expropriando ou de qualquer outro ocupante do imóvel, os oficiais de justiça

¹⁰ Imissão de posse é a transferência da posse do bem expropriado ao expropriante.

incumbidos de cumprir o mandado deverão informar ao juiz e este deverá requisitar força policial para acompanhá-los, para que o mandado seja devidamente cumprido.

A citação do expropriando será feita na pessoa do proprietário do bem, ou de seu representante legal, obedecido ao disposto no art. 12 do Código de Processo Civil. Quando o titular do bem for o espólio, inexistindo inventariante, a citação será feita na pessoa do cônjuge sobrevivente ou na de qualquer herdeiro ou legatário que esteja na posse do imóvel. Os confrontantes serão citados para, se quiserem, contestar as divisas do imóvel expropriando.

O autor poderá requerer que a citação do expropriando seja feita pelo correio, através de carta com aviso de recepção, firmado pelo destinatário ou por seu representante legal¹¹. Nesta modalidade, deverá ser enviada a cópia da petição inicial e o despacho ordenando a citação, contendo o prazo para apresentar contestação.

Quando o expropriado tiver residência em local diverso do foro (este local deverá ser conhecido) em que corre a ação, este será citado por meio de carta precatória. Se não for conhecida a sua residência ou domicílio, o expropriado será citado por meio de edital.

Devidamente citado o expropriado, o prazo para apresentar a contestação será de 15 dias, a contar da juntada do Mandado de Citação ou A.R. aos autos do processo. O expropriado não poderá alegar, como matéria de defesa, o interesse social já declarado, tendo em vista, a preclusão do seu direito, já que o prazo para que isto seja feito é anterior à expedição do decreto presidencial. A matéria da contestação será somente em relação à indenização a ser paga e impugnação do laudo pericial administrativo.

Não há de se falar em inconstitucionalidade nesta limitação ao direito de contestar. Conforme ensina Paulsen (1997, p. 164), não há ofensa à garantia de que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Judiciário, uma vez que o dispositivo não veda o acesso à jurisdição, mas simplesmente indica que deve ocorrer através de ação própria.

¹¹ Redação do artigo 8º da Lei Complementar 76/93.

Recebida a contestação, o juiz, se houver impugnação acerca do laudo de vistoria administrativa, determinará a realização de prova pericial. Esta prova pericial ficará adstrita somente aos pontos impugnados. Contudo, há entendimento no sentido de que o magistrado determine a prova pericial a fim de evitar fraude.

De acordo com o artigo 11 da Lei Complementar 76/93¹², a audiência de instrução e julgamento será realizada em prazo não superior a quinze dias, a contar da conclusão da perícia.

A sentença deverá ser prolatada no momento da realização da audiência ou no prazo de 30 dias. Será proferida em audiência quando o juiz estiver convicto que o valor do bem expropriado apontado pelo laudo pericial é condizente com a realidade.

Se a sentença condenar o expropriante em quantia superior a cinquenta por cento sobre o valor oferecido na inicial, fica sujeita ao duplo grau de jurisdição, ou seja, ao reexame, através de remessa ao tribunal.

4.5 A DESAPROPRIAÇÃO AMIGÁVEL

Conforme NUNES (2004, não paginado), existe a possibilidade, em alguns casos, de que a desapropriação aconteça em comum acordo das partes. Isso poderá acontecer extrajudicialmente ou mesmo no decorrer do processo judicial.

O Decreto-lei 3.365/41, que dispõe sobre as desapropriações por utilidade pública, prevê a efetivação da desapropriação por meio de acordo. Verificando a Lei Complementar 76/9, seu artigo 10, percebe-se que do mesmo

¹² A Lei Complementar 76/93 dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária

modo pode acontecer no caso de desapropriação por interesse público: “Art. 10. Havendo acordo sobre o preço, este será homologado por sentença”.

Caso aconteça o acordo, a União deverá certificar-se da regularidade do imóvel, bem como ter disponibilidade orçamentária para o adimplemento da obrigação.

