

# Praia Vermelha



Estudos de Política e Teoria Social

# Praia Vermelha

ISSN 1414-9184  
eISSN 1984-669X

PERIÓDICO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

## DOSSIÊ

Expressões contemporâneas  
da questão agrária

**v.31 n.1**

Jan-Jun/2021

A Revista Praia Vermelha é uma publicação semestral do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro cujo objetivo é servir como espaço de diálogo entre centros de pesquisa em serviço social e áreas afins, colocando em debate, sobretudo, os temas relativos às políticas sociais, políticas públicas e serviço social.

Conheça nossas [políticas editoriais](#).



# Praia Vermelha

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

REITORA  
Denise Pires de Carvalho

PRÓ-REITORA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
Denise Maria Guimarães Freire

## ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

DIRETORA  
Miriam Krenzinger Azambuja

VICE-DIRETORA  
Elaine Martins Moreira

DIRETORA ADJUNTA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
Fátima da Silva Grave Ortiz

## REVISTA PRAIA VERMELHA

EDITORA-CHEFE  
Andrea Moraes Alves UFRJ

EDITORES ASSOCIADOS  
Cleusa dos Santos UFRJ  
Paula Ferreira Poncioni UFRJ  
Patrícia Silveira de Farias UFRJ

EDITORES AD HOC V.31 N.1  
Maristela Dal Moro UFRJ  
Elaine Martins Moreira UFRJ  
Leile Teixeira UFRJ

EDITOR TÉCNICO  
Fábio Marinho

REVISÃO  
Andréa Garcia Tippi  
Silvina Galizia (espanhol)

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO  
Fábio Marinho

CONSELHO EDITORIAL  
Angela Santana do Amaral UFPE  
Antônio Carlos Mazzeo USP  
Arthur Trindade Maranhão Costa UNB  
Christina Vital da Cunha UFF  
Clarice Ehlers Peixoto UERJ  
Elenise Faria Scherer UFAM  
Ivanete Boschetti UFRJ  
Jean François Yves Deluchey UFPA  
Leonilde Servolo de Medeiros UFRRJ  
Marcos César Alvarez USP  
Maria Cristina Soares Paniago UFAL  
Maria Helena Rauta Ramos UFRJ  
Maria das Dores Campos Machado UFRJ  
Maria de Fátima Cabral Gomes UFRJ  
Myriam Moraes Lins de Barros UFRJ  
Ranieri Carli de Oliveira UFF  
Rodrigo Castelo Branco Santos UNIRIO  
Rodrigo Guiringuelli de Azevedo PUCRS  
Salviana de Maria Pastor Santos Sousa UFMA  
Suely Ferreira Deslandes FIOCRUZ



Despejo das famílias do Acampamento Quilombo Campo Grande, em Campo do Meio (MG), agosto de 2020. Foto: MST/MG.

Publicação indexada em:  
[IBICT](#)  
[Base Minerva UFRJ](#)  
[Portal de Revistas da UFRJ](#)

Escola de Serviço Social - UFRJ  
Av. Pasteur, 250/fundos  
CEP 22.290-240  
Rio de Janeiro - RJ

[praiavermelha.ess.ufrj.br](http://praiavermelha.ess.ufrj.br)

[@revistapraiavermelha](https://www.instagram.com/revistapraiavermelha)


(55) (21) 3938-5386


Praia Vermelha: estudos de política e teoria social /Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Vol.1, n.1 (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós-Graduação, 1997-

Semestral  
ISSN 1414-9184  
eISSN 1984-669X

1.Serviço Social-Periódicos. 2.Teoria Social-Periódicos. 3. Política- Periódicos I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

CDD 360.5  
CDU 36 (05)

 Para uma melhor experiência de leitura, recomendamos o acesso por computador com visualização em tela cheia (CTRL+L).

 Navegue pelo texto utilizando os ícones na lateral esquerda das páginas ou as setas em seu teclado.

# Sumário

	<b>Apresentação</b>	<b>5</b>	
	<i>Maristela Dal Moro, Elaine Moreira &amp; Leile Teixeira</i>		
<b>ARTIGOS DOSSIÊ</b>	<b>Ecologização do capital agrário: novas fronteiras para a expansão capitalista</b>	<b>14</b>	
	<i>Julio Cesar Pereira Monerat</i>		
	<b>“Questão Social”, Questão Agrária e Dependência em debate</b>	<b>39</b>	
	<i>Cristiane Francelina Dias &amp; Vanderlei Martini</i>		
	<b>Tendências contemporâneas da dinâmica capitalista na “zona da cana” nordestina</b>	<b>65</b>	
	<i>Lucas Bezerra</i>		
	<b>Expropriação da terra na Amazônia: participação do Estado e desigualdade socioeconômica</b>	<b>83</b>	
	<i>Mônica de Melo Medeiros &amp; Joana Valente Santana</i>		
	<b>A (contra) reforma agrária no Rio de Janeiro: a atuação do Judiciário fluminense</b>	<b>109</b>	 Você está aqui.
	<i>Jessica Soares Borges et alia</i>		
	<b>Políticas públicas de colonización agraria en Uruguay (1923-2020)</b>	<b>134</b>	
	<i>Agustin Juncal Perez</i>		
	<b>Experiências de comercialização de cestas da agricultura familiar no Rio de Janeiro: uma proposta de tipologia</b>	<b>158</b>	
	<i>Layssa Ramos Maia de Almeida et alia</i>		
	<b>Projeto “Cestas Verdes”: uma experiência concreta de Segurança Alimentar e Nutricional</b>	<b>184</b>	
	<i>Raquel Santos Sant’Ana, Gabriel Okubo Awazu Palma &amp; Julia Gusmini</i>		
<b>ENTREVISTA</b>	<b>Eronildes de Souza Fermin</b>	<b>208</b>	
	<i>por Maristela Dal Moro, Elaine Martins Moreira &amp; Leile Teixeira</i>		



# Praia Vermelha

PERIÓDICO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

## A (contra) reforma agrária no Rio de Janeiro: a atuação do Judiciário fluminense

**Reforma Agrária**  
**Poder Judiciário**  
**Movimentos Sociais**  
**Assentamentos Rurais**

O presente artigo investiga a atuação do Judiciário na contrarreforma agrária no Estado do Rio de Janeiro, a partir da análise das ações de desapropriação envolvendo assentamentos rurais criados após 1988. São usadas metodologias quantitativas e qualitativas, bem como o estudo de caso de dois assentamentos: o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Osvaldo Oliveira e o Assentamento Irmã Dorothy. Percebemos que um olhar patrimonialista e proprietário dos magistrados ao julgar as referidas ações, predominando uma interpretação das leis e da Constituição Federal restritiva aos avanços na política de Reforma Agrária.

The agrarian (counter) reform in the State of Rio de Janeiro: the role of the fluminense Judiciary

This article investigates the role of the Judiciary in the (counter) agrarian reform in the State of Rio de Janeiro, considering the analysis of expropriation lawsuits involving agrarian reform settlements created after 1988. Quantitative and qualitative methodologies are used, such as the case study of the Osvaldo Oliveira Sustainable Development Project (PDS) and the Irmã Dorothy Settlement. We perceive a patrimonialist and proprietary view of the magistrates concerning judging the aforementioned actions, predominating an interpretation of the laws and the Federal Constitution restricting the advances in the Agrarian Reform policy.

