

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

FAUSTO SANTOS DE MORAIS

NIVALDO DOS SANTOS

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito agrário e agroambiental [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Fausto Santos de Moraes, Nivaldo Dos Santos – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-297-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Agrário. 3. Direito Agroambiental. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

Apresentação

O Grupo de trabalho de Direito Agrário e Agroambiental, desde a sua criação, tem recebido trabalhos que enfrentam o debate de vanguarda de temas importantes para a sociedade. Por provocação do XXV Congresso do CONPEDI intitulado “Cidadania e Desenvolvimento Sustentável: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito”, realizado entre os dias 7 a 10 de dezembro de 2016, em Curitiba-RS, foram apresentados 22 trabalhos científicos que fazem parte desta obra.

Nesta coletânea destacam-se as problemáticas de Proteção ambiental e averbação da reserva legal. Abordagens sobre a Amazônia Legal e as reservas extrativistas, o crescimento do agronegócio, os impactos ambientais e sociais e o capitalismo agrário na região.

O papel das Varas agrárias, a posse e ocupação de terras para reforma agrária e regularização das terras (comunidades indígenas e quilombolas), o ativismo político do movimento camponês e a função social da propriedade e do imóvel rural e a questão agroalimentar.

A atualização das políticas agrícolas, políticas de pagamentos por serviços ambientais, políticas de crédito rural e o desenvolvimento econômico e social no campo e sua sustentabilidade, as políticas ambientais, o agronegócio e agricultura familiar. As questões que envolvem os transgênicos, introdução de sementes e impactos ambientais.

Temáticas contemporâneas e importantes para os estudos agraristas e ambientalistas para as presentes e futuras gerações concretizadas em pesquisas que buscam discutir formas de aprimoramento da proteção jurídica brasileira destinada a esses bens tão relevantes.

Destaque final deve ser feito à qualidade dos trabalhos. Isso porque os autores não se limitaram à descrição dos problemas e da legislação existente, mas se empenharam num viés crítico, com a proposição de diferentes problematizações e soluções às questões agrárias e agroambientais debatidas.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Prof. Dr. Nivaldo Dos Santos – UFG

Prof. Dr. Fausto Santos de Moraes - IMED

O CARÁTER DICOTÔMICO DO DIREITO AGRÁRIO NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO SOCIAL DO IMÓVEL RURAL.

THE DICHOTOMOUS NATURE OF THE AGRARIAN LAW IN THE EXERCISE OF RURAL PROPERTY SOCIAL FUNCTION.

André Luiz Duarte Pimentel ¹

Resumo

A relação entre o homem e a terra sempre gerou conflitos, de variadas ordens. O presente artigo, cujo tema enfoca a dicotomia do direito agrário enquanto garantia do direito à terra, pretende solucionar o seguinte problema: a realização da reforma agrária sem uma política agrícola eficiente é capaz de garantir o exercício da função social da propriedade rural? Partindo da hipótese de que o Estado deve garantir uma política agrícola mais eficiente, a fim de que a reforma agrária cumpra seu papel social como garantidora do direito à propriedade rural, são discutidas formas de solução deste conflito.

Palavras-chave: Imóvel rural, Função social da terra, Reforma agrária, Política agrícola, Justiça social

Abstract/Resumen/Résumé

The relationship between man and the land has always generated conflict, of varying orders. This article, whose theme focuses on the dichotomy of agrarian law as a guarantee of the right to land, intended to address the following issue: the implementation of agrarian reform without an efficient agricultural policy is able to guarantee the exercise of the social function of rural property? Assuming that the state should ensure a more efficient agricultural policy, so that the land reform fulfills its social role as guarantor of the right to land ownership, ways of solution of this conflict are discussed.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Rural property, Social function of land, Land reform, Agricultural policy, Social justice

¹ Mestrando em Direito Agrário pelo Programa de Pós-Graduação, nível Mestrado, em Direito Agrário da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. Professor de Direito Agrário na IFASC, em Itumbiara-Goiás.

1 Introdução

O presente artigo trabalha a dicotomia do Direito Agrário no exercício da função social do imóvel rural, tendo como problema central a seguinte indagação: a realização da reforma agrária, sem uma política agrícola eficiente, é capaz de garantir a função social da propriedade rural?

A importância e relevância desse trabalho se justificam pelo fato de que o direito, apesar de possuir bases sólidas, não fica somente preso a elas, ele está em constante mudança, sempre procurando se adaptar a cada caso, de acordo com que a sociedade evolui, apresentando novos textos normativos e as razões para se resguardar os bens jurídicos que nascem através do progresso.

É do saber de todos, que desde a evolução das sociedades existe a relação entre homem e terra, gerando, por consequência, a os conflitos por causa das terras e sua má distribuição. O direito à propriedade vem resguardado na Carta Magna em seu artigo 5º, sendo considerado por esta como um direito indisponível e fundamental.

Embora não muito explorado, o Direito Agrário é de considerável importância para o desenvolvimento econômico e social do país, haja vista esse Direito ter surgido nos primórdios da civilização, iniciado pela relação da necessidade do homem retirar da terra os alimentos essenciais para a sua sobrevivência.

A doutrina majoritária entende que a base da reforma agrária é a “justiça social”, no entanto alguns afirmam que esta base se apoia na oportunidade de acesso à terra e no cumprimento da função social.

Partindo da hipótese de que o Estado deve garantir uma política agrícola mais eficiente, a fim de que a reforma agrária cumpra seu papel social como garantidora do direito à propriedade rural, serão discutidas formas de solução deste conflito.

Desta forma, o objetivo central do presente trabalho será mostrar a função social da propriedade rural no contexto atual da aplicação da reforma agrária. De forma a confirmar ou não a hipótese apresentada, há que se cumprirem os seguintes objetivos específicos: demonstrar se o Brasil realmente precisa de uma nova reforma agrária; verificar se o Estado apresenta meios para chegar a política agrícola plena e eficaz; e, analisar se há a aplicação da política agrícola no país atualmente.

Para alcançar o objetivo do trabalho, foi necessário uma análise bibliográfica, de doutrinas, artigos científicos, jurisprudências, leis e acervos digitais, com objetivo de compreender e entender de maneira mais aprofundada como aconteceu a evolução da

propriedade rural em nosso país, uma explicação sobre os temas reforma agrária e política agrícola, para assim demonstrar a conexão existente entre as duas.

