



DIREITO À TERRA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DESAFIOS JURÍDICOS DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Fábyo Henrique Rabelo Feitosa¹

Édipo Alves Lacerda²

George Saymon Silva de Freitas³

**TRABALHO ACADÊMICO (X)
RELATO DE EXPERIÊNCIA ()**

INTRODUÇÃO

A desigualdade fundiária no Brasil constitui uma das expressões mais duradouras da herança colonial e escravista que moldou a formação do território nacional. Desde o período das capitanias hereditárias e do sistema de sesmarias, o acesso à terra foi utilizado como instrumento de poder e de distinção social, configurando uma estrutura agrária que sempre privilegiou a concentração de terras, reproduzindo um modelo econômico centrado no latifúndio e na monocultura de exportação. Mecanismos legais como as sesmarias e, posteriormente, a Lei de Terras de 1850, institucionalizaram a terra como mercadoria e excluíram a grande maioria da população especialmente os pobres, indígenas e negros do direito de acesso à propriedade (Prado Júnior, 2011). Ao transformar a terra em ativo comercial, a Lei de 1850 consolidou um sistema fundiário que perpetuou a desigualdade social e estruturou o campo brasileiro como um espaço de profunda iniquidade, no qual o latifúndio improdutivo se converteu em símbolo de poder econômico e político. A terra, nesse contexto histórico, deixou de ser um bem comum para se tornar o principal elemento de dominação e controle social no meio rural.

Essa herança histórica produziu uma geografia da exclusão que atravessa séculos, tornando o campo brasileiro o cenário de conflitos recorrentes, resultantes da disputa secular entre um modelo concentrador e as lutas pela democratização da terra. A persistência dessa estrutura fundiária é o motor da crise social e ambiental no meio rural. A reforma agrária no

¹ Graduado em Direito, Graduando em História Licenciatura. Universidade Estadual de Montes Claros
academicofabyorabelo@gmail.com

² Graduado em Agronomia. Graduando em Geografia Licenciatura. Universidade Estadual de Montes Claros,
edipo.lacerda@edu.unimontes.br

³ Graduado em Direito, Graduando em história Licenciatura. Universidade Estadual de Montes Claros
george.freitas@edu.unimontes.br



Brasil permanece marcada por dilemas estruturais e pela dificuldade em construir consensos políticos e sociais que viabilizem avanços efetivos, enfrentando resistências históricas e interesses antagônicos, expressos nas relações de força entre o Estado, as elites fundiárias e os movimentos sociais (Fernandes, 2013). Trata-se de um campo de forças em permanente tensão, no qual o poder agrário se reconfigura, utilizando, inclusive, a esfera jurídica para blindar e legitimar o modelo latifundiário, garantindo que o capital continue concentrado em poucas mãos e em grandes extensões de terra (Fernandes, 2000; Porto Gonçalves, 2006).

Os conflitos agrários contemporâneos, conforme demonstra Medeiros (2015), extrapolam a simples disputa pela posse da terra. Eles englobam a disputa por territórios, recursos naturais e modos de vida, envolvendo múltiplos atores trabalhadores rurais, comunidades tradicionais, povos indígenas, quilombolas e empresas do agronegócio que projetam sobre o espaço rural visões antagônicas de desenvolvimento e de uso do solo. As contradições das políticas públicas, muitas vezes formuladas sob lógicas de mercado e tecnocracia (Oliveira e Silva, 2020), nem sempre atendem às demandas dos movimentos sociais e das comunidades locais, perpetuando o ciclo de exclusão. Assim, a reforma agrária revela-se um processo dinâmico de embates e negociações, em que o acesso à terra está intrinsecamente ligado a questões amplas de justiça social, territorialidade e, sobretudo, ao reconhecimento de direitos coletivos e à dignidade humana. A compreensão da terra como um direito fundamental (Sarlet, 2006) é o ponto de partida para superar essa matriz histórica de exclusão.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), inaugura-se um novo marco jurídico e político para o campo brasileiro. A previsão da função social da propriedade nos artigos 5º, XXIII e 186, bem como a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária prevista no artigo 184, representam uma ruptura fundamental com o paradigma liberal do direito absoluto à propriedade (Marés, 2003; Souza Filho, 2003). O texto constitucional reconhece que a terra não pode ser tratada apenas como mercadoria, mas como bem essencial à vida, devendo cumprir uma função social vinculada à justiça, ao trabalho e à preservação ambiental. A partir de 1988, o direito de propriedade deixa de ser um privilégio absoluto e passa a estar subordinado à sua utilidade coletiva e à dignidade humana. A função social, nesse sentido, é um elemento constitutivo do próprio direito, exigindo que a propriedade rural atenda simultaneamente aos requisitos de aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais, observância das relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar coletivo.