**Agrarian Reform**  
**Judiciary**  
**Social Movements**  
**Agrarian Reform Settlements**





## Introdução<sup>1</sup>

No Estado do Rio de Janeiro, assim como em outros estados brasileiros, a dimensão rural do território foi marcada por um significativo processo histórico de apropriação da terra, que manteve a concentração fundiária e excluiu parcela considerável da população de seu acesso (ALENTEJANO, 2003). O citado processo de concentração fundiária e conseqüente êxodo rural foi agravado no período da ditadura empresarial-militar com a “modernização conservadora” na agricultura, que não efetivou a política de reforma agrária prevista no Estatuto da Terra de 1964. Nesse sentido, apesar de ter sido promovido um processo de invisibilização de marcos legais e políticas públicas voltadas para a zona rural, principalmente em razão da urbanização do estado, é certo dizer que não houve um esgotamento da demanda por terras na agenda política.

Com a redemocratização do Brasil, os conflitos invisibilizados no campo durante o período ditatorial<sup>2</sup>, eclodiram nas terras fluminenses. Os movimentos sociais do campo, tais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG), ganharam destaque na cena política, reivindicando a criação de mecanismos que alterassem a lógica da questão agrária.

Nesse período, no cenário nacional, como aponta Quintans (2011), foi elaborada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que foi a síntese de um processo de cristalização das reivindicações tanto dos grandes proprietários rurais quanto dos movimentos em defesa da Reforma Agrária. Foi estabelecido no artigo 184 da CRFB/1988, o papel da União Federal em desapropriar as propriedades rurais que descumprissem a função social. O artigo 186 trouxe os requisitos da função social da propriedade rural, que foram definidos na Lei 8.629/93. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia instituída anteriormente através do Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, foi abarcado pelos novos textos normativos, como sendo a entidade responsável por viabilizar a oportunidade de acesso à propriedade de terra, para reduzir a concentração de terras e as desigualdades sociais no Brasil.





Importante destacar que o texto constitucional designou competências ao Executivo, mas também ao Judiciário. O art. 184 estabeleceu que após o processo administrativo de desapropriação que classificasse o imóvel como grande propriedade que descumprisse a função social, com a edição do decreto de desapropriação pela Presidência da República, a União teria até dois anos para propor a ação judicial de desapropriação. Os procedimentos dessa ação judicial foram estabelecidos pela Lei Complementar 76/1993.

Dessa forma, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, “um novo elemento entra como essencial para a compreensão dos desdobramentos políticos da questão agrária brasileira: o papel do Judiciário, com seu poder de determinar despejos, arbitrar valores de desapropriações, etc”. (MEDEIROS, 2002, p.39).

O objetivo deste artigo é apresentar alguns apontamentos sobre a atuação do Judiciário nas ações de desapropriações ajuizadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no Estado do Rio de Janeiro. Trata-se da sistematização dos dados obtidos pela pesquisa desenvolvida pelos autores do presente artigo, denominada “Mapeando a Reforma Agrária no Rio de Janeiro: uma análise sobre a atuação do Judiciário e do INCRA” desenvolvida no âmbito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Para tanto, foi feita uma pesquisa quantitativa analisando as ações de desapropriação relativas aos assentamentos criados no Rio de Janeiro após 1988. Também foi feita uma análise qualitativa em ações judiciais envolvendo a criação de dois dos últimos assentamentos criados no estado do Rio de Janeiro, o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Osvaldo Oliveira e o Assentamento Irmã Dorothy.

Foram utilizadas metodologias quantitativas e qualitativas integradamente, pois se compreende que a utilização das duas perspectivas permitirá maior abrangência na descrição, explicação e compreensão do universo a ser pesquisado, como aponta Goldenberg (2002). A variedade de métodos e instrumentos de pesquisa nos permitirá ter uma ideia mais ampla e inteligível da complexidade do problema (GOLDENBERG, 2002).





### Panorama dos assentamentos rurais em terras fluminenses

Segundo dados do INCRA, em terras fluminenses existem 80 assentamentos rurais. Dentre eles: 09 foram criados entre 1930 e 1981 como Projetos Integrados de Colonização (PIC), 14 foram criados por políticas estaduais e regularizados entre 1997 e 2010, 01 Projeto de Assentamento de Cooperação (PAC) entre o INCRA e o Instituto de Terras e Habitação do estado do Rio de Janeiro (ITERJ) regularizado em 2010, 01 Projeto de Assentamento Municipal (PAM) regularizado em 2009, 01 Projeto de Assentamento Casulo (PCA), 50 Projetos de Assentamento (PA), 1 RESEX e 2 Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) criados pelo INCRA, estes últimos criados entre 1982 e 2015 (INCRA, 2019).

Ao fazer o balanço da Reforma Agrária implementada no estado, tendo como referência a distribuição espacial, verifica-se que, das seis mesorregiões do território, os assentamentos se concentram na região Norte Fluminense, compreendendo os municípios de Conceição de Macabu, Cardoso Moreira, São Francisco de Itabapoana, Campos dos Goytacazes, Macaé, Carapebus. São 15 assentamentos registrados pelo INCRA. A região conta com uma geografia propícia para a agricultura (o histórico da região se destaca com grandes plantações de cana-de-açúcar), sendo o município de Campos o que acumula o maior número de assentamentos rurais de todo o estado: 6 unidades no total. No sul do estado, na Região do Médio Paraíba, são 4 assentamentos distribuídos um em cada município do eixo Piraí, Quatis, Barra do Piraí e Valença.

Em seguida, com uma menor incidência de unidades da reforma agrária, observamos a presença de assentamentos na Região Metropolitana, situados nos municípios de Cachoeiras de Macacu e Seropédica; na Região das Baixadas litorâneas, em Casimiro de Abreu e Silva Jardim; na Região do Noroeste Fluminense, nos municípios de Bom Jesus de Itabapoana e Itaperuna; por fim, na Região da Costa Verde, contamos com o assentamento mais antigo do levantamento, situado na microrregião de Itaguaí, no município de Mangaratiba, o P.A. Batatal, criado em 20/10/1988.

As desapropriações realizadas e os assentamentos rurais criados ao longo desses 32 anos, desde a promulgação da Constituição de 1988, representam “a formação de algumas ilhas entre enormes latifúndios”, como pontuam Bergamasco e Norder (1996).







O quadro dos assentamentos rurais do Estado do Rio de Janeiro sinaliza que essa política de desapropriações para fins de reforma agrária implementada não alterou a estrutura agrária vigente.

Além disso, o desenvolvimento dos assentamentos rurais é atribuição do INCRA, que deve promover o devido processo administrativo referente à desapropriação, bem como viabilizar aos beneficiários da reforma agrária mecanismos capazes de auxiliá-los a produzir e a permanecer no campo. Entretanto, percebe-se uma ausência de financiamento adequado para o desenvolvimento da infraestrutura dos assentamentos.

Em pesquisa realizada com 15.113 famílias assentadas pelo INCRA em 39 municípios de nove estados da federação entre 2000 e 2001, foi identificado que 81% das famílias foram atendidas com crédito-fomento, 09 meses tinha sido o tempo médio de liberação dos créditos-fomento e alimentação, 28 meses foi o tempo de demora média na liberação do crédito-habitação, em 70% dos assentamentos as estradas não eram boas, apenas em 27% existia luz elétrica adequada, 46% tinham problemas com o fornecimento de água (LEITE *et. al.*, 2004). Os pesquisadores identificaram melhorias na qualidade de vida das famílias assentadas e a importância da Reforma Agrária, mas destacaram as insuficiências da política e a necessidade de mais investimento para o desenvolvimento dos assentamentos (LEITE *et. al.*, 2004).