Com a modificação da Lei Complementar 76/93, pela Lei Complementar 88/93, foi introduzida a audiência de conciliação no processo judicial de desapropriação. Nessa audiência, o juiz deverá buscar a conciliação das partes no sentido de se chegar a um acordo sobre o *quantum* da indenização, diminuindo o tempo de solução da lide e tornando menos oneroso o processo expropriatório.

Assim dispõem os parágrafos 3º a 7º do artigo 6º da Lei 76/93, abaixo transcritos:

§ 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. (Incluído pela LCP 88, de 23/12/96)

§ 4º Aberta a audiência, o Juiz ouvirá as partes e o Ministério Público, propondo a conciliação. (Incluído pela LCP 88, de 23/12/96)

§ 5º Se houver acordo, lavrar-se-á o respectivo termo, que será assinado pelas partes e pelo Ministério Público ou seus representantes legais. (Incluído pela LCP 88, de 23/12/96)

§ 6º Integralizado o valor acordado, nos dez dias úteis subseqüentes ao pactuado, o Juiz expedirá mandado ao registro imobiliário, determinando a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante. (Incluído pela LCP 88, de 23/12/96)

§ 7º A audiência de conciliação não suspende o curso da ação. (Incluído pela LCP 88, de 23/12/96).

5. INSTRUMENTOS DE AÇÃO

Para a concretização da Reforma agrária, é necessário um conjunto de programas organizados hierarquicamente, mas que apresentem complementaridade e interdependência entre si.

Nos próximos tópicos, serão abordados os programas governamentais criados com vista à concretização da redistribuição da terra. São os planos periódicos, plurianuais, editados pelo Governo Federal, previstos pelo Estatuto da Terra e que receberam o nome de PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária.

5.1 PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA I – PNRA I

Conforme está previsto no Estatuto da Terra, em seu artigo 34, deverá acontecer a criação de Planos plurianuais. A execução do Plano será de competência do INCRA.

O I PNRA (1985-1989) apresenta, de forma bem definida, os programas a serem seguidos. Trazendo a divisão do Plano em três programas de ação: o básico, o complementar e o programa de apoio.

O programa básico é o que define e configura o processo de transformação das relações de propriedade e das melhorias de condição de acesso à terra. Tem por objetivo o assentamento dos trabalhadores rurais.

Para que seja possível a sua realização, deve haver a participação direta dos beneficiários nas decisões sobre as formas possessórias e de uso da terra.

O programa básico tem como metas:

- a efetivação do acesso à terra logo que seja expedido o mandado de imissão de posse na área expropriada. A legalização desse acesso se dará por meio da forma de concessão de uso, em caráter provisório e experimental, até que seja definida a forma definitiva de sua apropriação.

- o respeito às ocupações já existentes na área expropriada, desde que não caracterize privilégio. E, quando possível, a manutenção dos beneficiários em seus locais de origem.

- A promoção da organização sócio-econômica dos beneficiários e o atendimento aos serviços básicos de assistência técnica, crédito rural e de infraestrutura econômica e social. E, em conjunto com a assistência técnica, a capacitação dos beneficiários, para que estes possam melhorar a capacidade produtiva.

- O envolvimento das outras esferas do poder público – estadual e municipal - na consolidação dos assentamentos.

- O desestímulo à reconcentração de terras, exceto quando se tratar de remembramento de minifúndios.

O programa complementar tem como objetivo a regularização fundiária, a colonização e a tributação progressiva da terra.

A regularização fundiária é um instrumento de política agrária, que tem por finalidade a execução de procedimentos de discriminação e arrecadação de terras, visando a sua incorporação ao patrimônio público para posterior redistribuição.

Assim, a regularização fundiária deve consistir tanto na legitimação da posse como na titulação dos imóveis.

O programa de regularização fundiária tem como diretrizes:

- Priorização das áreas em conflito.

- Reconhecimento de posse e titulação capazes de respeitar áreas de usufruto comum.

- Cancelamento de registros imobiliários eivados de nulidade.

A tributação progressiva da terra está prevista no Estatuto da Terra. E tem por objetivo desencorajar o acúmulo de terra improdutivo, estímulo à racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis, e ainda, proporcionar recursos para o financiamento da Reforma Agrária.

