

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

TALITA ALBUQUERQUE E FACCO

**ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA À LUZ DO
PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DA LEI Nº 13.465/2017**

CURITIBA

2019

TALITA ALBUQUERQUE E FACCO

**ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA À LUZ DO
PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL. ANÁLISE DA LEI Nº 13.465/2017**

Artigo apresentado como requisito à obtenção do grau de Bacharel em Direito – Habilitação Direitos Humanos, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Katya Regina Isaguirre Torres

CURITIBA

2019

RESUMO

O presente estudo se propõe a analisar, à luz do princípio da função social da terra, as alterações trazidas pela Lei de Regularização Fundiária nº 13.465/2017, principalmente no que tange às modificações na lei nº 8.629/1993, que dispõe sobre a Política Nacional de Reforma Agrária, e os possíveis efeitos destas mudanças. A análise da lei e seus efeitos é de suma importância, pois a mesma traz expressivas alterações na questão agrária atual, e também no campo do direito, refletindo determinados interesses e pondo em risco os mecanismos que asseguram o cumprimento da Função Social da Terra.

Palavras-chave: Reforma agrária. Função social da terra. Regularização fundiária.

RESUMEN

El presente estudio tiene la intención de analizar, a la luz del principio de la función social de la tierra, los cambios introducidos por la Ley de Regularización de Tierras n° 13.465/2017, especialmente con respecto a los cambios en la ley n° 8.629/1993, que establece la Política Nacional de Reforma Agraria, y los posibles efectos de estos cambios. El análisis de la ley y sus efectos es extremadamente importante porque trae cambios significativos en el tema agrario actual, y también en el campo del derecho, que refleja ciertos intereses y pone en peligro los mecanismos que aseguran el cumplimiento de la función social de la tierra.

Palabras clave: Reforma agraria. Función social de la tierra. Regularización de la tierra.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	<u>05</u>
2 FUNÇÃO SOCIAL	<u>06</u>
2.2 BREVE HISTÓRICO DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	120
2.3 FUNÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A CONCRETIZAÇÃO DO PONTO DE VISTA CAPITALISTA DO PRINCÍPIO.....	10
2.3 REFORMA AGRÁRIA COMO INSTRUMENTO DE CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL.....	13
3 ANÁLISE DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES OCASIONADAS PELA LEI 13.465/2017 NO TOCANTE À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA.....	14
3.1 INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO PAGA EM DIHEIRO	15
3.2 PAGAMENTO DE JUROS COMPENSATÓRIOS NOS CASOS EM QUE O PREÇO OFERTADO EM JUÍZO SEJA DIVERGENTE DO PREÇO FIXADO EM SENTENÇA DEFINITIVA	17
3.3 DIMINUIÇÃO DOS PRAZOS DE CONCESSÃO DE TÍTULOS DEFINITIVOS ...	17
3.4 DIMINUIÇÃO DOS PRAZOS DE CONSOLIDAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS .	18
3.5 AUMENTO NO TAMANHO DA ÁREA DE TERRAS PASSÍVEIS DE REGULARIZAÇÃO.....	18
3.6 FLEXIBILIZAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO DE OCUPAÇÕES IRREGULARES	12
3.7 MUDANÇA NOS CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DAS FAMÍLIAS A SEREM ASSENTADAS	18
4 CONFRONTO DA LEI 13.465/2017 COM O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL	129
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	24
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se propõe a analisar, à luz do princípio da função social, as alterações trazidas pela Lei de Regularização Fundiária nº 13.465/2017, principalmente no que tange às modificações na lei 8.629/1993, que dispõe sobre a Política Nacional de Reforma Agrária.

A Constituição Federal de 1988 impõe limites ao uso irrestrito da terra, pela exigibilidade do cumprimento da função social. O princípio da função social, que possui determinação no artigo 5º, XXIII e artigo 186 da CF/1988, tem como ponto de partida o fundamento de que o bem não deve ser utilizado para atender exclusivamente aos interesses do proprietário da terra, e sim os interesses coletivos, assegurando a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social. A legislação complementar traz os mecanismos para a efetivação do cumprimento deste princípio, como por exemplo, as leis de regularização fundiária.

No ano de 2017, em período pós golpe jurídico-midiático no Brasil, a legislação que trata da regularização fundiária sofreu grandes alterações com o sancionamento da Medida Provisória nº 729 que se transformou na Lei nº 13.465/2017, trazendo aspectos como a ampliação da possibilidade de mercantilização dos lotes da reforma agrária. Tais alterações apresentam caráter duvidoso a respeito da adequação com o princípio constitucional da função social.

Neste sentido, se faz essencial a presente análise acerca dos efeitos que estão sendo e serão gerados pela Lei nº 13.465/2017, principalmente no que tange aos pontos que serão aqui tratados: a finalidade das terras da Reforma Agrária (com mudanças na Lei nº 8.629/1993), pois elas trazem expressivas alterações na questão agrária atual, e também no campo do direito, refletindo determinados interesses e pondo em risco os mecanismos que asseguram o cumprimento da função social da propriedade.

Partindo destes elementos, o presente trabalho se dedica a analisar, com base em pesquisas bibliográficas, aspectos fundamentais acerca da questão agrária no Brasil, e a evolução do princípio da função social. Em seguida, será tratado a respeito da conformidade ou não da nova legislação com este princípio, identificando o contexto em que ocorreram as mudanças na legislação, levantando pontos centrais alterados e realizando a discussão entre os interesses incutidos na alteração.

2 FUNÇÃO SOCIAL

2.2 BREVE HISTÓRICO DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

No campo jurídico, a propriedade com função social pela teoria funcional de Duguit possui a particularidade de agregar quatro elementos abrangentes que englobam a questão conjunta de: terra, trabalho, produção e meio ambiente. Nesse aspecto, a propriedade deve atender a critérios definidos por leis, os quais condicionam o bem-estar do trabalhador, do meio ambiente e das relações de trabalho, ao mesmo tempo que exige a produção da terra. (DUGUIT, 1996)

Assim, o direito de propriedade adquire contornos de responsabilidade nas dimensões social e econômica. Stefaniak aponta que “além do conceito jurídico e do econômico, temos o conceito político da função social da propriedade, que é vista por alguns estudiosos como poderoso instrumento de democratização da propriedade” (STEFANIAK, 2004, p. 71).