Entretanto, nos últimos anos, ao invés do aumento de investimento, como apontava a pesquisa coordenada por Sérgio Leite (2004), vem ocorrendo o esvaziamento da política de Reforma Agrária com a redução brutal do orçamento para a pasta e o estímulo à emancipação dos assentamentos sem a infraestrutura adequada, o que contribui ainda mais com o processo de contrarreforma agrária.

No Rio de Janeiro, percebe-se que, além da ausência de políticas adequadas de desenvolvimento dos assentamentos rurais, nos últimos cinco anos não há registro de novos assentamentos rurais criados no estado. Como aponta Alentejano (s/d), o Poder Executivo tem promovido o esvaziamento da política de Reforma Agrária. O autor identifica um processo de contrarreforma agrária no país realizado pelos sucessivos governos federais (ALENTEJANO, s/d). Entre 1985 e 2011, Alentejano (s/d) aponta que do total de áreas desapropriadas, 11% foram no governo Sarney,



1% no governo Collor, 4% no governo Itamar, 53% nos governos FHC, 30% nos dois governos Lula e 1% no primeiro governo Dilma Rousseff. A tendência apontada pelo autor se mantém no segundo governo de Dilma.

De 2016 em diante, a gravidade dessa morosidade se aprofunda ainda mais após o impeachment de Dilma, quando os setores vinculados ao agronegócio passaram a ter demasiada influência na política agrária. Em 2017, no governo Temer, foi promulgada a Lei 13.465, fruto da Medida Provisória 759, que além de promover mudanças relativas à obtenção de terras e à forma de seleção de famílias a serem assentadas pelo INCRA, criou mecanismos para facilitar e estimular a emancipação dos assentamentos rurais com a titulação das famílias assentadas, desobrigando o INCRA com políticas de desenvolvimento dos assentamentos. No sentido de estimular a titulação dos assentados, durante o governo Temer foi criado o titulômetro, na tentativa de estimular as superintendências do INCRA a emitirem títulos aos beneficiários da Reforma Agrária. Essa medida aprofunda a contrarreforma agrária, com a tendência ao retorno dessas áreas ao mercado de terras, promovendo a reconcentração fundiária (ALENTEJANO, s/d, SAUER e LEITE, 2017 e FERNANDES et. al. 2020).

O cenário se agrava ainda mais com a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018. O atual governo federal criou a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários e nomeou Luiz Antônio Nabhan Garcia, ex-presidente da União Democrática Ruralista (UDR) para a pasta. O INCRA, vinculado à nova secretaria, tem sido desmantelado, com a redução do orçamento e a edição de atos normativos. Vários processos administrativos de desapropriação foram paralisados e a autarquia federal apenas tem promovido a titulação dos assentamentos da reforma agrária (FERNANDES et. al., 2020). A partir dessa lógica, o governo federal editou a portaria conjunta n. 01, em 02 de dezembro de 2020, que instituiu o programa “Titula Brasil” que sinaliza o aprofundamento ainda maior da contrarreforma agrária.

Em razão desse cenário, em 09 de dezembro de 2020, foi mobilizada uma coalizão entre entidades políticas e populares, tais como a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), a Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura

Familiar do Brasil (CONTRAF-BRASIL) e partidos políticos, para a propositura de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) junto ao Supremo Tribunal Federal. Na fundamentação fática, os requerentes da ADPF 769 apontam a paralisação de 413 processos de desapropriação e suspensão de vistorias em imóveis rurais como política de governo, bem como apontam a redução drástica do valor concedido à pasta, de R\$ 21,1 milhões, em 2019, para R\$ 2,1 milhões até outubro de 2020. Conforme já se manifestaram os movimentos do campo, como fruto da paralisação da reforma agrária, aos beneficiários da política pública resta a afirmação de insegurança jurídica, na espera, por tempo indeterminado, de processos que já se arrastam há tempos<sup>3</sup>.

Desse cenário de instabilidade, cumpre ainda ressaltar o ataque aos direitos fundamentais de trabalhadores rurais ocorrido em Minas Gerais, no contexto da pandemia de COVID-19, por ocasião do truculento despejo do Acampamento Quilombo Campo Grande, no dia 14 de agosto de 2020. Registre-se que, a despeito do debate legislativo que estava sendo travado acerca da suspensão de despejos durante a pandemia, o Poder Judiciário de Minas Gerais respaldou a ação policial que, utilizando bombas de efeito moral, removeu seis famílias que possuíam trajetória na região, ameaçou outras 250 famílias de despejo, e destruiu a Escola Popular Eduardo Galeano, referência na educação de jovens e adultos da localidade.

O referido ato de violência institucional foi objeto de denúncia à Comissão Internacional de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA), que, no dia 23 de novembro, notificou o Estado brasileiro exigindo que fossem apresentadas explicações e realizou, no dia 09 de dezembro de 2020, uma audiência com os integrantes do Movimento de Trabalhadores Sem-Terra (MST) e de entidades de direitos humanos, na qual foi debatida a paralisação da reforma agrária no Brasil, bem como foram analisadas informações levantadas sobre despejos forçados no campo.

Verifica-se que, ao longo da nova república, não foi implementada a política de Reforma Agrária no país e que, nos últimos anos, houve um aprofundamento do processo de contrarreforma agrária. Nos próximos tópicos são apresentados alguns dados que sinalizam para o papel do Judiciário nesse cenário.

## A atuação do Judiciário fluminense nas desapropriações para fins de Reforma Agrária

Para o estudo realizado no presente artigo, foi analisado um conjunto de ações de desapropriação para fins de reforma agrária ajuizadas no Estado do Rio de Janeiro após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir de um escopo maior de ações ajuizadas, foram filtradas as ações que resultaram na criação de assentamento rural, chegando-se a um conjunto de 24 processos<sup>4</sup>, organizados em planilha por critérios como a vara federal, data de distribuição da ação, nome da fazenda objeto da desapropriação, nome e data de criação do assentamento, se houve ocupação da terra por movimento social, data da imissão na posse, se transitou em julgado, etc. A seguir se prossegue com a análise quantitativa de algumas das informações levantadas a partir das ações e dos critérios utilizados.

Em quatro processos, o juízo perante o qual foi proposta a ação não teria jurisdição sobre o local do conflito, como foi o caso do PA Tipity, localizado em São Francisco de Itabapoana, mas com ação distribuída na 19ª Vara Federal do Rio de Janeiro. Tal conflito de competências também foi observado em pesquisa recente sobre reforma agrária e conflitos pela terra no Estado da Bahia, conflitos estes entre a vara agrária e as varas cíveis locais (CORTES, 2017), contexto que se diferencia da presente pesquisa pois o Rio de Janeiro não possui vara agrária.

