

## OS DESAFIOS E A CONTROVÉRSIA DA LEI DA REFORMA AGRÁRIA

Raffa Hemanuel Maciel Lima<sup>1</sup>

Luciano Calsing Lima Júnior<sup>2</sup>

Marcos Paulo Araújo Souza<sup>3</sup>

Renato Gonçalves Braga<sup>4</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho de conclusão de graduação aborda a relevância social, jurídica e política que a reforma agrária representa no Brasil. A persistência de desigualdades fundiárias históricas, associada ao aumento recente de ocupações de terras e à judicialização dos conflitos no campo, exige uma análise crítica acerca da efetividade das normas que regulamentam a reforma agrária no país. Atualmente, o país vive uma polarização político-social intensa, refletida inclusive na questão agrária. De um lado, há movimentos que defendem o direito à propriedade privada e a inviolabilidade da terra, de outro, grupos sociais organizados reivindicam a redistribuição de áreas improdutivas ou de origem duvidosa para fins de assentamento e produção agrícola familiar. Diante disso, esta pesquisa visa analisar os desafios e as controvérsias relacionadas à Lei da Reforma Agrária, o direito à propriedade e o interesse coletivo, em razão do crescente aumento de ocupações de terras e à judicialização dos conflitos no campo. Ante ao exposto, importa ressaltar que a Reforma Agrária é um instrumento jurídico e político destinado à redistribuição de terras, com a finalidade de corrigir desigualdades históricas e promover o desenvolvimento sustentável no campo. No entanto, sua aplicação tem gerado intensos debates entre diferentes setores da sociedade, especialmente em razão dos conflitos fundiários e das interpretações divergentes sobre a legalidade de determinadas ações.

2903

**Palavras-Chave:** Direito. Reforma Agrária. Propriedade. Terras. Função Social.

**ABSTRACT:** This undergraduate thesis addresses the social, legal, and political relevance of agrarian reform in Brazil. The persistence of historical land inequalities, combined with the recent increase in land occupations and the judicialization of rural conflicts, demands a critical analysis of the effectiveness of the laws that regulate agrarian reform in the country. Currently, Brazil is experiencing intense political and social polarization, which is also reflected in agrarian issues. On one side, there are movements that defend the right to private property and the inviolability of land; on the other, organized social groups demand the redistribution of unproductive or irregularly acquired land for settlement purposes and family farming. In this context, this research aims to analyze the challenges and controversies surrounding the Agrarian Reform Law, the right to property, and the collective interest, in light of the growing number of land occupations and the judicialization of rural conflicts. Given the above, it is important to highlight that Agrarian Reform is a legal and political instrument aimed at land redistribution, with the goal of correcting historical inequalities and promoting sustainable rural development. However, its implementation has sparked intense debates among various sectors of society, especially due to land conflicts and differing interpretations regarding the legality of certain actions.

**Keywords:** Law. Agrarian Reform. Property. Land. Social Function.

<sup>1</sup> Discente na Faculdade Uninassau Palmas.

<sup>2</sup> Discente na Faculdade Uninassau Palmas.

<sup>3</sup> Discente na Faculdade Uninassau Palmas.

<sup>4</sup> Professor Universitário na Faculdade Uninassau Palmas, Advogado e Especialista em Processo Civil.

## I. INTRODUÇÃO

O presente artigo científico, aborda sobre a reforma agrária no Brasil, tema de grande relevância jurídica e social. O país enfrenta um cenário desafiador, em que, tem sido marcado pelo aumento expressivo das ocupações de terras nos últimos anos. Em 2023, o número de invasões superou o total registrado entre 2019 e 2022, conforme dados divulgados pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) no Balanço Geral de 2023.

Essas ocupações, ocorrem muitas vezes como esbulho possessório, envolvem a invasão da propriedade e o pedido para transformação de terras em assentamentos, contrariando a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Por isso, esse contexto revela a complexidade e os conflitos que envolvem a aplicação da legislação agrária no Brasil.

