

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA (UNIR)
NÚCLEO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

ENILDA DA SILVA ARAUJO

**A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA RURAL: descumprimento leva à
desapropriação**

Porto Velho/RO

2020

ENILDA DA SILVA ARAUJO

**A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA RURAL: descumprimento leva à
desapropriação**

**Monografia apresentada ao Departamento
de Ciências Jurídicas da Fundação
Universidade Federal de Rondônia-(UNIR),
como requisito parcial para obtenção do
título de Graduação em Direito.**

**Orientadora: Profa. Ma. Rosalina Alves
Nantes**

Porto Velho/RO

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Fundação Universidade Federal de Rondônia
Gerada automaticamente mediante informações fornecidas pelo(a) autor(a)

A663f Araujo, Enilda.

A função social da terra rural: descumprimento leva à desapropriação /
Enilda Araujo. -- Porto Velho, RO, 2020.

75 f.

Orientador(a): Prof.^a Ma. Rosalina Alves Nantes

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Fundação
Universidade Federal de Rondônia

1.Função social. 2.Desapropriação. 3.Terra Rural. 4.Movimentos sociais.
5.Reforma Agrária. I. Nantes, Rosalina Alves. II. Título.

CDU 347.5

Bibliotecário(a) Luã Silva Mendonça

CRB 11/905



MINISTERIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - PORTO VELHO

ATA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Sessão Ordinária - Atividade Remota Emergencial (ARE)
Ata de Apresentação - Banca nº 27/2020.1D/DCJ/UNIR – Graduação em Direito

Aos 30 dias do mês de abril de 2021, às 20 horas, em sessão pública transmitida por videoconferência por meio da plataforma de reuniões "Google Meets", link de acesso: <https://meet.google.com/cjs-wmad-okt>, na presença da Banca Examinadora presidida pela Professora Ma. Rosalina Alves Nantes e composta pelos examinadores: Prof. Me. Jovanir Lopes Dettoni, Prof. Dr. Afonso Maria das Chagas; a discente ENILDA DA SILVA ARAUJO apresentou a monografia intitulada: "A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA RURAL: descumprimento leva à desapropriação" sob orientação da Professora Ma. Rosalina Alves Nantes como requisito curricular indispensável para a integralização do curso de **Bacharelado em Direito**. Após reunião, em sessão reservada para apreciação individual dos quesitos regulamentares, a Banca examinadora deliberou pela **Aprovação** do referido trabalho monográfico, atribuindo-se a nota 7,5(sete e meio), como média final, sendo necessária a entrega da versão final após as correções indicadas, conforme regulamentação vigente. Após o retorno, em ato público, foi divulgado formalmente o resultado a(o) discente. Eu, na qualidade de Presidente da Banca, lavrei a presente ata que será assinada por mim, pelos demais examinadores e pelo(a) discente.



Documento assinado eletronicamente por **ROSALINA ALVES NANTES, Docente**, em 30/04/2021, às 22:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **AFONSO MARIA DAS CHAGAS, Docente**, em 30/04/2021, às 22:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **JOVANIR LOPES DETTONI, Docente**, em 30/04/2021, às 22:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Enilda da Silva Araujo, Usuário Externo**, em 30/04/2021, às 22:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.unir.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0659207** e o código CRC **261F84C7**.

Dedico este trabalho ao meu amado, filho único,
Breno Araujo do Vale.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, a Deus, por permitir que eu concluísse essa jornada de estudo;

A minha orientadora, Profa. Ma. Rosalina Alves Nantes, pela sua presteza e incentivo para essa pesquisa;

Aos professores que atuam no curso de Direito da UNIR, por contribuírem de forma efetiva na disseminação de conhecimentos;

Aos meus pais, porque sou parte deles;

Aos meus familiares, pela compreensão em saber que escrever uma monografia é um momento que exige muita dedicação;

Aos bibliotecários e auxiliares.

RESUMO

Atualmente, a função social da propriedade rural é considerada princípio constitucional, tamanha é a sua importância para a utilização da terra conforme os preceitos legais, como também, a sua destinação para a reforma agrária, através da desapropriação. Essa destinação pode ocorrer caso não sejam observados os fatores, econômico, social, ambiental e trabalhista, os quais são requisitos elencados no art. 186 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) para o cumprimento da função social, e são determinantes para se classificar o imóvel como improdutivo e na sua indicação para a desapropriação por interesse social. O termo propriedade improdutiva gera polêmica, há uma cultura popular de acreditar que o imóvel só é considerado improdutivo se não estiver produzindo, mas não é isso que assevera a nossa CRFB/88, em seus arts. 185 e 186. Diante desse entendimento popular, surgiu o interesse por essa pesquisa para responder a questão: qual a finalidade de se atribuir uma função social a terra rural? Esta pesquisa também possui como objetivo trazer maior clareza ao tema e desmistificar essa cultura popular. Quanto a metodologia trata-se de uma pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa, natureza básica e quanto ao objetivo é uma pesquisa exploratória. Este trabalho está estruturado em seis capítulos. O primeiro capítulo é a introdução. Em seguida, o capítulo dois aborda a função social da terra rural. No terceiro, expõe a classificação do imóvel rural. No capítulo quatro, apresenta a desapropriação. No quinto capítulo, trata sobre a reforma agrária. Por fim, o sexto e último capítulo explana as considerações finais.