No que se refere aos proprietários rurais dos imóveis desapropriados, ou seja, a qualificação dos réus, nas 24 ações de desapropriação propostas pelo INCRA e analisadas, 13 dos processos são contra pessoas físicas, como exposto no gráfico abaixo. Na maior parte desses, 8, o polo passivo é composto por um conjunto de pessoas físicas, e em apenas um processo o réu é uma única pessoa física. Em 4 dos 13 processos figura na parte ré o espólio de pessoas físicas. Por outro lado, apesar de representarem a menor parte dos processos (são 11 ações, de 24, em que pessoas jurídicas figuram como ré), ressalta-se que as propriedades em nome de pessoas jurídicas ocupam a maior parte da área de Projetos de Assentamento, e assentam quase 80% das famílias, demonstrando a maior concentração de terras em empresas e indústrias. São 11 processos em que o réu é pessoa jurídica (PJ), e somente 9 PJs diferentes, pois 3 dessas ações foram



propostas contra a mesma pessoa jurídica: a Usinas Carapebus S/A, proprietária de três fazendas em dois municípios diferentes que juntas somam 39.147.092 hectares - exemplo da concentração da propriedade nas mãos de uma indústria rural.

Em todo o Brasil, os movimentos sociais de luta pela terra cumprem papel essencial para que a política de reforma agrária seja cumprida. Diante da perpetuação histórica das estruturas de concentração fundiária em grandes propriedades e da exclusão do acesso à terra pelas maiorias sociais, as poucas brechas oferecidas pelo *status quo* fundiário precisam, na maioria das vezes, ser aproveitadas pelos movimentos sociais para pressionar por intervenção do INCRA e por decisões judiciais favoráveis ao previsto constitucionalmente.

Buainain (2008) e Leite *et al.* (2004) apontam que a maioria dos assentamentos criados no país tiveram origem em ocupações coletivas. No Estado do Rio de Janeiro não é diferente. Dos 24 Projetos de Assentamento analisados, em 21 verifica-se a presença de movimentos sociais de luta pela terra. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) está envolvido na criação de 14 assentamentos rurais, na forma de PA ou de Projeto de Desenvolvimento Sustentável, como no caso do PDS Osvaldo de Oliveira. Outros 8 assentamentos foram criados devido à atuação da Federação dos Trabalhadores na Agricultura, a FETAG. Um dos assentamentos analisados, o PA Cambucaes, foi fruto da atuação conjunta da FETAG e do MST. Em somente 3 não foi possível identificar a atuação de algum movimento social de luta pela terra - não por acaso, nos três Projetos de Assentamentos mais antigos, o PA Batatal, o PA Tipity e o PA Casas Altas, que datam respectivamente de 1988, 1989 e 1991.

Os dados apontam que a intervenção estatal sobre a estrutura fundiária no estado do Rio de Janeiro é pautada pela pressão dos movimentos sociais. Percebe-se que a atuação dos movimentos sociais de luta pela terra, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG) no Rio de Janeiro, foi fundamental para impulsionar a intervenção estatal nas ações de desapropriação de terra com a finalidade de cumprimento da função social prevista constitucionalmente. Entretanto, como apontam as pesquisas, o Judiciário fluminense, assim como em outras regiões do país





majoritariamente com sua ideologia proprietária, criminaliza essas ocupações coletivas, não entendendo como legítimas as ações dos movimentos sociais e como formas de pressão para a realização da política de Reforma Agrária (QUINTANS, 2005, FREITAS, 2005, CORTES, 2017).

Essa ideologia proprietária também é verificada nas ações de desapropriação para fins de Reforma Agrária no Judiciário fluminense, nas quais se percebe a demora na imissão de posse do INCRA no imóvel desapropriado. Verifica-se que, apesar de a Lei Complementar 76/1993 estabelecer a imissão imediata dentro do prazo de 48 horas, o lapso temporal observado no conjunto de 24 processos analisados é maior do que o previsto em lei. Ao analisar o tempo entre as datas da distribuição da ação e a criação do Projeto de Assentamento (PA), observou-se um período médio de 585 dias (cerca de 1 ano e 7 meses) de demora para a criação do assentamento após a judicialização. Tal morosidade, somada a demora do INCRA na edição das portarias de criação de assentamentos, tem postergado em muito o assentamento das famílias sem-terra como se verifica no gráfico abaixo.

A lentidão por parte do sistema de justiça em garantir a previsão legal de imissão de posse em 48 horas possui um caráter ainda mais complexo quando se analisa a trajetória de criação dos assentamentos Irmã Dorothy e do PDS Osvaldo Oliveira. A lentidão impõe uma vulnerabilidade maior para as famílias, na medida em que o INCRA por elas não se responsabiliza por entendê-las como “irregulares”, e com isso não lhes assegura nenhuma política pública, visto se tratar de famílias de ocupantes e não de beneficiários da reforma agrária.

Tal cenário se agrava diante da alteração proposta pela Lei 13.465/17 que modifica as condições de seleção das futuras famílias beneficiárias, como o caso do PA Dorothy, estabelecendo a seleção por edital municipal, cujos critérios de pontuação apontam para o fato de que muitas famílias que estão nesses projetos há uma década poderão não ser selecionadas.

Tal lentidão acaba por gerar um cenário de adensamento dos conflitos internos diante de interesses econômicos e políticos sobre os territórios da reforma agrária.

É importante destacar que, apesar da morosidade do Poder Judiciário e do INCRA para a constituição de um assentamento,





os dez processos mais rápidos, que demoraram menos de um ano, possuem organização de movimentos sociais (MST e FETAG). Os três casos de maior lapso temporal são: PA São João Batista (FETAG) que tramita na 1ª Vara Federal de Macaé (quase 4 anos), PA Josué de Castro (MST) que tramita na 2ª Vara Federal de Campos de Goytacazes (quase 6 anos) e PA Irmã Dorothy (MST) que tramita na 1ª Vara Federal de Resende (mais de 7 anos).

Outro aspecto que merece reflexão nos dados obtidos com a análise quantitativa dos processos de desapropriação diz respeito ao trânsito em julgado das ações, ou seja, ao momento do término da ação sem possibilidade de propositura de novos recursos pelas partes. Até o final de 2019, apenas 4 dos 24 processos já possuem trânsito em julgado: PA Antonio de Farias (MST) em Campos dos Goytacazes, PA Viscondi (FETAG) em Casimiro de Abreu, PA Prefeito Celso Daniel (FETAG) em Macaé e PA Josué de Castro (MST) em Campos dos Goytacazes. Evidencia-se a morosidade do Judiciário em dar prosseguimento aos processos de reforma agrária, fruto do olhar proprietário e patrimonialista que esse tradicionalmente assume (QUINTANS, 2005 e CORTES, 2017).

O resultado desse temor e receio em seguir em frente com um processo visto como “traumático” para quem perde sua propriedade - referido por Cortes(2017) até como *in dubio* proprietário - é que ações envolvendo desapropriação para fins de reforma agrária tramitam no Judiciário por décadas. Das 20 ações analisadas que ainda não transitaram em julgado, a mais recente foi distribuída em 2012, do PDS Osvaldo de Oliveira, e todas as demais são anteriores a 2010, estendendo-se até por mais de trinta anos, como nos casos do PA Tipity e PA Batatal.

Importante destacar que a demora para o trânsito em julgado da ação, quando não cabe mais nenhum recurso, faz com que as indenizações aos proprietários se tornem altíssimas, pois ocorre incidência de juros compensatórios, que tem o objetivo de compensar o proprietário do bem pelas perdas financeiras no tempo em que ficou sem o uso do imóvel. Esses juros têm sido atribuídos pelos juízes quando ocorre diferença entre o valor definido pelo INCRA pelo imóvel e o valor estabelecido ao final no processo de desapropriação. Como aponta Quintans et al. (2019), ao se levar em conta a morosidade dos processos



de desapropriação no Brasil, associada à incidência desses juros, verifica-se que os proprietários acabam lucrando com a morosidade dos processos de desapropriação.