O marco teórico do presente artigo foi fincado, preponderantemente, nos pensamentos do ilustríssimo autor Benedito Ferreira Marques, que em sua obra “Direito Agrário Brasileiro”, defende que o ordenamento jurídico agrário oferece instrumentos capazes de aplicar uma boa política agrária, apta a promover o desenvolvimento do país, além de propiciar o progresso social e econômico do produtor, tornando realidade o preceito contido no art. 85, §1º, do Estatuto da Terra, que prevê o lucro mínimo de 30% ao rurícola em sua atividade produtiva.

2 Reforma agrária: aspectos conceituais

A reforma agrária trata de problemas relacionados à terra. Ao analisar a origem etimológica da palavra reforma agrária, percebe-se que a palavra reforma é originária do latim, uma vez que o prefixo *re* propõe uma repetição, já *forma* indica quais são as aparências exteriores que dão as propriedades ou formas ao objeto. Daí que surgiu o termo *reformare*, que significa fazer a sua forma ou dar-lhe uma nova. A palavra agrária também tem sua origem vinda do latim, tem como radical *ager, agri*, que significa plantação, roça, assim surgiu à expressão *agrarius*, que nos lembra a idéia de vida e trabalho no campo.

Após analisar a origem dessas palavras pode-se perceber que a reforma agrária seria uma nova forma de vida e trabalho rural.

O conceito de reforma agrária não estará somente ligado à ideia de distribuir melhor as terras, ele engloba várias outras medidas, que tem por finalidade ajudar o que foi beneficiado pela reforma, essas outras medidas são chamadas de políticas agrícolas.

A Lei nº 601 de 1850, mais conhecida como Lei de Terras, foi a primeira lei brasileira que tratava sobre assuntos ligados às questões das terras, apesar disso ela abordava mais assuntos relacionados com a colonização do que assuntos agrários, por isso criou-se o Estatuto da Terra, que se encontra na Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que aborda em seu conteúdo questões agrárias.

Alguns autores da área jurídica apresentam conceitos de Reforma Agrária, mas a maioria segue o texto descrito em lei sem fazer muitas alterações, para demonstrar cita-se o seguinte:

A reforma agrária seria um conjunto de medidas administrativas e jurídicas levadas a efeito pelo poder público, visando a modificação e à regência de alguns institutos jurídicos, à revisão das diretrizes da administração ou à parcial reformulação das

normas e medidas, com o objetivo precípua de sanear os vícios intrínsecos do imóvel rural e de sua exploração, sem a derrogação dos princípios que asseguram a propriedade imóvel (STEFANINI, 2011, p. 129).

A reforma agrária não é considerada uma simples redistribuição de terras, ela tem como principal objetivo garantir a função social da propriedade rural. Dessa forma pode-se dizer que ela se trata de um processo extenso de mudanças que passa pelo campo político, social, técnico e econômico.

Também é importante citar a opinião do economista José Eli Veiga (1981, p. 07) que diz:

A modificação da estrutura agrária de um país, ou região, com vistas a uma distribuição mais equitativa da terra e da renda agrícola é a definição mais usual de reforma agrária. Tal enunciado consta em qualquer bom dicionário. Como geralmente acontece com as conceituações sintéticas, nela está apenas implícita uma ideia-chave para o seu entendimento: de que se trata de uma intervenção deliberada do Estado nos alicerces do setor agrícola.

Percebe-se que na maioria dos conceitos de reforma agrária encontra-se a alteração da estrutura fundiária, ou como está transcrito no texto legal, “modificação do seu regime de posse e uso”. Mas não se pode esquecer-se da sua principal finalidade que seria atender os princípios da justiça social e ao aumento da produtividade.

Por isso existem dois tipos de pensamentos, no primeiro o fundamento da reforma agrária é a justiça social e no segundo encontra-se especificado dois tipos de fundamentos: a) a igualdade de oportunidade de acesso à terra; b) fazer com que a terra venha a cumprir a sua função social.

3 Da Caracterização da Reforma Agrária

A reforma agrária tem as seguintes principais características (MARQUES, 2011, p. 131):

- a) é uma maneira que o Estado tem de intervir na propriedade privada, desde que os principais utensílios sejam a desapropriação e a tributação;
- b) é diferente para cada país, assim pode-se dizer que as regras impostas por um país sobre esse assunto não será válidas em outros, já que cada um tem a sua formação territorial diferente;
- c) é considerada passageira. No Brasil ela se caracteriza como sendo uma tarefa que é executada de forma lenta;
- d) lhe é atribuída novas dimensões das áreas mínimas e máximas;
- e) para que seu objetivo seja alcançado é necessária uma política agrícola eficaz. A reforma agrária não tem fim somente com a simples redistribuição de terras aos seus beneficiários, é necessário que a estes se ofereça condições mínimas necessárias para

que possam desenvolver as atividades agrárias para que assim consigam alcançar seus objetivos.

O professor Paulo Guilherme de Almeida (2011, p. 132) entende que a principal característica da reforma agrária é a sua natureza constitucional. Assim, ele descreve que:

sobreleva, portanto, o exame dos contornos constitucionais que circunscrevem o âmbito da reforma agrária. Assim, lembrariamos, em primeiro lugar, que a reforma agrária se caracteriza por ter, como finalidade, fazer cumprir o princípio da função social da propriedade imobiliária rural.

É fato que na reforma agrária existem certas características constitucionais, já que nela o mais importante instrumento utilizado é a desapropriação agrária, e esta, como já se sabe, é de competência exclusiva da União, segundo preceito constitucional que está disposto no artigo 184 da Constituição Federal de 1988.

Outra característica da reforma agrária em nosso país é a natureza punitiva da desapropriação, posto que a indenização da terra nua será paga com Título de Dívida Agrária (TDA). O que não acontece realmente na prática, uma vez que segundo a atual carta Magna do Brasil o direito de propriedade encontra-se vinculado ao cumprimento da função social da propriedade, assim ele não deveria ser levado em consideração somente para imóveis rurais, deveria ser relacionado também com os imóveis urbanos, uma vez que se o proprietário não cumpre a função social do seu imóvel, esse caso não se trata somente do mau uso da propriedade, mas sim do interesse de toda uma coletividades, o proprietário então passará a não ter mais direito sobre ela, assim a indenização que deverá ser paga em forma de TDA não será considerada somente uma pena que a ele se impõe.