Esse contexto revela a complexidade e os desafios da aplicação da legislação agrária no Brasil, especialmente no que se refere ao equilíbrio entre o direito à propriedade privada e a função social da terra, princípios consagrados pela Constituição Federal de 1988. A legislação vigente, como a Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), a Lei nº 4.947/66 e a Lei nº 8.629/93, além dos artigos 184 a 191 da Constituição, estabelecem critérios para a desapropriação de imóveis rurais que não cumprem sua função social. No entanto, a interpretação e a aplicação dessas normas têm gerado intensos debates e controvérsias jurídicas, especialmente diante de situações concretas em que se opõem direitos individuais e interesses coletivos.

2904

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar os desafios e as controvérsias que envolvem a Reforma Agrária no Brasil, com foco nas possíveis ilegalidades presentes nas normas que a regulamentam e nos impactos sociais, econômicos e jurídicos dessas políticas. A análise crítica proposta busca compreender até que ponto o aparato legal brasileiro tem sido eficaz para garantir uma distribuição mais justa da terra, promover o desenvolvimento sustentável no campo e assegurar a pacificação dos conflitos agrários.

Além disso, este estudo pretende contribuir para o aprofundamento do debate público, considerando o papel do Estado, do Judiciário, dos movimentos sociais e dos proprietários rurais no processo de implementação da Reforma Agrária. A partir da análise de legislações, decisões judiciais e contribuições doutrinárias, pretende-se oferecer uma reflexão que auxilie na construção de políticas públicas mais equilibradas, voltadas para a promoção da justiça social, da segurança jurídica e da dignidade no meio rural brasileiro.

Observa-se que o aumento das ocupações irregulares de terras tem provocado intensificação dos conflitos fundiários no país, gerando riscos tanto para os proprietários quanto para os ocupantes. Em muitos casos, os ocupantes não buscam a posse da terra por interesses meramente especulativos, mas sim como forma de reivindicar acesso à terra por meio da política de reforma agrária. Todavia, tais situações podem configurar esbulho possessório, instituto jurídico que se caracteriza pela perda da posse de um bem de forma ilegítima, mediante violência, clandestinidade ou precariedade, conforme prevê o ordenamento jurídico brasileiro.

Sendo assim, o código penal, em seu artigo 161, considera essas invasões como crime, sujeitando os responsáveis às penalidades legais. Adicionalmente, a Lei nº 4.947/66, que trata especificamente desse tipo de conduta.

Dessa forma, o objetivo principal da pesquisa é analisar os desafios e as controvérsias ligados à reforma agrária no Brasil, levando em conta os aspectos jurídicos, sociais, econômicos e políticos. O estudo vai se basear nas leis vigentes, em decisões dos tribunais superiores e em textos de estudiosos e especialistas no assunto.

Este trabalho é relevante por aprofundar o debate sobre a Reforma Agrária e suas consequências, ajudando a refletir sobre possíveis melhorias nas políticas públicas e na busca por soluções mais justas para o campo. A análise crítica sobre o tema pode contribuir para o diálogo entre os diferentes envolvidos, como trabalhadores rurais, proprietários, o governo e a sociedade.

## 2. A REFORMA AGRÁRIA

A Reforma Agrária é um tema central dentro da política agrária brasileira que representa a tentativa de corrigir desigualdades históricas relacionadas à distribuição de terras no país, promovendo acesso à terra para quem dela precisa, além de buscar o desenvolvimento econômico e social no meio rural.

Dessa forma, o principal objetivo da Reforma Agrária é reorganizar a estrutura fundiária, permitindo que a terra cumpra sua função social e atenda ao interesse coletivo. No entanto, a implementação dessa política enfrenta diversos obstáculos jurídicos, políticos e sociais, dentre eles, os conflitos entre posse e propriedade, disputas por território e a morosidade na regularização fundiária que acabam por dificultar a efetividade do processo.

A legislação agrária brasileira estabelece critérios e mecanismos para tornar a Reforma Agrária viável, mas, na prática, esses instrumentos nem sempre são eficazes. A resistência por parte de proprietários, a burocracia estatal e a atuação de movimentos sociais organizados que promovem ocupações de terras criam um cenário complexo e controverso.

A análise da Reforma Agrária exige, portanto, um olhar crítico sobre sua base legal, seus objetivos e seus desdobramentos, principalmente no que diz respeito à função social da propriedade rural e ao papel do Estado na mediação desses conflitos.