Tem como diretrizes:

- Inscrição dos débitos de Imposto Territorial Rural – ITR – em dívida ativa, iniciando a cobrança pelas dívidas de maior valor.

- Auxílio ao Poder Judiciário, fornecendo informações e esclarecimentos quanto a sistemática de atualização de débitos.

- Promoção do cruzamento de dados do INCRA com as informações relativas ao ITR fornecidas à Receita Federal na Declaração de Imposto de Renda, com o objetivo de fiscalizar os Imóveis rurais e a revisão do ITR, evitando a sonegação fiscal.

- Atualização da base de cálculo do ITR, possibilitando a taxaçoão progressiva da propriedade rural mal explorada.

O programa de apoio tem função adjetiva, representando uma das vertentes responsáveis pela viabilidade do Plano.

Este programa se subdivide em: cadastro rural, estudos e pesquisas, apoio jurídico e desenvolvimento dos recursos humanos.

A Lei 5.868/72 regula o Sistema Nacional de Cadastro Rural, outorgando competência pela implantação e manutenção do referido programa ao INCRA, e consiste, de acordo com a lei supracitada, nos seguintes cadastros:

- de imóveis rurais;
- de proprietários e detentores de imóveis rurais;
- de arrendatários e parceiros rurais e
- terras públicas.

O Cadastro rural tem como diretrizes:

- Aperfeiçoamento do sistema de cadastro de maneira que este se mantenha sempre atualizado.

- Produção do controle cadastral envolvendo a verificação da incoerência entre as informações prestadas nas declarações e a realidade.

- Reativação dos cadastros de proprietários e detentores de imóveis rurais e o de parceiros e arrendatários rurais.

- A efetiva implantação do cadastro de terras públicas.

- Caracterização e localização dos imóveis passíveis de desapropriação.

O PNRA previu, também a necessidade de criação de um programa de apoio jurídico com vista ao assessoramento das entidades e associações ligadas ao meio rural.

Para que seja possível o apoio jurídico, o PNRA entende serem necessários:

- O estabelecimento de normas para a celebração de convênios que permitam a realização do programa.

- A inclusão da disciplina e cursos de Direito Agrário em graduações e pós-graduações.

Para que haja o desenvolvimento dos recursos humanos de maneira satisfatória, são apontadas as seguintes medidas:

- criação de centros de capacitação para a Reforma Agrária.

- Formação de instrutores em capacitação básica, incluindo, planejamentos participativos em projetos de assentamentos, formas de organização dos beneficiários, participação nos serviços básicos de apoio ao processo de Reforma Agrária e o acompanhamento da execução do programa de capacitação.

Complementando o Plano, os estudos e pesquisas têm vários objetivos; entre eles o de colaborar permanentemente na atualização dos Planos de Reforma Agrária e propor metodologia de coleta, abordagem, armazenamento, análise e divulgação de dados e informações das atividades da Reforma Agrária.

Com isso, será possível a obtenção de dados necessários ao planejamento da Reforma Agrária, bem como estudos que permitam conhecer a organização social dos beneficiários.

Tem como diretrizes operacionais:

- A realização de inventário sobre os estudos e pesquisas referentes a questão agrária no país.

- A produção e edição de texto, documentos e publicações e audiovisuais didáticos e culturais relacionados à Reforma Agrária.

5.2 O PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA II

Com vista à tentativa de ser fazer justiça social, o Governo Federal lançou em novembro de 2003, o PNRA II, durante a Conferência da Terra em Brasília. Suas metas são bastante ousadas, pois, até o final de 2006, serão 400 mil novas famílias assentadas; 130 mil famílias terão acesso a terra por meio do crédito fundiário e outras 500 mil adquirirão estabilidade na terra com a regularização fundiária. São mais de 1 milhão de famílias beneficiadas e mais de 2 milhões de novos postos de trabalho gerados.