4 Objetivos da Reforma Agrária

Os principais objetivos da reforma agrária (MARQUES, p. 133), no Brasil, são: a) promover a justiça social; e b) aumentar a produtividade.

Podem-se encontrar esses objetivos no art. 16 do Estatuto da Terra, que dispõe:

A Reforma Agrária visa estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (BRASIL. Lei 4.504, 1964, art. 16).

O principal objetivo da reforma agrária no Brasil é promover a tão esperada justiça social e aumentar a produtividade das terras, para que esses objetivos venham a ser alcançados deve-se promover a melhor distribuição das terras, criando assim um sistema de relação que englobe o homem, a propriedade rural e como será promovido o uso da terra, para que seja assim atendido os princípios da justiça social e o aumento da produtividade, garantindo o progresso do trabalhador rural e o desenvolvimento do país.

O art. 1º do Decreto nº 55.891, de 31.03.65, descreve os objetivos considerados primordiais da Reforma Agrária com uma linguagem mais ampla e são eles:

Art. 1º A Reforma Agrária a ser executada e a Política Agrícola a ser promovida, de acordo com os direitos e obrigações, concernentes aos bens imóveis rurais, na forma estabelecida da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, terão por objetivos primordiais:

I – A Reforma Agrária: a melhor distribuição da terra e o estabelecimento de um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, que atendam aos princípios da justiça e ao aumento da produtividade, garantindo o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (BRASIL. Decreto nº 55.891, 1965, art. 1º).

Na verdade não se deve limitar quais os objetivos da reforma agrária, nem reduzi-los apenas ao entendimento do princípio da justiça social, ao aumento da produtividade e ao estabelecimento de uma classe social média estável. Os objetivos compreendem muito mais do que isso, não se deve esquecer que através dela irá aumentar o número de proprietários rurais, reduzindo o nível de concentração existente hoje, irá aumentar o nível de emprego, entre outros.

5 Dos Beneficiários da Reforma Agrária

Os beneficiários da Reforma Agrária poderão ser tanto homens quanto mulheres, independentemente do seu estado civil, desde que seja observada a ordem de preferência do que está disposto no art. 19 da Lei nº 8.629/93:

I- O desapropriado, a quem é assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II- Os que trabalham no imóvel desapropriado, tais como posseiros, assalariados, parceiros, arrendatários;

III- Os que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;

IV- Os agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

V- Os agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio de sua família (BRASIL. Lei 8.629, 1993, art. 19).

A preferência sempre será dos chefes de família numerosa, que cujos esses membros se disponham a trabalhar em atividades agrárias nas terras que serão distribuídas.

A distribuição desses imóveis desapropriados poderá se realizar de duas formas, uma delas são os títulos de domínio, que ocorrerá através de venda, doação ou outros tipos de transmissão da propriedade imóvel, e a outra e a concessão de uso, que está previsto no Decreto-Lei nº 271/67, artigo 7º. Nos dois casos o beneficiário irá se comprometer em cultivar o imóvel recebido, independentemente da forma que preferir, seja pessoalmente, através de seu núcleo familiar ou por cooperativas, também será obrigatório inserção de cláusula de inegociabilidade no prazo de 10 anos, de acordo com o que está previsto nos artigos 18 e 21 da Constituição Federal de 1988.

Pode-se notar que existe a amparação judicial para que seja evitada a alienação de imóveis pelos beneficiários da reforma agrária.

6 O processo da Reforma Agrária

O processo de reforma agrária deverá acontecer em três diferentes etapas, sendo a primeira delas declaratória, pois ocorrerá no âmbito administrativo, a segunda será a executória, uma vez que já possui seu lugar no Judiciário e a terceira etapa irá se referir à implementação dos planos de reforma agrária, irá ocorrer de forma administrativamente, através das distribuições das propriedades que foram desapropriadas e do assentamento das famílias que estiverem cadastradas, essas etapas que irão compor esse processo não necessariamente deveram seguir uma ordem obrigatória, podendo ser variadas e até mesmo ser extintas do processo, dependendo do desenvolvimento particular de cada área.

A fase declaratória tem início na identificação do imóvel improdutivo pelo INCRA. Esta identificação se verifica tanto através do Sistema de Cadastro Rural, quanto pela indicação de particulares. Nesse momento, são marcantes as atuações de vários movimentos sociais, como o dos Sem-Terra e o dos sindicatos de trabalhadores rurais. Determinam-se como prioritárias para a desapropriação as zonas críticas ou sob tensão social.

Assim pode-se dizer que a fase declaratória, refere-se ao reconhecimento do problema agrário em si, no que diz respeito ao nível de vida que possui o homem do campo, devendo estar descrito como se encontra sua situação econômica, social e política. Nessa etapa também deverá ser encontradas as falhas do funcionamento da agricultura da região que estará sendo estudada e suas devidas relações com a posse e o uso da terra.

Alguns dos requisitos desta fase estão previstos no art. 15 da Lei nº 4.504 de 30 de Novembro de 1964, que dispõe: “A implantação da Reforma Agrária em terras particulares será feita em caráter prioritário, quando se tratar de zonas críticas ou de tensão social”.

Logo, quando identificadas as devidas propriedades, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) deverá elaborar planos de desapropriação, verificando as possibilidades e conveniências desta.

A segunda etapa, conhecida como executória, é a fase do planejamento. Nesse momento é bem comum acontecer enganos na avaliação dos dados que foram coletados, criando assim, projetos que tecnicamente são perfeitos, mas quando colocados em prática de acordo com a realidade percebe-se que estão longe de conseguir sua execução. Cada área deverá ter um tratamento diferenciado, de acordo com o estágio de seu desenvolvimento em que se encontra.

