

Retrocessos ou continuidade? Questão agrária e a propriedade privada no Brasil e suas repercussões na Política Nacional de Reforma Agrária no Estado da Bahia

Paula Adelaide Mattos Santos Moreira

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – Salvador, Bahia, Brasil.
e-mail: paulagemeos@hotmail.com

Guiomar Inez Germani

Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Salvador, Bahia, Brasil.
e-mail: guio_ufba@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo objetiva tratar da questão agrária no contexto histórico das leis da propriedade privada no Brasil, numa visão panorâmica sobre alguns aspectos que a relaciona à Política Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Como metodologia, apropria-se do significado da permanência da questão agrária na atualidade e, a partir dele, faz-se um breve levantamento histórico da legislação relacionada à propriedade privada no Brasil, chegando-se aos dias atuais. Parte-se, para tanto, da utilização do conceito de campesinato, relacionando este ao estudo dos problemas vinculados à concentração da terra e suas consequências para o desenvolvimento das forças produtivas. Observa-se, a partir deste estudo, que a concentração de terras no Brasil convive, lado a lado, com o conceito de propriedade privada, constituindo-se, ambos, em construções históricas de ampla abrangência, sendo os mesmos trabalhados ideologicamente durante séculos e que na atualidade repercutem no sentido de dificultarem a aplicação prática do conceito de função social da terra, pelo fato desta função não estar absorvida pelo ideário do brasileiro.

Palavras-chave: Questão agrária; propriedade privada; Política Nacional de Reforma Agrária.

Setbacks or continuity? Agrarian issue and private property in Brazil and its repercussions on the National Agrarian Reform Policy in the State of Bahia

Abstract

This paper aims to address the agrarian issue in the historical context of private property laws in Brazil, in an overview of some aspects that relate it to the National Agrarian Reform Policy (PNRA). As a methodology, it appropriates the meaning of the permanence of the agrarian question in the present time and, from it, makes a brief historical survey of the legislation related to private property in Brazil, reaching the present day. Therefore, it is based on the use of the peasantry concept, relating it to the study of the problems linked to the concentration of land and its consequences for the development of the productive forces. It is observed, from this study, that the concentration of land in Brazil coexists, side by side, with the concept of private property, being both constituted in historical constructions of wide scope, being the same worked ideologically for centuries and that nowadays have repercussions in the sense of hindering the practical application of the concept of the social function of the land, for the fact of this function not being absorbed by the Brazilian ideology.

Keywords: Agrarian question; private property; National Agrarian Reform Policy.

¿Contratiempos o continuidad? La cuestión agraria y lapropiedad privada en Brasil y sus repercusiones en la Política Nacional de Reforma Agraria en el Estado de Bahía

Resumen

Este artículo tiene como objetivo abordar el tema agrario en el contexto histórico de las leyes de propiedad privada en Brasil, en una vista panorámica de algunos aspectos que lo relacionan con la Política Nacional de Reforma Agraria (PNRA). Como metodología, se apropia del significado de la permanencia de la cuestión agraria hoy y, en base a ello, se realiza una breve encuesta histórica de la legislación relacionada con la propiedad privada en Brasil, que llega hasta nuestros días. Por lo tanto, comienza con el uso del concepto de campesinado, relacionando lo con el estudio de los problemas relacionados con la concentración de la tierra y sus consecuencias para el desarrollo de las fuerzas productivas. Se observa, a partir de este estudio, que la concentración de tierras en Brasil coexiste, lado a lado, con el concepto de propiedad privada, constituyendo, tanto, en construcciones históricas de amplio alcance, el mismo trabajo ideológico durante siglos y que hoy tienen repercusiones en el sentido de obstaculizar la aplicación práctica del concepto de la función social de la tierra, debido a que esta función no es absorbida por las ideas del brasileño.

Palabras clave: Cuestión agraria; propiedad privada; Política Nacional de Reforma Agraria.

Introdução

Este artigo faz parte das reflexões oriundas da tese de doutorado de uma das autoras (MOREIRA, 2017), defendida em 2017 no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da Universidade Federal da Bahia (UFBA), inseridas no conjunto da problemática abordada pelo Grupo de Pesquisa GeografAR (PósGeo/UFBA), que atualmente desenvolve a pesquisa fomentada pelo CNPq denominada “Questão Agrária, Movimentos Sociais e Assentamentos Rurais nos Territórios do Velho Chico, Litoral Sul da Bahia e Sisal”.¹ Seu objetivo é compreender a questão agrária no contexto histórico das leis da propriedade privada no Brasil, observando alguns aspectos que a relaciona à Política Nacional de Reforma Agrária (PNRA) no presente momento.

Como metodologia, apropria-se do significado da permanência da questão agrária na atualidade e, a partir dele, faz-se um levantamento histórico da legislação relacionada à propriedade privada no Brasil, chegando-se à conjuntura corrente. Parte-se, para tanto, da utilização do conceito de campesinato,² relacionando este ao estudo dos problemas vinculados à concentração da terra e suas consequências para o desenvolvimento das forças produtivas. Para exemplificar tais relações, utilizamos aspectos relevantes ao tema,

¹Artigo vinculado à pesquisa “Questão Agrária, Movimentos Sociais e Assentamentos Rurais nos Territórios do Velho Chico, Litoral Sul da Bahia e Sisal” apoiada pelo CNPq.