### **Caminhando e cantando, seguindo ... a ... desapropriação: análise do processo de criação do Assentamento Irmã Dorothy**

A experiência do Assentamento Irmã Dorothy informa dimensões da luta pela terra e da situação da política de reforma agrária que indicam os desafios e entraves da efetivação da política pública, as conquistas do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra e o comportamento do poder público em diversos âmbitos. A trajetória até a imissão na posse do INCRA e a almejada efetiva consolidação do assentamento rural com as famílias beneficiadas é longa, como observou-se na análise quantitativa da situação da Reforma Agrária no Rio de Janeiro, e neste caso não é diferente.

Na fase administrativa que, em se tratando de desapropriação para fins de reforma agrária, antecede a fase judicial, a Superintendência Regional do INCRA no Estado do Rio de Janeiro selecionou, a partir da pressão do MST, o imóvel conhecido como Fazenda da Pedra - uma das últimas fazendas do ciclo do café, fato que ilustra, por si só, as dinâmicas da concentração fundiária brasileira -, com o objetivo de obter terras para a execução da reforma agrária no ano de 2004. A avaliação do imóvel ao final do processo administrativo foi considerá-lo como latifúndio improdutivo em razão do baixo desempenho em exploração econômica: o Grau de Utilização da Terra (GUT) alcançou o equivalente a 0,10% e o Grau de Exploração Econômica, 85%. Fato importante a ser mencionado é que, apesar de a análise administrativa apontar irregularidades trabalhistas, que à luz do art. 186, III da CRFB/88 também violariam a função social da propriedade, apenas o baixo desempenho na exploração econômica<sup>5</sup> foi considerado fator desencadeador da desapropriação do imóvel.

Após laudo de vistoria do INCRA, os proprietários da Fazenda da Pedra tentaram impugnar a decisão administrativa, mas não obtiveram sucesso. Nesse contexto, recorreram à Justiça Federal, ajuizando ação declaratória de nulidade do processo administrativo a fim de suspender liminarmente o trâmite perante o INCRA e declarar a impossibilidade de desapropriação da propriedade. Em primeiro momento, a liminar não foi



deferida. Entretanto, após os proprietários noticiarem ao juízo que o MST teria “invadido” a terra no ano de 2005, o magistrado prontamente entendeu que o processo administrativo deveria ser suspenso por dois anos, contados da data do despacho (16 de novembro de 2005). A interpretação jurisdicional no caso concreto compreendeu que a suposta “invasão” teria violado o artigo 2º, §6º da Lei nº 8.629/1993, incluído no governo de Fernando Henrique Cardoso pela MP nº 2.183-59/2001.

A decisão do magistrado à ocasião contraria até mesmo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que considera o dispositivo inaplicável quando a ocupação é empreendida após vistoria do INCRA. O episódio ilustra uma interface do que vem sendo compreendido como “contrarreforma agrária” e suscita muitas análises. No que tange a atuação do poder público, nesse caso, pode ser observado que

[...] se de um lado, temos o poder executivo, com a proteção do legislativo, editando um texto legal que obstaculiza uma política pública de desconcentração fundiária por desprezar as ocupações como um processo de luta dos excluídos que possuem o direito de reclamar a terra e a execução da reforma agrária, por outro temos o judiciário atuando com a literalidade do texto no intuito de estagnar o andamento da desapropriação, sem ponderar, ao menos, o entendimento dos Tribunais Superiores acerca da matéria (MOURÃO, 2020, p. 57).

Especificamente em relação à atuação do magistrado, atuação singular mas que reitera um comportamento geral, é notável a eficiência na decisão pela paralisação de um processo administrativo que já havia deliberado sobre a improdutividade do latifúndio (MOURÃO, 2020). Importa ressaltar a responsabilidade do INCRA, órgão do Poder Executivo, para tratar de questões concernentes à democratização do acesso à terra. A autarquia possui legitimidade e *expertise* necessárias para atuar nesses casos e ainda assim há casos em que o Judiciário questiona deliberações do órgão, com visão de desconfiança e presunção de imparcialidade (TAVARES et al, 2019 *apud* MOURÃO, 2020).

Após a decisão do juiz de primeiro grau, o INCRA interpôs recurso de agravo de instrumento buscando contornar a situação e a 5ª Turma Especializada do TRF da 2ª Região revogou a decisão liminar, refletindo o mencionado entendimento do STF.



Inconformados, os proprietários da Fazenda da Pedra ainda recorreram ao Superior Tribunal de Justiça, mas a decisão pela revogação da liminar foi mantida.

Em consonância com a observada morosidade do andamento de processos e procedimentos no contexto das políticas de reforma agrária brasileira, a sentença favorável ao INCRA, no sentido da desapropriação, só veio a ser proferida nove anos após o ajuizamento da ação.

Além da ação declaratória de nulidade do processo administrativo, os proprietários também propuseram ação possessória com pedido liminar de reintegração de posse em face dos “invasores”, categorizados de forma genérica, no âmbito da justiça estadual<sup>6</sup>, perante a Vara única da Comarca Porto Real/ Quatis. O pedido liminar foi rapidamente acolhido.

O INCRA, o Instituto de Terras e Habitação do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ) e a Ouvidoria Agrária Nacional se manifestaram nos autos em favor dos ocupantes, argumentando que eles seriam beneficiários da reforma agrária e que o imóvel já havia sido desapropriado em processo administrativo do INCRA. Além disso, solicitaram prazo para saída das famílias. No mesmo contexto, advogadas populares que atuavam na assessoria ao MST interpuseram agravo de instrumento em nome de uma das ocupantes com o objetivo de impugnar a decisão liminar.

A princípio o desembargador suspendeu os efeitos da liminar e decidiu pela manutenção da ocupação do imóvel, limitando a circulação e utilização da propriedade à parte ocupada. Entretanto, ao fim, o tribunal negou seguimento ao agravo de instrumento. Posteriormente, em razão da manifestação do INCRA no processo, a ação foi declinada para Justiça Federal e a reintegração de posse não foi concedida.

No caso do Irmã Dorothy, o decreto expropriatório do Presidente da República foi assinado em 2006, a ação de desapropriação só foi ajuizada em 2008 e o prazo para imissão na posse, em congruência com os demais casos do Rio de Janeiro, não foi respeitado e só ocorreu mais de seis anos e meio após a propositura da ação.

A imissão na posse permite a construção oficial do assentamento e os investimentos necessários para a reforma agrária.





A morosidade impede a segurança na posse das famílias beneficiadas, bem como obstaculiza a concretização de outras políticas que viabilizem a sustentabilidade econômica e social dos assentados. No caso do Irmã Dorothy, ainda assim, o processo judicial de desapropriação segue em curso.

No ano de 2017, foi sancionada a Lei nº 13.465, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Tal lei alterou o procedimento de seleção de famílias beneficiárias de projetos de assentamento da reforma agrária. Agora, a forma de seleção é por meio de um edital público, de convocação pela internet. Tal lei tolhe o direito dos assentados na Fazenda da Pedra, levando em consideração que há famílias assentadas há mais de 9 (nove) anos, vivendo, produzindo e comercializando seus produtos na região. Assim sendo, qualquer pessoa que more em Quatis, mesmo não tendo relação com o assentamento, mas apenas interesse em um lote de terras, poderá tanto concorrer, quanto reclamar, através do edital, um lote de terras (MOURÃO, 2020).