Entretanto, a concretização dessa função social ocorre por meio de instrumentos institucionais distintos e, por vezes, contraditórios, refletindo as ambiguidades do próprio Estado brasileiro (MDA, 2022). De um lado, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), regulamentado pela Lei nº 8.629/1993 e pelo Decreto nº 10.252/2020, atua com base em desapropriações de terras improdutivas, traduzindo a lógica da intervenção estatal redistributiva e a supremacia do interesse público. Este modelo é o único capaz de confrontar diretamente a estrutura fundiária concentrada, mas é constantemente paralisado pela burocracia (INCRA, 2020) e, principalmente, pela judicialização protelatória por parte dos latifundiários. De outro lado, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) viabiliza o acesso à terra por meio do mercado, através de financiamentos subsidiados, transferindo ao beneficiário o risco e a responsabilidade pela compra e pela gestão produtiva do imóvel (Silva, 2010). Essa coexistência entre modelos de natureza oposta reflete a contradição do Estado que, ora assume papel mediador e social (INCRA), ora adota práticas alinhadas à racionalidade neoliberal e à lógica do capital (Harvey, 2005).

A sobreposição desses paradigmas produz efeitos jurídicos e territoriais complexos. Enquanto o modelo estatal do INCRA ancora-se na noção de terra como direito e instrumento de justiça social, o modelo financiado do PNCF a converte em objeto de crédito e dívida, deslocando o eixo do direito público para o campo das relações privadas e financeirizadas. A convivência entre ambos revela um Estado dividido entre a vocação redistributiva e a lógica de mercado. Assim, o desafio contemporâneo da reforma agrária não é apenas operacional ou orçamentário, mas conceitual: trata-se de definir qual modelo de desenvolvimento agrário e de propriedade se deseja consolidar no país.

Diante do exposto, o presente trabalho se propõe a responder ao seguinte problema de pesquisa: Quais são os principais desafios jurídicos e institucionais que impedem a plena efetivação da função social da propriedade e a consequente realização de uma reforma agrária eficaz e justa no Brasil, em especial diante da dualidade entre os modelos de desapropriação estatal e crédito fundiário de mercado? O objetivo geral deste artigo é compreender os desafios jurídicos, sociais e territoriais da reforma agrária no Brasil, analisando criticamente os instrumentos normativos que regulam o acesso à terra, os entraves à efetivação da função social da propriedade e as implicações da coexistência entre o INCRA e o PNCF para os direitos humanos e o desenvolvimento territorial. O artigo se estrutura em seções que abordam a fundamentação teórica, os procedimentos metodológicos, os resultados e a discussão crítica, finalizando com as considerações conclusivas. Ao integrar o olhar do Direito com as



abordagens da Geografia e das Ciências Sociais, pretende-se evidenciar que a terra é, simultaneamente, um direito fundamental (Undrop, 2018), um espaço de produção e um território de identidade e resistência, cuja democratização é condição indispensável para a construção de uma sociedade justa e sustentável.

METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa e de natureza intrinsecamente interdisciplinar, fundamentada em uma perspectiva teórico-metodológica jurídico-crítica e socioespacial. Este posicionamento orienta-se à análise aprofundada das normas constitucionais e infraconstitucionais, das políticas públicas e das práticas institucionais que, em sua totalidade, estruturam e condicionam a execução da reforma agrária no Brasil. Essa escolha metodológica justifica-se plenamente pela natureza complexa e multifacetada do objeto de estudo. A questão fundiária brasileira envolve, indissociavelmente, a dimensão jurídica da função social da propriedade e uma vasta rede de aspectos sociais, econômicos e territoriais que determinam, na prática, a efetividade do direito à terra. Desse modo, a investigação parte do pressuposto de que a análise da questão agrária deve transcender a mera interpretação silogística da norma, exigindo a integração do contexto histórico de formação do latifúndio e das dinâmicas políticas e econômicas atuais que moldam as relações de poder entre Estado, território e sociedade (Oliveira & Silva, 2020; Fernandes, 2013). A interdisciplinaridade é, portanto, o mecanismo essencial para a captação das múltiplas determinações que conferem à terra sua tripla valência: direito fundamental, território de produção e locus de conflito.

