

O Acampamento Chico Mendes no estado do Paraná e a função social das terras públicas

The Chico Mendes Settlement in the state of Paraná and the social function of public lands



Cleverton de Quadros¹

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil
clevertonledoc@gmail.com



Fernando Cesar Mendes Barbosa²

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil
fernandocesarmb@gmail.com



José Antônio Peres Gediel³

Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil
jagediel@gmail.com

Resumo: Este artigo problematiza a atuação do Estado brasileiro na destinação de terras públicas, na faixa de fronteira, em descumprimento da função social da propriedade. A análise expandida do caso do Acampamento Chico Mendes no Paraná – objeto de ações judiciais pela disputa da posse e da propriedade de terras públicas envolvendo a União, o Estado do Paraná, latifundiários e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) – permite reconhecer a permanência do projeto político do Estado brasileiro em dar sustentação à grande propriedade agroexportadora, em detrimento da demanda por terras de pequenos agricultores, pos-

1 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (PPGD/UFPR) – Bolsista CAPES Processo nº 88882.344148/2010-01. Graduado em Direito na UFPR pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4672441792845759>. Endereço Eletrônico: clevertonledoc@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2215-9568>.

2 Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (PPGD/UFPR). Endereço Eletrônico: fernandocesarmb@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8126918920140047>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3942-042X>.

3 Professor Titular de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Email: jagediel@gmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4524745757444990>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4139-8559>.

seiros, parceiros e boias-frias sem acesso à terra. As estratégias políticas, administrativas e judiciais utilizadas pelo Poder Público evidenciam a permanente renovação desse projeto. A função social da terra, preconizada no Estatuto da Terra (ET), Lei nº 4.504, de 1964, e recepcionada como princípio pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), tem como destinatária preferencial a propriedade privada. O silêncio sobre a aplicação desse princípio em relação às terras públicas permite interpretações e usos variados dessas terras, segundo a conveniência e oportunidade do Estado. Existe, por isso, uma ampla margem de manobra no processo de destinação das terras públicas, sejam devolutas ou patrimoniais, que dificulta sua concessão para os destinatários da Reforma Agrária (RA) e contribui para a formação ou fortalecimento do latifúndio. A análise dessa questão fundiária específica permite, ainda, abrir o debate acerca da conexão entre a função social da terra, sua aplicabilidade às terras públicas, a atuação do Estado para a realização da RA e as lutas dos movimentos sociais no campo pela terra.

Palavras-Chave: Terras Públicas; Estado Brasileiro; Latifúndio; Função Social da Terra; Reforma Agrária.

Abstract: This article questions the role of the Brazilian State in the allocation of public lands in the borderland strip, as it violates the social function of property. The expanded analysis of the case of the Chico Mendes Settlement – which is the object of legal actions for the dispute of possession and ownership of public lands between the Union, the state of Paraná, landowners, and the Landless Rural Workers Movement (MST) – reveals the permanence of the Brazilian State's political project to support large-scale agro-exporting properties at the expense of the demand for land by small farmers, squatters, parcel owners, and landless workers without access to land. The political, administrative, and judicial strategies used by the government show the permanent renewal of this project. The social function of the land, recommended in the 1964 Land Statute Law no. 4,504 (ET) and approved as a principle by the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil (CF/88), has

private property as its preferred addressee. The silence around the application of this principle in relation to public lands allows for a variety of interpretations and uses of these lands, according to the convenience of the State. There is, therefore, a wide maneuvering margin in the process of allocation of public lands, whether vacant or patrimonial, which hinders its concession to Agrarian Reform (RA) recipients and contributes to the formation or strengthening of latifundia. The analysis of this specific land property issue also introduces a debate about the link between the social function of the land, its applicability to public lands, the actions of the State in carrying out agrarian reform, and the struggles for land of social movements in the countryside.

Keywords: Public Lands; Role of the Brazilian State; Latifundia; Social Function of the Land; Agrarian Reform.

Data de submissão do artigo: Dezembro de 2021

Data de aceite do artigo: Abril de 2022

Introdução

Este artigo propõe um debate em torno da aplicação do princípio da função social da terra⁴, pelo Estado brasileiro, na destinação de terras públicas, devolutas ou patrimoniais, a particulares para fins de Reforma Agrária (RA). Analisa a pertinência desse princípio em relação aos bens públicos e destaca sua importância e conexão com os direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

A pesquisa se desenvolve a partir do exame da concessão de terras públicas, situadas na faixa de fronteira, na então Província do Paraná, à Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande, por meio de Decreto Imperial, datado de 1889. A análise do caso avança e se aprofunda com o estudo do Recurso Extraordinário apresentado pela União Federal, na Apelação Cível nº 9.621-1-PR.

Trata-se, portanto, de pesquisa qualitativa, que se utiliza da análise expandida de caso, em que se discute judicialmente a titularidade de imóveis e, posteriormente, a posse da terra pelas noventa e duas famílias de trabalhadores sem-terra que ocupam parte desses imóveis desde 1989. A pesquisa enfrenta, além da complexidade dessas ações judiciais, a centralidade do princípio da função social da terra no processo de Reforma Agrária e seu instrumental jurídico, com base em revisão bibliográfica e documental.

Este artigo destaca a necessária submissão das terras públicas a esse princípio e analisa a aplicação do instituto da concessão real de uso para a realização da Reforma Agrária, em terras públicas. Considera que os princípios de Direito Agrário (ABE: 1999) também conferem obrigatoriedade ao cumprimento da função social da terra pelo Estado, em relação aos seus bens, como forma de ampliar a efetivação do direito fundamental de acesso à terra.

Em síntese, a distribuição de terras públicas é viável para a realização da RA e constitui medida necessária para frear a formação e manutenção do latifúndio que se apresenta como empecilho

⁴ A função social da terra está prevista na Constituição Federal de 1988, artigo 5º, inciso XXIII; artigo 170, inciso III; artigo 184 e definida no artigo 186.

à concretização da justiça social no campo. Nessa perspectiva de análise, o latifúndio, ainda que economicamente rentável, limita o cumprimento da função social da terra.

Com esse percurso, este artigo, a partir do caso paranaense, compõe um diagnóstico da atuação estatal, em evidente descumprimento do princípio constitucional da função social da terra, que se repete, com especificidades, em todos os Estados da Federação.

Das disputas judiciais à luta pela terra

O Acampamento⁵ Chico Mendes, constituído por 92 (noventa e duas) famílias de trabalhadores rurais sem-terra, ocupa uma área de aproximadamente 1.324,8 hectares e abrange dois imóveis nos municípios de Ibema e Catanduvas, no Paraná. Esses imóveis são denominados Fazenda Formigas e Fazenda Laranjeiras ou Colônia Murilo e estão ocupados por esses trabalhadores desde agosto de 1989.

Ambas as fazendas já foram objeto de ações de reintegração de posse, ações de intervenção federal por descumprimento de decisões judiciais pelo Governo do Estado do Paraná, referentes à ordem de desocupação, e de ações declaratórias de nulidade de títulos dominiais. Apesar dessas inúmeras medidas judiciais, não se alterou a realidade fática possessória e a permanente violência contra os trabalhadores e sua resistência em permanecer e produzir na terra.