A fase executória tem início no ajuizamento da ação de desapropriação, na seção judiciária do local do imóvel (art. 18, § 4º, Lei 4505/64). Trata-se, no caso, de foro universal, competente para processar e julgar outras ações que versem acerca do terreno. A ação, sob pena de caducar o direito, deve ser ajuizada em dois anos, contados do Decreto desapropriatório do Presidente da República, que põe fim à fase declaratória.

A terceira etapa nada mais é do que o período de implementação, nela deverá ser exigido à aplicação de instrumentos legais, como por exemplo, desapropriações e transferência de posse de terras. Ela terá seu início com a imissão do INCRA na posse do terreno.

O art. 5º, da Lei 8629/93 descreve: “Art. 5º A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária”.

Nele está estabelecido que a desapropriação da propriedade rural que não se encontra cumprindo com a sua função social deverá ser indenizada.

De acordo com Ferreira Pinto (1995, p. 321), “a União ao desapropriar por interesse social o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, deverá fazê-lo mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, resgatáveis no prazo de vinte anos.”

O que deverá entrar no valor dessa indenização ainda não está previsto no texto legal, assim Edimir Netto de Araújo (2005, p. 1026) afirma que:

A indenização busca a reposição patrimonial do indivíduo atingido, sendo o equivalente pecuniário da obrigação de ressarcir. Nesta conjuntura, a indenização deverá conter o cálculo relativo às seguintes verbas: valor avaliatório do bem, benfeitorias, lucros cessantes e danos emergentes, juros compensatórios, juros

moratórios, honorários advocatícios, custas e despesas processuais, correção monetária, desmonte e transporte de maquinismos e fundo de comércio.

O caput do art. 2º Da Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993 descreve: “Art. 2º A desapropriação de que trata esta lei Complementar é de competência privativa da União e será precedida de decreto declarando o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária.

Determinando assim, que a desapropriação seja precedida de decreto, neste estará declarado que o imóvel é de interesse social para fins de reforma agrária.

O artigo 2º, § 1º, dispõe que “[...] a ação de desapropriação será proposta pelo órgão federal encarregado da reforma agrária, sendo processada e julgada pelo juiz federal competente”. Assim, o ato de desapropriação para reforma agrária, será privativo da União, sendo realizado pelo INCRA.

A desapropriação tem o seu desfecho, via judicial, a partir do momento em que o poder público interpõe ação de desapropriação contra o *dominus* do bem discutido. Em nome do princípio da celeridade processual, esse processo judicial terá prazos considerados insignificantes. Assim que o juiz despachar a petição inicial, este terá o prazo de apenas 48 horas para conceder o depósito de indenização, que deverá ser feito pelo INCRA em benefício do expropriado. Logo após, o juiz terá o prazo de mais 48 horas para deliberar a imissão do INCRA na posse do determinado imóvel. Esse procedimento encontra previsto no art. 6º da Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993:

Art. 6º O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas:

I - mandará imitar o autor na posse do imóvel;

II - determinará a citação do expropriando para contestar o pedido e indicar assistente técnico, se quiser;

III - expedirá mandado ordenando a averbação do ajuizamento da ação no registro do imóvel expropriando, para conhecimento de terceiros.

§ 1º Inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização ficará depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias, poderá o expropriando requerer o levantamento de oitenta por cento da indenização depositada, quitado os tributos e publicados os editais, para conhecimento de terceiros, a expensas do expropriante, duas vezes na imprensa local e uma na oficial, decorrido o prazo de trinta dias.

§ 2º O juiz poderá, para a efetivação da imissão na posse, requisitar força policial. § 3º No curso da ação poderá o Juiz designar, com o objetivo de fixar a prévia e justa indenização, audiência de conciliação, que será realizada nos dez primeiros dias a contar da citação, e na qual deverão estar presentes o autor, o réu e o Ministério Público. As partes ou seus representantes legais serão intimadas via postal.

§ 4º Aberta a audiência, o Juiz ouvirá as partes e o Ministério Público, propondo a conciliação.

§ 5º Se houver acordo, lavrar-se-á o respectivo termo, que será assinado pelas partes e pelo Ministério Público ou seus representantes legais.

§ 6º Integralizado o valor acordado, nos dez dias úteis subsequentes ao pactuado, o Juiz expedirá mandado ao registro imobiliário, determinando a matrícula do bem expropriado em nome do expropriante (BRASIL. LC 76/1993, art. 6º).

Entretanto deve haver a prévia notificação do proprietário, este ato é considerado imprescindível à instauração do contraditório.

No que tange à comunicação prévia, a Lei nº 8.629/93 especifica dois tipos de notificação: a) pessoal, também, chamada de “real”, que é aquela em que o interessado toma conhecimento pessoalmente de fato ou ato no processo; , b) por edital, “forma de comunicação ficta ou presumida” de atos judiciais/administrativos, haja vista que tal comunicação carrega consigo a presunção apenas relativa de que o destinatário tomou conhecimento do fato, motivo pelo qual tanto no processo judicial quanto no administrativo, referido ato é excepcional de comunicação, e não regra (SANTOS, 2011, p. 235).

Tal notificação por edital deverá acontecer somente nos casos expressamente previstos em lei e quando realmente não for possível a notificação pessoal do proprietário, preposto ou representante. Essa notificação deverá ser feita de acordo com o art. 2º, § 3º, da Lei n 8.629/93 que descreve:

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§ 3º Na ausência do proprietário, do preposto ou do representante, a comunicação será feita mediante edital, a ser publicado, por três vezes consecutivas, em jornal de grande circulação na capital do Estado de localização do imóvel (BRASIL. Lei 8.629, 1993, art. 2º).

Quando a imissão for determinada pelo juiz, e não havendo nenhuma dívida sobre o domínio, o proprietário terá o direito de levantar até 80% do valor depositado referente à sua indenização. Contudo, caso realmente venha ocorrer tal levantamento, o INCRA irá efetuar o registro da propriedade em seu nome, tornando-se impossível a reaquisição do imóvel através de ação reivindicatória. Sobrará assim, exclusivamente a possibilidade de ressarcimento por perdas e danos, de acordo com o art. 23, da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964:

Art. 23. Os bens desapropriados por sentença definitiva, uma vez incorporados ao patrimônio público, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos (BRASIL. Lei 4.504, 1964, art. 23).