A pesquisa ancora-se, no plano do Direito, na hermenêutica constitucional, a qual é associada a um viés explicitamente crítico e dialético. Esta fusão metodológica capacita o estudo a interpretar os dispositivos legais não apenas pela literalidade da norma, mas em diálogo permanente com os princípios fundamentais da justiça social, da dignidade humana e do desenvolvimento sustentável. Essa perspectiva interpretativa é crucial, pois permite compreender o direito à terra não apenas como um comando legal, mas como a expressão material de um direito fundamental e de um projeto civilizatório de nação previsto na Constituição Federal de 1988 (Sarlet, 2006; Marés, 2003). Consequentemente, o estudo adota o método de análise jurídica normativa com foco na função social da propriedade, conforme articulada nos artigos 5º inciso XXIII, 184 e 186 da CF/88, interpretando seu alcance e suas falhas à luz das demandas históricas e atuais das populações rurais brasileiras.



A análise empírica foi metodicamente orientada pelo exame de três eixos complementares de fontes secundárias. O primeiro eixo consistiu no exame dos principais marcos normativos, utilizando como referenciais a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), a Lei nº 8.629/1993, e o Decreto nº 10.252/2020, que estrutura o INCRA. O segundo eixo abrangeu a análise institucional e operacional, examinando documentos técnicos e operacionais do INCRA (2020), e as diretrizes e manuais do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), publicados pelo MDA (2022). O terceiro eixo, de parâmetros internacionais, considerou as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, da Pesca e das Florestas da FAO (2012) e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses (Undrop, 2018), que fornecem a base de direitos humanos e governança global para a avaliação da política fundiária nacional.

Para o tratamento e a organização dos dados coletados, seguiram-se duas técnicas analíticas centrais. Primeiramente, a análise de conteúdo foi aplicada às fontes documentais e à revisão bibliográfica, permitindo a identificação e a codificação de categorias conceituais primárias tais como função social da propriedade, direito à terra, justiça agrária, financeirização e territorialidade, que serviram como vetores interpretativos dos dispositivos legais e institucionais. Em segundo lugar, a análise comparativa foi criteriosamente empregada para contrastar os modelos de acesso à terra promovidos pelo INCRA (desapropriação estatal) e pelo PNCF (crédito fundiário de mercado). Essa comparação estrutural teve o objetivo de evidenciar as contradições intrínsecas entre os mecanismos, destacando como cada instrumento expressa visões radicalmente distintas de política agrária: uma alinhada à matriz redistributiva e outra profundamente marcada pela lógica de mercado e pela financeirização da terra (Harvey, 2005; Fernandes, 2013).

Do ponto de vista epistemológico, o estudo adota a abordagem crítico-dialética como seu referencial macro. Esta perspectiva compreende o espaço agrário não como um cenário inerte, mas como um produto histórico das relações sociais e das relações de poder (Santos, 2006; Porto-Gonçalves, 2006). Esse enquadramento teórico permite à pesquisa ir além da superfície fenomênica para reconhecer que a desigualdade fundiária e a ineficácia da reforma agrária não resultam meramente da ausência de políticas, mas sim da forma como o direito e o próprio Estado participam ativamente na reprodução das estruturas de concentração fundiária. A análise crítica busca, portanto, desvelar as tensões existentes entre o discurso jurídico da função social da propriedade e sua efetividade material, avaliando em que medida os



instrumentos legais disponíveis contribuem ou, paradoxalmente, obstruem a democratização efetiva do acesso à terra (Lobato Neto, 2018).

A interdisciplinaridade, enquanto pilar metodológico, assegura uma articulação profunda: o campo jurídico fornece os fundamentos normativos; o campo geográfico e econômico interpreta o território e suas dinâmicas socioeconômicas e apropriações; e o campo social evidencia os sujeitos, os movimentos e as práticas que resistem e lutam pela efetivação do direito à terra. Essa leitura humanizada da função social da propriedade confirma que seu cumprimento está condicionado à compatibilização eficaz entre as normas vigentes, as políticas públicas implementadas e as condições concretas de vida das populações rurais (Oliveira e Silva, 2020). O percurso metodológico adotado, com seu caráter exploratório e reflexivo, busca construir uma análise crítica e propositiva, elevando o direito à terra de mera categoria jurídica a um instrumento concreto de justiça social e transformação territorial no Brasil.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos instrumentos jurídicos e institucionais da reforma agrária brasileira evidencia a coexistência de dois modelos que operam a partir de lógicas distintas: o modelo estatal-redistributivo, encabeçado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e o modelo de mercado, representado pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Embora ambos possuam respaldo legal e encontrem fundamento nos marcos constitucionais e infraconstitucionais que tratam da política agrária, seus princípios orientadores, métodos de execução e impactos territoriais divergem significativamente e, em certos aspectos, se mostram profundamente contraditórios. Essa dualidade não é acidental, mas sim reflexo das disputas ideológicas e políticas sobre o papel da propriedade e do Estado no Brasil agrário contemporâneo, um território que Santos (2006) nos lembra ser o lugar de disputas entre racionalidades distintas. A fragmentação institucional das políticas de acesso à terra reflete, portanto, embates ideológicos latentes sobre a justiça agrária e o desenvolvimento territorial.