## 2.1 A Função Social da Propriedade

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXII, consagra o direito à propriedade como direito fundamental. Contudo, impede destacar que o referido direito não é absoluto, tendo em vista que a propriedade, conforme disposto no inciso XXIII do supracitado artigo deve atender a função social. Observe:

Art. 5º, CRFB/88. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade.

XXII. é garantido o direito de propriedade

XXIII. a propriedade atenderá a sua função social.

---

2906

Nesse contexto, assevero que, no âmbito agrário, a função social da propriedade é um princípio fundamental que impõe ao proprietário rural a obrigação de utilizar a terra de forma produtiva, respeitando normas ambientais, trabalhistas e promovendo o bem-estar da coletividade. Sendo assim a propriedade não poderá ser mantida improdutiva ou usada de forma que prejudique a sociedade.

Ademais, assevero que o princípio da função social da propriedade foi reforçado no artigo 186 da Constituição, que define os critérios para avaliar se a propriedade rural cumpre sua função social, considerando o aproveitamento adequado do solo, o uso sustentável dos recursos naturais, a observância das leis trabalhistas e a valorização do trabalho humano.

Art. 186, CRFB/88. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Dessa forma, a função social da propriedade rural, em razão de legitimar a intervenção do Estado em propriedades que não cumprem o seu papel social, torna-se um dos pilares da Reforma Agrária, resultando na desapropriação de terras para fins de redistribuição.

Adicionalmente, de acordo com Felipe Stuart Gobbo (2007, p. 13) "A função social não surge como mero limite ao exercício do direito de propriedade, mas como princípio constitucional, fazendo parte de sua própria estrutura". Dessa forma, a função social não é uma mera restrição, mas sim um elemento que objetiva o aproveitamento racional e adequado do solo.

Importa ressaltar que, em consonância com o disposto no artigo 186 da Constituição Federal de 1988, é competência da União a desapropriação de imóvel rural. Não obstante, o proprietário anterior não será prejudicado, haja visto que a desapropriação se efetiva mediante prévia e justa indenização. Veja-se:

Art. 184, CRFB/88. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo a 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.

2907

Em face do exposto, o ordenamento jurídico pátrio consagra o direito à propriedade, todavia, condiciona o referido direito ao cumprimento de sua função social. Assim sendo, a propriedade rural deverá ser utilizada de maneira produtiva, sustentável e em proveito da coletividade, atendendo a sua função social.

## 2.2 A Reforma Agrária e a sua regulamentação

A Reforma Agrária, regulamentada pelas leis nº 4.504/64, nº 4.947/66, nº 8.629/93 e pelo artigo 184 da Constituição Federal de 1988, é um instrumento de política agrária que apresenta como objetivo promover a redistribuição de terras. Assim, a finalidade da Reforma Agrária é de garantir o acesso à propriedade rural para pessoas que não possuem residência e carecem de recursos financeiros para garantir o sustento próprio e de suas famílias, promovendo, dessa maneira, a diminuição da pobreza e o desenvolvimento econômico rural.

Sob essa perspectiva, cumpre ressaltar que o §1º do artigo 1º da Lei nº 4.504/64, também conhecida como Estatuto da Terra, estabelece que a Reforma Agrária consiste em um conjunto de ações que visam melhorar a distribuição de terras. Veja-se:

Art. 1º, Lei 4.504/64. Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º 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.

Por conseguinte, a Lei nº 4.947/66 estabelece normas para o planejamento e a implantação da Reforma Agrária, funcionando como um complemento ao Estatuto da Terra.

Nesse viés, o Governo Federal através de planejamento, lança o Programa Terra Da Gente, que busca beneficiar 295 mil famílias entre 2023 e 2026. Este programa busca tem sete objetivos, entre esses são: Mais acesso à terra, inclusão produtiva, alimentos saudáveis e diversificados, paz no campo, diminuição das desigualdades sociais, superação da fome e da pobreza e redução do preço dos alimentos.

Por fim, a Lei nº 8.629/93 tem sua fundamentação legal no art. 184 da Constituição Federal de 88, e essa lei detalha os procedimentos para a desapropriação de imóveis rurais que não cumprem a função social, estabelecendo critérios objetivos para essa avaliação.