Os argumentos de defesa utilizados pelo proprietário irão se limitar ao preço do imóvel e a algum vício que por acaso existir no procedimento de desapropriação do imóvel. Além disso, será na fase da contestação que aqueles que de modo parcial foram desapropriados poderão

pedir a desapropriação da área remanescente. Tal situação irá ocorrer se esta estiver ficada reduzida a superfície inferior à da pequena propriedade rural, no caso de ser menos valorizada que aquela já expropriada ou se tiver ainda substancialmente prejudicadas as suas condições de exploração econômica.

Os que serão beneficiados com esse processo deverão ser escolhidos através de um cadastro junto a esse mesmo órgão, onde terá como objetivo procurar classificar, identificar e agrupar os imóveis que pertencerem a um único proprietário. Tais cadastros deverão ser atualizados a cada cinco anos, conforme está determinado no art. 46, § 4º, Estatuto da Terra:

Art. 46. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá levantamentos, com utilização, nos casos indicados, dos meios previstos no Capítulo II do Título I, para a elaboração do cadastro dos imóveis rurais em todo o país, mencionando [...]
§ 4º Os cadastros serão continuamente atualizados para inclusão das novas propriedades que forem sendo constituídas e, no mínimo, de cinco em cinco anos serão feitas revisões gerais para atualização das fichas já levantadas. [...] (BRASIL. Lei 4.504, 1964, art. 46).

A preferência de distribuição encontra-se regulada na lei nos arts. 19 e 20 da Lei nº 8.629/1993 e são:

Art. 19. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente de estado civil, observada a seguinte ordem preferencial:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;

II - aos que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perda na condição de garantia de débitos da mesma origem;

IV - aos que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, em outros imóveis;

V - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;

VI - aos agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.

Parágrafo único. Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser distribuída.

Art. 20. Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras, a que se refere esta lei, o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, IV e V do artigo anterior, nem o que exercer função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou o que se ache investido de atribuição para fiscal, ou quem já tenha sido contemplado anteriormente com parcelas em programa de reforma agrária (BRASIL. Lei 8.629, 1993, art. 19-20).

Esses artigos buscam privilegiar aquelas pessoas que de alguma maneira possuem algum compromisso com as diretrizes da reforma agrária. É importante ressaltar que tais

critérios para a seleção dos candidatos a beneficiários da reforma agrária tem uma ordem de caráter meramente preferencial, ou seja, nos casos não previstos no texto legal, ela poderá não ser aplicada ao caso concreto em si, nestas hipóteses, o INCRA deverá, levando em consideração os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, fazer uma análise entre os valores envolvidos, aplicando assim ao caso aquele que for mais aceitável.

7 Da Política Agrícola: considerações gerais

No Estatuto da Terra além de encontrar a definição de reforma agrária também há a discricção do ponto de vista legal da política agrícola, sendo-a:

Art. 1º[...]

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País (BRASIL. Lei 4.504, 1964, art. 1º).

A utilização do adjetivo agrícola, para classificar a política gera uma discussão entre os doutrinadores, uma vez que a palavra costuma ser empregada para definir atividades que são relacionadas diretamente com a produção de espécies alimentícias de natureza vegetal. Na linguagem mais rústica a pecuária e a lavoura serão diferentes uma da outra, uma vez que primeira é classificada como produção somente animal e a segunda de vegetal.

Somente com o Estatuto da Terra a palavra agrícola passou a ser adjetivo da política com finalidade de resguardar o produtor rural. Os doutrinadores agraristas preferem a expressão Política Agrária, pois segundo eles está envolve um conteúdo mais extenso, contendo não só a agricultura, mas também diversos outros ramos como a criação de animais. Pode-se afirmar que a terminologia correta seria chamá-la de Política de Desenvolvimento Rural, da mesma forma que a Lei nº 4504/64 acabou fazendo em seu Título III, onde foram determinadas as providências específicas recomendadas na definição de política agrícola, as quais estão inseridas no corpo da economia rural, e se dedicam a todas atividades agropecuárias e não somente aquelas relacionados a produção agrícola. Assim, a política agrária estará sempre relacionada as atividades agrárias e em todas as outras a que ela se referir.

Diante do que foi pesquisado pode-se definir política agrária como:

Política Agrária é uma ciência plataformal de intermediação, desde que procura analisar, depurar e sintetizar os dados colhidos na investigação socioeconômica pelo Poder Público (LARANJEIRA, 1975, p. 1974).

Seguindo o mesmo raciocínio encontra-se a seguinte definição de política agrícola:

Política agrícola é o conjunto de ações estatais que direta ou indiretamente visem ao cumprimento das disposições constitucionais e legais no que se refere à atividade agrícola, que visem, portanto, ao desenvolvimento desta atividade, com vistas a incentivar o incremento da produção agrícola, do desenvolvimento do setor rural, da valorização do homem do campo e do meio ambiente (ROCHA, 2010, p. 300).

Percebe-se que a política agrícola é imputada ao Poder Público, o qual deverá projetar o futuro, no setor agropecuário, informar aos agricultores a melhor forma de trabalhar, ajudando a decidir o que for melhor para plantar, onde plantar, quando deverá ser colhido, as épocas corretas para o plantio de cada tipo de espécie, a necessidade do mercado interno e do externo, deverá oferecer ao produtor um crédito que seja satisfatório, capaz de suprir as suas necessidades e oportuno, garantindo com que seus custos de produção sejam reduzidos e oferecer condições suficientes para que haja a comercialização do produto.

Apesar de todas as discussões e diferentes opiniões sobre a melhor expressão que se deveria utilizar, o legislador brasileiro entendeu que seria melhor manter a expressão política agrícola.

Deixando a discussão terminológica de lado, é correto afirmar que o ordenamento jurídico agrário brasileiro é capaz de oferecer bastantes ferramentas para a adoção de uma boa política agrícola, adequada a promover o desenvolvimento do nosso país, como também de oferecer o progresso social e econômico do produtor rural. Para garantir a eficácia da política agrícola destacam-se algumas medidas como: o Crédito Rural, o Seguro Rural e o Cooperativismo.

8 O Crédito Rural

O crédito rural é considerado um benefício muito importante, uma vez que não se pode falar em distribuição de sementes e mudas, em inseminação artificial, em mecanização agrícola, em preços mínimos, em eletrificação rural, no seguro agrícola e na extensão rural, sem se referir há esse crédito.