O modelo estatal, conduzido pelo INCRA, ancora-se na intervenção direta do poder público, mediante desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, conforme previsto no artigo 184 da Constituição Federal de 1988. Este é o único modelo que possui o poder sancionatório de enfrentar diretamente o latifúndio improdutivo. Já o modelo de mercado, operacionalizado pelo PNCF, foi concebido com base em um paradigma de descentralização e privatização da política fundiária, em que o Estado atua mais como financiador do que como



agente redistributivo. Essa dualidade reflete, de maneira nítida, a contradição interna do Estado brasileiro: ora se orienta por um ideal de justiça social e supremacia do interesse público; ora se submete à racionalidade neoliberal que transforma a terra em mercadoria e o camponês em devedor (Harvey, 2005). Essa ambiguidade institucional é o cerne da ineficácia da reforma agrária contemporânea.

A Função Social da Propriedade: Princípio Fundante e Sancionatório

Sob a ótica constitucional, o debate sobre a propriedade rural foi irremediavelmente transformado. Como destaca Souza Filho (2003), a função social da propriedade não deve ser compreendida como uma limitação externa ou um mero acessório ao direito de propriedade, mas sim como um elemento constitutivo desse direito no Estado Democrático de Direito. Em outras palavras, não existe propriedade legítima, no sentido constitucional pleno, sem o cumprimento da função social. Trata-se, portanto, de um princípio jurídico de natureza vinculante, que redefine a própria essência da titularidade dominial. A terra, nesse contexto, deixa de ser um bem puramente privado, submetido apenas à vontade do proprietário, para se tornar um espaço de realização de direitos humanos, de produção de cidadania e de responsabilidade socioambiental.

Essa concepção é robustamente reforçada por Sarlet (2006), para quem os direitos fundamentais possuem eficácia imediata e são dotados de aplicabilidade direta nas relações sociais. O direito à terra, nesse sentido, integra o núcleo material da dignidade humana, sendo condição material para a existência de uma vida livre, justa e solidária para as populações rurais historicamente marginalizadas. O acesso à terra transcende a questão econômica e se torna uma questão de cidadania e pertencimento territorial, essencial para a reprodução física e cultural do campesinato e das comunidades tradicionais. Sem a terra, o direito à moradia, ao trabalho, à alimentação adequada e até mesmo o direito à cultura e à identidade são severamente comprometidos, tornando a reforma agrária não apenas uma política pública, mas um imperativo de direitos humanos (UNDROP, 2018).

Assim, em um país marcado por um histórico secular de concentração fundiária e latifúndio improdutivo, a exigência constitucional de que a propriedade cumpra sua função social não apenas legitima, como fundamentalmente orienta a intervenção do Estado nas situações de descumprimento. Essa intervenção, materializada na desapropriação-sanção, é a única capaz de confrontar diretamente a estrutura fundiária concentrada e de reverter, no plano



jurídico, a herança da Lei de Terras de 1850. O princípio da função social é, em última instância, a bússola que orienta a política de reforma agrária a favor da redistribuição e da justiça.

Os Obstáculos ao Modelo Redistributivo (INCRA)

O INCRA, regulamentado pela Lei nº 8.629/1993 e pelo Decreto nº 10.252/2020, é o órgão executor do modelo estatal redistributivo e a expressão mais fiel da matriz constitucional de reforma agrária. No entanto, este modelo tem sido historicamente marcado por obstáculos estruturais que impedem sua plena efetivação.

No que se refere aos entraves institucionais, o primeiro obstáculo reside na burocratização excessiva dos processos e nos cortes orçamentários. A complexidade dos procedimentos de desapropriação, conforme detalhado no Manual Operacional da Reforma Agrária (INCRA, 2020), exige vastos recursos humanos, técnicos e jurídicos. A crônica subfinanciamento do INCRA, no entanto, gera um gargalo operacional que impede o avanço em larga escala, levando à morosidade na vistoria e na indenização. O corte orçamentário, em particular, não é apenas uma limitação financeira; é uma decisão política que revela a ausência de prioridade do Estado em relação à reforma agrária. Essa retração orçamentária é interpretada por Oliveira e Silva (2020) como parte de um projeto de desmonte ou, no mínimo, de neutralização da política redistributiva. A falta de verbas para o pós-assentamento (crédito, assistência técnica, infraestrutura) mina a sustentabilidade dos projetos. Sem o apoio estatal contínuo, os assentamentos regredem para a precariedade, aumentando o risco de arrendamento ilegal da terra e de reconcentração fundiária.