Os requisitos para Reforma Agrária previstos na Lei nº 8.629/93, deve ocorrer com o primeiro passo a declaração e reconhecimento através do INCRA, que o imóvel é de interesse social. Órgão este que é autorizado entrar em imóveis rurais para realização de vistorias, em que, após as vistorias, caso constatado o interesse, deve ter um decretado oficial, que declara o imóvel como sujeito à desapropriação por interesse social

Após isso, a União propõe ação de desapropriação, com contraditório especial e rito sumário, conforme lei complementar. Nessa ação de desapropriação, será discutido a comprovação da necessidade da reforma agrária e no cumprimento da função social da propriedade. E uma Justa Indenização que conforme o art. 5º da lei Nº 8.629/93, que a indenização para o proprietário, é através de títulos da dívida agrária (TDAs), que garantem o pagamento ao proprietário ao longo do tempo, e as benfeitorias úteis e necessárias que serão indenizadas em dinheiro.

Durante a ação, deve ser avaliada se a terra está sendo usada de acordo com sua capacidade de uso (solo, relevo, clima, etc.), juntamente em que produtividade mínima exigida é definida por índices oficiais elaborados pelo governo (INCRA/MAPA). Indíce esses que a utilização da terra (UT) de pelo menos 80% e índice de eficiência da exploração (EE) de pelo menos 100%.

Posteriormente as discussões da Ação de Desapropriação, é proferida a sentença fixando o valor do bem, e após a citação e os depósitos de valor, o juiz pode determinar a imissão provisória na posse da União, em até 48 horas.

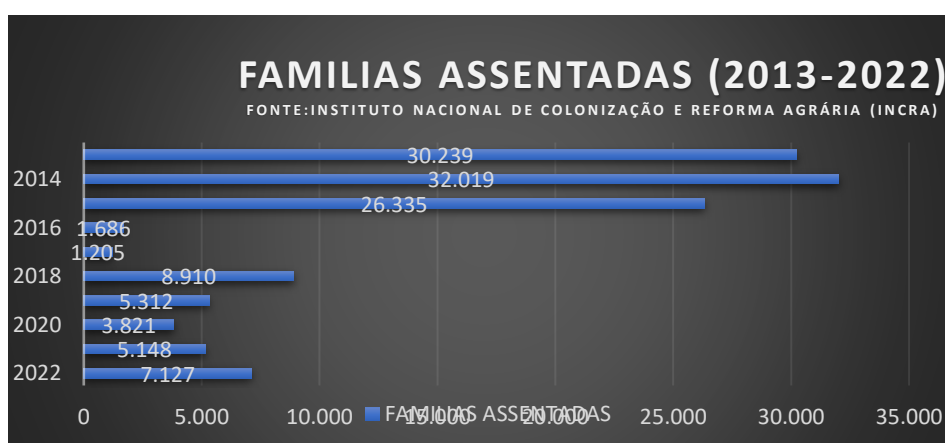
A terra desapropriada é transformada em assentamento, onde é distribuída através do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) para famílias que aguardam em uma fila para receber essa terra. Segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) atualmente há 145 mil famílias vivendo em acampamentos no Brasil aguardando sua vez para receber a terra.

### 3. OS DESAFIOS DA APLICAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

A aplicação da reforma agrária no Brasil, enfrenta uma série de desafios que comprometem sua efetividade como instrumento de justiça social e redistribuição fundiária. Apesar da previsão constitucional e da existência de um conjunto de normas específicas, como a Lei nº 8.629/93, a Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) e o artigo 184 da Constituição Federal de 1988, diversos entraves dificultam sua implementação prática.

Um dos principais obstáculos é a burocracia estatal, que atrasa os processos de desapropriação e regularização fundiária. A morosidade na atuação de órgãos como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) afeta diretamente a execução dos projetos de assentamento e a efetivação da função social da propriedade. Em muitos casos, os processos administrativos se estendem por anos sem solução definitiva, contribuindo para o aumento da tensão social no campo.

Ainda mais, que nos anos de 2013 a 2022, houve uma brusca queda na quantidade de famílias assentadas, em que pode ser observada no gráfico abaixo:





Diante do gráfico apresentado, é possível observar uma queda na quantidade de famílias assentadas, que causadas pela troca de governos e pela morosidade e as burocracias estatais. Devido a essa grande queda de famílias assentadas, o INCRA, aponta que o Brasil tem pelo menos 145.100 famílias acampadas à espera de uma terra para cultivar.