Considerando o contexto histórico das legislações brasileiras, o pensamento jurídico incorporou a solidificação da estrutura agrária, “solidificada pela sua estrutura de direito absoluto, sagrado e natural dos homens, obviamente daqueles com poder aquisitivo para serem detentores de tal direito, considerado o sustentáculo do sistema capitalista reinante” (STEFANIAK, 2004, p. 72).

Ainda em 1917, com a edição do Código Civil Brasileiro, a legislação desconsiderou a função social, ainda que nesse período o Código se baseava nas doutrinas jurídicas europeias que abordavam o questionamento do direito absoluto da propriedade. A partir do século XIX, diversos países da América Latina empenharam-se na discussão teórica de uma nova estrutura agrária, reconhecendo as pluralidades e a diversidade, nas quais fundamentaram as suas novas constituições, merecendo destaque as Constituições Colombiana, editada no final da década de 80, Mexicana e a Lei Boliviana de Terras, sendo a Boliviana resultado do processo revolucionário de 1952, cujo texto inspirou a legislação brasileira do Estatuto da Terra. (SOUZA FILHO, 2003)

O Código Civil de 1916 foi uma reprodução do Código de Napoleão, em que a propriedade figura como um patrimônio de caráter amplo, pois reflete o pensamento do período colonial e introduz o pensamento liberal de uma sociedade ruralizada e latifundiária. (STEFANIAK, 2004) Não há uma evolução no conceito ideológico que

promova um debate na estrutura agrária de forma a atender as pluralidades, como nas demais constituições latino americanas. O referido código reproduziu expressamente a ideia patrimonialista, individual e ainda o liberalismo jurídico e burguês do Código Napoleão de 1804. O artigo 524 dispunha que, “a lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua” (Código Civil, 1916.). Este marco acarretou na exclusão das pessoas pobres ao acesso à terra, ao mesmo passo que tornou a terra um bem jurídico merecedor de proteção. Assim, se já era consumado o método de expulsão de camponeses e da grilagem de suas terras, o Código Civil de 1916 positivou a propriedade como um direito inviolável. (STEFANIAK, 2004)

A ideia de função social da propriedade, surge na Constituição de 1934, em um contexto de conservadorismo no tocante à propriedade absoluta da terra. A funcionalidade foi positivada mediante subordinação de Lei complementar, porém, nunca foi editada, de modo que a propriedade privada surge do pressuposto ideológico do direito positivo. Marés aponta que a Lei possui um caráter reformista e discursivo sob o modelo de sesmarias, além disso regulamenta o uso da terra por terceiros. “O Estatuto da Terra de 1964 seguiu a tradição dos sistemas anteriores de permitir um discurso reformista ao Governo, mas impedir de fato, uma quebra da tradição latifundiária da ocupação territorial” (SOUZA FILHO, 2004, p. 110).

A introdução da Função Social como uso adequado da terra surge no contexto do regime ditatorial de ascensão do conservadorismo político, no entanto, o projeto agrário é caracterizado pela modernização da agricultura como símbolo do avanço econômico. Nesse aspecto, a Emenda Constitucional nº 10/64, denominado Estatuto da Terra, dispõe sobre o cumprimento de um conjunto de elementos que disciplinam a função social:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam. (BRASIL, 1964)

A aprovação do Estatuto da Terra acontece em um contexto de múltiplos conflitos, gerados pelo regime político ditatorial e de tensão no campo. A estrutura agrária no

Brasil decorre de um processo de colonização que posteriormente migrou para o coronelismo e, em 1964, com a subserviência do regime, instalou-se uma ditadura empresarial no campo, a qual consistia em eliminar toda e qualquer forma de organização dos trabalhadores camponeses, por meio do método da contratação de pistolagem com o objetivo de expulsar os camponeses, assassinando as lideranças que ousassem questionar a propriedade da terra ou propor a sua democratização.(STEFANIAK, 2004) Nesse período, segundo dados da Comissão Pastoral da Terra disponíveis em Cartilha do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (2013), durante a ditadura militar foram assassinados 1.106 trabalhadores rurais.

Para Souza Filho, (2004) o Estatuto, em sua essência, é uma legislação progressista, uma vez que reconhece a necessidade do cumprimento da função social: a produtividade respeitando os direitos trabalhistas e ambientais. Visto o contexto de conflitos no campo, a aprovação do Estatuto possui um segundo objetivo implícito, “eliminar as tensões no campo e evitar uma revolução socialista sustentada pelos camponeses, como ocorrido em Cuba” (MST, 2014, p. 21).

Desta forma, a implementação do Estatuto é um mecanismo que se contrapõem ao projeto de reforma agrária proposto pelos movimentos sociais camponeses da época, como as Ligas Camponesas. Na prática, a lei tornou-se uma política de colonização moderna por via da modernização da agricultura, que incentivou a formação de empresas rurais no campo. De acordo com Silva, “O Estatuto da Terra era também a proposta conciliatória da burguesia industrial para acelerar o desenvolvimento capitalista no campo” (SILVA, 1977, p. 17).

Além de financiar maquinários e equipamentos a custos baixos para as empresas rurais, o Estatuto proporcionou o avanço da concentração de terras e o crescimento da burguesia latifundiária, uma vez que não houve uma potencialização de empregos para a população camponesa, ao contrário, incorporou a política de expansão da fronteira agrícola no norte do país e fortaleceu o êxodo rural, com o desenvolvimento da indústria urbana. Além disso, a modernização agrícola inviabilizou o acesso à terra aos camponeses que permaneceram no campo, pois o projeto do Estatuto não era de democratizar a terra, ou de alterar a estrutura fundiária, mas apenas de garantir índices produtivos (STEFANIAK, 2004).

Assim, a previsão de desapropriação da terra, estabelecida pelo instituto jurídico em 1964, permaneceu como um discurso eloquente para incentivar os latifundiários a aumentarem os índices produtivos. O mote central foi o estabelecimento do interesse econômico e da rentabilidade, seguindo o padrão de reforma agrária proposto pelos Estados Unidos, composto pelo avanço tecnológico e desenvolvimento da agricultura de “plantation”¹ mecanizada (MST, 2014).

O proprietário que não observasse o conjunto de elementos dispostos no Estatuto estaria passível à desapropriação de suas terras, mediante justa e prévia indenização. Neste sentido, a funcionalidade adquiriu aspecto meramente especulativo, pois a possibilidade de desapropriação não modificou o conceito da propriedade privada, apenas inseriu a proposta de compra das terras improdutivas por parte do Estado, não mencionando que essas seriam objeto de assentamentos da reforma agrária.