As mudanças trazidas pela Lei 13.465/17 não se restringem ao processo de seleção dos beneficiários do projeto, mas à consolidação em si. Compreende-se por assentamento consolidado, conforme aponta (MOURÃO 2020), aquele em que são auferidos recursos substanciais à vida humana, bem como o acesso a serviços básicos como água, saneamento, energia elétrica, saúde, educação, etc. A já mencionada Lei nº 13.465/2017 estabeleceu o período de 15 anos para a consolidação de assentamentos, possibilitando assim prescindir o poder público da responsabilidade de assegurar estrutura aos assentados. Tal período se configura na contagem regressiva de quinze anos, levando em consideração o momento da concretização do projeto de assentamento. Considerando que o Projeto de Assentamento Irmã Dorothy foi criado em 2015, o prazo para sua consolidação e, portanto, para o provimento pelo poder público de recursos e serviços básicos às famílias assentadas, encerra-se apenas em 2030.

Agregue-se que ainda não houve, no Irmã Dorothy, a apuração dos beneficiários, muito menos a celebração do contrato de concessão de uso (CCU), processo que deve ser empreendido pela autarquia. Também não houve política de cessão de crédito para que as famílias beneficiárias acessem a matéria prima necessária para a produção dos alimentos.



Entende-se que a morosidade judicial e o desfinanciamento da política pública de reforma agrária projetam um futuro de aprofundamento da contrarreforma agrária, impactando ainda mais as famílias do assentamento Irmã Dorothy. Quadro ainda mais aprofundado pela Lei nº 13.465/2017, que estabeleceu novos critérios para a seleção de famílias beneficiárias da Reforma Agrária e passou a facilitar e estimular a titulação definitiva dos assentados, por meio de títulos de propriedades. Conforme afirma (CUNHA 2017), a ideologia da concentração de terras se vale da escassez e do sucateamento dos assentamentos, ainda vigorados no cenário sociopolítico brasileiro.

### **Um passo para frente, muitos para trás? Os retrocessos judiciais do PDS Osvaldo de Oliveira**

Outro caso que trazemos para análise qualitativa da dinâmica da questão agrária fluminense é o que envolve a criação do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Osvaldo de Oliveira. O PDS Osvaldo Oliveira é uma modalidade ambientalmente diferenciada de projeto de assentamento, criado em 02 de abril de 2014, com a desapropriação da Fazenda Bom Jardim pelo INCRA. A Fazenda ocupa uma área de 1,5 mil hectares, e está localizada no município de Macaé, na região norte do Rio de Janeiro. O imóvel que corresponde à área da Fazenda foi considerado improdutivo pelo INCRA em 2006, em razão de não cumprir com sua função social e por descumprir normas ambientais.

A Fazenda Bom Jardim foi ocupada pelo MST no mês de agosto de 2010, como forma de pressionar o INCRA à efetivação do projeto de assentamento naquelas terras que já haviam sido consideradas improdutivas. Foi esta ocupação que deu origem ao PDS Osvaldo de Oliveira. Logo após a ocupação, a empresa proprietária ajuizou ação de reintegração de posse com pedido liminar, argumentando que a manutenção das 40 famílias na posse da Fazenda poderia gerar danos imensuráveis e que ela, empresa, tinha mais condições de explorar economicamente aquelas terras. A ação foi proposta perante a justiça estadual, porém o INCRA manifestou interesse no processo, acarretando no deslocamento de competência para a justiça federal. Ressalte-se que o INCRA já havia produzido laudo de vistoria em que constatou e declarou o imóvel como grande



propriedade improdutiva, passível, portanto, de ação judicial de desapropriação para fins de reforma agrária.

Em 1º de setembro de 2010, foi publicado Decreto Presidencial declarando interesse social para fins de reforma agrária do imóvel da Fazenda Bom Jardim, permitindo a continuidade do processo de criação do assentamento.

Entretanto, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública (ACP) em seguida, requerendo a suspensão imediata de todos os atos destinados a ultimar a desapropriação da Fazenda Bom Jardim e consolidação do projeto de assentamento, até que o INCRA apresentasse o plano de assentamento que incorporasse a questão ambiental. Não se tratava de impedir a reforma agrária, bem como a desapropriação em si mesma, apenas um acautelamento.

Em final de setembro de 2020, também a empresa proprietária da Fazenda, buscando impedir a desapropriação judicial do imóvel, ajuizou ação declaratória de nulidade em face do INCRA e União, requerendo fosse a fazenda declarada produtiva e, por conseguinte, nulo o procedimento administrativo do INCRA destinado à sua desapropriação. A parte proprietária argumentou que seu imóvel não se encaixaria na classificação de grande propriedade por conter uma área de preservação permanente. A ação declaratória foi distribuída por dependência à ação possessória ao juízo federal.

Em 2012, o INCRA ajuizou a ação de desapropriação do imóvel na qual fora apresentado laudo pericial, cuja elaboração foi determinada pelo Juízo a fim de apurar o valor do imóvel para fins de pagamento da indenização devida pela desapropriação, bem como aferir se, de fato, tratava-se de propriedade improdutiva. Em 27 de fevereiro de 2014, o juízo proferiu decisão de imissão de posse provisória, após a sentença na ação civil pública<sup>7</sup>. Posteriormente, um pré-projeto foi entregue ao MPF, que acordou com as famílias pela permanência limitada a uma pequena porção da propriedade. Assim, em 02 de abril de 2014, foi viabilizada a criação do assentamento rural na modalidade ambientalmente diferenciada, o projeto de desenvolvimento sustentável (PDS).

Com isso, ocorreu a perda superveniente do objeto da ação de reintegração de posse, tendo em vista que a discussão de posse



não teria mais o condão de promover sua reintegração, mas somente as demais ações ajuizadas vistas à anulação do Decreto. Também o pedido da ação declaratória foi julgado improcedente, e a parte proprietária interpôs recurso de apelação.

Entretanto, 21 meses após a ocupação das famílias nas terras, em virtude do acordo firmado com o MPF, dando-lhes função social, a partir da moradia e da produção de forma agroecológica, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região<sup>8</sup>, entendeu pela impossibilidade de criação do assentamento rural e determinou a reintegração de posse das famílias, inclusive com força policial.

No processo decisório do TRF2, o Desembargador Relator ignorou todas as provas trazidas aos autos pelas famílias, como o laudo produzido por uma equipe transdisciplinar formado por especialistas em diversos campos de conhecimento da Universidade Federal Fluminense, bem como da Universidade Federal do Rio de Janeiro, para a apresentação da viabilidade e discussão do papel desempenhado pelas famílias na recuperação ambiental.

O PDS Osvaldo de Oliveira contou com apoio de consumidores dos produtos orgânicos que realizaram um abaixo-assinado diante do reconhecimento das vantagens à saúde e à qualidade de vida de produtos orgânicos.

Em outras palavras, a inserção do assentamento no mercado econômico da região se mostrou uma experiência pioneira no Rio de Janeiro, sendo o primeiro assentamento agroecológico do estado do Rio de Janeiro, ressaltando a possibilidade de estabelecimento de um acesso democratizado à terra, produtividade econômica e preservação ambiental, a despeito do discurso que justifica a degradação dos recursos naturais a partir da justificativa de desenvolvimento econômico e produção em massa, demonstrando, portanto, a importância dos assentamentos enquanto modelos sustentáveis de produção e para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável.