Seu surgimento aconteceu com a Lei nº454, de 9.07.1937, esta lei permitiu que o Banco do Brasil começasse a prestar assistência financeira à agricultura, à criação, às indústrias de transformação e outras que tivessem caráter genuinamente nacional.

No início havia sido liberadas apenas dois tipos de operações, uma chamada crédito de exercício e a outra crédito de melhoria das condições de rendimento da exploração agrícola e pastoril. Essas duas opções de créditos não estavam sendo suficientes para atender a necessidade de todos os agricultores, assim em 1961, o Governo Federal, percebeu a importância dessa linha especializada para o desenvolvimento do país e criou um grupo de trabalho, hoje denominado como Grupo Executivo de Coordenação do Crédito Rural (Decreto nº 50.637, de 20.05.61), este grupo tem uma ligação direta com a Presidência da República e seus objetivos eram:

a) formular a política de crédito rural [...] b) entrosar o crédito rural com os serviços de assistência econômica e técnica ao produtor rural; c) promover a articulação do crédito rural com outros programas específicos, [...]d) estudar a conveniência de localização de casas bancárias, ampliando a rede distribuidora da linha de crédito rural; e) traçar normas tendentes a melhor organização e melhores métodos na distribuição do crédito rural pelas entidades financeiras, em consonância com a política preconizada pelo Poder Central; f) estudar toda a legislação pertinente ao crédito rural, sugerindo as modificações cabíveis e necessárias; e g) administrar o “Fundo de Crédito Rural”, que logo seria criado, disciplinando a sua distribuição e controle (MARQUES, 2011, p. 153).

Com o passar do tempo a lei foi se modificando e se adaptando de acordo com a realidade, assim foram traçados seus objetivos, determinando que as linhas de crédito fossem basicamente as seguintes: a) de custeio, que se designa à cobertura das despesas normais de uma propriedade, podendo ser de um ou mais períodos de produção, tanto do ramo agrícola como da pecuária, essas despesas estão abrangendo todos os encargos, que seria desde o preparo da terra até o beneficiamento primário da produção e seu armazenamento; b) de investimento, destinado à formação de capital fixo e semifixo, compreendendo, o primeiro, a inversão área a fundação de culturas permanentes; enquanto o segundo -capital semifixo- corresponde à inversão da aquisição de animais; e c) de comercialização, preocupa-se principalmente em facilitar aos produtores rurais consigam inserir seus produtos no mercado.

Atualmente, a captação remunerada junto ao mercado de capitais é a fonte que mais contribui para a formação dos recursos necessários a serem aplicados nessa linha de crédito.

Como se observa o crédito rural é imprescindível para que seja alcançada uma política agrária eficaz. Serão observadas as espécies de créditos relacionados ao crédito agrícola, para

que conforme desejado constitucionalmente, a política agrária faça parte do nosso ordenamento jurídico como desejado.

9 O Seguro agrícola

O seguro agrícola é um dos mais importantes instrumentos de política agrícola. Ele é um negócio jurídico, que poderá ser celebrado através de uma cláusula de adesão, que será inserida na própria cédula de crédito rural, formando então uma nova relação entre o mutuário e o Banco Central do Brasil e diferente dos demais contratos de seguro comuns ele não se formaliza através de apólice. Seu objetivo será permitir que o produtor se resguarde, tanto nos casos de atividades agrícolas como na agropecuária, contra perdas decorrentes principalmente de fenômenos climáticos adversos.

Foi através da Lei nº 5.969/73 que se iniciou o seguro agrícola, com a finalidade de desobrigar o produtor rural de obrigações financeiras relativas à operação de crédito, conforme está disposto em seu art. 1º:

Art. 1º É instituído o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO, destinado a exonerar o produtor rural, na forma que for estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, de obrigações financeiras relativas a operações de crédito, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam bens, rebanhos, e plantações (BRASIL. Lei 5.969/73, 1973, art. 1º).

Será do Banco Central do Brasil o dever de administrar o programa, como explica Benedito Pereira Marques (2011, 167):

A administração do programa, por expressa previsão legal (art. 3º da Lei nº 5.969/73), e ratificado no Decreto nº 175/91, é do Banco Central do Brasil, a quem compete: I - elaborar, em articulação com o Conselho Nacional de Política Agrícola(CNPA), as normas do Programa, submetendo-as à aprovação do Conselho Monetário Nacional; II- divulgar as normas aprovadas para o PROAGO; III – fiscalizar as instituições financeiras integrantes so Sistema Nacional de Crédito Rural, quanto ao cumprimento das normas do Programa; IV- gerir os recursos financeiros do Programa, em consonância com as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional; V- publicar, periodicamente, relatório financeiro do Programa; VI- elaborar e publicar, ao final de cada exercício, relatório circunstanciado das atividades exercidas no período.

O seguro agrícola, deste modo, é uma ferramenta necessária para o desenvolvimento da política agrária, bem como o desenvolvimento da agricultura.

10 O Cooperativismo

Cooperativismo acontece quando um grupo de pessoas ou uma associação, que tenham os mesmos interesses, com o objetivo de obter vantagens iguais em suas atividades econômicas e que se encontram em situação desvantajosa, por produzirem em menor quantidade, se juntam para obter garantir a sua sobrevivência. Ele tem como finalidade reduzir os custos de produção, alcançar melhores condições de prazo e preço, edificar instalações de uso comum.

Encontra-se disposto em dois artigos (79 e 80) do Estatuto da Terra, ele está inserido entre os instrumentos de política de desenvolvimento rural. Sobre esse assunto Octávio Mello Alvarenga (1982, p. 258) fez o seguinte comentário:

Ao editar o “Estatuto da Terra”, em 30 de novembro de 1964, como assinalado por J. Motta Maia, houve uma imposição estatal, um rompimento com a ortodoxia do cooperativismo tradicional, referindo-se a Lei nº 4.504 tão somente às cooperativas integrais de reforma agrária, compulsoriamente organizáveis em áreas consideradas prioritárias pelo Governo.