²No caso desta pesquisa, assume-se a posição de que o campesinato é uma classe social que apresenta padrões de relações sociais distintos, o que se pode dizer, modos de vida específicos. Conforme a definição de Shanin (1979), porque o camponês que aparece aqui assume seu papel de sujeito histórico.

vinculados à Política Nacional de Reforma Agrária, mostrando-se, para este caso, como a função social da terra vem sendo interpretada pelo Estado brasileiro.

Observa-se, a partir deste estudo, que a concentração de terras no Brasil convive lado a lado com o conceito de propriedade privada, constituindo-se ambos em construções históricas de ampla abrangência, sendo os mesmos trabalhados ideologicamente durante séculos, e que na atualidade repercutem no sentido de dificultarem a aplicação prática do conceito de função social da terra, pelo fato dessa função não estar absorvida pelo ideário do brasileiro. Assim, naturalizam-se todas as mazelas ligadas à alta concentração de terras, tais como a pobreza e a miséria do camponês e, conseqüentemente, viabilizam-se retrocessos, como na atual conjuntura, quando mesmo depois de conquistas sociais representativas, chega-se ao ponto da real possibilidade da propriedade privada ser considerada como um direito sagrado e não uma construção social estabelecida numa relação de poder.

A questão agrária e a propriedade privada no Brasil

Este artigo parte do pressuposto da atualidade da questão agrária e da utilização do conceito de campesinato. Stédile (2005) traz que a questão agrária está relacionada ao estudo dos problemas vinculados à concentração da terra e suas conseqüências para o desenvolvimento das forças produtivas de uma determinada sociedade. Marcos & Fabrini (2010)³ tratam a questão de forma mais ampla, porém, trazem o mesmo sentido para o Brasil, já que afirmam que a questão agrária está relacionada à existência de um problema estrutural no campo e que nos países da América Latina, em geral, tal problema se relaciona diretamente com a elevada concentração de terras. Em ambos os casos, o que se coloca é a relação existente entre o poder e a propriedade privada no contexto da sociedade capitalista.

Segundo Herce (2015), a relação entre a formação dos grandes latifúndios rurais,⁴ a revolução tecnológica da agricultura (ocorrida no século XVIII) e a criação de instrumentos mercantis sobre a propriedade revelam a gênese de uma das lógicas liberais de dominação que é expressa a partir do direito à propriedade privada. A terra, nessa lógica, se converte num produto mercantil, onde o solo adquire valor de troca, relação fundamental para o sistema capitalista. A propriedade privada que se tem na atualidade é, então, o resultado do ideário burguês legitimado nos direitos constitucionais oriundos de suas revoluções e que

3 Os autores fazem um paralelo com Cuba e dizem que a questão agrária naquele país, ou seja, seu problema estrutural no campo, não está relacionado com a concentração de terra, mas com as dificuldades no processo produtivo.

4 Os latifúndios rurais, segundo o mesmo autor, surgiram após o fechamento de grandes propriedades rurais, com a ocupação das terras comunitárias dos camponeses, inicialmente na Inglaterra, expandindo-se por outros países.

tem como base a relativa democratização do direito à propriedade imobiliária, viabilizando-se sua extensão a todos os seres humanos que possam adquiri-la por mecanismos comerciais, segundo o mesmo autor.

Rolnik (2015) afirma que, nos últimos 250 anos, a relação social entre a humanidade, o território e a propriedade privada individual se sobrepôs às demais. A mesma autora diz que esse processo no contexto moderno teve início no cercamento das terras comunais (Europa, século XVIII), no sentido da separação da terra e do trabalho, e avançou na sua consagração jurídica política na estruturação do Estado liberal, se expandindo globalmente na atualidade com hegemonização das formas capitalistas de produção e consumo.

A construção do direito de propriedade brasileiro é histórica e herdeira dos processos europeus, porém, com percursos próprios. Segundo Luz (1996), na fase inicial, a de concessões de terras, feita através de doações a particulares, o objetivo era o do povoamento e da colonização da terra recém-descoberta; além disso, era fundamental se ter segurança quanto ao domínio do território conquistado. Complementando, segundo Germani (1993), a ocupação também teve o sentido do processo de expansionismo comercial europeu, cumprindo um papel de instrumento de acumulação primitiva que antecedeu o advento do capitalismo industrial.

Em 1530, afirma Germani (1993), Portugal adotou providências que marcaram a efetiva ocupação das terras brasileiras no início de sua colonização: a implantação das Capitanias Hereditárias.⁵ O instrumento legal utilizado para tal distribuição era o das sesmarias, que, segundo a mesma autora, se colocou como o núcleo de onde se originou o direito agrário brasileiro (GERMANI, 1993 *apud* GARCEZ; MACHADO, 1985). Segundo Luz (1996), as sesmarias brasileiras, implantadas por Martim Afonso de Sousa, a partir de 1530, por delegação de D. João III, nada se assemelham às doações de terras feitas aos camponeses de Portugal anteriormente, haja vista as diferenças socioeconômicas e políticas existentes entre as duas situações colocadas, fatores esses que geraram, conseqüentemente, regimes jurídicos resultantes das demandas de cada situação.