Contudo, embora as organizações camponesas tenham enfrentado a repressão do regime militar, em 1979, no Rio Grande do Sul aconteceram as ocupações de Macali e Brilhante no município de Ronda Alta, marcando o início um dos movimentos considerado como um marco da luta pela terra no Brasil, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST (MST, 2014 p. 22). Essas ocupações, diante do contexto de conflitos no campo e de êxodo rural por conta da reafirmação do processo de mecanização da agricultura, foram acolhidas pela sociedade local, tornando-se futuramente o símbolo de retomada da luta pela terra no Brasil, não só pelo cumprimento da função social, mas também pela pauta de democratização da terra.

2.3 FUNÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A CONCRETIZAÇÃO DO PONTO DE VISTA CAPITALISTA DO PRINCÍPIO

Nossa Constituição Federal traz a determinação para o uso da propriedade, limitando o direito a ela ao cumprimento de sua função social, que deve seguir os requisitos previstos no artigo 186, que são: o aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente,

¹ grandes fazendas de monocultivo que utilizavam trabalho escravo e se dedicavam a exportação. Conceito retirado da Cartilha do MST, p. 24, extraído do site <<https://mstbrasilien.de/wp-content/uploads/2014/02/Cartilha-Programa-agr%C3%A1rio-do-MST-FINAL.pdf>> Acesso em 29/09/2019.

observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1988). A existência deste princípio, portanto, impõe condições ao direito de propriedade.

Uma das principais “sanções” para os casos de não cumprimento do princípio é a desapropriação (inciso XXXIV do artigo 5º da Constituição Federal). O termo sanção entre aspas pois pode ser exagero considerar a desapropriação tal como ela se dá, como sendo algo que punibilize o proprietário do imóvel descumpridor da função social. Isso porque a desapropriação acontece como um “pagamento da recomposição do patrimônio individual” o que acarreta em uma “dupla mobilização do capital: transformar uma terra improdutiva em produtiva e liberar dinheiro aos latifundiários para investir em outros negócios” (MARÉS, 2003, p. 88).

Embora o texto constitucional referente à função social pareça eficaz na sua regulamentação, há diversas “brechas” que permitem a relativização deste princípio. É o caso do artigo 185 que trata que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação. Ou seja, essa circunstância permite interpretações jurídicas que limitam o cumprimento da função social à produtividade da terra. Essa situação notavelmente privilegia os latifundiários e capitalistas rurais, pois são quem possui condições financeiras de cultivar a terra e fazê-la produzir gerando ainda mais riqueza individual.

Além disso, onde a Constituição trata a respeito do cumprimento da função social, está condicionado “que haverá de ter uma lei (outra lei, inferior) que estabeleça ‘graus e exigências’, com isso, dizem os Tribunais, já não se pode aplicar a constituição sem uma lei menor que comande a sua execução.” (MARÉS, 2003, p. 118) Fica, portanto, à cargo da lei complementar a regulamentação do cumprimento da função social, que pode ter interpretação facilmente modificada.

Para tanto, foi sancionada a Lei nº 8.629/1993, que regulamentou no plano infraconstitucional a execução da “sanção” para o não cumprimento da função social através da reforma agrária.

2.4 REFORMA AGRÁRIA COMO INSTRUMENTO DE CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL

A reforma agrária funciona como um meio de retirar das mãos de grandes proprietários a propriedade que não cumpre sua função social e distribuí-la a quem não possui. Portanto, é um dos principais instrumentos de efetivação do princípio da função social. Observando o que traz a Constituição Federal acerca deste instituto, ela é aparentemente uma forma incisiva para acabar com o problema da concentração de terra e desigualdade social, porém, o que se observa na prática é que sua funcionalidade varia conforme os interesses de quem está no poder. Portanto, não há um conceito único e absoluto para definir a reforma agrária. Partindo dessa premissa, será utilizado como base teórica os ensinamentos de João Pedro Stedile, que aborda a reforma agrária sob três perspectivas:

A primeira, a perspectiva clássica, das burguesias industriais. Segundo Stédile, essa reforma agrária é capitalista, e possui como objetivo principal a democratização da propriedade da terra e distribuição aos camponeses, para que estes se transformem e pequenos produtores autônomos. Isso acarretaria em um grande mercado interno produtor de mercadorias agrícolas, o que geraria renda a eles e conseqüentemente os tornaria consumidores de bens de origem industrial. (STEDILE, 2005, 157) Neste modelo há a exploração da terra para produzir renda, transformando-se em mercadoria e a terra “adquire valor quando o trabalho humano é incorporado a ela, produzindo renda, para o capital, desde que produza riqueza, a propriedade da terra cumpre o seu papel dentro do sistema baseado na propriedade privada dos meios de produção.” (STEFANIAK, P. 117, 2004).

A segunda perspectiva abordada por Stedille, é a que se refere à confusão entre reforma agrária e política de assentamentos. Para o autor, realizar assentamentos de famílias sem-terra não é o mesmo que realizar reforma agrária. Ao se conseguir algumas áreas de terras públicas ou desapropriadas e criar assentamentos, evita-se conflitos fundiários, porém não resolve o problema da concentração de terras (STEDILE, 2005, p. 159).

Como terceiro conceito, Stédile traz o concebido pelos movimentos sociais, que seria, na prática, a desapropriação ampla da terra, de forma rápida e regionalizada, e a redistribuição a todas as famílias sem-terra. Stedile apregoa que há dois problemas estruturantes no meio rural brasileiro, que são a pobreza e a desigualdade social. E os objetivos estratégicos dos movimentos são lutar pela eliminação da pobreza e das desigualdades sociais, e para alcançar tais objetivos, é

necessário começar pela redistribuição da terra. Com isso, se criará condições para que as pessoas saiam da pobreza e eliminem as desigualdades. Porém, no estágio avançado no qual se encontra o capitalismo no meio rural brasileiro, há uma enorme situação de concentração oligopólica de algumas empresas sobre o mercado agrícola (STEDILE, 2005, p. 160).

Nesta condição, a proposta dos movimentos de alteração da estrutura fundiária tem a inclusão de elementos e valores que passam pela democratização do acesso à terra, tendo como pressuposto a justiça social. Assim, “a terra deixa de ser mercadoria e assume a condição de bem hierarquicamente superior para a sociedade elemento fundamental para a superação do estado de desigualdade social” (STEFANIAK, 2004, p. 118).