Sob tal perspectiva, o obstáculo mais crítico e revelador da tensão política é a judicialização protelatória. A elite fundiária utiliza o sistema judiciário como um mecanismo de resistência política e econômica, contestando laudos de vistoria, valores de indenização e até mesmo o decreto de interesse social em ações intermináveis. Essa judicialização, que muitas vezes se estende por décadas, não apenas atrasa a criação de assentamentos, como também onera o Estado e desmobiliza a ação institucional. A resistência jurídica demonstra que a CF/88, apesar de progressista, ainda não conseguiu reverter completamente a matriz privatista da terra no entendimento do Judiciário. Ao priorizar excessivamente o direito individual de propriedade em detrimento da função social, o Poder Judiciário inadvertidamente cria uma cultura de protelação que frustra a política de Estado. A terra, nesse contexto, torna-se um palco de disputa jurídica, onde a lei é manipulada para preservar privilégios em detrimento da justiça social (Marinho, 2012). A ineficácia na efetivação da função social da terra (Fernandes, 2013)



demonstra que os limites da reforma agrária não são puramente jurídicos, mas profundamente políticos e estruturais. O modelo estatal, portanto, é o mais potente para promover a justiça social, mas é também o que sofre a mais intensa e organizada resistência.

O Paradigma de Mercado: PNCF e a Acumulação por Despossessão

Em contraste direto com a matriz redistributiva do INCRA, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) estabelece um modelo de acesso à terra baseado na lógica de mercado e no financiamento. O PNCF, cujas diretrizes são publicadas pelo MDA (2022), não utiliza a desapropriação, mas sim o crédito subsidiado para que o trabalhador rural sem terra possa comprar o imóvel rural diretamente do proprietário. Este modelo opera sob a premissa de que a terra deve ser negociada como qualquer outra mercadoria, minimizando a intervenção estatal direta e evitando o confronto político e judicial inerente à desapropriação.

Observa-se que a adoção do PNCF, embora apresentada como uma alternativa mais "rápida" e "consensual", gera profundos questionamentos conceituais e estruturais. O principal dilema reside no fato de que o PNCF transfere ao beneficiário a responsabilidade pela negociação, pela dívida e pelo risco inerente ao negócio. Ao invés de receber a terra como resultado de uma política de Estado voltada para a justiça social (sanção à improdutividade), o trabalhador rural assume o papel de devedor e empresário, tendo que negociar com o vendedor (o latifundiário) e honrar um financiamento de longo prazo. Essa transferência de responsabilidade gera riscos sociais e econômicos consideráveis (Oliveira e Silva, 2020), sujeitando as famílias beneficiárias à vulnerabilidade do mercado, às flutuações de preços agrícolas e aos riscos climáticos, com a constante ameaça de endividamento e perda da propriedade.

A crítica se aprofunda ao se analisar o PNCF sob a lente de Harvey (2005), que o insere no processo de "acumulação por despossessão". Esse fenômeno ocorre quando o capital se expande mediante a apropriação de bens comuns e a criação de novas formas de endividamento sobre as populações marginalizadas. No caso do PNCF, o endividamento do camponês é o custo social do acesso à terra. O Estado utiliza o dinheiro público para remunerar o latifundiário que vende sua terra (evitando a desapropriação-sanção) e cria um novo ciclo de vulnerabilidade para o comprador, que pode perder o bem em caso de inadimplência. A terra, assim, deixa de ser instrumento de emancipação social e se torna mais um ativo dentro da lógica financeira e creditícia.



Em relação à autonomia camponesa, a crítica mais profunda é a sua limitação e a reprodução da iniquidade territorial. Ao assumir a dívida, o beneficiário do PNCF é forçado a adotar uma racionalidade de produção que priorize o lucro e o pagamento do financiamento. Isso limita sua autonomia na escolha de cultivos, podendo impulsionar o uso de insumos intensivos e monoculturas em detrimento de práticas agroecológicas ou de sistemas de produção voltados para a segurança alimentar familiar. Essa sujeição financeira insere o campesinato na lógica da territorialização do capital, onde o acesso à terra vem acompanhado de uma dependência financeira que pode levar à perda do imóvel em caso de insolvência. O direito à terra, nesse contexto, torna-se condicional, precarizado e submetido às regras do mercado, distanciando-se do imperativo constitucional de garantir o bem-estar e a justiça social.