Os trabalhadores são oriundos de vários municípios do oeste paranaense. O jornal *O Paraná* descreveu a realidade vivida pelas famílias acampadas, no momento de formação do Acampamento, em 1989, e apontou a escassez de suprimentos, a falta de medicamentos, de roupas e de instrumentos necessários à produção agrícola. Naquele momento, os acampados se autorreconheceram como boias-frias e desempregados em estado famélico e, além

⁵ Neste artigo, compreende-se como acampamento a ocupação de determinada área improdutiva por famílias sem-terras. Nessa condição, as famílias se encontram aglomeradas ou não, com produção individual ou coletiva, sem assistência do Estado brasileiro. Diferencia-se do substantivo assentamento, pois este já passou pelo processo de Reforma Agrária e os trabalhadores nele possuem título de concessão real de uso da terra expedido pelo INCRA.

disso, expuseram sua intenção de produzir na terra e de angariar o apoio da comunidade local⁶.

Os imóveis estão situados em faixa de fronteira⁷ e tiveram o domínio da União reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 1963. A Corte, ao reconhecer o domínio da União, recomendou a regularização das terras localizadas na região, integrantes do patrimônio nacional, refutando a alienação *a non domino* anteriormente realizada pelo Estado do Paraná. Essa decisão foi prolatada em sede de Recurso Extraordinário, apresentado pela União Federal contra o Estado do Paraná, na Apelação Cível nº 9.621-1-PR⁸.

A primeira titulação do imóvel foi realizada por força do Decreto Imperial nº 10.432/1889, que o concedeu à Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande. Posteriormente, em 1920, foi cedido à Companhia Brasileira de Aviação e Comércio. Em 1930, o interventor federal no Estado do Paraná, General Mário Tourinho, rescindiu⁹ os contratos entre o Governo Imperial e a Companhia e promoveu o cancelamento das transcrições dos títulos de domínio das terras, que passaram para o domínio do Estado do Paraná, nos termos do Decreto nº 300/1930.

A questão foi levada ao conhecimento do Poder Judiciário do Estado do Paraná, em 1932, com trânsito em julgado em 1940, que confirmou a legalidade da rescisão dos contratos e do cancelamento das transcrições dos títulos pelo Estado. A decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJ/PR) conferiu legalidade ao decreto estadual, que resultou na apropriação de terras públicas da União pelo Estado.

⁶ *O Paraná*, publicação do dia 29 de agosto de 1989, consultada nos autos da Ação de Reintegração de Posse nº 121/89.

⁷ Inicialmente, a faixa de fronteira representava uma faixa de dez léguas ou 66 quilômetros (Lei nº 601/1850). Desde então, a extensão foi sendo alterada, chegando aos 150 quilômetros (Lei nº 6.634/1979), permanecendo até hoje (Constituição Federal de 1988). Segundo o artigo 1º da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, ratificado pelo §2º do artigo 20 da Constituição Federal de 1988, a faixa interna de 150 Km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira. É considerada área indispensável à Segurança Nacional.

⁸ A denominação Apelação Cível foi utilizada em razão do uso pelo Decreto-Lei nº 1.942/1982: "Art. 1º - As terras situadas em área indispensável à segurança nacional, no Estado do Paraná, reconhecidas de domínio da União pelo Supremo Tribunal Federal em acórdão nos autos da Apelação Cível nº 9621-1-PR [...]".

⁹ Segundo algumas versões, a rescisão dos contratos foi a punição do governo federal contra a Braviaco, de propriedade de Geraldo Rocha, que apoiou a candidatura do eleito Júlio Prestes, logo deposto pelos aliados de Getúlio Vargas (ARIOCH: 2010).

Paralelamente a essa decisão, o Governo Federal, por meio do Decreto-Lei nº 2.075/1940, incorporou a Companhia Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande e as empresas a ela filiadas, seus bens e direitos, ao patrimônio nacional e rescindiu todos os contratos existentes entre a União e a Companhia, indenizando-a¹⁰. Esses atos administrativos do Governo Federal caminharam no sentido de reafirmar o domínio da União, cuja titularidade sobre os imóveis foi reconhecida, posteriormente, pelo Supremo Tribunal Federal.

No STF, o voto do relator do Recurso Extraordinário acolheu os argumentos apresentados pela Superintendência Gestora das empresas incorporadas ao patrimônio nacional, nos embargos de terceiros da Apelação Cível nº 9.621-1-TJ/PR, fixando o entendimento que a decisão do Tribunal não teve força operante contra a União, em face dos instrumentos legislativos¹¹.

Segundo esse entendimento, as terras jamais entraram no domínio do Estado do Paraná, pois constituíam bens e direitos da Companhia incorporados ao patrimônio nacional¹². O Ministro Gonçalves de Oliveira afirmou que “estas terras, de que trata, pertenciam desde o Império à União” (BRASIL: 1963; p. 325). No mesmo sentido se pronunciou o Ministro Hermes Lima.

A disputa pelo domínio da terra entre a União e o Estado do Paraná atingiu o aspecto da titularidade formal desses imóveis, mas não teve efeitos sobre a ocupação efetiva destas terras, que

10 Conforme o Decreto-Lei nº 2.073/1940, que integrava ao patrimônio da União a Estrada de Ferro São Paulo Rio Grande e as empresas a ela filiadas. “Art. 19 Ficam incorporados ao Patrimônio da União: a) tódta a rêde ferroviária de propriedade da Companhia de Estradas de Ferro São Paulo-Rio Grande ou a ela arrendada; [...]”. “Art. 3º Como indenização dos atos acima enumerados, o Ministério da Fazenda depositará no Banco do Brasil a importância de Rs 48.300 :000\$000 (quarenta e oito mil e trezentos contos de réis) em apólices de juros de 5% (cinco por cento) ao ano, ao par, destinada ao resgate das de debêntures, à razão de Rs. 150\$000 (cento e cinqüenta mil réis), cada um”.

11 a) Pelo Decreto imperial nº 10.432 de 7 de novembro de 1889, as áreas disputadas, pertencentes ao País foram integradas na concessão outorgada à Estrada de Ferro São Paulo-Rio Grande, e assim jamais entraram no domínio do Estado como terras devolutas, consoante a atribuição do art. 64 da Constituição de 1891.

b) A tentativa de apossamento sumário, indisfarçável desrespeito ao Decreto Imperial e ao Decreto nº 305 do Governo Provisório da 1ª República, foi rechaçada por este Supremo Tribunal que declarou inoperante o Decreto nº 300, de 1930, por ser ditatorial, e suscetível de controle judicial mesmo em face do art. 18 das Disposições Transitórias da Constituição de 1934 [...].

c) Se a Justiça local deu ganho de causa ao Estado do Paraná, a sua decisão não é evidentemente exequível contra a União, a quem os Decretos-Leis números 2.073 e 2.436 imputaram bens e direitos das Companhias em cujo nome os imóveis estavam registrados. (BRASIL: 1963; p. 324).

12 As empresas incorporadas ao patrimônio nacional se referem a um conjunto de empresas incorporadas pelo Estado brasileiro ao patrimônio da União, sob a justificativa de relevante interesse para a economia do país e, portanto, de utilidade pública, da manutenção e desenvolvimento das atividades de tais empresas. Para tanto nomeou um superintendente para administrá-las, conforme se verifica no Decreto-lei nº 2.073, de 8-3-41, art. 1º, inciso III: “Para tomar posse e administração dos bens incorporados ao Patrimônio, a lei criou a figura de seu Superintendente, - órgão de comando - de livre nomeação do Presidente da República, subordinado ao Ministério da Fazenda, cuja ação seria regida pelas Instruções que lhe fossem dadas pelos Ministros da Fazenda e da Viação”.

permaneceram controladas por latifundiários da região, que continuaram a ostentar os títulos considerados nulos pelo STF, concedidos a *non domino* pelo Estado do Paraná.