Desta forma, se faz necessário também a democratização do capital, ou seja, a criação de condições para que os camponeses tenham acesso aos meios de produção (STEDILE, 2005, p. 160-161). Esse conceito é tido como “Reforma Agrária Popular”, que de acordo com o que traz a cartilha do MST:

O conceito “popular” busca identificar a ruptura com a ideia de uma reforma agrária clássica feita nos limites do desenvolvimento capitalista e indica o desafio de um novo patamar de forças produtivas e de relações sociais de produção, necessárias para outro padrão de uso e posse da terra. [...] A reforma agrária integra relações amplas entre o ser humano e a natureza, que envolvem diferentes processos que representam a reapropriação social da natureza, com a negação da apropriação privada da natureza realizada pelos capitalistas. Implica em um novo modelo de produção e desenvolvimento tecnológico que se fundamente numa relação de coprodução homem e natureza, na diversificação produtiva capaz de revigorar e promover a biodiversidade e em uma nova compreensão política do convívio e do aproveitamento social da natureza.. (MST, 2013, p. 31)

Ou seja, a Reforma Agrária buscada pelos movimentos de luta pela terra supera o conceito capitalista de função social da propriedade, que considera quase que somente a produtividade das áreas de terra, e busca o cumprimento não só dos demais requisitos constitucionais da função social, mas também uma mudança da relação do homem com a terra e a natureza, o que é impossível dentro de um sistema econômico capitalista.

Fato é que este modelo de reforma agrária está distante de poder ser realizado no Brasil. De acordo com Stedile (2005) o que se tem hoje é a reforma agrária da segunda perspectiva abordada, ou seja, uma reforma agrária que não muda os paradigmas da relação mercadológica do homem com a terra, e nem busca a

distribuição da terra para desenvolvimento econômico do país, mas somente age como uma forma de encobrir o grande problema da concentração de terra e desigualdade social por meio da realização de alguns assentamentos.

Dentro desta lógica apresentada, o principal mecanismo para realização da Reforma agrária é a desapropriação. Este instituto é regulamentado por lei específica, (lei nº 76/1993), que trata do procedimento para realizar a desapropriação.

Brevemente, a Reforma Agrária no Brasil se dá da seguinte forma: A União, através do Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), realiza a compra ou desapropriação das áreas consideradas improdutivas, posteriormente realiza o loteamento e distribuição das terras para as famílias (INCRA, 2017).

Em seguida, é entregue pelo INCRA os Contratos de Concessão de Uso (CCU)², cumpre esclarecer que enquanto o assentado possuir este contrato, é ilegal a negociação do lote. Posteriormente, é concedida a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)³ ou o Título de Domínio (TD)⁴, que torna proprietário o assentado. (INCRA, 2017) As famílias, ao receberem a terra, podem escolher entre viver coletivamente dentro do assentamento, por meio de cooperação, ou individualmente, subsistindo somente do seu lote de terras.

A legislação que trata das questões fundiárias no Brasil sofreu ao longo do tempo inúmeras alterações, sempre em consonância com o momento histórico e com os interesses do poder hegemônico. Por último, tem-se as mudanças trazidas pela Medida Provisória nº 759/2016, surgida dentro de um contexto de golpe jurídico-midiático no Brasil, que alterou, dentre outros, dispositivos da Lei nº 8.629/1993, que dispõe a respeito da Reforma Agrária, sendo sancionada em 2017 e convertendo-se na Lei nº 13.465/2017.

As alterações levantam preocupações quanto ao cumprimento da função social, pois alargam os caminhos para mercantilização das terras da Reforma Agrária (LEITE; SAUER, 2017).

² “É o instrumento celebrado entre o Incra e o beneficiário, imediatamente após a homologação da seleção, inegociável e que autoriza de forma provisória, segundo suas cláusulas, o uso e a exploração da parcela ou lote, bem como acesso às demais políticas constantes do PNRA. (Instrução normativa nº 97 de 17 de dezembro de 2018)

³ “É o instrumento contratual com força de escritura pública que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, de forma individual ou coletiva, o direito real de uso da parcela ou lote da reforma agrária ao beneficiário, condicionado à exploração rural.” (Instrução normativa nº 97 de 17 de dezembro de 2018)

⁴ “É o instrumento com força de escritura pública, que transfere de forma onerosa ou gratuita e em caráter definitivo, a propriedade da parcela ou lote da Reforma Agrária ao beneficiário, inegociável pelo prazo de dez anos. (Instrução normativa nº 97 de 17 de dezembro de 2018)

“Na essência, os pontos arrolados merecem preocupação quanto ao destino das áreas destinadas à reforma agrária, assim como sobre o futuro papel da autarquia agrária, que se afasta cada dia mais da regularização de terras para as comunidades tradicionais e destinação de terras para o público da reforma agrária, aproximando-se das necessidades do mercado” (LEITE; SAUER, 2017, p. 28).

A seguir serão analisados alguns pontos alterados com o sancionamento da Lei nº 13.465/2017 na antiga legislação que trata a respeito da Reforma Agrária (Lei nº 8.629/1993), especialmente nos pontos que tocam os assentamentos rurais.

3 ANÁLISE DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES OCASIONADAS PELA LEI 13.465/2017 NO TOCANTE À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

De acordo com o que dispõe o artigo 186 da Constituição Federal, a função social da propriedade será cumprida quando o titular respeitar os requisitos nele estabelecidos, que são o aproveitamento racional da propriedade, com respeito ao meio ambiente e observância das relações de trabalho (BRASIL, 1988). Para regulamentar o referido artigo, foi aprovada a Lei nº 8.629/93, que basicamente realiza a interpretação dos dispositivos relativos à política agrícola e fundiária e da reforma agrária.

No ano de 2017, em um contexto político de golpe presidencial, foi sancionada pelo então presidente interino Michel Temer, a Lei nº 13.465/2017 por conversão da Medida Provisória nº 759/2016 que alterou em vários pontos a lei citada no parágrafo anterior. Apresentada com a narrativa de ser uma solução para as questões fundiárias agrária e urbana (SAUER, p. 22, 2017), as modificações realizadas levantam dúvidas quanto à sua intencionalidade. As alterações no texto da lei anterior de reforma agrária, são aparentemente sutis, porém, como será analisado a seguir, elas mexem em vários pontos importantes da política de reforma agrária e se opõem às pautas dos movimentos sociais de luta pela terra.