Outro ponto crítico é a resistência política e econômica de setores ligados ao agronegócio, que muitas vezes se opõem a desapropriações, mesmo em casos de imóveis que não cumprem sua função social. Esse conflito de interesses contribui para o enfraquecimento das políticas públicas voltadas à reforma agrária e para a criminalização de movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra.

Além disso, há uma evidente insegurança jurídica que cerca o tema. A falta de critérios objetivos e uniformes para definir o que constitui o descumprimento da função social da propriedade rural gera interpretações divergentes por parte do Judiciário e da Administração Pública. Isso torna o processo de desapropriação ainda mais complexo e sujeito a contestações judiciais prolongadas.

Como observado pelo Advogado Heráclito Higor Bezerra Barros Noé, Especialista em Contratos Agrários pelo IBDA, trata sobre a insegurança jurídica, como pode ser observado:

*Diante de um cenário de insegurança jurídica, a sociedade como um todo e os setores econômicos se retraem, diminuem investimentos e com isso a geração de emprego e renda, com o receio de que a energia, tempo e capital investido possa ser posteriormente prejudicado pelo desrespeito ao patrimônio privado aplicado no setor produtivo. Sem falar que a falta de garantia do direito de propriedade pode resultar em conflitos sociais e prejuízos à segurança pública., (...) Deste modo, a insegurança jurídica causada pelas invasões de terras produtivas tem colocado em risco a proteção desse direito, bem como realizadas em total ofensa a legislação vigente, por vários, dentre eles porque estamos diante de nítido ataque ao ordenamento jurídico pátrio, pois tais invasões são casos clássicos de Esbulho Possessório, que “(...) além de qualificar-se como ilícito civil, também pode configurar situação revestida de tipicidade penal, caracterizando-se, desse modo com ato criminoso” (STF-Ag Reg. Em Mandado de Segurança 32752/DF – Rel. Min. Celso de Mello – Tribunal Pleno – DJ 17/06/2015). (Heráclito Noé, 2023, n.p).*

Visto isso, fica evidente que o nosso sistema judiciário proporciona uma insegurança jurídica, devido as muitas jurisprudências divergentes, gera um processo longo e demorado, fazendo com que muitas famílias, passe anos nas filas de espera, por uma terra.

Outro desafio importante é a fragilidade estrutural dos assentamentos criados que muitos deles não são devidamente integrados pela estrutura do Estado, como acesso a crédito rural, assistência técnica, infraestrutura básica água, energia, estradas e programas de inclusão produtiva.



Salientando ainda que a auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União, que analisou a execução da reforma agrária processada pelo Incra entre julho de 2018 e junho de 2023, com base em informações obtidas até janeiro deste ano, indicou que 73% das famílias convidadas não se consolidam economicamente, comprometendo os objetivos sociais.

A atualização do CFN também está desatualizada e, portanto, dificulta a identificação de áreas produtivas ou abandonadas que poderiam ser utilizadas para a reforma agrária. Sem um levantamento preciso, é difícil para o Estado planejar à frente com ações planejadas e decisões baseadas em dados. Nesse contexto, a falta de instalações no CFN, juntamente com a morosidade do INCRA, do sistema judicial e o desinteresse voluntário, transforma a reforma agrária em um processo interminável.

A falta de atualização do cadastro fundiário nacional também contribui para a dificuldade na identificação de terras improdutivas ou abandonadas que poderiam ser destinadas à reforma agrária. Sem um mapeamento preciso, o Estado encontra dificuldade para planejar ações eficazes e tomar decisões embasadas em dados concretos.

A falta de atualização do Cadastro Fundiário Nacional contribui significativamente para a dificuldade na identificação de terras improdutivas ou abandonadas que poderiam ser destinadas à reforma agrária. Embora a Lei nº 10.267/2001 preveja a integração dos sistemas de registro e georreferenciamento, a realidade prática ainda é de fragmentação entre mais de vinte cadastros rurais distintos, geridos por diferentes órgãos, sem interoperabilidade adequada (REYDON et al., 2018).

Dados da Ouvidoria Agrária Nacional revelam que, em 2022, aproximadamente 44% das reclamações feitas ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) estavam relacionadas à inconsistência ou à falta de atualização cadastral dos imóveis rurais (INCRA, 2022).