Busca-se, com o PNRA, a promoção de um novo padrão de desenvolvimento territorial, democratizando o acesso à terra. Este Plano tem como lema: “paz, produção e qualidade de vida no meio rural”. E para que seja possível devem existir ações dirigidas à promoção da igualdade de gênero, ao reconhecimento dos territórios das comunidades rurais tradicionais e ao fomento a projetos que valorizem os saberes e tradições do homem do campo.

O meio principal de obtenção de terras deste Plano também é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária; complementada pela compra e venda, permitida pelo Decreto 433/92; a destinação de terras públicas; e obtenção de áreas devolutas.

O expropriado será indenizado com Títulos da Dívida Ativa – TDA – resgatáveis em até 20 anos. Este tempo de resgate dos títulos varia de acordo com o tamanho da propriedade objeto da desapropriação. Conforme a Lei 8.629/93, são resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, observando-se os seguintes critérios: do segundo ao quinto ano, quando o imóvel tiver área inferior a 40 módulos fiscais; do segundo ao décimo ano, quando o imóvel tiver área acima de 40 até 70 módulos fiscais; do segundo ao décimo quinto ano, quando o imóvel tiver área acima de 70 até 150 módulos fiscais; do segundo ao vigésimo ano, quando emitidos para indenização de imóvel com área superior a 150 (cento e cinquenta) módulos fiscais.

Quanto aos beneficiários, devem estes começar a ressarcir o valor da terra nua a partir do terceiro ano de sua entrada no assentamento. Assim, os gastos de implantação dos assentamentos são imediatos e impactam, ano a ano, o orçamento corrente do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

Desta forma, surge a necessidade de fixar metas e estabelecer políticas de execução da Reforma que harmonizem os objetivos de quantidade e qualidade, e que se expressem na fixação de metas de renda e de número de beneficiários, na adoção de um novo modelo de assentamento e no compromisso com a recuperação dos atuais.

O PNRA II prevê a criação e desenvolvimento dos novos assentamentos que passarão a se orientar por um projeto regional produtivo associado a um plano de desenvolvimento territorial, definido conjuntamente com os beneficiários e acompanhado pela assistência técnica.

Essa assistência técnica levará a uma diversificação produtiva, e isso:

resultará na ampliação de oferta de alimentos na região e na promoção da diversificação produtiva, tanto em função da matriz tecnológica proposta, como em função da destinação dos seus produtos. Ao integrar-se a produção local, os assentamentos contribuirão para a expansão das cadeias produtivas existentes ou para a formação de novas cadeias, dinamizando o desenvolvimento dos municípios e das regiões (INCRA, 2004, p. 21)

Existem outros planos complementares, como o Plano Safra da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária que disponibilizará recursos para o custeio, seguro e a comercialização da produção. Serão assegurados, ainda, recursos para que as famílias assentadas iniciem as atividades que garantam o autoconsumo, a geração de renda e excedente e que organizem o assentamento com uma perspectiva de integração produtiva e de sua vinculação com uma estratégia territorial de desenvolvimento.

Cabe ao Plano Safra da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária a obtenção de recursos necessários à provisão da liquidez na produção e a garantia de comercialização, que são peças imprescindíveis ao sucesso econômico dos assentamentos.

O crédito de longo prazo do PRONAF¹³, de programas específicos do BNDES e de outros órgãos e instituições federais serão as principais linhas de fomento público à consolidação dos projetos produtivos dos assentamentos, sem prejuízo de programas específicos de capacitação e da garantia da assistência técnica e extensão rural.

5.2.1 CADASTRO DE TERRAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A existência de tantas posses é apontada, pelos elaborados do PNRA II, como entrave ao desenvolvimento de uma agricultura familiar capaz de se sustentar econômica e socialmente. A razão de tal afirmação se dá pelo fato de a falta de legalidade não permitir que estes agricultores tenham acesso aos créditos e políticas governamentais de fomento e comercialização; também, pela instabilidade quanto à continuidade da posse. Desta feita, são nessas áreas que ocorrem os maiores índices de violência relativos à questão agrária.