De acordo com Sauer (2017, p. 23) a alteração teve como principais objetivos a definição de regras e critérios de regulamentação da titulação dos lotes nos assentamentos, inclusive ocupações irregulares, e ainda estabelecer critérios para

seleção das famílias que poderão ser beneficiadas com os programas de reforma agrária.

Antes de iniciar a análise, é importante destacar que a Lei 13.465/2017 além de estar inserida num contexto de golpe, faz parte de “sucessivas reformas neoliberais em curso desde os anos 1990 que produziram um contínuo processo de enfraquecimento das políticas públicas essenciais no campo e na cidade” (CUNHA, p. 307, 2017).

A seguir, serão discutidos pontos referentes às mudanças jurídicas importantes ocorridas no que se refere aos assentamentos rurais da Reforma Agrária que tem implicação no cumprimento da função social.

3.1 INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO PAGA EM DINHEIRO OU ESPÉCIE

Dentre as principais alterações, observa-se a ocasionada pelo §7º no artigo 5º da Lei 13.465/2017, que traz a possibilidade de que a indenização por desapropriação de terras improdutivas seja em dinheiro, e não mais em Títulos da Dívida Agrária (TDA). Antes do advento da nova lei, o pagamento se dava em títulos da dívida agrária para as terras, e em dinheiro pelas benfeitorias

Ou seja, o pagamento poderá ser em dinheiro nos casos de aquisição por compra e venda, ou arrematação judicial de imóveis (§7, artigo 5º). “Com isso, o INCRA pode se tornar um entreposto de compra e venda de terras, sobretudo nos casos de negociação direta, onde há risco de o valor acordado prevalecer sobre o avaliado, com danos ao Tesouro” (CUNHA p. 308, 2017).

Tal dispositivo contraria o que dispõe a Constituição Federal, que traz expressamente em seu artigo 184, que o pagamento por desapropriações para fins de reforma agrária de terras que não estejam cumprindo sua função social deverá ser feito mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária. (BRASIL, 1988)

De acordo com Leite e Sauer (2017, p. 23 e 24), o mecanismo da desapropriação como sanção para proprietários de áreas que não cumprem a função social, presente na lei 8.629/1993, após mais de vinte anos permanece estagnada quanto à efetividade, pois como já se tratou anteriormente, a desapropriação tal como se dá, não opera como um punibilizador e sim realiza uma dupla mobilização de capital sobre a mesma terra, liberando dinheiro público para que o latifundiário invista em

outro negócio ou compre outra terra. Com a referida alteração, percebe-se que tal inefetividade se tornou ainda maior, ao passo que, ao realizar o pagamento em dinheiro, cai por terra qualquer caráter sancionatório da desapropriação. Teixeira (2016, p. 2) aduz que a possibilidade de compra e venda transforma “as grandes propriedades em ativo financeiro de grande atratividade. O Incra será transformado num grande balcão de compra e venda de terras”.

3.2 PAGAMENTO DE JUROS COMPENSATÓRIOS NOS CASOS EM QUE O PREÇO OFERTADO EM JUÍZO SEJA DIVERGENTE DO PREÇO FIXADO EM SENTENÇA DEFINITIVA

No § 8 do artigo 5º, a Lei nº 13.465/2017 traz que pagamentos de indenizações de valores superiores ao valor pago na desapropriação, em cumprimento de decisão judicial, serão feitos com juros compensatórios corrigidos monetariamente. Neste caso, deixa-se de emitir TDAs complementares para formar-se precatórios, resultando em mais pressão sobre o tesouro em tempo de crise fiscal em benefício dos grandes fazendeiros (TEIXEIRA, 2016, p.3).

Novamente, percebe-se que o caráter sancionatório da desapropriação de propriedade que não cumpre a função social é fictício.

3.3 DIMINUIÇÃO DOS PRAZOS DE CONCESSÃO DE TÍTULOS DEFINITIVOS

Alterações foram feitas também no tocante ao prazo de negociação dos títulos de domínio e CDRU. Com a modificação da norma, o prazo começa a contar da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente (§ 1º artigo 18), (BRASIL, 2017).

Apesar de parecer insignificante essa alteração, a nova formulação representa uma diminuição expressiva nos períodos de impossibilidade de comercialização dos lotes. Estabelecer a contagem do prazo de comercialização das áreas a partir da celebração do contrato basicamente é permitir a contagem a partir da criação dos assentamentos, o que encurta radicalmente os prazos de titulação e

emancipação, em que os assentados não terão mais vínculo coletivo. (SAUER, p. 25, 2017)

De acordo com Teixeira (2016, p. 3), “trata-se de um grande retrocesso, pois, na atualidade, o prazo conta a partir da outorga do título ou CDRU” portanto, prazos mais elásticos. Sauer preconiza que o objetivo maior dessa mudança legal é forçar a inserção no mercado de 37 milhões de hectares existentes nos mais de 9.300 projetos de assentamento de reforma agrária, levando estas terras a o que ele chama de um “balcão de negócios” controlado pelo capital agrário (SAUER, p. 25, 2017).

Antes do sancionamento da lei, havia a possibilidade de escolha das famílias assentadas em receber o título de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)⁵ ou o Título de Domínio (TD). No texto de lei aprovado, as condições ficam remetidas para regulamento, retirando das famílias assentadas o protagonismo em relação ao direito de opção. (SAUER; LEITE, 2017, p. 25). Ao retirar tal autonomia dos assentados e remeter o dispositivo para regulamento do Poder Executivo, nota-se que não há prioridade para a concessão de uso, mas sim a titulação, que tem apresentado ser uma das bases dessa legislação, a distribuição de títulos sem a respectiva concessão da política agrária.

Levando em conta o sucateamento das políticas públicas para assentamentos e trabalhadores rurais e a falta de condições de permanência dos assentados em suas terras, faz com que haja motivação em comercializar os lotes e buscar nova forma de vida e sustento. Além disso, de acordo com Maria Vieira, “em termos monetários, o valor da terra titulada é maior que o da posse, e tende a crescer na medida que se desenvolve o mercado de terras.” (VIEIRA, 1989, p. 199). Esses são fatores que, aliados à nova lei, acabam impulsionando a inserção de terras no mercado, que acabarão nas mãos de latifundiários, ao passo que a demanda pela terra está configurada por agentes econômicos que podem bancá-la economicamente, tais como produtores que produzem para o mercado, especuladores e o Estado. Os com pouca ou sem terra não participam dessa demanda dado sua baixa renda, que não lhes permitem pagar os preços exigidos.