O artigo 80 possui um conteúdo programático. Benedito Ferreira Marques (2011, p. 170) ensina que:

[...]Se os assentamentos de trabalhadores rurais se dessem mediante a organização de cooperativas constituídas pelos assentamento, talvez se evitasse as distorções hoje apontadas, entre elas a deserção e a transferência das áreas recebidas, ainda que se tratasse do simples direito de posse, na hipótese de utilização do instituto da concessão de uso. De outra parte, o próprio acesso ao crédito rural seria mais garantido, além dos custos de produção seriam menores, na medida em que as máquinas, as sementes e os demais instrumentos seriam adquiridos por atacado, com preços mais atraentes.

Como o cooperativismo é de extrema importância para o desenvolvimento, a Constituição Federal de 1988 em seus dispositivos introduziu algumas regras úteis para a sua proteção. A primeira encontra-se no artigo 5º, inciso XVIII da Constituição Federal, que afasta a ingerência do Poder Público em sua constituição e funcionamento; a segunda encontra-se no artigo 174, § 2º, esta apoia e estimula o cooperativismo e outras formas de associativismo e a terceira regra que está disposta no artigo 174, parágrafos § 3º e § 4º, que prestigia as cooperativas criadas para a atividade garimpeira. 3

Sobre esse assunto, Pinto Ferreira (1995, p. 168) descreve:

O texto constitucional vigente procura estimular o cooperativismo e outras formas de associação, tendo em vista entendê-los como fatores reais, aceleradores e multiplicadores do desenvolvimento, valorizando o homem e aumentando a produtividade econômica.

Não se sabe ao certo quando se iniciou as primeiras manifestações do cooperativismo no Brasil. A única certeza é que a primeira lei que se editou no Brasil sobre esse assunto, buscando disciplinar as sociedades cooperativas, foi a Lei nº 1.637, de 5.1.1907.

As sociedades cooperativas podem se formar por deliberação da assembleia geral dos fundadores ou através de escritura pública e, conforme o art. 5º, inc. XVIII da Constituição Federal, não dependerá de autorização. Essas sociedades não estarão dispostas a falência e seus atos constitutivos serão todos arquivados na Junta Comercial do Estado onde possuir sede, para efeito de adquirir personalidade jurídica.

Assim, se fosse os desvios e a ganância que existe no sistema de cooperativismo em nosso país, este seria o principal e mais eficiente instrumento de política agrícola.

11 A função social na Reforma Agrária e na Política Agrícola

Quando a função social da propriedade rural passa a ser finalidade da reforma agrária, ela terá fundamental importância.

Para compreender sobre a função social da propriedade rural na reforma agrária, é importante distinguir os bens entre aqueles que satisfazem a necessidade de uso e consumo e aqueles que são destinados à produção de outros bens.

Assim, entende-se que a propriedade rural por seu um bem de produção, está ligado ao bem comum, já que deverá cumprir determinados interesses de toda a coletividade. Quando se trata de propriedade rural é ainda mais fácil entender o que vem a ser a sua função social, já que quando se trata do âmbito rural é mais fácil entender se comparada com o imóvel urbano.

É, portanto, uma propriedade instituição, uma propriedade de que o próprio desenvolvimento social necessita, que está imersa na responsabilidade social da comunidade e não pode elidir a sua função social. Daí se pode dizer que a propriedade rural está baseada no trabalho e vinculada aos interesses da comunidade, não estando, assim, submetida a um esquema exclusivo, mas ao cumprimento da função social, possuindo caracteres especiais e distintos da propriedade civilista de que trata a legislação tradicional (PEREIRA, 1997, p. 122).

Quando se trata do aspecto legal este assunto encontra-se no Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64, artigo 2º, §1º, e seguindo com o artigo 186 da Constituição Federal de 1988, interpretado no artigo 9º da Lei nº 8.629/93.

De acordo com o artigo 186 da Constituição Federal, 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; e IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Percebe-se que para que realmente seja cumprida a função social da propriedade é necessário que a propriedade venha a atender os elementos dispostos no artigo citado, mais ao mesmo tempo e não de maneira dissociada.

O direito agrário é dicotômico: compreendendo assim em seu contexto a política de reforma, que seria a reforma agrária em si e a política de desenvolvimento, que consiste na política agrícola. Pode-se encontrar tal informação sobre o referido princípio:

Princípio da dicotomia (reforma agrária X política agrícola): referido princípio garante a política agrícola, ou seja, a concessão de insumos para manutenção do homem no campo, garantindo não somente às atividades agropastoris e de proteção, mas também aos setores de comercialização, armazenamento e transportes, condições de sustentabilidade (art. 187 da CF). Uma vez garantida a política agrícola para o desenvolvimento da atividade rural e que visa à manutenção do homem no campo, busca-se, dicotomicamente, uma reforma agrária, ou seja, a retirada da pessoa do campo na hipótese de improdutividade (desapropriação – arts. 184 e 185) ou por meio de concessões de uso e concessões dominiais (arts. 188 e 190) ou, ainda, por meio da usucapião rural (art. 191) (GISCHKOW, 1988, p. 42).

A ideia de política de reforma e a política de desenvolvimento, se completariam, assim iriam proporcionar o equilíbrio do desenvolvimento social e do desenvolvimento econômico, corrigindo assim as injustiças sociais que surgem com o desenvolvimento nacional.

Quando se trata da prática essa lógica complementar não acontece, a realidade é que a reforma agrária significa apenas demagogia e a política agrícola significa o uso da máquina do Estado em benefício apenas da minoria latifundiárias e das corporações estrangeiras.

No momento em que se criou o Estatuto da Terra ele possuía basicamente apenas duas metas: que realmente acontecesse a execução da reforma agrária e que através disso ocorresse o desenvolvimento na agricultura. Tempos depois pode-se perceber que a primeira meta não passou do papel, já a segunda teve mais êxito e recebeu grande atenção do governo, principalmente quando se trata do desenvolvimento capitalista ou empresarial da agricultura.