Com isso, há a necessidade de recadastramento dos imóveis rurais. E existem, ainda, aqueles que defendem a revisão das normas atinentes ao registro das propriedades, tendo em vista a possibilidade de obtenção de terras, para a realização da reforma, estar condicionada a dois indicadores que dependem das informações contidas no cadastro do INCRA: o módulo fiscal e os índices de produtividade.

O PNRA tem, ainda, como um dos objetivos principais a constituição do CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, que utilizará imagens de satélites e georreferenciamento de todos os imóveis rurais com a finalidade de obter um mapa fundiário do país e, com isso, a possibilidade da implementação de políticas de desenvolvimento rural.

¹³ Criado em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar – Pronaf – se constitui um programa de apoio ao desenvolvimento rural, a partir do fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de postos de trabalho e renda. O Programa é executado de forma descentralizada e tem como protagonistas os agricultores familiares e suas organizações. (informação disponível no site <http://www.pronaf.gov.br/quem_somos/perguntas.htm>).

Será buscada a regularização da posse de boa-fé de pequenas áreas e a incorporação de terras devolutas ao patrimônio público com o destino de assentamentos de trabalhadores rurais e ainda impetrar ações com o fito de cancelar os registros irregulares.

De acordo com o INCRA (2004, P. 23-24), as metas do Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária são as seguintes:

1. Cadastro georreferenciado de 2,2 milhões de imóveis rurais em 4 anos e de 4,8 milhões em 8 anos.
2. Elaboração do Mapa Fundiário e do Cadastro de Terras do Brasil, em 8 anos.
3. Regularização de 500 mil posses de boa fé de até 100 ha em 4 anos e 1 milhão em 8 anos.
4. Arrecadação de terras devolutas, em conjunto com os estados, e sua destinação para o assentamento de 45 mil famílias em 4 anos e 105 mil em 8 anos.
5. Constituição de uma base de dados qualificados para a cobrança do Imposto Territorial Rural - ITR.

5.2.2 A RECUPERAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS

A condição precária em que se encontram os assentamentos já existentes, exige prioridade para sua recuperação, levando em conta as particularidades e necessidades específicas das experiências produtivas de cada região.

Cada assentamento deverá ser objeto de ação diferenciada, de acordo com seu potencial e sua necessidade.

O PNRA II prevê, em alguns casos, a redefinição do projeto de desenvolvimento. Quando isso ocorrer, é importante que, antes de se traçar um novo rumo para o projeto, sejam ouvidos os assentados.

O atual PAC – Programa de Aperfeiçoamento e Consolidação dos assentamentos do INCRA ampliará significativamente seu raio de ação, para alcançar o total das unidades que necessitam de recuperação.

A viabilidade da infra-estrutura, como a construção de estradas, energia elétrica, habitação e saneamento será garantida por recursos provenientes dos órgãos federais respectivos, pois a eles é atribuída a responsabilidade da execução desses serviços.

Como exemplo disso, pode ser citado o Programa “Luz para Todos”¹⁴ do Ministério das Minas e Energia.

5.3 BENEFICIÁRIOS

De acordo com a Lei Maior¹⁵, os beneficiários da Reforma Agrária receberão as terras com títulos de domínio definitivo ou de concessão de uso. Tanto em um como em outro caso, o título será gravado com cláusula de inalienabilidade pelo prazo de dez anos.

O instituto da concessão de uso funciona como medida cautelar assecuratória de que o beneficiário não venda o seu lote, contribuindo, assim, para que o homem se fixe à terra.

As terras não serão adquiridas pelos beneficiários gratuitamente, como prevê o art. 25 do Estatuto da Terra, mas será possível a compra por parte dos possíveis assentados, através de financiamentos disponibilizados.

¹⁴ O Programa LUZ PARA TODOS, lançado pelo Governo Federal em 2003, tem o objetivo de levar energia elétrica para mais de 10 milhões de pessoas do meio rural até 2008. É coordenado pelo Ministério de Minas e Energia com participação da Eletrobrás e de suas empresas controladas (Informação disponível no site < http://www.mme.gov.br/programs_display.do?prg=8>).

¹⁵ Dispositivo do artigo 189 da Constituição Federal.