Levando em conta o que já foi dito em capítulo anterior, esta nova lógica vai contra o que defendem os movimentos do campo, que lutam para que todos tenham

⁵ “É o instrumento contratual com força de escritura pública que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, de forma individual ou coletiva, o direito real de uso da parcela ou lote da reforma agrária ao beneficiário, condicionado à exploração rural.” (Instrução normativa nº 97 de 17 de dezembro de 2018)

acesso à terra, e que ela seja entregue somente àqueles que nela trabalhem, morem e tirem o sustento dela. Para enquadrar-se nestes moldes, o mais razoável é a modalidade da concessão de uso como instrumento para que o assentado possa fazer uso da terra e também repassá-la aos seus herdeiros, possibilidade que foi suprimida da lei. Facilitar a venda da terra significa comercializá-la, e não utilizá-la para fins de produção.

Neste ponto, conclui-se que o mais adequado frente à realidade agrária do Brasil, seria a permanência dos camponeses nos assentamentos por meio do título de concessão de uso, e não a obtenção do título definitivo das áreas, pois desta forma, entende-se que de fato a função social da propriedade se faria cumprir, ao passo que a terra não seria mera mercadoria, e sim objeto de uso e sustento das famílias. De acordo com ensinamento de Marés, “a cultura que confunde a terra e sua função humana, social, com o direito abstrato de propriedade, exclusivo e excludente, faz uma opção contra a vida”. (SOUZA FILHO, 2003, p. 15)

3.4 DIMINUIÇÃO DOS PRAZOS DE CONSOLIDAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS

Houve alteração também no que diz respeito à consolidação dos assentamentos. Ao atingir 15 anos de implantação, o assentamento passa a ser considerado consolidado, mesmo que não tenha cumprido os requisitos dispostos no artigo 17 da Lei de Regularização Fundiária, ou seja, o assentamento deixará de ser de responsabilidade do governo federal, tenha ou não obtido acesso das famílias a créditos e investimentos públicos. Conforme apregoa Cunha, isto indica um total desligamento dos assentamentos de qualquer tipo de assistência governamental, retirando a responsabilidade do INCRA em relação aos mesmos, tendo ou não cumprido a função institucional, o que sinaliza uma maior precarização das condições nos assentamentos. (CUNHA, 2017) Neste sentido, Sauer e Leite afirmam que

“o rol de ações governamentais aponta para o enfraquecimento se não fim das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar [...] e em especial para a reforma agrária. [...] além das mudanças institucionais (inclusive com a extinção da Ouvidoria Agrária Nacional, que só foi recriada depois de longo período e em situação precária), os cortes orçamentários estão levando à extinção, esvaziamento e degradação de várias políticas e programas como, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (LEITE; SAUER, 2016, p. 16).

3.5 AUMENTO NO TAMANHO DA ÁREA DE TERRAS PASSÍVEIS DE REGULARIZAÇÃO

De acordo com o inciso I do artigo 18 da Lei 13.465/2017, passa a ser possível a regularização de até quatro módulos fiscais por beneficiário. Ou seja, levando em conta que a grande maioria dos projetos de assentamentos possuem lotes de até um módulo fiscal, poderão ser formadas novas concentrações de terra dentro do próprio projeto, legitimando assim os casos considerados pelos movimentos sociais como os ‘perturbadores da paz’ nos assentamentos, além de não disponibilizar maneiras de deter abusos e a retomada de lotes ocupados por quem não se enquadra nos requisitos sociais da reforma agrária (SAUER, p. 27. 2017).

3.6 FLEXIBILIZAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO DE OCUPAÇÕES IRREGULARES

A lei trouxe novamente (pois já havia na lei alterada) a previsão de desocupação de áreas por ocupantes que não atendem os requisitos legais, porém, ao invés de apontar caminhos para resolver esta problemática, trouxe flexibilização que permite a regularização da área em situações antes ilegais. Com a alteração legal, em praticamente todos os projetos, as ocupações de lote sem autorização do INCRA poderão ser regularizadas desde que o ocupante não seja menor de idade, empresário, servidor público, possua outra propriedade rural, ou tenha renda agrária superior a três salários mínimos ou meio salário mínimo per capita e não haja outro candidato ao mesmo lote (artigo 26B + artigo 20) (BRASIL, 2017).

3.7 ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DAS FAMÍLIAS A SEREM ASSENTADAS

O texto legal traz a regulamentação de critérios de preferência para beneficiários do programa de reforma agrária. A lei mantém prioridade ao desapropriado, que além de já ter recebido o valor correspondente à terra, ficará ainda “com a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel” (BRASIL, 2017).

Antes da nova norma, a preferência era do acampado, que estava em situação de vulnerabilidade social, agora, estes nem sequer estão presentes na lista de prioritários.

O artigo 3º e parágrafo único do artigo 6º acrescentam ainda uma descrição na definição de acampamento, condicionando seu reconhecimento à inscrição das famílias no Cadastro Único⁶. Há, portanto, uma burocratização do acesso das famílias ao programa de reforma agrária.

Esses pontos podem acarretar na desmobilização da luta pela terra, sendo que, se não há preferência de assentamento para quem está acampado, lutando pela terra, não há motivos práticos para participar de ocupações de terras, que é a forma mais incisiva dos movimentos para fazer pressão política. Sauer e Leite no mesmo sentido, entendem que “esse procedimento, para além da formalização e controle, inviabiliza ainda mais esse público na luta por direitos (SAUER; LEITE, 2017, p. 2).

Diante do exposto, Lei 13.465/2017 revela-se como uma grande violadora do princípio da função social considerado pelos movimentos sociais, ao passo que todas as consequências apresentadas de cada ponto vão em coincidência com os interesses do capital financeiro, e não ao interesse da sociedade em geral. Neste sentido, o seguinte capítulo se desdobra em demonstrar a incongruência legal com o referido princípio constitucional.

4 CONFRONTO DA LEI 13.465/2017 COM O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL

Apesar do contexto acima apresentado, a Lei nº 13.465, de 2017, originada pela Medida Provisória nº 759/2016, foi propagandeada como um mecanismo de facilitação e desburocratização da regularização fundiária. Porém, o que se observa é que ela traz um grande retrocesso para os direitos coletivos, desconsiderando princípios constitucionais, principalmente o da função social, aqui tratado.