Palavras-chave: Função social. Desapropriação. Terra rural. Movimentos sociais. Reforma agrária.

ABSTRACT

Nowadays, the social function of the rural land is considered a constitutional principle; such is its importance in the legal use of the land according to legal precepts, as well as its destination to agrarian reform through expropriation. This destination might happen if the economic, social, environmental and labor factors, which are requisites stated in art. 186 of the Brazilian Constitution of 1988 for the fulfilment of the social function. These factors are decisive in classifying a property as unproductive, as well as in its recommendation for expropriation by social interest. The term unproductive property causes controversy, popular culture believes a property is unproductive only if it is not producing, but that is not what the Brazilian Constitution of 1988 states in its arts. 185 and 186. Seeing that this popular belief exists provoked this research to answer the following question: what is the purpose of assigning a social function to the rural land? This research also aims to bring clarity to the theme and demystify this popular belief. This is an exploratory research, and used a bibliographic research methodology with a qualitative approach. This work is structured in six chapters. The first chapter is the introduction. Next, the second chapter discusses the social function of the rural land. The third chapter presents the classification of the rural land. Chapter four introduces the concept of expropriation. The fifth chapter is about agrarian reform. Finally, the sixth and last chapter presents the final considerations.

Keywords: Social function. Expropriation. Rural land. Social movements. Agrarian reform.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA RURAL.....	14
2.1	A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA COMO PRINCÍPIO DO DIREITO.....	20
2.2	FINALIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA RURAL.....	21
3	CLASSIFICAÇÃO DO IMÓVEL RURAL.....	23
3.1	PROPRIEDADE PRODUTIVA.....	26
3.2	IMPORTÂNCIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS.....	31
4	DESAPROPRIAÇÃO.....	33
4.1	PRESSUPOSTOS PARA A DESAPROPRIAÇÃO.....	37
4.2	HIPÓTESES DE IMUNIDADE PARA A DESAPROPRIAÇÃO.....	42
4.3	ÁRESA PRIORITÁRIAS PARA A DESAPROPRIAÇÃO.....	43
4.4	PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE DESAPROPRIAÇÃO E EXPROPRIAÇÃO.....	45
5	REFORMA AGRÁRIA.....	48
5.1	DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS PELA REFORMA AGRÁRIA.....	48
5.2	MEIOS DE ACESSO A TERRA PELA REFORMA AGRÁRIA.....	50
5.3	BENEFICIÁRIOS PELA REFORMA AGRÁRIA.....	51
5.4	NÃO PODEM SER BENEFICIÁRIOS PELA REFORMA AGRÁRIA.....	53
5.5	BREVE HISTÓRICO SOBRE A EXECUÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL.....	56
5.6	FINANCIAMENTO PARA A REFORMA AGRÁRIA.....	59
5.7	POLÍTICA AGRÁRIA DO BRASIL.....	61
5.8	ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE ART. 2º DA LEI 4.504/64, ARTS. 185 E 186 DA CF/88 E ART. 9º DA LEI 8.629/93 NO ASPECTO QUE CONDICIONA A PROPRIEDADE À FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA RURAL.....	65
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
	REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

O Direito Agrário evoluiu, haja vista, que a nossa Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) em seu artigo 5º, inciso XXII, preconiza que é garantido o direito à propriedade, porém, também apregoa no inciso XXIII, que a propriedade atenderá a sua função social, e para o cumprimento desta, o artigo 186, estipula vários requisitos, que atendidos simultaneamente, a propriedade terá cumprida sua função social. Nesse contexto, a função social da terra também é uma condicionante ao exercício da propriedade.

Pode-se dizer que, esta função social da terra, revela-se em um princípio decorrente da evolução do ordenamento jurídico, o que representa uma grande conquista social, pois tenta conciliar o direito individual da propriedade com o papel que a terra deve desempenhar para a criação de uma sociedade mais justa. Tanto a propriedade privada, quanto a função social da propriedade constituem direitos fundamentais de todo o povo brasileiro.