Percebe-se, portanto, que a decisão sobre a titularidade, por si só, não resolveu os conflitos agrários estabelecidos entre fazendeiros e posseiros. Diante desses conflitos, a União publicou o Decreto-Lei nº 1.942/1982, que dispunha acerca das terras situadas em área indispensável à segurança nacional (faixa de fronteira) e reconhecidas de domínio da União, pelo Supremo Tribunal Federal.

Nos termos do artigo 7º deste Decreto-Lei, caberia ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)¹³ desenvolver todas as providências necessárias à regularização dos imóveis da União. Trata-se da primeira tentativa de ratificação dos títulos concedidos a *non domino* pelo Estado do Paraná.

Assim, a distribuição de terras públicas da União a latifundiários da região tornava-se viável por meio da ratificação de títulos nulos – portanto, rigorosamente não passíveis de ratificação – a quem conseguisse comprovar que obtivera o título mediante compra e que dera destinação produtiva ao imóvel. Nesse procedimento de ratificação, os pequenos posseiros e trabalhadores rurais restaram definitivamente alijados.

A demora em definir judicialmente a titularidade dos imóveis e a postura do INCRA demonstram a continuidade do modelo de desenvolvimento agrário assumido pelo Estado brasileiro, pautado pela concentração fundiária, com distribuição de terras públicas para grandes proprietários, obtidas mediante a alegação de ocupação, nem sempre realizada, mas com aparência de legalidade. Neste caso, a ocupação ilegal poderia se tornar legítima por meio de ratificação incabível. Já a distribuição de terras para a RA restou em segundo plano e a ocupação de terras pelos movimentos sociais passou a ser criminalizada em ações possessórias ajuizadas pelos pretensos proprietários dessas terras públicas patrimoniais.

¹³ Segundo decreto nº 1.110/1970, artigo 1º, é criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entidade autárquica, vinculada ao Ministério da Agricultura, com sede na Capital da República.

No caso em análise, embora realizados alguns pedidos de ratificação de títulos, os detentores dos imóveis não preencheram os requisitos do Decreto-Lei nº 1.414/1975, cuja determinação era proceder em relação aos seus ocupantes, na forma preconizada na Lei nº 4.504/1964, o Estatuto da Terra (ET).

O Estatuto, no seu artigo 2º, parágrafo 1º, possibilita o acesso à propriedade da terra, condicionando-o ao cumprimento da função social. Segundo o ET, a terra desempenha integralmente a 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: 2014).

Em relação aos imóveis denominados Fazenda Formigas e a Fazenda Laranjeiras ou Colônia Murilo, os termos declaratórios de ratificação não foram expedidos sob o fundamento de que não houvera o exercício contínuo e ininterrupto de atividades agrícolas pelos fazendeiros. Portanto, as terras não foram utilizadas na forma preconizada no ET. Além disso, restou comprovado que lá era exercida tão somente a exploração de madeira nativa e exótica¹⁴.

Observa-se que os fazendeiros não lograram demonstrar os fundamentos jurídicos e fáticos exigidos para a ratificação. Os requerentes não preencheram as condições exigidas pela lei para ratificar os títulos, pois a invocada produtividade se limitava ao esgotamento dos recursos naturais, sem apresentação de projeto de agricultura sustentável. Dessa forma, descumpridos os requisitos

¹⁴ "Acontece que o argumento utilizado pela Autarquia Agrária para não expedir o Termo de Declaração solicitado pela requerida foi no sentido de que a utilização das terras não ocorreu da forma preconizada no Estatuto da Terra, ou seja, não houve o exercício contínuo e ininterrupto de atividade agrícola, mesmo antes da invasão por agricultores 'sem-terra' - até então era exercida tão-somente a exploração de madeiras existentes no local (exploração florestal nativa e exótica)" (BRASIL: 2002; p. 546). Autos do processo nº 2002.70.05.010342-7.

legais, o INCRA deveria retificar os títulos, promovendo o cancelamento dos correspondentes registros em nome dos particulares e o conseqüente registro dos imóveis em nome da União.

O legislador impôs um dever de agir à autarquia que, no entanto, restou paralisada em meio à burocracia e à pressão do agro-negócio. Observa-se que o aparato estatal se prestou, novamente, a promover a concentração fundiária e estagnou o processo de regularização, conferindo sobrevida aos conflitos.

A Lei nº 9.871/1999¹⁵ objetivou romper a inércia administrativa ao estabelecer o prazo para as ratificações dos títulos de concessão e de alienação de terras públicas feitas pelos Estados na faixa de fronteira. Decorrido o prazo de dois anos – sem que tivesse sido requerida a ratificação ou em sua impossibilidade por desatendimento ao disposto no Decreto-Lei nº 1.414/1975 –, o INCRA deveria declarar nulo o título, em ato motivado, promovendo o cancelamento do respectivo registro, registrando-o em nome da União¹⁶.

Na década de 2000, a atuação da referida autarquia permaneceu sem cumprir sua atribuição de promover a Reforma Agrária, para assim concretizar a função social da terra preconizada no Estatuto da Terra. O exame deste caso demonstra que a existência de decisões judiciais e os avanços legislativos não implicam, necessariamente, na implementação de políticas públicas efetivas que resultem na alteração da estrutura agrária e no cumprimento da função social da terra.

Nesse processo, o INCRA contribuiu para aumentar a insegurança jurídica, em 2002, ao ajuizar ações judiciais, requerendo a declaração de nulidade dos títulos dominiais, extintas sem julgamento do mérito. As sentenças enfatizaram que o INCRA, na esfera administrativa, já deveria ter declarado, administrativamente, nulos os referidos títulos, sem a necessidade de ingressar na esfera judicial, para tanto.

15 A lei estabelecia o prazo de dois anos contados de 1º de janeiro de 1999, isto é, até 1º de janeiro de 2001 para que o “possuidor de títulos” de alienação ou de concessão de terras ainda não ratificadas, requeresse a ratificação ao INCRA.

16 Incisos I, II e III do § 1º, artigo 1º, da Lei nº 9.871/1999. O Decreto-Lei nº 1.414/1975 e a Lei nº 9.871/1999 foram revogados pela Lei 13.178/2015.

Para Bernardo Mançano Fernandes (1997), essa postura da Autarquia é recorrente em todos os Estados Federados e contribui para a judicialização da Reforma Agrária. Essa judicialização, segundo o autor, possui três dimensões: o uso indevido das ações possessórias com base em títulos de propriedade; a emissão de medidas de urgência para a realização de despejos para atender interesses exclusivos dos latifundiários; e o retardamento de ações discriminatórias de terras públicas e sua titulação.

A partir do caso em análise, se faz presente uma quarta dimensão, a negação da prestação jurisdicional. “Evidente que esse ato do Poder Judiciário não eliminou o problema, apenas acirrou a questão, o que demonstra que a judicialização representa justamente o limite do Poder Judiciário no tratamento da questão” (FERNANDES: 1997; p. 38).