O modelo de assentamento adotado pelo ordenamento brasileiro é a propriedade familiar, ou seja, a agricultura de subsistência.

Podem ser beneficiários dos programas, de acordo com a seguinte ordem de preferência: o proprietário do imóvel desapropriado, desde que venha a explorar a parcela, diretamente ou por intermédio de sua família; os que trabalhem no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; os agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar da região; os agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família; aos tecnicamente habilitados na forma da legislação em vigor, ou que tenha comprovada competência para a prática das atividades agrícolas¹⁶.

Não podem ser beneficiários dos programas de Reforma Agrária: o proprietário rural com área igual ou superior a um módulo rural; aquele que exerça função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou se ache investido de atribuições parafiscais; auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais do conjunto familiar; for ex-beneficiário de regularização fundiária de programa executado pelo INCRA; se for estrangeiro não naturalizado; e ainda, se for aposentado por invalidez.

Como se vê, a legislação pertinente ao assunto é suficiente para evitar a alienação de imóveis pelos beneficiários da Reforma Agrária. Basta que as autoridades estabeleçam mecanismos inibidores dessa prática.

5.4 ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA REFORMA AGRÁRIA

¹⁶ Conforme dispõe o artigo 25 do Estatuto da Terra

Caso a política de redistribuição de terras seja capaz de dotar os beneficiários de meios necessários ao pleno exercício da atividade agrária, isso trará como conseqüência, a melhoria da qualidade de vida de milhões de brasileiros.

Isto ocorrerá porque aos assentados é dada a oportunidade de produzir e melhorar a qualidade dessa produção, que lhe dará sustentação para enfrentar a concorrência no mercado.

A melhoria da qualidade produtiva fará com que haja uma maior produtividade e rentabilidade, já que as condições existentes no setor serão favoráveis aos assentados: apoio técnico, melhor aproveitamento da pequena área cultivada, acesso à mecanização e condições de vida mais ampla, no que se refere à habitação, transporte, energia elétrica e saneamento adequado.

Os produtores, recebendo cursos de capacitação e treinamento, poderão ampliar seus conhecimentos básicos sobre suas atividades, associativismo, cooperativismo, administração rural, higiene e manipulação adequada de alimentos e, ainda, adquirir máquinas e equipamentos através do Balcão da pequena agroindústria.

Um cuidado maior, qualidade melhor e manejo adequado dos produtos garantirão comercialização e boa aceitação pelo mercado, que certamente estimularão o produtor a empenhar-se mais em sua atividade, através de que o trabalhador rural vai criando para si condições de melhoria do padrão de vida.

Uma qualidade de vida melhor, como conseqüência da Reforma Agrária, certamente estimulará o apego à terra e a fixação do homem no campo.

Esses são pontos positivos de uma Reforma Agrária bem-sucedida, como mostra a experiência universal de países que, para realizarem Reforma Agrária criaram condições novas para o trabalho rural e forçaram a modificação dos sistemas creditícios, assistencial e de mecanização.

Uma Reforma Agrária bem-sucedida, porém, não impedirá a penetração das relações capitalistas no campo nem retirará flexibilidade do setor agrícola. Ao contrário, as relações capitalistas no campo é que permitiram uma resposta ágil às demandas dos mercados interno e externo, como nas crises da

laranja, da soja e do álcool etílico, demonstrando ser o setor agrícola capaz de ajustar-se rapidamente à mudança de conjuntura e de dar respostas críticas e eficazes aos estímulos do mercado.

Por outro lado, a produção de alimentos para consumo interno respondeu igualmente, e com presteza, ao crescimento da demanda, não se havendo registrado pressões inflacionárias em razão dos produtos agrícolas.

A agricultura brasileira já é moderna, não requer a quantidade de força de trabalho que requeria no passado e o seu dinamismo é assegurado pelo enorme capital dos complexos agroindustriais investidos na economia agrícola. Nada fora dos padrões internacionais, pois, conforme ressalta SAMPAIO¹⁷, os países desenvolvidos, conseguiram produções fantásticas com apenas 3 a 4% de sua população no campo. É o que já está acontecendo, o que vai acontecer – e o que deve mesmo acontecer – cada vez com maior intensidade, nesses próximos anos no Brasil.