A política agrária para Antonino Vivanco *apud* Rafael Augusto de Mendonça Lima (1997, p. 28), possui as seguintes características:

a) é uma atividade ideológica, que supõe a adoção de ideias que são postas em prática mediante uma ação determinada, com a finalidade de conseguir o bem-estar da comunidade;

- b) é uma atividade ordenadora da vida social, já que por meio dela um grupo de pessoas e instituições influem nos demais, a fim de que adotem determinadas formas de conduta;
- c) é uma atividade eminentemente prática, uma vez que toda teoria só se reveste de valor para ela se viável a sua aplicação imediata e mediata;
- d) é de manifesta tendência teleológica, por isso que sempre aspira alcançar fins e sua ação sempre adota uma direção determinada;
- e) é instável, já que, pelo fato de referir-se à vida humana, sofre as mudanças permanentes da história; mas isso não significa, de modo algum, que seus fins se modifiquem;
- f) os meios de que se vale para desenvolver-se e cumprir seus objetivos múltiplos que, em geral, respondem a uma concepção particular do mundo e da vida, que pode variar totalmente de um povo para outro, ou de uma época em relação a outra.

Pode-se dizer então que a política agrícola, promovida pelo Ministério da Agricultura, é um conjunto de ações voltadas principalmente para o planejamento, financiamento e o seguro da produção. Acontece que a política agrária abrange vários outros tipos como a política agrícola, a política fundiária, a política pecuária, a política de reforma e a política de desenvolvimento rural.

A política agrária está constitucionalmente e doutrinariamente regularizada e esclarecida pelos mecanismos jurídicos essenciais para que a sua finalidade indicada possa vir a ser atingida, qual seja, garantir o exercício da função social da propriedade rural.

Essa afirmação é comprovada conforme o examinado por Antonino Vivanco *apud* Rafael Augusto de Mendonça Lima (1997, p. 122):

A convivência comunitária faz compreender aos membros da sociedade em que vivem a responsabilidade que lhes incumbe no manejo das coisas que são de interesse comum. Isso contribui para despertar a consciência de que os benefícios a que têm direito de gozar impõem correlativamente deveres, que é necessário cumprir, para que esses benefícios não se convertam no privilégio de um grupo e encargos para os demais. A co-participação ativa no manejo das coisas de interesse público ou comum surge da necessidade imperiosa de satisfazer determinadas necessidades. Tudo isso vincula o homem e o faz político.

Assim, percebe-se que mesmo existindo o processo de reforma agrária sua eficácia não será atingida sem que exista programas elaborados pelo Estado para que as pessoas beneficiadas possam produzir nas terras, fazendo assim com que a função social da propriedade rural seja alcançada.

12 Considerações finais

A necessidade de incentivar a exploração racional da terra é uma constatação bastante antiga, assim como a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Destarte, para que essa distribuição justa começasse a acontecer criou-se o processo denominado como reforma agrária.

A Lei n° 4.504, denominada como Estatuto da Terra, foi criada para estabelecer uma ligação entre o homem, a propriedade rural e sua função social, com a finalidade de promover o progresso e o bem estar de todos, bem como fazer com que ocorra o desenvolvimento econômico do País.

Ademais, a reforma agrária só atinge as propriedades que não estiverem cumprindo com sua função social, assim não serão alvos as empresas rurais, as terras que estiverem produzindo, os pequenos e médios proprietários. Seu principal objetivo é fazer com que a tão esperada justiça social consiga ser cumprida, garantindo assim o progresso de todos os trabalhadores e o desenvolvimento do País.

Não existe um tipo certo para dizer quem deverão e poderão ser os beneficiários da reforma agrária, existe apenas uma ordem preferencial que se encontra disposta no art. 19 da Lei n° 8.629/93.

Além de promover a reforma agrária, o Estado também oferece a política agrícola. Ela consiste basicamente em ações estatais que visam o cumprimento do que está disposto no texto legal, incentivando, assim, a produção agrícola e o desenvolvimento do setor rural.

Para colocar em prática a eficácia da política agrícola destacam-se algumas medidas, como o crédito rural, que se destinará exclusivamente às atividades agrárias e será limitado apenas aos produtores rurais e as suas cooperativas; o seguro agrícola, que é um negócio jurídico celebrado mediante cláusula de adesão, fixadas na própria cédula rural, com o objetivo de fazer com que o produtor rural se resguarde de algum futuro imprevisto; e o cooperativismo, que acontece quando um número menor de produtores encontram-se em situação de desvantagem, por produzirem em menor quantidade, e se juntam para poder garantir a própria existência.

Observou-se, no decorrer do trabalho, que a reforma agrária e a política agrícola estão vinculadas ao exercício da função social da propriedade, uma vez que a reforma agrária tem como principal objetivo fazer com que nosso país se desenvolva cada vez mais, mas, para isso, é necessário que haja a utilização de elementos fundiários oferecidos pelo Estado, que se adequem ao público de cada região, de acordo com as suas necessidades, fazendo assim com que a reforma agrária realmente alcance seu objetivo de promover a justiça social.

13 Referências

ALVARENGA, Octávio Mello. **Curso de direito agrário: contratos agrários**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 11. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL, **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**, disponível no sítio: <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/reforma-agraria> Acesso em 05/09/2016.

BRASIL, **Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993**, disponível no sítio: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm> Acesso em 28/08/2016.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm> Acesso em 14/08/2016.

BRASIL. **Lei nº Lei 8629, de 25 de fevereiro 1993**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm> Acesso em 14/08/2016.

FERREIRA, Luis Pinto. **Curso de Direito Agrário**. São Paulo: Saraiva 1995.

GISCHKOW, Emilio Alberto Maya. **Princípios de direito agrário: desapropriação e reforma agrária**. São Paulo: Saraiva, 1988.

LARANJEIRA, Raymundo. **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: LTr, 1999.

LARANJEIRA, Raymundo. **Propedêutica de direito agrário**. São Paulo: LTr, 1975.

LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. **Direito agrário**. 2. ed. atual e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro** 9ª. ed. Revista e Ampliada. São Paulo: Atlas, 2011.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. V.4 Direitos Reais. 19ª edição. Rio de Janeiro:Forense, 2006.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Heder Treccani; BENATTI, Jose Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza (coord.). **Manual de Direito Agrário Constitucional – Lições de Direito Agroambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SANTOS, Gilda Diniz dos (org), **Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA**, Brasília: INCRA, 2011.

VEIGA, José Eli. **O que é reforma agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1981.