Exaurido o prazo para a ratificação dos títulos, estabelecido na norma do artigo 1º da Lei nº 9.871/1999 e confirmada a competência administrativa do INCRA, por sentença judicial, nada mudou: a autarquia continuou imobilizada.

Em 2013, o INCRA, mediante Ofício nº 1.043/2013¹⁷, foi questionado acerca de eventual oposição em ação de partilha de um dos imóveis. Caso o órgão não se opusesse nem demonstrasse a intenção em propor ação de desapropriação, o bem seria partilhado.

Em resposta datada de 5 de novembro de 2013, o INCRA, por meio do Ofício/PRF/INCRA/PR nº 43/2013, afirmou não ter a intenção de desapropriar o bem. Além disso, resgatou o Ofício/PRF/INCRA/PR nº 98/2010, em que a Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra/PR noticiara o interesse na área, cuja análise administrativa ainda estava em curso, com a finalidade de promover estudos sobre a legitimidade dominial do imóvel rural.

Afirmou, por outro lado, categoricamente, que o encadeamento de domínio contém titularidade estadual ilegítima, sujeita a processo de retificação dominial. A Procuradoria concluiu que o

¹⁷ Ofício encaminhado pelo Juízo da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, em face do processo de inventário das Fazendas Formigas, processo nº 0006298-14.2005.8.16.0001, espólio de Elsa Maria Badotti.

imóvel tem natureza pública e não logrou a ratificação em processo de convalidação, em razão de defeito que macula a origem dos títulos concedidos pelo Estado do Paraná. Por fim, ressaltou que estão presentes as condições para declarar, administrativamente, a nulidade da titulação estadual para requerer o cancelamento da matrícula. Apesar da clareza dessas informações, ainda não há despacho da Chefia da Procuradoria Especializada.

Em 12 de julho de 2019, os trabalhadores sem-terra do Acampamento Chico Mendes solicitaram junto ao INCRA eventual cópia do Termo de Declaração de Retificação de Domínio ou da Declaração de Nulidade de Títulos dos imóveis: Fazenda Formigas/Vinte e Quatro e Laranjeiras ou Colônia Murilo¹⁸. O objetivo era saber se os títulos haviam sido retificados ou não, durante esse período de vinte anos.

Segundo resposta¹⁹ expedida pelo Superintendente Substituto, os documentos não foram encontrados, porque não houve a ratificação dos títulos, bem como não foi declarada a nulidade dos títulos. As herdeiras de Elsa Maria Badotti afirmam, na ação de partilha supracitada, que, desde 2010, o INCRA mantém o discurso e não promove nenhuma medida objetivando anular o título de origem.

Além dos requisitos anteriormente mencionados, a ratificação depende da satisfação dos requisitos do inciso I e II do artigo 2º da Lei nº 13.178/2015 (certificado do georreferenciamento e a atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural)²⁰. Nos termos da lei, os interessados na ratificação de que trata o *caput* do artigo deverão obter o georreferenciamento e a atualização no prazo de quatro anos, a partir da publicação dessa lei, conforme o § 2º, artigo 2º.

O requerimento de ratificação será apreciado em até dois anos do pedido, salvo se houver necessidade de realização de

18 Processo Administrativo nº 54000.105937/2019-18 (INCRA/PR).

19 Ofício nº 52186/2019 do Superintendente Regional do INCRA no Paraná.

20 "Art. 2º Os registros imobiliários referentes aos imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira, incluindo os seus desmembramentos e desmembramentos, devidamente inscritos no Registro de Imóveis até a data de publicação desta Lei, com área superior a quinze módulos fiscais, serão ratificados desde que os interessados obtenham no órgão federal responsável: I - a certificação do georreferenciamento do imóvel, nos termos dos §§ 3º e 5º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e II - a atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural, instituído pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972" (BRASIL: 2015).

diligências referentes à certificação do georreferenciamento do imóvel. Nesse caso, o período utilizado pelo proprietário para o atendimento deverá ser debitado do prazo total de análise, nos termos do § 3º, artigo 2º da lei.

E, por fim, consoante ao § 5º, artigo 2º, decorrido o prazo de quatro anos, estabelecido no § 2º, sem que o interessado tenha requerido a certificação do georreferenciamento e atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional Rural, ou na hipótese de a ratificação não ser possível, o Órgão Federal deverá requerer o registro do imóvel em nome da União ao Cartório de Registro de Imóveis²¹.

Portanto, se confirmada a hipótese de não ser viável a ratificação em favor dos particulares, desde outubro de 2019, os imóveis já poderiam ter sido registrados em nome da União. A partir dessa data, como não se admitiria ratificação pelo decurso do prazo, os títulos deveriam ser definitivamente retificados e passariam a integrar o patrimônio da União. Em razão dessa disposição legal, entende-se que a decisão de ratificação dos títulos não poderia se estender por mais dois anos, até 23 de outubro de 2021.

É importante frisar que o adquirente de propriedade, com base em título do Estado do Paraná, já anulado, passaria a ser mero detentor de um título nulo. Além disso, a União, ao não resolver adequadamente a ocupação dos imóveis, fere o dever do Poder Público de assegurar o cumprimento da função social da terra (ET; § 2º, artigo 2º, alínea b).

Segundo Souza Filho (2020), quem descumpre a função social não pode se utilizar dos institutos jurídicos de proteção para reaver a terra de quem a utiliza, principalmente, de quem está tornando efetiva essa função. Portanto, “ao não cumprir essa condição imposta pela lei, não pode, o detentor de um título, invocar a mesma lei para proteger-se de quem quer fazer daquela terra o que a lei determina que se faça” (SOUZA FILHO: 2020; p. 117).

²¹ Os interessados deverão requerer a certificação do georreferenciamento e atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural até 23 de outubro de 2019.

A observância ao princípio da função social da terra impõe-se ao Estado e aos particulares. O caráter principiológico da função social obriga sua observância, também, em relação às terras de domínio público (CF/88; art. 5º, inciso XXIII, art. 170, inciso III e art. 2º, §2º, alínea b).

A omissão do poder estatal pode ser entendida como uma forma de ação, pois favorece a apropriação de terras públicas por grandes latifundiários e denota um projeto de país calcado na concentração fundiária. Os latifúndios fomentados pelo Estado são, por si só, antissociais, pois excluem os trabalhadores do acesso à terra, um dos fatores mais importantes para o cumprimento da função social da terra.

Essa forma de atuação do Poder Público remonta ao início da colonização até a recente modernização conservadora da agricultura brasileira, conduzida pela ditadura empresarial-militar iniciada em 1964 (ALENTEJANO: 2015).

O poder do latifúndio, em sua forma atual de exploração, o agronegócio, tem bloqueado a democratização da terra e impedido a realização da Reforma Agrária. Segundo Lígia Osório Silva (2016), a falta de democratização do acesso à terra não decorre da ausência de lei, mas da prevalência dos interesses de parcelas significativas da sociedade, principalmente dos fazendeiros-posseiros.

Como se observa, a influência do grande latifúndio também afeta e compromete as instituições democráticas. O avanço da Constituição de 1988 foi bloqueado pela “bancada ruralista”, que exerce pressão sobre o Legislativo e o Judiciário e, aos poucos, mina as interpretações mais favoráveis e adequadas à Reforma Agrária (SOUZA FILHO: 2020). Essas considerações teóricas são evidenciadas e comprovadas no exame do caso do Acampamento Chico Mendes.