Luz (1996) traz que, até 1549, as cartas de doações, concedidas às pessoas ligadas à Corte, não tinham outra exigência a não ser a do aproveitamento econômico da área. Depois desse ano, entretanto, passou a ser exigido para a validade das doações, além do aproveitamento da terra, o registro da mesma perante a Providência, no prazo de um ano a contar da data da concessão. Isso se deu, segundo Germani (1993), com a criação do Governo Geral, diante do fracasso econômico da maior parte dos donatários.

⁵ Sistema já semelhantemente utilizado por Portugal na ilha de Madeira, segundo Germani (1993), consistiu em dividir a costa brasileira em 12 setores lineares com extensões variantes entre 30 e 100 léguas (equivalente a 5.572 metros) com limite na linha imaginária determinada pelo Tratado de Tordesilhas.

Em 1695, de acordo com Luz (1996), a Carta Régia passou a limitar em cinco léguas a área máxima de terras que poderia ser doada. Porém, em 1699, tal Carta instituiu a revisão real dos atos de doação, exigindo a confirmação das doações pelo monarca. Em 1795, além das exigências anteriores, passou a ser cobrada, também, a medição e demarcação das terras doadas, fato que aumentou a inviabilidade da legalização das terras, já que na Colônia não havia agrimensores ou topógrafos suficientes para executar tal tarefa. Germani (1993) destaca nesse contexto que existiam inúmeros e insolúveis problemas relacionados à demarcação de terras concedidas, já que muitas cartas de sesmo eram dadas com base em informações imprecisas ou falsas, tendo como resultado, por exemplo, a concessão da mesma terra a mais de uma pessoa. Em última instância, o que definia o regime de doação e suas dimensões era a condição social do que recebia a terra, e não tinha limites para os poderosos.

Em 1822, entretanto, a Resolução nº17, de 17 de julho, reverteu todo o quadro fundiário presente, segundo Luz (1996), quando suspendeu todas as doações de sesmarias até a convocação da Assembleia Geral Constituinte. Iniciou-se, daí, a partir dessa falta de política fundiária, da impossibilidade de acesso às terras pela forma legal (compra, venda ou doações), uma fase de livre ocupação das terras. O mesmo autor afirma que essa situação favoreceu àqueles que eram agricultores e que tinham como único patrimônio o braço para trabalhar: os que nunca haviam sido favorecidos pela Coroa. Germani (1993) indica quem seriam os beneficiários: famílias, ocupantes informais – que trabalhavam na agricultura em pequenas unidades (existiam casos de grandes extensões) localizadas nas brechas das grandes fazendas ou em terras de ninguém, normalmente em solos menos férteis e bem distantes das cidades; ou, ainda, em sesmos abandonados e em latifúndios semiexplorados. Assim, apesar de no Brasil Colônia a terra se constituir num privilégio de uma classe, segundo a mesma autora, os processos sociais haviam criado mecanismos para a liberdade de acesso a terra, e as posses que se estabeleceram nesse período iam desde pequenas áreas até imensos latifúndios.

O Sistema de Posses vigorou de 1822 a 1850. Na primeira metade do século XIX, o número de posses igualava-se ou superava o número de propriedades obtidas por outros meios de ocupação. Porém, em 1850, com a Lei nº 601, de 18 de setembro – denominada Lei de Terras –, a terra passava formalmente a ser uma mercadoria, ou seja, um objeto de comércio e especulação no país. A Lei de Terras estabeleceu a discriminação das terras públicas daquelas do domínio particular, proibindo, segundo Luz (1996), a aquisição de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra e venda. Criminalizava, assim, a ocupação de terras que não fosse pelo instrumento de compra. Além disso, legitimava somente as posses mansas e pacíficas oriundas de ocupação primária, medida estratégica que impediu a ocupação por posses de terras por ex-escravos negros, fato que os deixou

sem possibilidades formais de reconstrução da vida no meio rural, após a abolição da escravatura.

Em 1889, o Brasil passou a ser uma República Federativa e, nesse contexto, a propriedade da terra é mantida, segundo Germani (1993), em sua plenitude, exceto em casos de necessidade pública. Além disso, ficou estabelecido que os bens nacionais que não fossem necessários para a União passariam para o domínio dos Estados. Assim, as terras devolutas, em geral, saíram do escopo do interesse nacional. Importante destacar que, conforme a mesma autora, cada estado estabeleceu sua política de concessão de terras, sendo, porém, predominante a transferência de propriedades de terras a grandes fazendeiros e empresas colonizadoras interessadas na especulação imobiliária.