Essa ausência de um mapeamento confiável compromete a capacidade do Estado de planejar políticas públicas fundiárias eficazes e de tomar decisões técnicas baseadas em evidências. Além disso, especialistas destacam que erros cadastrais afetam a correta classificação das propriedades quanto ao cumprimento da função social, podendo gerar insegurança jurídica para proprietários e ocupantes (SAFRA E CIFRAS, 2022).

A promoção do agronegócio e a lógica das exportações de commodities agrícolas passam a disputar com a reforma agrária e programas de distribuição de terras e renda. Cartaz que evidencia a disputa de modelos econômicos no campo. A produção empresarial x a agricultura familiar e os assentamentos da reforma agrária, geralmente, marginalizados pelos poderes públicos.

Além disso, o avanço do agronegócio e a pressão por exportações de commodities agrícolas, têm contribuído para a priorização de grandes propriedades produtivas, em detrimento de políticas de redistribuição de terras. Isso evidencia uma disputa de modelos

econômicos no meio rural: de um lado, a agricultura empresarial de grande escala; de outro, a agricultura familiar e os assentamentos da reforma agrária, muitas vezes marginalizados pelas políticas públicas.

Por isso, é importante destacar que a ausência de vontade política e de continuidade nas políticas públicas ao longo dos governos contribui para o enfraquecimento da reforma agrária como política de Estado. Cada gestão adota posturas distintas sobre o tema, o que gera descontinuidade, instabilidade e insegurança para os beneficiários.

Como pode ser observado que no ano de 2020, o Presidente, enviava proposta de orçamento para o INCRA em 2021, que praticamente reduz a zero a verba de algumas das principais ações destinadas a sem-terra e a melhorias dos assentamentos, ao mesmo tempo em que eleva o dinheiro reservado para o pagamento de indenização judicial a fazendeiros que tiveram suas propriedades desapropriadas. (BRAGON, 2021).

Além disso, o Ministério Público Federal (MPF), em 5 de fevereiro de 2021, questionou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) sobre a paralisação de **413 processos** relacionados à reforma agrária para famílias sem-terra, por meio de ofício encaminhado ao órgão. No documento, o procurador federal dos Direitos do Cidadão, Carlos Alberto Vilhena, solicitava informações sobre a previsão para a elaboração de um novo Plano Nacional de Reforma Agrária (OLIVEIRA, 2021).

2912

Dessa forma, os desafios da aplicação da reforma agrária vão muito além do texto legal. Eles envolvem disputas políticas, interesses econômicos, falhas administrativas e omissões estatais que dificultam a consolidação de um modelo justo e sustentável de redistribuição de terras no Brasil.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, observa-se que a reforma agrária, embora seja um instrumento jurídico e político fundamental, para a promoção da justiça social e da redução das desigualdades no campo brasileiro, passa por problemas históricos e estruturais que interfere diretamente em sua efetividade.

A legislação vigente, a saber, a CF/1988, o ET e a Lei nº 8.629/1993, define os critérios para desapropriação de imóveis rurais não cumpridores da função social. Entretanto, isso não se efetiva por conta de entraves como a demora dos processos, insegurança jurídica e de critérios objetivados. Desta forma, a pesquisa demonstrou que, embora a função social do

imóvel rural seja importante, com as práticas ainda há falhas de fiscalização, classificação e atuação do Estado, prejudicando a propriedade e sua vinculação ao coletivo.

O cadastro é precário, os processos de desapropriação demoram na esfera judicial-administrativa e as políticas públicas são interrompidas, a depender do gestor a frente do poder. De tal maneira, a Reforma se encontra estagnada.

Ademais, verificou-se que o aumento de movimentos sociais já organizados, como o MST, sem uma ação rápida e eficiente por parte do Estado, apenas potencializa os conflitos fundiários e agrava as tensões entre os agentes envolvidos, de maneira geral os trabalhadores, o empresariado rural, a esfera produtiva e o governo. Evidencia-se que ainda há milhares de famílias à espera de terras, ao mesmo tempo em que propriedades improdutivas ou subutilizadas permanecem sem cumprir a função social exigida constitucionalmente.