Reforma agrária, terras públicas e a função social

A Reforma Agrária encontra sua base conceitual e normativa no art. 1º, § 1º, do Estatuto da Terra, nos seguintes termos:

“Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (BRASIL: 1964).

Esse conceito foi ressignificado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra e sintetizado por João Pedro Stédile (2005; p. 162), e expresso na metáfora da luta contra as três cercas: “Assim, resumidamente, dizemos que nossa reforma agrária é na verdade uma luta contra três cercas. A cerca do latifúndio, que é mais fácil de derrubar, é só ocupar. A cerca do capital, já mais difícil, ter acesso, construir nossas agroindústrias; e a cerca da ignorância”.

No que diz respeito às terras públicas e ao caso em análise, a decisão do STF considera os imóveis situados em Catanduvas e Ibema como de domínio público da União, de cunho patrimonial. A partir dessa constatação, abre-se a alternativa de regularização fundiária alinhada à Reforma Agrária para dar cumprimento à função social da terra.

Assim, em uma perspectiva ampliada, “[...] a reforma agrária em terras públicas também tem como objetivos a justiça social e o desenvolvimento econômico nacional” (ABE: 1999; p. 68). Apesar disso, nota-se que, desde 1964, a redistribuição de terras, via Reforma Agrária, está calcada na propriedade privada. *A priori*, o princípio da função social da propriedade não tem sido invocado para fundamentar a distribuição de terras públicas²² e, na perspectiva de análise deste artigo, isso se constitui em um equívoco.

Assim, a desapropriação por descumprimento da função social da terra²³, por inobservância do princípio constitucional, seria aplicada apenas às terras de domínio privado. Esse princípio também

22 Nem toda terra pública é distribuível, como as terras da marinha, por exemplo. A reforma agrária em terras públicas distribuíveis, ou seja, alienáveis, poderá ser implementada por meio de instrumentos que transfiram a propriedade. Na pretensão de que se tornem terras produtivas e satisfaçam as necessidades básicas de moradia, sustento e bem-estar dos trabalhadores (ABE: 1999).

23 “Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação” (BRASIL, 2020, grifo nosso).

obriga o Estado a promover a função social de seus bens imóveis, por meio da destinação para a RA.

No Estatuto da Terra, a destinação das terras públicas situa-se no âmbito da “colonização”, para fins específicos, não integrando de forma sistêmica as atividades de Reforma Agrária. Esta também é uma das razões que levam à equivocada interpretação sobre a inaplicabilidade da função social sobre o domínio público. Segundo Abe (1999), não há instituto adequado no Direito Agrário para a efetivação da distribuição das terras públicas²⁴.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, ao apontar expressamente os instrumentos adequados para efetivação da Reforma Agrária, consignou no artigo 189: “Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos” (BRASIL: 2020). Essa disposição constitucional refere-se às áreas de domínio privado desapropriadas para fins de Reforma Agrária, ou às terras devolutas, não mencionando as terras de domínio público patrimonial.

Para Nilma de Castro Abe (1999), existem duas questões que são imprescindíveis destacar, sempre que os institutos não pertencerem ao Direito Agrário, mas, eminentemente, ao Direito Administrativo. Primeira questão, os institutos não se aplicam a qualquer terra pública, dependem da legislação. Segunda, eles não são de *per si agrários*²⁵, ou seja, não têm como fundamento

24 Compreende-se, nos termos do art. 10, § 2º, do Estatuto da Terra que a colonização representa a distribuição de terras públicas. Já a Reforma Agrária se constitui na reconfiguração da estrutura agrária privada. “Art. 10. O Poder Público poderá explorar direta ou indiretamente, qualquer imóvel rural de sua propriedade, unicamente para fins de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento, visando ao desenvolvimento da agricultura, a programas de colonização ou fins educativos de assistência técnica e de readaptação. § 2º Executados os projetos de colonização nos imóveis rurais de propriedade pública, com objetivos diversos dos previstos neste artigo, em caráter transitório”.

25 São autênticos institutos do Direito Agrário apenas a **legitimação** (Lei 6.383/76, art. 29) e a **regularização de posse** (Lei 4.504/64, arts. 97 a 102): **Instituto da legitimação**: Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos: I - não seja proprietário de imóvel rural; II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano. § 1º - A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada. **Instituto da regularização de posse**: Art. 97. Quanto aos legítimos possuidores de terras devolutas federais, observar-se-á o seguinte: I - o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá a discriminação das áreas ocupadas por posseiros, para a progressiva regularização de suas condições de uso e posse da terra, providenciando, nos casos e condições previstos nesta Lei, a emissão dos títulos de domínio; II - todo o trabalhador agrícola que, à data da presente Lei, tiver ocupado, por um ano, terras devolutas, terá preferência para adquirir um lote da dimensão do módulo de propriedade rural, que for estabelecido para a região, obedecidas as prescrições da lei.

Art. 98 - Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua morada, trecho de terra com área caracterizada como suficiente para, por seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhes a subsistência, o progresso social e econômico, nas dimensões fixadas por esta Lei, para o módulo de propriedade, adquirir-lhe-á o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita. Art. 99. A transferência do domínio ao posseiro de terras devolutas federais efetivar-se-á no competente processo administrativo de legitimação de posse, cujos atos e termos obedecerão às normas do Regulamento da presente Lei.

a obrigatoriedade da Reforma Agrária e, portanto, os institutos exigem adequação quando aplicados a esse fim.

Contudo, nas situações que envolvem terras públicas patrimoniais, a concessão do direito real de uso é instrumento adequado para viabilizar o acesso à terra aos destinatários da Reforma Agrária, porque garante a conservação do patrimônio e reduz a possibilidade de especulação imobiliária em relação aos bens públicos no mercado.

Segundo Meirelles (2016; p. 649), a concessão de direito real de uso é “um contrato pelo qual a administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público à particular”. A concessão é realizada por tempo determinado ou indeterminado para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

O Decreto-Lei n.º 271/67 criou a concessão real de uso²⁶ e a Instrução Normativa n.º 97/2018 do INCRA a regulamentou, estabelecendo importantes características. Essa norma apresenta a concessão como um 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 (art. 2, inciso X).

Na Instrução Normativa n.º 97/2018, o instituto da concessão real de uso também é utilizado pelo INCRA para efetivação da Reforma Agrária, nos projetos de assentamento. A Instrução Normativa estabelece, em âmbito administrativo da Autarquia, os critérios e os procedimentos para a emissão de titulação provisória ou definitiva, seja em terras desapropriadas de propriedade ou de posse do próprio INCRA, seja em terras da União destinadas a projetos de assentamentos.

26 Art. 7º - É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Os títulos definitivos, neste caso, também são inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos. O contrato é regido por cláusulas resolutivas, as quais dispõem sobre direitos e obrigações das partes envolvidas (art. 6º, §2º). Após decurso dos dez anos, satisfeitas as condições resolutivas e mediante anuência do INCRA, a concessão do direito real de uso poderá ser negociada por ato entre vivos, desde que o adquirente atenda aos requisitos de exigibilidade do Plano Nacional da Reforma Agrária (art. 22, §1º). A Instrução traz outras limitações, como o fracionamento de lote ou a incorporação a outro imóvel de modo que ultrapasse quatro módulos fiscais.