⁶ “O Cadastro Único é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de extrema pobreza. Essas informações são utilizadas pelo Governo Federal, pelos estados e municípios para implementação de políticas públicas.” Definição extraída do link <www.caixa.gov.br/cadastrounico> Acesso em 30 de setembro de 2019.

Da análise legal abordada, percebe-se que o legislador trata da terra como sendo um produto comercializável, e não um direito humano. Nesta toada, verifica-se que a Lei nº 13.465/2017 distancia-se do cumprimento da função social da propriedade, ao passo que ela facilita a transformação dos bens públicos em bens privados (conforme a própria explicação da ementa da Medida Provisória 759/2016⁷), deixando de lado o interesse social e priorizando a satisfação dos interesses particulares.

Nos termos do artigo 188 da Constituição Federal, “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”. No entanto, a lei não prevê tal compatibilização, muito pelo contrário, disciplina a venda de terras públicas sem qualquer critério previsto na política agrícola brasileira e no plano nacional de reforma agrária, desta forma violando o princípio da função social da propriedade rural. A propriedade pública, indubitavelmente, deve atender à sua função social, nos termos lecionados por Silvio Luís Ferreira da Rocha:

“Os bens públicos estão predestinados a atender a fins públicos e não a fins particulares, o que não passou despercebido pela doutrina brasileira. (...) os bens servem de meios a fins públicos e, portanto, a Administração não pode dispor dos bens de acordo com a sua vontade, mas sim, está obrigada a usá-los de modo a privilegiar o atendimento aos fins públicos previstos em lei” . (ROCHA, 2005, p. 12)

Além de essa atitude estar vinculada somente a interesses e benefícios de particulares, causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, tanto pelo fato de ela incentivar a ocupação irregular de terras e o aumento de conflitos agrários, como por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais. Ou seja, além de a legislação não trazer nada que se vincule ao cumprimento do princípio constitucional, ela vai contra ele, pois traz prejuízos à sociedade devido aos efeitos elencados.

Cunha consigna que a Lei nº 13.465/2017 prepara o terreno para a desagregação das áreas que passaram pela reforma agrária, e enfraquece a mediação dos movimentos de luta pela terra, levando as terras reformadas e a

⁷ “[...] A Medida institui, por fim, mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.” Conteúdo online, acesso em 01/10/2019 <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127879>>

população que subsistia destas aos interesses e necessidades do mercado, ansioso pela ampliação dos negócios com imóveis rurais. De acordo com o mesmo autor, “chegamos à linha estratégica do projeto do capital para o campo” (CUNHA, 2017, p. 310).

Além disso, ao facilitar a titulação definitiva dos lotes, a nova norma também inutiliza o papel da reforma agrária como instrumento para o cumprimento da função social, passando a existir somente como um fictício meio de distribuição de terras. Isso porque, ao ser realizada a reforma agrária em terras da União, por exemplo, ela passará para as mãos de pessoas que não terão condições de se manter e se sustentar sem que o governo dê a devida assistência aos assentamentos e, conseqüentemente, irá ser passada, agora como forma de propriedade, a quem possua condições financeiras de produzir na área, a exemplo de latifundiários, e o vendedor, voltará a ficar sem opções de sobrevivência e com outros problemas decorrentes da carência de terras, já que dificilmente a pessoa de cultura camponesa consegue se inserir em outra forma de trabalho.

Ou seja, a reforma agrária na perspectiva dos movimentos, que defendem a necessidade de modificação da estrutura da propriedade da terra, (STEDILE, 1997, p. 46) incluindo valores que passam pela democratização do acesso à terra, tendo como pressuposto a justiça social (STEFANIAK, 2004, p. 118), resta totalmente prejudicada, tendo em vista que os efeitos práticos apontam para a consolidação de problemas sociais antigos, como a concentração de terras e a desigualdade social. A respeito dos problemas sociais, Kothari traz que

A terra desempenha ainda um papel essencial na vinculação estrutural entre os problemas da habitação rural e da habitação urbana. A despeito de a migração para as zonas urbanas estar em aumento, não se abordam as causas subjacentes a esse fenômeno. Essa migração geralmente não é voluntária, mas o resultado da extrema pobreza rural como consequência da carência de terra; a insegurança da posse da terra; a utilização da terra para outros fins; a perda dos meios de subsistência por não ter se dado prioridade à reforma agrária ou por não se haverem promovido as infraestruturas rurais; os deslocamentos provocados por projetos de desenvolvimento; as moradas de ínfima qualidade; ou a utilização de terras de cultivo para usos industriais. A falta de reconhecimento legal do direito à terra contribui para essas situações. [...] As desigualdades na propriedade das terras e a carência de terras geram uma série de problemas inter-relacionados: desde moradias inadequadas até a falta de opções de subsistência, a má saúde, a fome e a insegurança alimentar, ou a pobreza extrema. [...] (KOTHARI, 2008, p 65).

Levando esses fatos em consideração, o que se observa é que ao invés de a nova norma atuar para reduzir as desigualdades sociais dando condições de acesso à terra para todos, ela acaba agravando o abismo existente entre as classes, o que conseqüentemente gera novos problemas sociais.

A titulação da terra traz inúmeras conseqüências. Além das já levantadas no capítulo anterior, a transformação das áreas ocupadas em propriedade titulada, implica em questões abordadas, já em 1989 em estudo feito por Vieira, a respeito da venda de terras pelos camponeses. Ela refere que a titulação “impede que a apropriação de uma área se faça apenas do trabalho e exige que ela seja feita através de um investimento monetário, geralmente inviável para os lavradores.” No mesmo sentido, ela prossegue alertando que “deste ponto de vista, a venda de lote regularizado pode significar, no futuro, a perda da possibilidade de acesso à terra” (VIEIRA, p. 198, 1989).

Ou seja, se a realização da reforma agrária dá oportunidade de vida e subsistência para aqueles que não possuem condições de adquirir terra por meio da compra, ao titular as terras sem dar condições de permanência nela aos trabalhadores estes irão comercializar os lotes e buscar outras formas de vida, e provavelmente não voltarão mais para a vida na terra.

Em síntese, o que se notou na análise é que a alteração legal no campo pertinente à regularização fundiária rural teve como objetivos facilitar a titulação definitiva dos lotes de assentamentos, reduzir o prazo de emancipação dos assentamentos, facilitar a legalização de terras obtidas de forma ilegal, selecionar os beneficiários do programa de reforma agrária. Estes fatores claramente vão contra o princípio da função social, pois a outorga da propriedade fundiária, “facilitada” pela nova lei está, portanto, mais relacionada à colocação de novas terras no mercado fundiário formal do que à promoção de cidadania.