Na verdade, o nosso ordenamento jurídico, ao acolher a expressão função social da propriedade, buscou evitar o uso indevido da terra. Seguindo esse raciocínio, o próprio Estatuto da Terra Lei nº 4.504/64, assevera em seu artigo 13 que o poder público providenciará a extinção gradual das formas de ocupação e de exploração da terra, que não estejam cumprindo com a sua Função Social.

Conforme, aduz-se da literalidade do texto constitucional artigos 185 e 186, que produzir não é a única atribuição da terra. Produzir é apenas um dos requisitos que a terra deve cumprir, dessa forma, além de produzir de maneira correta, respeitando o limite da terra, deve-se ter uma série de cuidados com o meio ambiente, relações de trabalho e com o bem-estar das pessoas que exploram a terra e que nela trabalham, só assim, o imóvel rural terá cumprida sua função social. Do contrário, a terra estará sujeita a intervenção do poder público através do instituto da desapropriação por interesse social.

Em se tratando de desapropriação por interesse social, temos a dizer que é o instituto constitucional, meio pelo qual o Estado intervém na propriedade privada, transferindo a titularidade para si, mediante justa e prévia indenização, o que ocorre, quando o imóvel rural no comando de seu proprietário não está cumprindo com a Função Social, logo, é considerado improdutivo, indo de encontro com o que

preconiza nosso ordenamento jurídico, que a terra tem que produzir riquezas para a sociedade. Dessa forma, a desapropriação é um grandioso passo para a concretização da Reforma Agrária, além de distribuição de riquezas, diminuição da desigualdade social e do latifúndio, entre outros benefícios sociais. Porém, em todo esse processo não se pode esquecer a importância da atuação dos movimentos sociais, afinal são seus componentes os atores beneficiários do sistema.

Na verdade, só é possível a realização desses benefícios sociais, porque há os programas governamentais que são, a Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária, instituídos na Constituição da República Federativa do Brasil/1988 (CRFB/88). A execução do programa de Reforma Agrária foi determinada por lei ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão criado exclusivamente para implementar esse programa.

O fato é que a terra tem uma Função Social e não é algo novo, figura no nosso ordenamento jurídico desde a Constituição Brasileira de 1934, com a nomenclatura de bem-estar social, porém, sem muita aplicabilidade. Contudo, foi através do Estatuto da Terra - Lei 4.504/1964 que a expressão “função social” tomou uma dimensão maior, e quando esta lei foi recepcionada pela nossa CRFB/88, essa obrigação assumiu o status de princípio. Portanto, dado a sua importância, tornou-se o princípio da Função Social da terra e também o elemento central do Direito Agrário. Sabemos que toda essa trajetória registra a evolução do nosso ordenamento jurídico e que consiste numa verdadeira conquista social. A nossa Carta Magna ao estipular os critérios para o cumprimento da função social da terra rural, o fez buscando evitar tanto o uso indevido da terra, como também a especulação econômico/financeira, além de atribuir a terra a sua finalidade.

Entendemos pois, que a terra tem sua finalidade, qual seja, a de produzir em prol da coletividade, como o bem-estar coletivo é dever de todos e sendo a terra o berço que abriga todas as riquezas naturais, foi necessário resguardar e proteger, por isso que a função social da terra é um princípio obrigacional determinado na nossa Lei Maior. Dessa forma, a art. 186 elenca os critérios para que o imóvel rural atenda simultaneamente e cumpra sua função social: I- aproveitamento racional e adequado; II-utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, III- observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV-exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Dessa maneira, percebe-se que a forma mais popular de interpretação da função social da terra rural é dizer que esta função é cumprida de acordo com o quanto a terra produz. Na verdade, essa visão é muito simplória e não condiz com a determinação constitucional, a qual imprime cuidados na forma de exploração, o que se deduz que o aproveitamento deve ser ao máximo, mas, ao mesmo tempo sem exaurir a capacidade da terra, também o zelo para com os recursos naturais e preservação com o meio ambiente, que são vitais para a vida, além da obediência as normas trabalhistas e que os resultados da exploração da terra favoreça o bem-estar de todos. Ou seja, a função social da terra rural é mais abrangente do que apenas fazer a terra produzir, envolve vários aspectos relacionados a economia, cidadania, a sociedade, ao meio ambiente, de modo resumido, relaciona-se ao bem-estar social.

Tendo essa consciência, não é justo com os agricultores e trabalhadores rurais, aceitar que o proprietário do imóvel rural descumpra a função social e continue na posse do imóvel, como se nada tivesse ocorrido, vez que, essa transgressão provoca inúmeros problemas sociais, os quais impactam toda a sociedade, como o êxodo rural, afavelamento nas grandes cidades, aumento da desigualdade social, concentração de riqueza e renda, falta de terra para os agricultores e trabalhadores rurais trabalharem. Pensando assim, levantou-se a seguinte hipótese: A produtividade do imóvel rural está diretamente ligada ao cumprimento da função social.