A fim de conferir aplicabilidade a esse instrumento, à Reforma Agrária, com vistas ao acesso à propriedade dos assentados, permite-se a titulação definitiva após dez anos, modulado pelos princípios de Direito Agrário e pela observância aos princípios e direitos fundamentais constitucionais, sobretudo a função social e o acesso à terra.

Por outro lado, nota-se que há interesse do grande agronegócio sobre essas terras, o qual pressiona para que os títulos estejam disponíveis no mercado e sejam comercializáveis, sem nenhuma restrição. Trata-se de uma pretensão de fomentar a especulação imobiliária e, portanto, lucrar com a comercialização dessas terras atingidas pela RA.

Abe (1999) apresenta alguns princípios do Direito Agrário que podem conferir obrigatoriedade à aplicação do instituto de concessão real de uso; dentre eles se destaca o princípio da distribuição – característico da Reforma Agrária no Brasil e princípio norteador de qualquer plano de RA. A partir desse princípio, o direito à terra torna-se uma questão central e constitui a base para o acesso à alimentação, à moradia e ao desenvolvimento. Sem acesso à terra, muitas pessoas são colocadas em situação de grave insegurança econômica (GILBERT: 2013).

Com base nos princípios constitucionais e do Direito Agrário, a concessão real de uso serve para efetivar a distribuição da terra a um grande contingente de trabalhadores rurais sem-terra,

reduzindo a concentração fundiária e o desemprego. Segundo Alentejano (2015), os dados do Cadastro Rural do INCRA revelam que os imóveis com menos de 10 ha (34,10% do total) ocupam apenas 1,46% da área agrícola. Já os imóveis com mais de 1.000 ha (1,48% do total) controlam 52,84% da área disponível para a agricultura.

A distribuição também tem o condão de garantir o direito à alimentação. O Relator Especial da Organização das Nações Unidas, Jean Ziegler (ONU: 2002), destacou que o acesso à terra é um dos elementos-chave para acabar com a fome no mundo. Ressaltou que “muitas pessoas em zonas rurais passam fome por serem sem-terra, por não desfrutarem de segurança na posse ou porque suas propriedades serem tão pequenas que não podem produzir alimentos suficientes para subsistência” (ONU: 2002; p. 3 *apud* GILBERT: 2013; p. 134).

Observa-se que a fome está diretamente relacionada à concentração fundiária por determinados grupos. Não há como pensar a questão da segurança alimentar no mundo sem antes discutir a distribuição da terra, muito menos erradicar a fome sem permitir o acesso à terra pelos trabalhadores.

A distribuição da terra também possui como consequência o aumento de sua produtividade, outro princípio do Direito Agrário previsto no Estatuto da Terra. Em termos de comparação entre a produtividade dos assentamentos e a produtividade média municipal (safra de 1998/1999), produtos mais relevantes.

O Censo Agropecuário de 1996 revelou que, em 42% dos casos, os projetos de assentamento obtiveram uma produtividade acima da média daquela encontrada nos demais estabelecimentos agropecuários da região. Em 11% dos casos, a produtividade média da área dos assentamentos ficou em torno da média da região (HEREDIA *et al.*: 2003)²⁷.

27 A pesquisa optou por tomar como foco algumas regiões do país com elevada concentração de projetos de assentamento e alta densidade de famílias assentadas por unidade territorial, pressupondo que esse procedimento traria maior possibilidade de apreensão dos processos de mudança em curso (HEREDIA *et al.*: 2003; p. 60). Esta pesquisa tratou de analisar os efeitos – econômicos, políticos, sociais, ambientais – dos processos de transformação desencadeados pela criação de projetos de assentamento, incidentes tanto nas famílias assentadas quanto no entorno delas.

Isso significa que, apesar do acesso reduzido ao crédito e de estarem desprovidos do uso de tecnologias, os camponeses conseguem elevar a produção acima da média na região analisada. O dado comparativo demonstra que a produção camponesa possui um grande potencial produtivo ainda inexplorado.

Além do aspecto quantitativo, destacam-se as mudanças trazidas pelos assentamentos na atividade produtiva. Por exemplo, a monocultura cede espaço para o cultivo de diversidade de plantas, significando uma espécie de reconversão produtiva em regiões de crise da agricultura patronal (HEREDIA *et al.*: 2003).

Constata-se que o emprego de uma agricultura diversificada não é uma opção para o campesinato, mas uma necessidade. Sem a produção de inúmeros gêneros alimentícios, não é possível sobreviver da agricultura familiar. Ademais, esse modelo não pode ficar à deriva de condições climáticas, tampouco de oscilações de mercado no momento da comercialização; diante disso, diversifica-se a produção.

Há décadas não se observava uma escalada tão alta nos preços dos alimentos, na redução da renda das famílias, bem como uma enorme desvalorização do real, conseqüentemente culminando no crescimento da miséria, embora o Brasil registre recordes, ano após ano, na produção de cereais.

Após a constatação da falácia do discurso da indústria agroquímica multinacional de que a *revolução verde* reduziria, drasticamente, a fome no mundo, com o aumento do uso intensivo de veneno na produção de alimentos, também conhecido como agrotóxico ou defensivo agrícola, a discussão acerca da segurança alimentar ganha mais relevância, principalmente no que diz respeito à função social da terra.

A estratégia adotada pelo capital agroexportador aumentou a produção, mas, paradoxalmente, fez crescer o número de famintos e de excluídos (BURITY *et al.*: 2010). O latifúndio focou na produção de *commodities* para exportação, destinadas ao trato de animais, e as políticas públicas e econômicas não garantiram o acesso aos alimentos pela população. Esse contexto, constituiu

uma dura realidade de insegurança alimentar e nutricional no país. A efetivação da função social da terra cedeu espaço a interesses eminentemente individualistas.

De acordo com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, fundamentada em práticas alimentares promotoras da saúde, da diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis²⁸.

Nesse contexto, amplia-se a reflexão a respeito da soberania alimentar, como um direito dos povos de definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição, consumo e acesso à alimentação. A soberania alimentar encontra condições adequadas na pequena e média propriedade, respeitando as culturas e os diversos modos de produção camponês, pesqueiro e indígena, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental (DECLARAÇÃO DO FÓRUM SOBRE SOBERANIA ALIMENTAR: 2001)²⁹.

A soberania alimentar garante o acesso a uma alimentação saudável e suficiente para todas as pessoas, principalmente para os setores mais vulneráveis, como obrigação irrestrita dos Estados nacionais e o exercício pleno de direitos da cidadania. De fato, a reforma agrária visa a garantir a soberania alimentar e se coloca como, senão a única, a principal estratégia de erradicação da fome e de estabelecer segurança alimentar no campo e na cidade.

Apesar de contar com as terras menos valorizadas, com terrenos em declive (encostas) de difícil mecanização e mais distantes dos centros urbanos, com escassos recursos financeiros e com infraestrutura precária, os trabalhadores rurais sem-terra conferem função social à terra. Isto é, trabalham para estabelecer, com inúmeros desafios, segurança alimentar e defender a soberania produtiva.

28 Disponibilizado pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Referência: CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Alimentar_II/textos_referencia_2_conferencia_seguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 12 nov. 2021.