O Código Civil de 1916 estabeleceu a via judicial para discriminação de terras, não permitindo a revalidação dos sesmos nem a legitimação das posses, que só poderiam ser regularizadas na forma de usucapião, segundo afirma Germani (1993). Essa limitação não estancou a ação dos estados em beneficiar as oligarquias locais em relação à gestão de terras: estas passaram a regularizar suas propriedades em conjunto com os interesses da especulação imobiliária, gerando, conseqüentemente, um estado de conflito constante no campo brasileiro. Segundo Germani (1993), foi em consequência desse contexto que aconteceram as primeiras lutas camponesas no Brasil: a Guerra de Canudos (1896 a 1897), na Bahia; e a do Contestado (1912 a 1916), no Paraná e Santa Catarina.

Assim, no Brasil, a propriedade privada se torna o direito real de maior extensão e conteúdo e o mais amplo, segundo Leite (2017), já que os outros direitos reais são mais restritos. O proprietário é titular da faculdade de usar, gozar, dispor e reivindicar, podendo exercer com plenitude esses direitos, utilizando a coisa da forma mais plena possível. Além disso, ele é exclusivo, assim, o proprietário não precisa considerar a interferência de terceiros. Ele também é perpétuo, permanecendo no seu patrimônio titular, sem prazo definido, justificando o direito de sucessão.

Apesar de sua amplitude, o direito à propriedade não garante poderes absolutos ou ilimitados. Ele pode ser utilizado em toda sua essência, porém, conforme o bem-estar social, os bons costumes e não de forma arbitrária ou incondicional. A função social, como destaque, traz uma conciliação entre os poderes e deveres do proprietário. Segundo Germani (1993), as Constituições de 1934 e 1946 já levantavam a função social da terra, sendo que a segunda condicionava o uso da propriedade ao bem-estar social e indicava a desapropriação, via indenização, para garantir tal bem. Porém, os obstáculos institucionais para o pagamento de tais indenizações inviabilizavam qualquer tentativa de distribuição de terras.

É somente em 1964, no governo militar de Castelo Branco, que as amarras institucionais são “afrouxadas”. A Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro,

especificou diferenças entre propriedade urbana e rural, permitindo que, para a segunda, se vinculasse o pagamento das indenizações aos títulos da dívida pública. Além disso, foi nesse governo que, em 30 de novembro de 1964, se instituiu a Lei nº 4.504 – o “Estatuto da Terra”. O Estatuto da Terra, entre outros assuntos, regula os direitos e deveres concernentes às propriedades rurais e estabelece critérios para a execução da reforma agrária e da política agrícola. Porém, a reforma agrária proposta pelo Estatuto da Terra era limitada, deveria ser executada por medidas complementares, tais como a tributação, a colonização e, em último caso, pela desapropriação onde houvesse situação de conflito social. O objetivo, nesse sentido, segundo Germani (1993), era resolver as tensões sociais sem prejudicar os interesses da burguesia ou oligarquias rurais. E esse foi o eixo norteador de toda a legislação e ação do período de ditadura militar.

Em 1988, com a abertura política, foi promulgada uma nova Constituição Federal, atualmente em vigor. Os trabalhos para sua formulação e aprovação foram tensos no que se refere à questão agrária. Mesmo assim, apesar do conceito de “latifúndio produtivo” ter sido inserido em um Ato Complementar, a função social da terra se consolidou. A realidade, porém, mostra que apesar da Constituição Federal trazer o conceito da função social da terra, muitos obstáculos se colocam para efetivação da justa distribuição de terras no solo brasileiro pela falta de regulamentação complementar, fato que manifesta a vontade política hegemônica em se manter a situação como está. Esse fato mostra que apesar da conjuntura atual ser mais desfavorável do que a dos últimos 20 anos, não é exagero afirmar que em nenhum regime ou governo o conteúdo excludente da propriedade da terra foi, sequer, abalado, no contexto brasileiro. A concentração de terras no Brasil, que é uma construção histórica, tem uma abrangência tão profunda que extrapola até mesmo a própria legislação.

Repercussões sobre a dinâmica da política de reforma agrária

A Política Nacional de Reforma Agrária, aplicada através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), desde 1985, vem se constituindo no principal instrumento de aplicação da função social da terra no meio rural brasileiro. Conforme mostra a Tabela 1, no Brasil, de 1985 a 2015, foram implantados 9.374 Projetos de Assentamento de Reforma Agrária (PAs). Analisando-se esses números distribuídos pelos mandatos do governo federal, percebe-se um tímido início nos governos Sarney, Collor e Itamar, quando foram implantados 868 PAs. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), onde as ações dos movimentos sociais eclodiram, esses números quase quintuplicaram, chegando a 4.307 PAs criados, mantendo-se essa proporção nos dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), apesar de um leve declínio nos números de PAs implantados, 3.607 unidades (Tabela 1).

Os resultados dos mandatos de Dilma revelam uma drástica redução na criação de PAs, tendo sido criados apenas 592, em escala nacional. Importante destacar que o número de PAs implantados por Temer foi bastante reduzido (menos de 50 unidades) e o governo Bolsonaro não tem a intenção de implantar nenhum Projeto de Assentamento.

Tabela 1: Número de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária implantados no Brasil 1985/2015.