Por tanto, será contraproducente qualquer idéia de se retirar ao grande produtor a sua propriedade ou diminuir-lhe a capacidade de produzir, quando este estiver cumprindo a função social que é inerente à propriedade. Ao invés disso, numa Reforma Agrária de sucesso, deverá se estimular a união de forças entre grandes e pequenos produtores porque, principalmente estes, terão ônus minorado, como o custo, transporte e maior facilidade de colocação de seus produtos no mercado, com chances de obtenção de melhores preços, tanto para seus produtos quanto para a aquisição de insumos.

Estas relações porão peremptoriamente fim as tensões sociais mais preocupantes no campo, sem a intervenção do Estado.

Esta é, porém, a Reforma Agrária que deve ser feita. A Reforma Agrária que aconteceu no país nunca foi séria. Todas as tentativas ensaiadas resultaram em fracasso, pois Reforma Agrária significa melhor qualidade de vida para o assentado e, em qualquer Projeto de Assentamento do Brasil, até então, essa

¹⁷ Em artigo escrito pelo jurista Plínio Arruda Sampaio, intitulado “Duas lógicas paralelas na análise da agricultura brasileira”, constante do Dossiê da Questão Agrária, publicado na revista Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

melhoria nunca ocorreu, pelo contrário, muitos do que lá estão acham-se em pior situação do que antes de lá chegarem.

Portanto, não há pontos a serem avaliados como negativos, já que nunca tivemos uma Reforma Agrária no Brasil. Tudo que houve foram vexames, penúria, miséria pelo abandono do Projeto por parte do Estado.

Daí, entende-se que a existência de milhões de pessoas em situação de pobreza no meio rural não constitui um problema econômico e que esta situação não se solucionará por meio de uma distribuição massiva de terras, trata-se de um problema que precisa ser abordado como tal, com ferramentas que diferem completamente das que cabem nos processos de transformação da estrutura fundiária.

A proposta de Reforma Agrária das forças populares propõe a homogeneização social, que consiste na redução drástica das diferenças abissais entre os padrões de consumo das camadas mais ricas e das mais pobres. Mas o que essas forças populares combatem a elas é infringido pela pseudo Reforma Agrária, cuja dinâmica produz pobreza, miséria e bloqueia toda possibilidade de desenvolvimento econômico e cultural dos miseráveis do campo, no Brasil, de hoje.

CONCLUSÃO

Infere-se, dos estudos realizados sobre a Reforma Agrária, que:

- o processo é bem estruturado, tanto no que diz respeito ao procedimento administrativo quanto no judicial;

- os mecanismos jurídicos para a efetivação da Reforma Agrária;

- a noção de propriedade, tal como é concebida hoje, é fruto da percepção do homem de que é permitido defender a propriedade privada, embora seja necessária a observação de princípios, como o da função social da terra;

- assim, é lícito possuir um bem e que o Estado cobre do proprietário que dê a esse bem destinação útil;

- a cobrança estatal materializa-se com o instituto da desapropriação, mais especificamente, na desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária;

- a desapropriação para fins de Reforma Agrária é de competência exclusiva da União, tanto no momento de legislar quanto de executar;

- a Reforma Agrária é a modificação das instituições jurídicas com vista à criação de uma estrutura agrária em que exista a divisão racional e melhores formas de posse da terra;

- A Reforma Agrária torna-se necessária quando há a constatação de que a terra está sendo mal utilizada e isto esteja provocando o entrave do crescimento econômico e impedindo o bem-estar da sociedade.

De todos os instrumentos que envolvem a Reforma Agrária no Brasil, apenas uma lei sobressai com relevância, no âmbito do Direito Agrário, o Estatuto da Terra, editado em 1964, quando o Estado, sob pressão dos movimentos sociais, instituiu um mecanismo visando a fazer Reforma Agrária de maneira eficaz.