29 Declaração disponibilizada pelo NEAE Paraná - Núcleo de Estudos em Alimentação e Nutrição Escolar do Paraná - através do endereço: <https://neaepr.blogspot.com/2010/01/declaracao-ii.html>. Acesso em: 21 dez. 2021.

Os assentamentos e acampamentos são responsáveis pela produção de quantidade significativa de arroz, feijão, leite, mandioca, batatas, frutas, legumes, lã, seda, dentre outros. Muitos são consumidos *in natura*, outros são processados pelas agroindústrias familiares. Nesse contexto, a agricultura camponesa e familiar abastece grande parte do mercado interno com a produção e fornecimento de diversos gêneros alimentícios.

O fortalecimento da segurança alimentar e nutricional, e, conseqüentemente, da soberania alimentar, está diretamente relacionado à distribuição de terras públicas ou privadas por meio da Reforma Agrária. Diante da realidade atual, as famílias demandam terras mecanizáveis e de qualidade, próximas dos centros urbanos, com infraestrutura necessária de qualidade, e disposição de recursos técnicos e financeiros.

Observa-se que a agricultura camponesa e familiar conduz à efetivação da função social da terra. Dito de outra forma, o exercício da soberania alimentar sintetiza os elementos imperativos da efetivação da função social, articulando-se, ainda, com a preservação do meio ambiente, nos termos previstos no artigo 170, VII, da Constituição Federal.

A bibliografia especializada em Direito Agrário construiu o conceito de Reforma Agrária a partir de dois aspectos centrais: a desapropriação por descumprimento do princípio da função social da propriedade e a redistribuição de terras (ABE: 1999). A discussão acerca da distribuição da terra, da redução da fome e do aumento da produtividade apenas faz sentido se conjugada com o acesso ao trabalho. A valorização do trabalho, fundamento da República (art. 1º, inciso IV da CF/88), é o principal elemento transformador da realidade social e produtor de riqueza.

Além do mais, o trabalho possui um caráter transformador do próprio sujeito, isto é, tem a capacidade de se transformar em princípio educativo. O princípio da valorização do trabalho humano, diretamente relacionado com o princípio da produtividade, leva em consideração que somente o trabalho humano tem o poder de tornar a terra produtiva.

O princípio da valorização do trabalho não poderia passar despercebido no momento da efetivação da Reforma Agrária. Esse princípio busca valorizar o esforço do campesinato. Conforme HEREDIA *et al.* (2003; p. 75), “[...] torna-se possível para essa população centrar suas estratégias de reprodução familiar e de sustento econômico do próprio lote, associando às atividades aí desenvolvidas várias outras, muitas delas também relacionadas com a existência do assentamento”³⁰.

A efetivação da Reforma Agrária possui, ainda, o condão de reduzir o desemprego no meio rural e urbano. Trata-se de um meio de conferir trabalho e renda para milhares de brasileiros que vivem abaixo da linha da pobreza. Como se isso não bastasse, a distribuição da terra contribui para a efetivação de outro direito constitucional imprescindível a qualquer pessoa: o direito à moradia. Na perspectiva do princípio da moradia habitual, a terra não é apenas espaço de trabalho, mas de moradia, encontra fundamento legal na Constituição Federal (art. 1º, inciso IV e *caput* do art. 170 da CF/88) e na Lei 6.838/76.

Observa-se que a partir da distribuição de terra, por meio da Reforma Agrária, nos assentamentos se estabelece necessariamente um local de moradia familiar. A pesquisa realizada por Heredia (2003), que produz o perfil dessas unidades produtivas, demonstrou que essas unidades seguem um padrão comum da agricultura familiar, compostas por pai, mãe e filhos. Os números indicam que em 80% das unidades produtivas analisadas vivem filhos dos responsáveis, na maioria menores de 14 anos, com uma média em torno de três filhos por família. Eles desempenham um papel importante na fonte de trabalho e na reprodução social e econômica do campesinato.

Desse modo, verifica-se que há uma relação intrínseca entre o direito à moradia e o direito à terra. O acesso à terra é um passo imprescindível para o acesso à moradia, de modo que um direito está intimamente ligado ao outro.

30 “Do total da população maior de 14 anos nos projetos pesquisados, 79% trabalhava somente no lote, 11% no lote e também fora do lote, 1% somente fora do lote e 9% declarou não trabalhar. Ou seja, 90% dos assentados maiores de 14 anos trabalhavam ou ajudavam no lote, numa média de 3 pessoas por lote, sendo 2,6 ocupadas exclusivamente neste e 0,4 no lote e também fora dele” (HEREDIA *et al.*: 2003; p. 75).

O Relator Especial da ONU, Miloon Kothari, tem enfatizado a importância de se reconhecer a centralidade do direito à terra para o direito à moradia (GILBERT: 2013). O acesso à terra é uma condição *sine qua non* para o acesso à moradia dessa população. Em torno dos espaços de trabalho e de convívio (morada) se estabelecem profundos vínculos de ligação entre o sujeito e a terra.

Dessa forma, o acesso à terra constitui o substrato necessário para efetivação da justiça social no campo. O princípio da justiça social integra o conceito de Reforma Agrária, previsto no Estatuto da Terra, que se concretiza tão-somente com o conjunto dos demais princípios apresentados anteriormente. Assim, não há justiça social no campo sem a devida distribuição de terras, sem o acesso à alimentação de qualidade, sem o acesso à moradia, sem acesso ao trabalho. São direitos interdependentes.

A exposição de alguns direitos condicionados à efetivação do acesso à terra pelos camponeses justifica e, ao mesmo tempo, confere obrigatoriedade à aplicação do princípio da função social e sua concretização do instituto jurídico da concessão real de uso, seja em terras privadas ou públicas. Além disso, evidencia a submissão das terras públicas ao primado constitucional da função social da terra. A compreensão sistemática do ordenamento jurídico torna essa interpretação constitucional necessária e urgente. A Reforma Agrária, portanto, não se restringe à satisfação do direito à terra, mas também requer a efetivação de outros direitos fundamentais.

Considerações Finais

O exame do longo itinerário judicial e administrativo, a respeito do domínio dos imóveis do Acampamento Chico Mendes, no Estado do Paraná, atesta o caráter permanente e determinante da atuação do Estado brasileiro na formação e manutenção da estrutura agrária baseada na grande propriedade (latifúndio).

Esse modo de operar do Estado se dá de diversas maneiras, no Poder Judiciário, pela demora em proferir decisões judiciais para fixar a titularidade de imóveis públicos, como ocorreu no

caso em análise, ou pela extrema rapidez com que se expedem medidas judiciais de urgência em desfavor dos trabalhadores ocupantes dessas áreas.

Na esfera administrativa, a atuação do Estado também é pautada pelos interesses dos grandes proprietários ou ocupantes ilegítimos de terras públicas e resulta na inação do INCRA em cumprir decisões desfavoráveis a esses interesses; ainda consiste em ajuizar medidas judiciais desnecessárias que prolongam a judicialização do conflito fundiário e retardam a regularização da posse dos e pelos trabalhadores sem-terra.

De variadas formas, a atuação dos poderes e esferas administrativas do Estado se posiciona em favor do latifúndio, em frontal descumprimento do princípio constitucional da função social, da obrigação estatal de realizar a Reforma Agrária e promover a justiça social no campo.