Governos	Nº de PAs
Sarney, Collor e Itamar	868
FHC	4.307
Lula	3.607
Dilma	592
Total	9.374

Fonte: INCRA, elaborado por Moreira, 2017.

Na Bahia, conforme mostra a Tabela 2 e o Mapa 1, foram implantados entre 1985 e 2015 (em 30 anos), 524 projetos de assentamento.⁶ Quanto a distribuição de PAs criados por governos, nota-se que ela se aproxima da proporção nacional.

Entre os governos de Sarney e Itamar foram criados 50 PAs. Sobre este período, é importante destacar que, os processos de desapropriação estudados mostram que todos foram iniciados depois de denúncias de violência, principalmente feitas por sindicatos, em áreas de posseiros.

Tabela 2: Número de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária implantados na Bahia 1985/2015, por períodos.

Número de projetos de assentamentos de Reforma Agrária implantados na Bahia 1985/2015 por governos					
Governos	Sarney, Collor e Itamar	FHC	Lula	Dilma	TOTAL
Nº de PAs	50	235	199	40	524

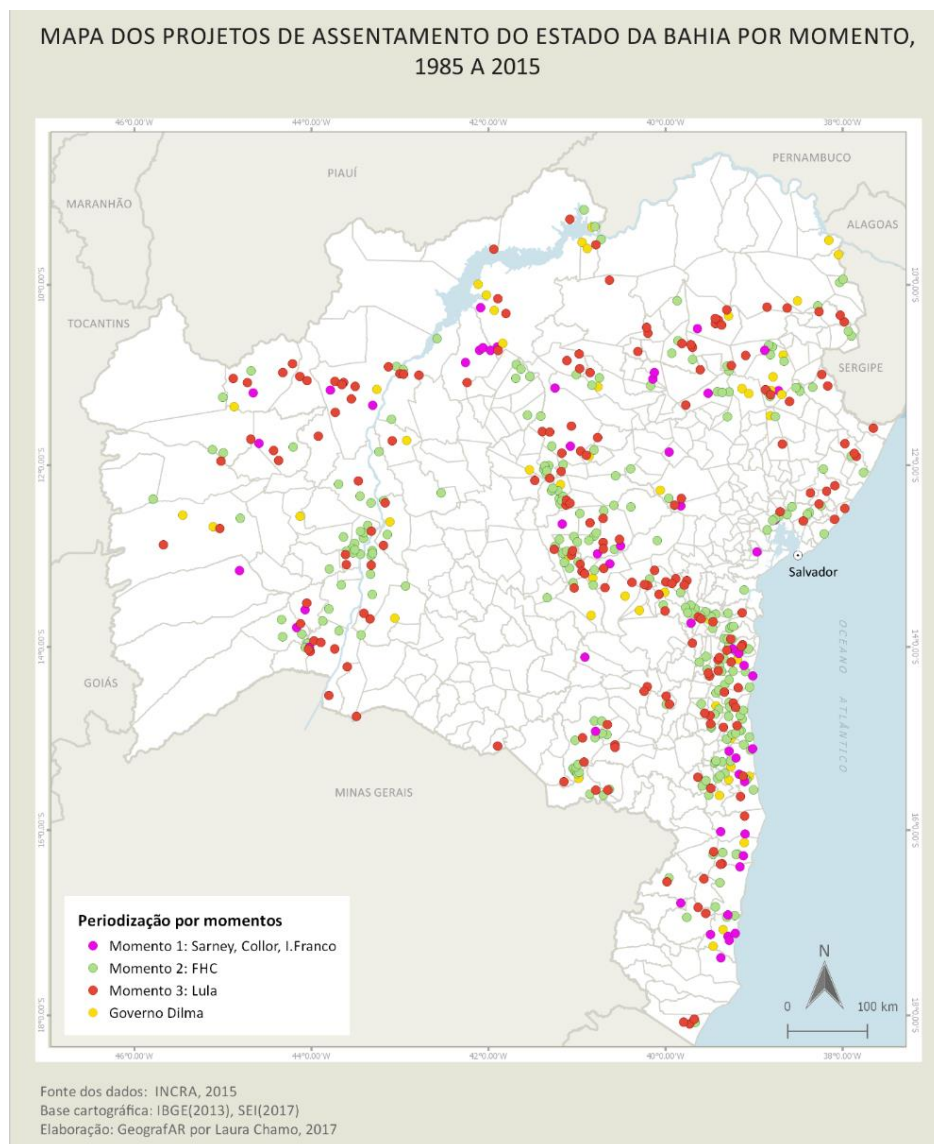
Fonte: GeografAR, 2015. Elaboração: Paula Moreira, 2017.

Nos governos de FHC foram criados 235 PAs. Estes foram resultados de pressão e conflito no campo, relacionados a ocupação de fazendas improdutivas. Surge, no cenário baiano, com força, os processos de territorialização do Movimento dos Trabalhadores Rurais

⁶O Grupo de Pesquisa GeografAR utiliza uma metodologia para chegar a estes números, considerando nestes os com origem em desapropriação de terras ou compra, para fins de Reforma Agrária e não considera os casos de regularização fundiária.