A Bipolaridade Institucional e a Racionalidade Dual do Território

A coexistência e a competição entre o modelo estatal do INCRA e o modelo de mercado do PNCF revela uma bipolaridade institucional que é, em si, uma manifestação da crise da política agrária brasileira. Essa dualidade reflete a ambiguidade do Estado que, por um lado, é obrigado a cumprir o mandamento constitucional redistributivo (via INCRA) e, por outro, capitula à pressão do capital e da lógica neoliberal (via PNCF).

O território, nas palavras de Porto-Gonçalves (2006), é o espaço onde se manifestam as relações de poder. A fragmentação institucional dessa política de acesso à terra reflete, justamente, embates ideológicos sobre o papel do Estado na justiça agrária. Onde o INCRA busca a soberania do interesse público e a desmercantilização parcial da terra (aplicação da sanção), o PNCF busca a eficiência de mercado e a individualização do risco (venda e crédito). A ausência de uma política unificada e coerente com o princípio da função social enfraquece a própria capacidade do Estado de promover transformações estruturais.

Nesse sentido, essa contradição é ainda mais aguda quando se considera que a retração no orçamento e na capacidade operacional do INCRA é frequentemente acompanhada pela valorização do PNCF como "solução" para o problema agrário. Essa troca estratégica não é neutra; ela favorece o status quo agrário ao evitar a desapropriação e ao transferir a pressão por reforma para o mercado financeiro. A política de acesso à terra, nesse cenário, se desvia de seu objetivo constitucional de justiça redistributiva para se tornar um mero paliativo social com alto custo e risco para os beneficiários. A atuação do Estado brasileiro, nesse ponto, permanece ambivalente. Enquanto reconhece formalmente o direito à terra e a função social da propriedade, reproduz práticas que favorecem a concentração fundiária e a financeirização do



território. Essa ambiguidade reflete o que Santos (2006) denomina de “racionalidade dual”: o convívio forçado entre um projeto de modernização excludente (neoliberal, financeiro) e as práticas de resistência e solidariedade territorial do campesinato.

O Imperativo da Justiça Distributiva e a Reforma do PNCF

A análise crítica dos modelos de acesso à terra conduz à reafirmação da reforma agrária como um imperativo de justiça distributiva, um conceito que transcende a mera legalidade ou a eficiência econômica. Outro olhar relevante sobre a reforma agrária se encontra na perspectiva da justiça distributiva, conforme articulada por Lobato Neto (2018). O autor, a partir de uma releitura do pensamento de John Rawls adaptada ao contexto agrário, analisa a reforma agrária como mecanismo capaz de ressignificar a propriedade ao promover a redução das desigualdades sociais e o combate à pobreza rural, alinhando-se à eficaz concretização da função social da propriedade.

Conforme destacado por Lobato Neto (2018), a redistribuição da terra não é meramente política ou econômica, mas deve ser entendida como uma ação normativa orientada pela justiça, capaz de transformar a estrutura agrária desigual e promover o desenvolvimento territorial equitativo. Segundo essa ótica, a reforma agrária não é um ato de caridade ou de concessão, mas uma obrigação ética e legal do Estado para corrigir as injustiças históricas da concentração fundiária e garantir as bases materiais para o exercício da cidadania.

Essa abordagem fortalece a compreensão de que a reforma agrária, conforme prevista na Constituição de 1988 e na Lei nº 8.629/1993, pode (e deve) ser interpretada como instrumento efetivo de justiça distributiva e condição material de dignidade e bem-estar coletivo. O Direito Agrário, nesse sentido, é mobilizado não para proteger a propriedade absoluta, mas para promover a equidade. O modelo INCRA, apesar de seus entraves, é o que melhor se alinha a essa visão, pois atua na causa da desigualdade (a improdutividade e o latifúndio) e não apenas em seus sintomas.

Os resultados teóricos obtidos pela análise comparativa entre INCRA e PNCF permitem afirmar que os avanços institucionais obtidos até o presente não foram suficientes para reverter a estrutura concentradora herdada do colonialismo. Fernandes (2000; 2013) demonstra que a luta pela terra no Brasil é um processo permanente de resistência e recriação de territórios, no qual os movimentos sociais desempenham papel decisivo. Os assentamentos rurais não devem ser vistos apenas como unidades produtivas, mas como espaços de reconstrução de cidadania e



identidade coletiva. Contudo, a ausência de políticas continuadas de assistência técnica, crédito e infraestrutura tem comprometido a sustentabilidade desses territórios.