Nesse sentido, o Assentamento Osvaldo Oliveira tem sua relevância não somente para as famílias assentadas, como na luta pelo acesso à terra e da agroecologia para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, em consonância com a ideia de institucionalização da Segurança Alimentar e

Nutricional (SAN) enquanto um direito universal a ser garantido pelo Estado, definido pela Lei Orgânica (Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006):

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, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (LOSAN – Art. 3º).

Logo, o acesso à terra às populações rurais garante não apenas um importante meio de subsistência e de acesso à terra a essas famílias assentadas, como também amplia a disponibilidade de alimentos para a população brasileira, sendo, portanto, relevantes os papéis desempenhados pela agricultura familiar, notadamente no enfrentamento das desigualdades sociais, econômicas e ambientais, marcas históricas na população brasileira.

De modo contrário, é de ressaltar que os próprios laudos técnicos presentes nos autos demonstram a recuperação dos prejuízos ambientais observados no imóvel, o que por si já evidencia que as famílias assentadas já demonstravam melhores condições para preservação do meio ambiente local, ao contrário do que fora alegado pelo antigo proprietário quando do ingresso da ação de reintegração de posse.

Inclusive, conforme apresentado no pedido de ingresso como assistente processual do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, nos autos da Ação Civil Pública (processo n.º 0000773-11.2012.4.02.5116), as famílias do assentamento Osvaldo de Oliveira realizam um controle ambiental sobre a área em que residem, desmontando inclusive as armadilhas de caçadores clandestinos que contam com a leniência dos proprietários individuais e seus servidores para caçar nas áreas de preservação.

A despeito de todos os laudos apresentados pelo INCRA e pelos assistentes processuais a fim de comprovar a viabilidade da desapropriação da Fazenda Bom Jardim, em janeiro de 2020, a Turma Especial III do TRF2, ao julgar apelação cível na ACP, com voto do desembargador relator Marcelo Pereira da Silva, deu provimento à remessa necessária para, reformando a sentença, julgar procedente o pedido na ACP e determinar a adoção de

medidas *extra petita*, condenando o INCRA a se abster de adotar quaisquer medidas destinadas a promover a desapropriação da Fazenda Bom Jardim, nos seguintes termos:

Por tudo, tendo em conta que o INCRA não logrou comprovar a viabilidade da desapropriação da Fazenda Bom Jardim, o que envolveria a realização de estudos e a criteriosa seleção das famílias beneficiadas, o caso é de acolhimento do pleito ministerial para condenar o INCRA a se abster de prosseguir na realização de atos dirigidos a desapropriar aquele local (ACP nº 0000773-11.2012.4.02.5116).

Desta forma, o INCRA opôs embargos de declaração em face do acórdão que reviu ordem do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) pelo despejo das famílias em 90 dias – usando força policial, se necessário –, apuração de eventuais irregularidades e retorno da empresa pecuarista expropriada da Fazenda Bom Jardim, tendo o MPF se manifestado acerca do recurso, contrariamente à decisão quanto à ordem para a remoção imediata, no sentido de que a decisão extrapolou o pleito da ação civil pública do MPF para interromper atos administrativos de desapropriação, afirmando que a determinação de desconstituição dos assentamentos e imediata remoção das famílias que se encontravam no local transcendia o pedido inaugural. Nos embargos de declaração, a manifestação da 8ª Turma seguiu na linha anterior, tendo o voto do desembargador relator e o acórdão mantido integralmente.

Foram ignorados os pedidos para que o julgamento dos embargos fosse adiado, de modo a privilegiar a participação dos assentados que, em tempos de pandemia e em isolamento social na área rural de Macaé, não têm acesso à internet e não puderam assistir ao julgamento. Foi ignorado, ainda, o pedido para que o Tribunal estipulasse um prazo para o cumprimento da imissão na posse, prolatando-o para após o fim da pandemia, de modo a reduzir os danos e a situação de vulnerabilidade das 63 famílias assentadas.

Em recente decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), no dia 01 de dezembro de 2020, o ministro Humberto Martins suspendeu a liminar que exigia a desocupação das 63 famílias assentadas. Segue em sede de recurso a análise do direito envolvido nas últimas decisões proferidas pelo Tribunal



TRF2 e, assim, o destino do assentamento PDS Osvaldo de Oliveira e das 63 famílias segue incerto, mas a organização dos assentados e sua produção agroecológica continuam.

### Considerações finais

O presente artigo analisou a atuação do Judiciário na contrarreforma agrária no Estado do Rio de Janeiro, em especial com base nas ações de desapropriação envolvendo assentamentos rurais criados no pós-1988.

Inicialmente, o panorama dos assentamentos rurais no território fluminense indica que a política de desapropriações para fins de reforma agrária não promoveu alterações na estrutura agrária vigente. O esvaziamento da política de Reforma Agrária, em especial a partir dos anos 2000, denominado por pesquisadores como processo de contrarreforma agrária (Alentejano, s/d) também compõe o cenário atual da questão agrária fluminense. A conjuntura política nacional com a ascensão de um representante da extrema-direita à Presidência da República em 2018 aprofunda o quadro de desmonte das políticas de reforma agrária.

Em seguida, foram analisadas as ações de desapropriação para fins de reforma agrária ajuizadas no Estado do Rio de Janeiro após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa análise, em síntese, demonstra que apesar da Constituição apresentar a reforma agrária como uma política pública fundamental para se pensar democracia, estamos longe de romper com a estrutura fundiária concentradora, transformando os territórios agrários em verdadeiras *“ilhas entre enormes latifúndios”*. Os desafios para a efetivação da reforma agrária são enormes e se ampliam diante de um cenário político refratário aos movimentos sociais que lutam pelo acesso democrático à terra.

Como destacado por Thompson, os processos judiciais instauram uma arena de disputas entre direitos contrapostos e pela interpretação das leis (THOMPSON, 1997) e, como identificado neste artigo, em muitos casos a interpretação das leis e da Constituição Federal é feita de forma a restringir os avanços na política de Reforma Agrária.

Foi possível perceber a existência de um olhar patrimonialista e proprietário dos magistrados ao julgar as ações envolvendo a

questão agrária, com grande cautela nas ações de desapropriação para fins de Reforma Agrária, por se tratarem de ações que pretendem retirar a propriedade (LOPES e QUINTANS, 2010, LERRER e QUINTANS, 2012 e CORTES, 2017).

Dessa forma, a presente pesquisa aponta na direção das investigações de Fernandes (1999), assim como Cunha Filho (2006), Cortes (2017) e Quintans et. al. (2019) que identificaram que o Poder Judiciário tem contribuído com a morosidade das desapropriações, se caracterizando como um obstáculo à efetivação da Reforma Agrária.