Sem Terra (MST) e, em conjunto com este, porém em escalas menores, os processos de outros movimentos.

Mapa 1: Projetos de Assentamento do Estado da Bahia.



Os mandatos de Lula vão revelar na Bahia, assim como na escala nacional, um número menor ao período anterior com a criação de 199 projetos de assentamento. Porém, este momento é caracterizado pela ação articulada entre os movimentos sociais e o Estado, nos processos de negociação das demandas e dos ajustes de políticas e nos investimentos para melhorias na infraestrutura dos assentamentos e para as moradias.

Nos governos de Dilma evidencia-se o enfraquecimento da política de reforma agrária. Na verdade, o cenário se torna mais complexo, visto o protagonismo das lutas organizadas das comunidades tradicionais que, agora, buscam o reconhecimento de seus territórios e, no passado, tinham suas demandas misturadas com a dos trabalhadores rurais

sem terra. Porém, isto não explica a diminuição de assentamentos criados. Muitas amarras foram processualmente sendo colocadas, tanto do ponto de vista legal, como técnico, dificultando e burocratizando a desconcentração de terras via reforma agrária, revelando um caminho de não mais investir nesta política.

Como desfecho deste processo de decadência da política de Reforma Agrária, o Governo Temer criou somente 11 PAs na Bahia, sendo que o último PA foi criado em abril de 2018.

Nesse contexto, é importante ressaltar que o fato de não existir uma regulamentação ampla e clara para atuação do Estado na obtenção de terras que não cumprem sua função social, faz com que as ações do INCRA se coloquem somente como resposta à ação dos movimentos sociais que lutam pela terra, fato relativizado pela aderência de cada governo à causa de tais movimentos. Na atual conjuntura, por exemplo, tal aderência é nula e, por isso, o problema vem tendendo a se ampliar, visto que o próprio Estado está abandonando, gradativamente, sua ação na área de reforma agrária.

Para agravar tal questão, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, se coloca como um importante instrumento gerador de empecilhos para obtenção de terras por parte do Estado, a partir do processo de desapropriação. Além disso, diminui a obrigação do INCRA em relação à infra estruturação e apoio técnico aos beneficiários do programa de reforma agrária, incorporando o tempo de 15 anos de criação como a principal referência para a consolidação dos projetos de assentamento. Assim sendo, a partir dela, a dinâmica da Política de Reforma Agrária não parte mais da priorização da criação de novos projetos de assentamento para minimizar a concentração de terras e atender à demanda dos camponeses por terra, mas, sim, da titulação dos lotes individuais, significando isso reverter terras públicas (nesse caso, do INCRA e ocupada por assentados) ao mercado imobiliário, e desobrigar o Estado a investir nos projetos de assentamento criados pelo INCRA. Quanto a referida Lei, é importante destacar que ela nasceu de uma medida provisória (MP 759), num momento de crise política, sem o devido debate com a sociedade, além de desconsiderar o arcabouço normativo anterior, fato que demonstra um oportunismo do poder hegemônico, característico da questão agrária brasileira.

Os dezesseis primeiros meses do governo Bolsonaro vêm acentuando a ação do Estado no sentido do desmonte da Política de Reforma Agrária. Assim sendo, num primeiro momento do corrente mandato, o INCRA – através de uma ordem do general João Carlos de Jesus Corrêa, seu presidente até o início do mês de outubro –, suspendeu, por tempo indeterminado e em todo o Brasil, as vistorias nas propriedades indicadas como improdutivas. É importante destacar que sem as vistorias não é possível desapropriar os imóveis e, conseqüentemente, criar novos projetos de assentamento.

Consolidando a perspectiva da não ação em aquisições de novas terras para a reforma agrária, em março de 2020 o INCRA publica um novo Regimento Interno (a Portaria nº 531 de 23 de março). Neste Regimento extingue-se a Diretoria de Obtenção e Implantação de Projetos de Assentamento, submetendo esta função –

crucial para a implementação da função social da terra em latifúndios improdutivos, prevista pela Constituição Federal –, à Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento. A partir daí a criação de novos assentamentos e seleção de novas famílias passam a ser subordinadas a uma Coordenação Geral de Implantação. Além desta Coordenação, está sob a gestão da nova Diretoria duas outras coordenações: a de Infraestrutura e a de Desenvolvimento. Esta nova estrutura organizacional enfraquece e dificulta qualquer ação no sentido da obtenção e implantação de Projetos de assentamentos de reforma agrária.

Não se pode deixar de considerar que a paralisação das ações no âmbito de obtenção de novas áreas de reforma agrária está diretamente ligada à não concordância do atual governo federal com o conceito de função social da terra, por sua assumida ligação com o setor do agronegócio. Como já mencionado, o significado constitucional da função social da terra arrefece a abrangência da propriedade privada e, por isso, cria precedente social para a continuidade da Política de Reforma Agrária. Tal precedente social vem acompanhado de ações de criminalização dos sujeitos sociais que lutam pela terra, fato este que vem sendo sistematicamente combatido, tanto pelo governo Bolsonaro como pelos setores mais conservadores da sociedade, com apoio da mídia e dos grandes meios de comunicação. Nessa perspectiva, a ação dos movimentos sociais que lutam pela terra não é vista como uma luta legítima por direitos adquiridos, apesar do amparo legal dado pela Constituição de 1988.