O retrocesso da lei é observado também no sentido de que dá lastro para a alienação do sujeito. Pois ao referendar as relações capitalistas de produção, ao transformar a terra em mercadoria, a faz passível de uma exploração efetivada pelo valor pago ao seu proprietário que, via de regra não é suficiente para colocar-se novamente em condições de produzir, obrigando-o a voltar aos bolsões de pobreza.

Segundo Cunha (2017) a crise estrutural do capital, desde o início do século XXI, tem privilegiado sempre mais a estrutura latifundiária no Brasil, num processo

que “impacta fortemente os recursos ambientais do país e ameaça, além da extinção das políticas e programas públicos, os direitos dos trabalhadores do campo” (CUNHA, p. 302, 2017). Isso foi verificado na modificação da legislação, que favorece a ampliação dos latifúndios e acarreta na expulsão de camponeses dos seus meios de produção, demonstrando a existência de interesses enrustidos das forças aliadas ao capital por trás dos governos, de enfraquecer a organização dos movimentos de luta pela terra, pois ao individualizar os trabalhadores, de certa forma resolve uma demanda imediata que é a necessidade de lugar pra viver e tirar a subsistência, e assim, aliena-se os agricultores do propósito maior de modificar as estruturas agrárias capitalistas que impedem que o acesso equitativo à terra. Neste entendimento, Stedile preconiza que,

“ a política de assentamentos, em si não é uma conquista. Ela é o resultado do confronto, da luta de classes. Mas os assentamentos, sim, são conquistas, verdadeiras áreas liberadas, conquistadas pelos trabalhadores. Por isso devemos aproveitar ao máximo, para que, embora sejam ainda parciais e enfrentem muitas dificuldades essas áreas de assentamento sejam um acúmulo de forças para a continuidade da luta pela reforma agrária mais ampla. Por isso é importante os assentados continuarem organizados no MST. E o governo justamente procura transformar os assentados em pequenos agricultores autônomos para separá-los da organização, que significa ampliar forças para a reforma agrária.” (STEDILLE, 2005, p. 163)

No capitalismo, o uso da terra só é considerado quando ela está produzindo mercadorias, e como ao produzir a terra não transfere seu valor para as mercadorias, ela passou a ser uma mercadoria em si, com tanto ou mais valor quanto mais vazia estiver. (SOUZA FILHO, 2014, p. 70). Sendo assim, não é interessante para o sistema que a terra seja usada como forma de subsistência, seguindo tradições coletivas, como acontece na maioria dos assentamentos do MST por exemplo, com lógica diversa da capitalista. Isso tudo gera obstáculos para a comercialização das terras.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado trouxe algumas reflexões a respeito do princípio da função social da terra e análise de pontos da lei nº 13.465 de 2017 que dizem respeito aos assentamentos da reforma agrária, e análise delimitada ao campo da reforma agrária a respeito da concordância ou não da nova lei com o referido princípio.

Analisando a existência do confronto de interesses entre a função social da terra defendidos pelos preceitos dos movimentos sociais e os construídos historicamente e tidos como avanços contemplados na Carta de 1988, conclui-se que nova lei não é harmônica ao princípio da função social, pois as alterações legais apenas colaboram com o aceleração do desenvolvimento do capitalismo no campo, ao passo que trouxeram substancialmente a flexibilização no sentido da possibilidade de comercializar as terras, reduzindo-as à mera mercadoria para atender aos interesses do capital, deixando de lado os interesses sociais e a condição da terra como de provedora da vida.

Se faz necessário, portanto, a continuidade dos estudos nesse campo, para que seja possível elaborar uma nova proposta a partir do interesse social, que traga resultados socioeconômicos positivos para o programa de reforma agrária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988.

_____. **Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**, que “dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal”. Brasília, Presidência da República, 1993.

_____. **Lei 11.952, de 25 de julho de 2009**, que “Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, [...]”. Brasília, Presidência da República, 2009.

_____. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...]”. Brasília, Presidência da República, 2017.

_____. **Medida Provisória nº 759, de 26 de dezembro de 2016**, que “dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...]”, 23 de dezembro de 2016.

BARBOSA, Caroline Vargas. A Terra Como Mercadoria Fictícia: A Regularização Das Terras Brasileiras Para o Ensejo de um Mercado nos Moldes Capitalistas. **Revista Jurídica**, Anápolis, v. 15, n. 2, p.61-82, jul. 2016.

CONTAG. **Ministro do STF suspende efeitos da aprovação da MP da regularização fundiária no Senado**. Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares, Brasília, 21 de junho de 2017. Disponível em: . Acesso em: 18 de setembro de 2019.

CUNHA, Joaci de S. Governo Temer: relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e a legislação agrária. Caderno do CEAS, Salvador, 2017.

DUGUIT, Leon. **Fundamentos do Direito**. São Paulo: Ícone, 1996.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa INCRA nº 87/ 2017**. INCRA, Brasília, 2017.

LEITE, Acácio Zuniga; SAUER, Sergio. Medida Provisória 759: Descaminhos da Reforma Agrária e Legalização da Grilagem de Terras no Brasil. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, p.15-40, 2017.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo capitalista de produção agricultura e reforma agrária**. São Paulo: Fflch, 2007.

MST. São Paulo: Secretaria Nacional do Mst, v. 3, 2013.

ROCHA, Silvio Luis. **Função Social da Propriedade Pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SANTOS, Rafael O. C. O declínio da reforma agrária. **Boletim Data Luta**, no . 45, 2011 – Disponível em http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataluta/boletim_data luta _9_2011.pdf.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Terra mercadoria, Terra Vazia: povos, natureza e patrimônio cultural. In **Revista InSURgência** | Brasília | ano 1 | v.1 | n.1 | jan./jun | 2015.

STEDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. **Brava gente**: A trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. 3. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005

STEFANIAK, Janeth Nunes. **Propriedade e função social**: Perspectivas do ordenamento jurídico e do MST. Ponta Grossa: Uepg, 2004.

VIEIRA, Maria Antonieta. A venda de terras do ponto de vista dos lavradores. **A Agricultura Brasileira nos Anos 90**, Curitiba, p.195-206, 1989. Anual.