### Referências bibliográficas

- ALENTEJANO, Paulo. *A Centralidade da questão fundiária no cenário agrário brasileiro do século XXI*. (s/d) Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal15/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/01.pdf>. Acesso em 15 de dezembro de 2020.
- ALENTEJANO, Paulo Roberto Raposo. (2003). *Reforma Agrária, território e desenvolvimento no Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado. CPDA/UFRRJ.
- BERGAMASCO, Sônia M.; NORDER, Luís A. C. *O que são assentamentos rurais?* São Paulo: Ed. Brasiliense, 1996.
- CORTES, Sara da Nova Quadros. (2017). *Análise do Discurso Judicial nos conflitos por terra referentes às desapropriações para fins de reforma agrária e ações possessórias: in dubio pro "proprietário"?* Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/Universidade Federal da Bahia.
- CUNHA, Joaci. Governo Temer: relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e a legislação agrária. *Cadernos do CEAS*, v. 241, p. 321-326J, 2017.
- CUNHA FILHO, Sergio de Britto. (2007). *A Constituição de 1988 e a diminuição do poder estatal de desapropriar os imóveis rurais para fins de reforma agrária*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Direito, PUC-RJ.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. A judicialização da luta pela reforma agrária. In: TAVARES, José Vicente Tavares dos. *Violência em tempo de globalização*. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.
- FERNANDES, Bernardo (et. al.) *A Questão agrária no primeiro ano*

do governo Bolsonaro. Boletim DATALUTA. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária. Janeiro de 2020.

- GOLDENBERG, Mirian. A arte de pesquisar. Rio de Janeiro e São Paulo: Editora Record, 2002.
- INCRA. Assentamentos. 2020. Publicado: Terça, 28 Janeiro 2020 16:33. Última Atualização: Quarta, 18 Março 2020. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/pt/assentamentos.html>. Acesso em 15 de dezembro de 2020.
- INCRA. SR-7. Assentamentos - Informações Gerais. Disponível em <http://www.incra.gov.br/>. Acesso em 22 de agosto de 2019.
- LEITE, Sergio, Heredia, Beatriz, MEDEIROS, Leonilde, PALMEIRA, Moacir, Cintrão, Rosângela. Impactos dos assentamentos – um estudo sobre o meio rural brasileiro. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, São Paulo: Editora UNNESP, 2004.
- LERRER, Debora e QUINTANS, Mariana. *Questão Agrária no Judiciário Brasileiro: estudo comparativo entre o reconhecimento de territórios quilombolas e as desapropriações de terras para fins de reforma agrária nas varas agrárias federais*. 1ª ed. Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2012.
- LOPES, Aline Caldeira; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Judiciário e Constituição Federal de 1988: interpretações sobre o direito à propriedade privada face à reforma agrária e ao direito ao território quilombola. In: *Revista IDeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade*, Rio de Janeiro – RJ, v. 4, n. 1, p. 225-264, jun./jul. 2010.
- MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. Movimentos Sociais, Disputas políticas e Reforma Agrária de Mercado no Brasil. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNIRISD, 2002.
- MOURÃO, Rafaella Araujo Cunha. *A contrarreforma agrária no governo Temer: uma leitura a partir da promulgação da lei n. 13.465/2017*. Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2020.
- MST. Organizações populares realizam ato e protocolam ADPF em defesa da reforma agrária. *Site do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra*, 9 dez. 2020. Disponível em: <https://mst.org.br/2020/12/09/organizacoes-populares->

realizam-ato-e-protocolam-adpf-em-defesa-da-reforma-agraria/. Acesso em 15 de dezembro de 2020.

- QUINTANS, Mariana TrottaDallalana. (2005). *A Magistratura Fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST*. Dissertação de Mestrado/Pós Graduação em Direito Constitucional/ Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. PUC-Rio.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Poder Judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense*. Tese de Doutorado. Instituto de Ciências Humanas e Sociais/UFRRJ.
- \_\_\_\_ (et. al.). Poder Judiciário e Reforma Agrária: as ações de desapropriação no Judiciário fluminense. In: *A Reforma Agrária e o Sistema de Justiça*. Brasília: MPF, 2019.
- TAVARES, Ana Cláudia; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa; CARVALHO, Luana; SANTOS, Lúcia Marina dos; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. De olhos bem abertos: Quando o Judiciário tem lado? Os 21 anos de luta dos sem-terra pela desapropriação da Usina Cambahyba. In: Brasil. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. *A reforma agrária e o sistema de justiça*. Brasília: MPF, 2019.
- THOMPSON, E. P. *Senhores e Caçadores*. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

### Notas

- 1 Artigo coletivo produzido pelo grupo de pesquisa “Mapeando a Reforma Agrária no Rio de Janeiro: uma análise da atuação Judiciário e do INCRA”; se propõe a compreender o atual panorama da Reforma Agrária no Rio de Janeiro, principalmente quanto à atuação do Poder Judiciário e do Executivo quando da judicialização dos conflitos possessórios. Pensando na disputa de narrativas inerente aos espaços onde se constrói o(s) direito(s), somos um eixo de pesquisa que dialoga com a extensão universitária a partir das experiências do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin, projeto de extensão vinculado à Faculdade Nacional de Direito da UFRJ, que atua em conjunto com movimentos sociais de luta pela terra e moradia do Estado do Rio de Janeiro e possui, como pilar, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão conjugada com as práticas de advocacia, educação e extensão populares. [voltar]

- 2 Sobre os conflitos e a repressão no campo no Estado do Rio de Janeiro durante o período ditatorial brasileiro, conferir Medeiros (2018). [voltar]
- 3 Disponível em: <https://mst.org.br/2020/12/09/organizacoes-populares-realizam-ato-e-protocolam-adpf-em-defesa-da-reforma-agraria/>. Acesso em 15/12/2020. [voltar]
- 4 Essa amostra representa mais da metade dos assentamentos criados pós-1988 que foram originários de intervenção na propriedade por meio de ações de desapropriação para fins de reforma agrária, ajuizadas pelo INCRA. [voltar]
- 5 De fato, a determinação constitucional de que para reconhecimento da função social deve ser verificado simultaneamente o cumprimento tanto de produtividade, quanto das regras trabalhistas, ambientais e pacificação do território: isto não é aplicado pelo INCRA e nem mesmo objeto de verificação do sistema de justiça, marcado pela defesa da propriedade privada. [voltar]
- 6 Não é incomum, por parte dos proprietários, a utilização das esferas judiciais para gerar a confusão processual. De um lado, ação de desapropriação na justiça federal e, do outro, ação de reintegração na justiça estadual, que acabam em alguns casos conflitando entre si na decisão de permanência ou não das famílias na área ocupada. [voltar]
- 7 Em 23 de setembro de 2015, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região deu parcial provimento ao agravo de instrumento da Campos Difusora Ltda., nos autos do processo de desapropriação (processo 0000767-04.2012.4.02.5116), reformando a decisão agravada para suspender a determinação de imissão no INCRA na posse do imóvel até o exame do pleito liminar formulado na ACP nº 0000773-11.2012.4.02.5116. O provimento do agravo de instrumento não determinou a reintegração de posse pelo até então proprietário do imóvel. Dessa forma, as famílias permaneceram no imóvel. [voltar]
- 8 No plano processual brasileiro, quando o poder público é parte do processo e este perde, ainda que parcialmente, na sentença, ocorre o duplo grau necessário; independente de haver intenção de recorrer do poder público o processo irá ser apreciado pela 2ª instância. Foi o que ocorreu no caso do PDS Osvaldo de Oliveira, permitindo a mudança radical da decisão de 1ª instância favorável à permanência das famílias. [voltar]



Este número da Revista Praia Vermelha foi diagramado em maio de 2021 pelo Setor de Publicações e Coleta de Dados da Escola de Serviço Social da UFRJ, para difusão online via Portal de Revistas da UFRJ. Foi utilizada a fonte Montserrat (Medium 13/17,6pt) em página de 1366x768pt (1:1,77).