Neste cenário, a ambiguidade na atuação estatal exige que o Estado reassuma o protagonismo na política fundiária. A efetivação da função social da propriedade exige mais do que a existência de dispositivos legais requer vontade política, capacidade institucional e participação social. O Estado deve fortalecer o INCRA, garantindo dotação orçamentária adequada e estabelecendo mecanismos de controle social sobre o cumprimento da função social. Da mesma forma, o PNCF deve ser reestruturado para eliminar o caráter de endividamento e se alinhar ao princípio da justiça distributiva, transformando-se em política complementar, e não concorrente, à reforma agrária estatal.

Adicionalmente, a perspectiva internacional oferece parâmetros relevantes para essa reformulação. As Diretrizes Voluntárias da FAO (2012) e a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Camponeses (UNDROP, 2018) afirmam que o acesso equitativo à terra é condição para a realização dos direitos humanos e da soberania alimentar. Esses instrumentos internacionais reforçam a responsabilidade do Estado em assegurar que a posse da terra contribua para o bem-estar coletivo, reconhecendo as comunidades rurais como sujeitos de direito e não apenas como beneficiários passivos de políticas públicas.

Por fim, o presente estudo indica que a reforma agrária no Brasil, ao longo das últimas décadas, oscilou entre avanços pontuais e retrocessos estruturais. A permanência de uma estrutura fundiária concentrada, associada à fragmentação institucional e à captura das políticas públicas por interesses econômicos, impede a plena realização da função social da propriedade. O desafio contemporâneo é, portanto, reconectar o direito à terra ao projeto de justiça social que fundamenta a Constituição de 1988, resgatando o sentido público e emancipador da reforma agrária. A efetivação depende da articulação entre dimensões jurídicas, sociais e territoriais, bem como da construção de uma nova racionalidade política orientada pela solidariedade, pela sustentabilidade e pela dignidade humana. Somente a partir dessa integração será possível romper com a herança histórica da concentração fundiária e consolidar um modelo de desenvolvimento agrário capaz de garantir, na prática, a democratização da terra e a justiça social no campo brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida ao longo deste estudo permitiu demonstrar, com base no rigor jurídico e na perspectiva socioespacial, que a reforma agrária brasileira continua aprisionada



XI SINGA

SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA
XII SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA - JORNADA CARLOS WALTER PORTO-GONÇALVES

AS (IN)CONSEQUÊNCIAS TERRITORIAIS DA QUESTÃO AGRÁRIA E A
MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: RESISTÊNCIAS TEÓRICAS E POLÍTICAS

08 A 12 DE OUTUBRO DE 2025 | UFMS | TRÊS LAGOAS - MS

em uma tensão estrutural que compromete sua efetividade jurídica, social e territorial. A coexistência entre o modelo estatal-redistributivo, conduzido pelo INCRA, e o modelo de mercado, operacionalizado pelo PNCF, revela uma contradição central e limitadora: enquanto o primeiro expressa a essência constitucional da função social da propriedade e o papel do Estado como agente de justiça distributiva, o segundo traduz a racionalidade neoliberal que converte o direito à terra em mercadoria e o trabalhador rural em devedor. Essa duplicidade institucional, ao invés de ampliar o acesso democrático à terra, reforça as desigualdades históricas e perpetua a concentração fundiária, convertendo a política agrária em um instrumento de contenção social, e não de transformação estrutural.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um paradigma social da propriedade ao estabelecer, nos artigos 5º, inciso XXIII, 184 e 186, a subordinação do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social. Contudo, a efetivação desse princípio fundamental depende de condições políticas e institucionais que o Estado brasileiro tem falhado em consolidar. O INCRA, órgão incumbido da execução da reforma agrária, enfrenta entraves administrativos, orçamentários e, sobretudo, jurídicos que paralisam a aplicação prática da desapropriação-sanção. A judicialização prolongada, os cortes de recursos e a ausência de vontade política configuram uma estrutura de bloqueio institucional que neutraliza a capacidade do Estado de corrigir as distorções fundiárias. O resultado é uma política agrária que, embora legitimada pela Constituição, é sistematicamente enfraquecida pela lógica burocrática e pelo poder econômico do latifúndio, mantendo a desigualdade como regra e a função social como exceção.

Por outro lado, o PNCF, ao adotar a lógica do crédito fundiário, desloca o foco da reforma agrária do campo da justiça social para o campo do financiamento privado. Essa mudança de paradigma, apresentada como mecanismo de “autonomia” do agricultor, mascara um processo de acumulação por espoliação (desposseção) (Harvey, 2005), no qual o Estado transfere recursos públicos aos grandes proprietários ao remunerar a venda de terras improdutivas e cria, simultaneamente, um novo ciclo de endividamento sobre as famílias camponesas. A terra, nesse modelo, deixa de ser instrumento de emancipação social e torna-se mais um ativo na engrenagem da financeirização rural. Assim, o PNCF não substitui o papel redistributivo da reforma agrária; ao contrário, ele o enfraquece e o distorce, ao submeter o acesso à terra às regras voláteis do mercado e do crédito.