Vive-se hoje no perigoso momento onde o Estado se propõe a ocultar e ignorar a função social da terra e dar título de propriedade aos assentados, sem continuar o processo de obtenção de terras para combater a concentração fundiária, tentando, publicamente, seduzir os sujeitos sociais através de ícones valorizados na lógica do poder hegemônico, num processo inserido claramente na luta de classes característica da realidade brasileira.

Para estancar de vez a luta pela terra, e conseqüentemente calar os sujeitos sociais que tentam operacionalizar o direito vinculado à função social da terra, o senador Flávio Bolsonaro (RJ), filho do presidente da República, liderou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 80/2019. É importante ressaltar que tal PEC é subscrita por 27 membros do Senado (um terço da casa), fato que já garante sua tramitação formal. Com base no entendimento de que a propriedade privada se constitui em um “bem sagrado”, a PEC tenta modificar os artigos 182 e 186 da Constituição Federal que dispõe sobre a função social da propriedade urbana e rural. Em síntese, o texto reduz as exigências para que um imóvel

urbano ou rural cumpra sua função social, além de dificultar possíveis desapropriações. Para tanto, condiciona a desapropriação de propriedades à autorização do poder legislativo ou de decisão judicial, observando-se, em ambos os casos, o valor de mercado da propriedade para a indenização. Atualmente, a PEC 80/2019 encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) aguardando designação do relator.⁷

No momento, na contramão dos interesses dos assentados da reforma agrária e de povos e comunidades tradicionais rurais (indígenas, quilombolas, entre outras), coloca-se em evidência o Projeto de Lei (PL) nº2633/2020, conhecido como “PL da grilagem”, que trata da regularização fundiária de imóveis da União, incluindo os assentamentos. Este PL – que substitui a Medida Provisória (MP) 910/19, basicamente com o mesmo teor⁸–, determina que as regras para a regularização fundiária serão aplicadas em áreas com até seis módulos fiscais,⁹ ocupadas até julho de 2008. Este dispositivo facilita a regularização de terras griladas e é considerado ofensivo porque considera a auto declaração do requerente, dispensando a vistoria previa pelo INCRA para a regularização fundiária de áreas de até seis módulos fiscais, passando este processo a ser realizado simplesmente por meio de sensoriamento remoto, não há comprovação de confrontantes, amplia-se o prazo de comprovação da ocupação, facilitando imensamente a ação de grileiros e a regularização das terras ocupadas irregularmente.

Em síntese, na atual conjuntura, ações para o benefício da formalização da propriedade privada para o poder hegemônico estão ocorrendo de forma bastante agressiva, assim como para o arrefecimento da abrangência do conceito de função social da terra. Possivelmente, a tal PECnº80 busca ir muito mais além do que beneficiar especuladores imobiliários ou donos de latifúndios improdutivos. Ela, em conjunto com a Lei nº13.465/2017 e o PLnº2633/20, coloca em xeque as conquistas legais relacionadas à função social da terra e às políticas públicas ligadas ao campo e à reforma agrária, fato que poderia causar graves repercussões para a população camponesa, o que inevitavelmente aproximaria mais o país a momentos mais penosos de violência e exploração no meio rural.

Considerações finais

Estudar a questão agrária no contexto histórico das leis da propriedade privada no Brasil, numa visão panorâmica sobre alguns aspectos que a relaciona à Política Nacional de

7 De acordo com o *site* do Senado, desde 04 de maio de 2020.

8 Em maio de 2020, a MP chegou a ser incluída na pauta de votação, mas não houve acordo e a proposta foi retirada de pauta. Na ocasião, o presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ) anunciou que o texto do projeto seria colocado na pauta posteriormente.

9 O módulo fiscal é uma unidade fixada Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para cada município, de acordo com as condições edafoclimáticas, e varia de 5 a 110 hectares.

Reforma Agrária no presente momento é, sem dúvida, desanimador. Isso porque os fatos históricos mostram que os avanços foram poucos nos 519 anos de existência do Brasil. A legislação em poucos momentos abriu possibilidades para a formalização de posses ou acesso a terra para as populações camponesas. Ao contrário disso, o compêndio legislativo vem sendo minunciosamente construído para dificultar tal acesso e manter uma estrutura fundiária concentrada nas mãos de um seletivo grupo, através dos latifúndios. Os avanços tão duramente conquistados vêm sofrendo ameaças constantes, podendo ser destruídos como um castelo de areia.

A permanência da questão agrária na atualidade é latente, visto que é notório que os aspectos que mantêm a estrutura fundiária concentrada vêm se perpetuando, através das ferramentas oriundas de uma sociedade de classes extremamente desequilibrada em relação ao poder econômico e político. A Política de Reforma Agrária mostra um aspecto desse poder, haja vista que o pouco que se implantou é questionável diante da baixa eficácia no sentido de alterar a concentração de terras no campo. Sua oscilação é também um aspecto relevante, visto que poucos governos conseguiram manter um ritmo de desapropriações condizente com a demanda social por terra e, atualmente, vive-se na conjuntura de seu total retrocesso.