Os planos seguintes, porém, não lhe deram seqüência. Embora fossem mecanismos jurídicos bons, não lhe refletiram, na prática, a teoria. Tanto assim,

que, por exemplo, em relação à região Norte, a preocupação maior quanto ao uso da terra se refere à grande devastação e à grilagem de títulos de terra.

Assim é que, embora se tenham meios eficazes para sua realização, toda tentativa de redistribuição de terras foi em vão.

Por conclusão, tem-se que melhor seria se o Governo Federal compartilhasse o poder de desapropriação com os estados e municípios, pois que estes teriam condições melhores de identificar as pessoas que realmente precisam de terras e, ainda por cima, haveria diversificação na aplicação do sistema, já que as regiões são diferentes entre si.

O que transparece de tudo o que diz respeito a Reforma Agrária, é que não há verdadeira vontade política por parte do governo em realizar uma Reforma Agrária de sucesso, mas uma Reforma Agrária de subsistência que mantenha o pequeno produtor no campo, em estado vegetativo sem ao menos pensar em crescer economicamente. Um indivíduo miserando, sempre necessitado dos favores de políticos sem escrúpulos.

Se houvesse disposição firme de tirar do papel e por em prática tudo que se vem planejando no campo teórico, pelo menos desde 1985, com o PNRA I, certamente que o quadro seria outro a mostrar nos diversos aspectos institucionais da Reforma Agrária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural**. Brasília, 2004. Disponível em: < www.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf >. Acesso em: 06 fev. 2007.

BRASIL. Ministério da Reforma e do desenvolvimento agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Reforma Agrária: Coletânea dos termos de referência**. Brasília, 1997. v. 1

CORREA, Darcísio. **Justiça e direito** Revista de Direito. Santa Cruz do Sul: Editora da UNISC, 1998. n. 9/10, p. 65-77.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16 ed. São Paulo: Editora Atlas. 2003. p. 152-182.

DINIZ. Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 4. vol. 19 ed. São Paulo. Saraiva. 2004. p. 130-190.

FALCÃO, Ismael Marinho. **Direito Agrário no século XVI e o desenvolvimento rural brasileiro atual** . Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 38, jan. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1666>>. Acesso em: 19 fev. 2007 .

FIUZA. Ricardo (coordenador). **Novo Código Civil Comentado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva. 2005. p. 1228-1203.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 434-470.

HERKENHOFF FILHO, Helio Estellita. Direito, **Democracia e Justiça Social** (elementos para aproximações). Jus Vigilantibus, Vitória, 24 mar. 2006. Disponível em: < http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/20616 >. Acesso em: 25 set. 2006.

MARQUES. Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 4 ed. Goiânia. Editora AB. 2001. .161-171.

MARTINS. José de Souza. **Reforma Agrária: o impossível diálogo**. 1 ed. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo. 2000. p. 73-153.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Reforma Agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra**. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 547/578.

NUNES, Elthon Baier. **Dos critérios da indenização e da aplicabilidade dos juros moratórios e compensatórios na desapropriação para fins de reforma agrária**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 395, 6 ago. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5548>>. Acesso em: 19 fev. 2007 .

PAULSEN, Leandro (org.). **Desapropriação e Reforma Agrária**. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1997

PARIJS. Philippe van. **O que é uma sociedade justa?: Introdução à prática da filosofia política**. Tradução: Cíntia Ávila de Carvalho. 1 ed. São Paulo: Ática. 1997. p. 60-81.

PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. **Reforma Agrária: um estudo jurídico**. 1. ed. Belém: Cejup, 1993.

SOUZA. Daniel Coelho. **Introdução à Ciência do Direito**. 6 ed. Belém: Cejup, 1994. p. 23-32.

VEIGA. José Eli. **O que é Reforma Agrária**. 14 ed. São Paulo: Brasiliense, 2004 (Coleção Primeiros Passos 33).

VENOSA. Silvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 3 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 138-148.

ZAKAREWICZ. Luiz Fernando. **Política Agrícola**. Revista Consulex, Brasília, DF, ano 6, n. 143, p. 16-26, dez. 2002.