A superação dessa contradição exige uma redefinição profunda da política fundiária nacional, pautada no resgate do sentido público da terra. O Estado brasileiro precisa reafirmar



seu compromisso com o princípio da função social da propriedade e recuperar o protagonismo do INCRA como órgão central da justiça agrária. Isso implica recompor seu orçamento, valorizar seu corpo técnico e fortalecer os instrumentos de desapropriação e de destinação social das terras improdutivas. A reforma agrária não pode ser tratada como um programa compensatório, mas como uma política estruturante de desenvolvimento e cidadania, vinculada à dignidade humana e à soberania alimentar. De modo concomitante, o PNCF deve ser reconfigurado para atuar de forma complementar, eliminando o caráter de endividamento e priorizando a autogestão comunitária, o crédito solidário e a assistência técnica continuada, alinhando-se à lógica camponesa de reprodução social, e não apenas à lógica de mercado.

No plano teórico e normativo, o princípio da função social da propriedade deve ser compreendido, conforme propõem Souza Filho (2003) e Sarlet (2006), não como uma limitação ao direito individual, mas como seu elemento constitutivo. A terra não é apenas um bem econômico, mas um bem comum, cuja posse e uso devem servir ao bem-estar coletivo e à preservação ambiental. Nessa perspectiva, a reforma agrária é um instrumento jurídico-político de realização da justiça distributiva, tal como sustentam Lobato Neto (2018) e Marés (2003). Trata-se de corrigir as desigualdades estruturais e garantir as condições materiais para o exercício pleno da cidadania. O cumprimento da função social da propriedade é, portanto, um imperativo ético, jurídico e civilizatório.

Em consonância com as Diretrizes Voluntárias da FAO (2012) e com a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Camponeses (UNDROP, 2018), reafirma-se que o acesso equitativo à terra é condição indispensável para a efetivação dos direitos humanos e para a soberania alimentar. A democratização da terra não é apenas uma meta agrária, mas um projeto de sociedade. Reorientar a política fundiária brasileira significa reconstruir o pacto social firmado pela Constituição de 1988, resgatando o sentido público da terra como fundamento de justiça, trabalho e dignidade. Somente a partir dessa reintegração entre as dimensões jurídica, social e territorial será possível romper com a herança histórica da concentração fundiária e consolidar um novo paradigma de desenvolvimento agrário inclusivo, sustentável e comprometido com a construção de um Brasil verdadeiramente democrático e igualitário.

Palavras-chave: Reforma agrária, Função social da propriedade, Direito à terra, Justiça distributiva, Desigualdade fundiária.

REFERÊNCIAS



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 nov. 1964.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos nos arts. 184, 185 e 186 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 fev. 1993.

BRASIL. Decreto nº 10.252, de 20 de fevereiro de 2020. Aprova a estrutura regimental do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 fev. 2020.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da posse da terra, da pesca e das florestas no contexto da segurança alimentar nacional**. Roma: FAO, 2012.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **A formação do MST no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

FERNANDES, Bernardo Mançano. **Lutas pela terra: reforma agrária e campesinato no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Manual operacional da reforma agrária**. Brasília: INCRA, 2020.

LOBATO NETO, Hélio de Medeiros. A reforma agrária como instrumento de justiça distributiva nos moldes propostos por John Rawls. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 56–76, 2018.

MARÉS, Carlos Frederico Marés de Souza Filho. **A função social da terra**. 4. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.

MDA – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Cartilha do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)**. Brasília: MDA, 2022.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Lutas sociais e reforma agrária: velhos conflitos em novos territórios**. Rio de Janeiro: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; SILVA, Marcos Klaro. Geografia agrária e a questão fundiária. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 23, n. 52, p. 1–25, 2020.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 46. ed. São Paulo: Brasiliense, 2011.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.



XI SINGA

SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA
XII SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA - JORNADA CARLOS WALTER PORTO-GONÇALVES

AS (IN)CONSEQUÊNCIAS TERRITORIAIS DA QUESTÃO AGRÁRIA E A
MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: RESISTÊNCIAS TEÓRICAS E POLÍTICAS

08 A 12 DE OUTUBRO DE 2025 | UFMS | TRÊS LAGOAS - MS

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

UNDROP – UNITED NATIONS DECLARATION ON THE RIGHTS OF PEASANTS AND OTHER PEOPLE WORKING IN RURAL AREAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos camponeses e de outras pessoas que trabalham em áreas rurais**. Nova York: ONU, 2018.