Não obstante, apesar dos 9.734 PAs implantados não terem conseguido nem mexer na estrutura da propriedade da terra, e apesar de todas as mazelas que enfrentam em seus cotidianos, não se pode desconsiderar que é justamente nesses territórios conquistados pela luta camponesa que se apresentam possibilidades de existência de sujeitos que constroem suas vidas e história em outros marcos, com repercussões em uma sociedade diferentemente melhor.

Por fim, estas reflexões permitem observar que a concentração de terras no Brasil convive lado a lado com o conceito de propriedade privada, constituindo-se ambos em construções históricas de ampla abrangência, sendo os mesmos trabalhados, ideologicamente, durante séculos, e que, na atualidade, repercutem no sentido de dificultarem a aplicação prática do conceito de função social da terra, aproveitando-se do fato desta não estar absorvida pelo ideário do brasileiro. Assim, naturalizam-se todas as mazelas ligadas a alta concentração de terras, tais como a pobreza e a miséria do camponês e, conseqüentemente, viabiliza-se retrocessos, como na atual conjuntura, mesmo depois de conquistas sociais representativas.

Referências

GERMANI, G. I. **Cuestión Agraria y Asentamiento de Población em el Área Rural: La Nueva Cara de La Lucha por La Tierra.** Bahia, Brasil (1964 – 1990). (Tese de Doutorado) Barcelona: Universidad de Barcelona, 1993.

HERCE, M. **O Negócio da Cidade: Evolução e Perspectivas da Cidade Contemporânea.** Tradução de Salvador Antônio Bernardino Pane Baruja. Rio de Janeiro: Mauad X: Inverde, 2015.

LEITE, G. **Propriedade em Geral em Poucas Palavras.** Leitura & Artigo, Caderno 7, Id. 4556. Disponível em [HTTP://ambilatoriojuridico.com.br](http://ambilatoriojuridico.com.br). Acesso em 3 jan. 2017.

LUZ, V. P. da. **Curso de Direito Agrário.** Porto Alegre: Sagra: DC Luzzatto, 1996.

MARCOS, V. de; FABRINI, J. E. **Os Camponeses e a Práxis da Produção Coletiva.** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MOREIRA, P. A. M. S. **Resistência e Territorializações: a Moradia Camponesa, com ênfase nos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do Estado da Bahia.** (Tese de Doutorado) PPGAU-FAUFBA, Salvador, 2017.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015.

SHANIN, T. **Campesinos y Sociedades Campesinas.** México: Fondo de Cultura Económica, 1979.

STÉDILE, J. P. **A Questão Agrária no Brasil: o Debate Tradicional: 1500-1960.** São Paulo: Expressão Popular, 2005.

Sobre as autoras

Paula Adelaide Mattos Santos Moreira – Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Licenciatura em Desenho e Plástica, ambas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) (1998 e 2014, respectivamente). Especialização em Gestão Informatizada em Recursos Hídricos pela UFBA (2001). Mestrado em Geografia pela UFBA (2004). Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA (2017). É servidora pública, atuando no cargo de Analista de Reforma e Desenvolvimento Agrário no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). **Orcid** – <https://orcid.org/0000-0003-0095-0121>.

Guiomar Inez Germani – Graduação em Administração de Empresas pela Universidade Estadual de Maringá (1975). Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1982) e doutorado em Geografia pela Universidad de Barcelona (1993). Atualmente é professora aposentada e vinculada ao corpo permanente do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). **Orcid** – <https://orcid.org/0000-0002-6583-6429>.

Como citar este artigo

MOREIRA, Paula Adelaide Matos Santos; GERMANI, Guiomar Inez. Retrocessos ou continuidade? Questão agrária e a propriedade privada no Brasil e suas repercussões na Política Nacional de Reforma agrária no estado da Bahia. **Revista NERA**, v. 24, n. 59, p. 276-290, Dossiê, 2021.

Declaração de contribuição individual

As contribuições científicas presentes no artigo foram construídas em conjunto pelas autoras. Assim, todas as tarefas, que envolvem desde a preparação, passando pela redação e, concluindo-se na revisão, foram desenvolvidas pelas mesmas de forma plena e harmoniosa. Destaca-se que o material desenvolvido foi fruto das reflexões oriundas da tese de doutorado da autora **Paula A. M. S. Moreira**, onde a professora **Guiomar I. Germani** foi coorientadora. Além disso, ambas vem desenvolvendo a temática na pesquisa fomentada pelo CNPq denominada: “Questão Agrária, Movimentos Sociais e Assentamentos Rurais nos Territórios do Velho Chico, Litoral Sul da Bahia e Sisal”, desenvolvida junto ao Grupo de Pesquisa GeografAR, vinculado ao POSGEO UFBA.

Recebido para publicação em 20/09/2020
Aceito para a publicação em 01/06/2021