Diante dessa postura política e ideológica assumida pelo Estado, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, ao ocupar terras ociosas, públicas ou privadas, para torná-las produtivas pelo trabalho familiar, efetiva a função social dessas terras e alinha-se ao conjunto de princípios constitucionais essenciais à democracia e aos objetivos da República.

No caso do Acampamento Chico Mendes, não há dúvida que, por força de decisão judicial transitada em julgado em 1963, os imóveis ocupados pelo MST são de domínio da União e de natureza patrimonial, o que permite que sejam destinados à RA.

Constata-se, também, que o INCRA deixou de cumprir sua função institucional, mesmo com a manifestação da Procuradoria Especializada e com as inúmeras intervenções dos trabalhadores no intuito de exigir o cumprimento das decisões judiciais. A autarquia, em contrapartida, buscou desmobilizar os atores envolvidos com desinformação, a fim de desestimular a retificação dos títulos e a distribuição de terras públicas.

A ocupação dessa área pelos trabalhadores sem-terra opõe-se à lógica do latifúndio e da exploração extrativista, transforma o

caráter meramente exploratório da terra em espaço de trabalho e moradia, fatores indissociáveis da vida, e assenta sobre o solo os princípios e direitos fundamentais.

Referências

ABE, Nilma de Castro. Reforma agrária em terras públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 216, [s. num.], p. 65-74, abr. 1999. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47356>. Acesso em: 22 set. 2019.

ALENTEJANO, Paulo. **A centralidade da questão fundiária no cenário agrário brasileiro do século XXI**. [S. l.]: Observatório Geográfico América Latina, [27 out. 2015]. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal15/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/01.pdf>. Acesso em: 26 out. 2021.

ARIOCH, David. **A grande injustiça de 1930**. In: ARIOCH, David. David Arioich – Jornalismo Cultural. [S. l.], 16 jul. 2010. Disponível em: <https://davidarioch.wordpress.com/2010/07/16/a-grande-injustica-de-1930/>. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 out. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do Loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.414 de 18 de agosto de 1975**. Dispõe sobre o processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na Faixa de Fronteiras, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1414.htm. Acesso em: 14 set. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.942 de 31 de maio de 1982**. Dispõe sobre terras situadas em área indispensável à segurança nacional, no Estado do Paraná, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [199-?]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1942.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. INCRA. **Instrução normativa nº 97, de 17 de dezembro de 2018**. Normatiza os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiários no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Brasília, DF: Imprensa Nacional, 28 dez. 2018. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221217/do1-2018-12-28-instrucao-normativa-n-97-de-17-de-dezembro-de-2018-57221065. Acesso em: 14 set. 2019.

BRASIL. INCRA. **Ofício nº 52186/2019**. Termo de Declaração de Retificação de Domínio ou de Declaração de Nulidade de Títulos do imóvel denominado de Fazenda “Formigas/Vinte e Quatro” e do imóvel denominado de “Laranjeiras ou Colônia Murilo”. Processo Administrativo nº 54000.105937/2019-18. Requerente: Cleverton de Quadros. Requerido: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Curitiba, 12 jul. 2019.

BRASIL. INCRA. **Ofício/PRF/INCRA/PR nº 41/2013**. Processo de partilha nº 0006298-14.2005.8.16.0001. Requerente: Juízo de

Direito da Região Metropolitana de Curitiba - Paraná. Requerido: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Curitiba, 5 nov. 2013.

BRASIL. Justiça Federal do Paraná. **Ação Declaratória de Nulidade de Títulos Dominiais**. Ação Ordinária nº 2002.70.05.010342-7. Autor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Réu: Elsa Maria Badotti e Estado do Paraná. Juiz Jorge Luiz Ledur Brito. fls. 546. Cascavel, 12 maio 2005.

BRASIL. Justiça Federal do Paraná. **Ação Declaratória de Nulidade de Títulos Dominiais**. Ação Ordinária nº 2002.70.05.010343-9. Autor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Réu: Luiz Caldato S/A Indústria de Madeiras; Sementes Crestani Ltda; Dalligna S/A Indústria e Comércio e Estado do Paraná. Juiz Jorge Luiz Ledur Brito. fls. 546. Cascavel, 28 jun. 2005.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. [Brasília, DF]: Presidência da República: [201-?]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 29 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em 18 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979**. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm. Acesso em: 30 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999**. Estabelece prazo para as ratificações de concessões e alienações de terras

feitas pelos Estados na faixa de fronteira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9871.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015**. Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira; revoga o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, e a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, 2015c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13178.htm. Acesso em: 15 set. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. Imóvel alienado a *non dominus* pelo Estado do Paraná foi reconhecido como sendo de propriedade da União Federal. **Apelação cível n. 9.621-PR**. Embargos de terceiro: Embargante: Empresas Incorporadoras do Patrimônio Nacional. Embargada: Estado do Paraná. Relator: Ministro Antônio. M. Vilas-Boas. Brasília, DF, 1963. Lex-Jurisprudência do STF, Paraná, em 11 out. 1963.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais, **Agravo de Instrumento 425.429-9**. Relator: Juiz Alberto Vilas Boas, j. 25.11.2003, DJ 07.02.2004.

BURITY, Valéria *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

CONSEA, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Alimentar_II/textos_referencia_2_conferencia_seguranca_alimentar.pdf. Acesso em 12 nov. 2021.

DECLARAÇÃO DO FÓRUM SOBRE SOBERANIA ALIMENTAR.
Havana, Cuba, 7 de setembro de 2001. Disponível em: <https://neaepr.blogspot.com/2010/01/declaracao-ii.html>. Acesso em: 12 nov. 2021.

FERNANDES, Bernardo Mançano Fernandes. Judicialização da reforma agrária. **GEOSP Espaço e Tempo** (Online), [s. l.], v. 1, n. 1, p. 35-39, 1997. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/123223>. Acesso em: 26 out. 2021.

FERNANDES, Bernardo Mançano; STEDILE, João Pedro. **Brava gente**: A trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

GILBERT, Jérémie. Direito à Terra como Direito Humano: Argumentos em prol de um direito específico à terra. **SUR**: Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 10, n. 18, p. 121-143, 2013. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32491.pdf>. Acesso em: 21 set. 2019.

HEREDIA, Beatriz. MEDEIROS, Leonilde. LEITE, José Sergio Lopes. PALMEIRA, Moacir. CINTRÃO, Rosângela. Os impactos regionais da reforma agrária. Um estudo sobre áreas selecionadas. **Lusotopie**, Paris, France, [s. v.], n. 10, p. 59-90, 2003. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/luso_1257-0273_2003_num_10_1_1543. Acesso em 20 set. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, Ligia Osório. As leis agrárias e o latifúndio improdutivo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 15-25, 1997. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v11n02/v11n02_02.pdf. Acesso em: 14 maio 2019.

SILVA, Ligia Osório. **Políticas de Terras e Fronteira**. Anais do I Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de

Terras, 14 a 15 de setembro de 2015, Campinas, SP – Campinas: Unicamp. IE, 2016. Disponível em: <http://governancadetererras.com.br/wp-content/uploads/2016/05/Anais2015.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2022.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Judicialização e Reforma Agrária. *In*: CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUINO. **Conflitos no Campo Brasil 2019**. Goiânia, CPT Nacional, 2020. p. 116-124. Disponível em: http://www.lagea.ig.ufu.br/diversos/caderno_conflitos_no_campo_2019.pdf. Acesso em: 26 out. 2021.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.