Dessa forma, é fundamental que o Estado brasileiro reavalie sua política agrária, sobretudo, considerando a ampla regularização fundiária, a revisão cadastral, a radicalização processual e o fortalecimento institucional do INCRA. Paralelamente, é preciso criar ferramentas de conciliação entre os conflitos e outras medidas sistêmicas que possam articular desenvolvimento econômico e inclusão no campo.

2913

Este trabalho, ao analisar os desafios e controvérsias da Reforma Agrária diante dos aspectos jurídicos, políticos, sociais e econômicos, coloca em destaque a urgência na implantação de ações que propiciem segurança jurídica, planejamento estratégico e continuidade administrativa como pressupostos para a consolidação de uma política agrária justa, humana, sustentável e articulada a Constituição Federal em vigor, na qual os direitos à terra e à vida são definidos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA). Balanço 2023 e Perspectivas 2024. Brasília: CNA, 2024. Disponível em: <https://cnabrasil.org.br/storage/arquivos/Balanco-2023-Perspectivas-2024.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2025.

BRASIL. DECRETO-LEI 2.848, DE 07 DE DEZEMBRO DE 1940. **CÓDIGO PENAL**. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, RIO DE JANEIRO, 31 DEZ. 1940.

BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 11 jan. 2002.

BRASIL. LEI 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015. **CODIGO DE PROCESSO CIVIL**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 01 de Dezembro de 2024.

GOBBO, Felipe Stuart. A função social da propriedade urbana: evolução do conceito de propriedade e sua consagração como princípio constitucional na constituição da república de 1988. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v.2, n.3, 3º quadrimestre de 2007. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

CONSULTORIO JURIDICO. **Imóvel invadido e invasor podem ser excluídos da reforma agrária**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-26/pedro-puttini-imovel-invadido-excluido-reforma-agraria/>. Acesso em: 01 de Dezembro de 2024.

GARCIA, Ricardo et al. Compreender o impacto das invasões de propriedade no bem-estar da comunidade. *Ciências Sociais Trimestralmente*, v. 102n.2, p.587-602, 2021.

GÓMEZ, J. Miguel Lobato. **Código Civil e Estatuto da Cidade**. JusNavigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 247, 11mar.2004. Disponível em: . Acesso em: 4 jun. 2019.

JUSBRASIL. INSEGURANCA JURIDICA CAUSADA PELAS INAVASOES DE TERRA PRODUTIVAS E O DIREITO DE PROPRIEDADE EM DESTAQUE NO JULGAMENTO DA ADI 2213/DF. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-inseguranca-juridica-causada-pelas-invasoes-de-terras-produtivas-e-o-direito-de-propriedade-em-destaque-no-julgamento-da-adi-2213-df/1993219176>. Acesso em: 03 de Dezembro de 2024.

2914

Kuhn, T. (1970) *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva.

SILVA, Sidney Herculano. **A relativização do direito à propriedade privada: consequências da intervenção estatal na propriedade privada**. Artigo, curso de direito, Faculdade Evangélica Raízes, 2019. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/bitstream/aee/17188/1/Sidney%20Herculano%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: 2 de Dezembro de 2024.

NELSON WILLIAMS ADVOGADOS. *Como a falta de governança fundiária impacta desenvolvimento agrícola*. Agrishow Digital, 9 ago. 2021. Disponível em: <https://digital.agrishow.com.br/artigos/como-falta-de-governana-fundiria-impacta-desenvolvimento-agrcola/>. Acesso em: 3 jun. 2025.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). *Trajetória da agricultura brasileira*. Brasília, DF: Embrapa, 2018. Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao/trajetoria-da-agricultura-brasileira>. Acesso em: 3 jun. 2025.

ROCHA, Betty Nogueira; PERAFÁN, Mireya Eugenia Valencia. (Des)continuidades e o desmonte de políticas públicas e suas repercussões nos territórios. In: IX Encontro da Rede de Estudos Rurais. Brasília: Rede de Estudos Rurais, 2021. p. 9. Disponível em: [https://redesrurais.org.br/encontro/sinteses/gt\\_10\\_\(des\)continuidades\\_e\\_o\\_desmonte\\_de\\_](https://redesrurais.org.br/encontro/sinteses/gt_10_(des)continuidades_e_o_desmonte_de_)

politicas\_publicas\_e\_suas\_repercussoes\_nos\_territorios.pdf. Acesso em: 3 jun. 2025. [redesrurais.org.br](https://redesrurais.org.br/)+[iredesrurais.org.br](https://redesrurais.org.br/)+1

**G1 – Campos Gerais e Sul.** *Agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil e melhora qualidade da comida servida em escolas de Castro; conheça.* G1, 12 jan. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/campos-gerais-sul/agro-riqueza-campos-gerais/noticia/2024/01/12/agricultura-familiar-produz-70percent-dos-alimentos-consumidos-no-brasil-e-melhora-qualidade-da-comida-servida-em-escolas-de-castro-conheca.ghtml>. Acesso em: 3 jun. 2025.

**BRANDALISE, Camila.** *Ataque ao MST teria sido motivado por disputa de terra com crime organizado.* UOL Notícias, 11 jan. 2025. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2025/01/11/ataque-ao-mst-teria-sido-motivado-por-disputa-de-terra-com-crime-organizado.htm>. Acesso em: 3 jun. 2025.

**BRITTO, Carlos.** *Empresa se manifesta após ocupação de fazenda pelo MST em Petrolina.* *Blog do Carlos Britto*, 6 abr. 2025. Disponível em: <https://www.carlosbritto.com/empresa-se-manifesta-apos-ocupacao-de-fazenda-pelo-mst-em-petrolina/>. Acesso em: 3 jun. 2025.

**INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA.** *Painel de Assentamentos. Dados sobre número de famílias assentadas por ano (2013–2022).* Brasília: Incra; atual. Disponível em: <https://painel.incra.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

**REPÓRTER BRASIL.** *Brasil tem pelo menos 145.100 famílias acampadas à espera de terra.* São Paulo: Repórter Brasil, 21 fev. 2025. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2025/02/brasil-tem-pelo-menos-145-100-familias-acampadas-a-espera-de-terra/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

---

2915

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU).** *Relatório identifica desafios na consolidação de assentamentos rurais no Brasil.* Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/09/cgu-presente-relatorio-identifica-desafios-na-consolidacao-de-assentamentos-rurais-no-brasil>. Acesso em: 10 jun. 2025.

**BRAGON, Ranier.** *Bolsonaro incrementa verba para ruralistas e reduz quase a zero a reforma agrária.* Folha de São Paulo, 7 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/09/bolsonaro-incrementa-verba-para-ruralistas-e-reduz-quase-a-zero-a-reforma-agraria.shtml>. Acesso em: 11 jun. 2025.

**OLIVEIRA, Cida de.** *MPF volta a questionar Incra sobre a paralisação da reforma agrária.* Brasil de Fato, 9 fev. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/09/mpf-volta-a-questionar-incra-sobre-a-paralisacao-da-reforma-agraria/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

**NOÉ, Heráclito Higor Bezerra Barros.** *A insegurança jurídica causada pelas invasões de terras produtivas e o direito de propriedade em destaque no julgamento da ADI 2213/DF.* Rota Jurídica, 7 jun. 2024. Disponível em: <https://www.rotajuridica.com.br/artigos/a-inseguranca-juridica-causada-pelas-invasoes-de-terras-produtivas-e-o-direito-de-propriedade-em-destaque-no-julgamento-da-adi-2213-df/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

**INCRA.** *Relatório da Ouvidoria Agrária Nacional – 2022*. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: <https://www.gov.br/incra>. Acesso em: 11 jun. 2025.

**REYDON, Bastiaan Philip;** et al. *Cadastro Territorial no Brasil – Governança de Terras*. São Paulo: Unicamp, 2018. Disponível em: <https://www.egf.org.br/cadastro-territorial>. Acesso em: 11 jun. 2025.

**SAFRA E CIFRAS.** Imóveis improdutivos podem ser desapropriados: saiba como evitar. 2022. Disponível em: [https://safrasecifras.com.br/regularizacao-fundiaria-5-pontos-para-estar-atento-em-2022/?utm\\_source=chatgpt.com](https://safrasecifras.com.br/regularizacao-fundiaria-5-pontos-para-estar-atento-em-2022/?utm_source=chatgpt.com). Acesso em: 11 jun. 2025.