Diante de todos os problemas sociais que a concentração de terras causa, como também, o descaso com quem necessita da terra para trabalhar, ainda, percebendo que uma parcela da sociedade não comunga do mesmo entendimento quando se refere a função social da terra rural, e também o desleixo para com as regras legais que tratam do cumprimento da função social da terra, percebendo também quão necessário é o cumprimento do princípio constitucional, para que a terra cumpra também o fim a que se destina, é que buscou-se com essa pesquisa reunir dados e informações com a intenção de responder ao problema de pesquisa: qual a finalidade de se atribuir uma função social a terra rural?

Tendo em vista, que o objetivo da função social do imóvel rural é fazer a terra produzir de forma racional, adequada, utilizar com parcimônia os recursos naturais, respeitar o meio ambiente, questões trabalhista e propiciar o bem-estar de todos, surgiu a ideia do objetivo geral: Demonstrar que a função social da terra rural além de produzir é cuidar do meio ambiente, recursos naturais, e legislação com

responsabilidade social . E almejando contribuir ainda mais com esse estudo, como também, proporcionar esclarecimentos sobre a importância e a finalidade da função social da terra, elaborou-se os objetivos específicos: I- conceituar a função social da terra rural; II- demonstrar a importância da função social da terra rural, e por fim; III- apresentar qual a finalidade da função social da terra rural.

A reflexão sobre o tema surgiu a partir do momento que se observou que não há uma compreensão uniforme por parte da sociedade, quanto as regras do nosso ordenamento jurídico, que são determinantes para considerar se a terra é produtiva ou improdutiva, e que essa incompreensão leva a falta de compromisso no cumprimento dos requisitos obrigatórios para que a terra rural cumpra sua função social, o que é obrigatório. Diante do exposto, percebe-se que é necessário esclarecer quais os parâmetros determinados para que o imóvel rural seja considerado produtivo, como também, o que é a função social da terra rural, sua importância, e o que é crucial para seu cumprimento. O que se percebe, é que a falta de compreensão neste sentido, leva ao descumprimento da função social da terra rural, o que vai de encontro com o que determina os arts. 185 e 186 da CRFB/88. Sendo assim, esse estudo, não tem o propósito de encerrar a questão, mas de instigar a pesquisa e difundir a função social da terra rural para uma melhor compreensão e cumprimento do que é este instituto jurídico e princípio constitucional.

Para o desenvolvimento do presente trabalho foram utilizadas pesquisas na literatura existente, portanto, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, cujas fontes estudadas foram as secundárias, em que se fez uso de materiais já elaborados e publicados: livros, artigos científicos, revistas, documentos eletrônicos entre outros, na busca do conhecimento sobre a função social da terra rural, correlacionando tal conhecimento com abordagens já trabalhadas por outros autores. Essa metodologia, conforme os estudiosos da área, é o início do caminho da pesquisa científica, a qual se faz leitura, análise e interpretação de livros, artigos, entre outros estudos bibliográficos, que abordam o mesmo tema. Destaca-se, que foi feito um levantamento bibliográfico, com o propósito de selecionar o material, para que se fizesse a análise e contextualização dos pontos principais. Quanto aos procedimentos escolheu-se a abordagem qualitativa por se tratar de dados de revisão bibliográfica, estritamente qualitativos, quanto a sua natureza é uma pesquisa básica, e aos objetivos é exploratória.

Este trabalho de conclusão de curso estrutura-se em seis capítulos distribuídos respectivamente da seguinte forma: 1- Introdução a qual contempla o tema de estudo, hipótese, problema de pesquisa, objetivos geral e específicos, justificativa metodologia e estrutura do trabalho. 2- Função social da terra rural, apresenta dois subtítulos, sendo 2.1- a função social da terra rural como princípio constitucional e 2.2- finalidade da função social da terra rural. 3- Classificação do imóvel rural, também apresenta dois subtítulos: 3.1- propriedade produtiva e 3.2- importância dos movimentos sociais. 4- Desapropriação, divide-se em quatro subtítulos: 4.1- pressupostos para a desapropriação; 4.2- hipóteses de imunidade para a desapropriação; 4.3- áreas prioritárias para a desapropriação e 4.4- principais diferenças entre desapropriação e expropriação. 5- Reforma agrária, apresenta oito subtítulos; 5.1- distribuição de terras pela reforma agrária; 5.2- meios de acesso à terra pela reforma agrária; 5.3- beneficiários pela reforma agrária; 5.4- não podem ser beneficiários pela reforma agrária; 5.5- breve histórico sobre a execução da reforma agrária no Brasil; 5.6- financiamento para a reforma agrária; 5.7- política agrária; 5.8- análise comparativa entre art. 2º da Lei 4.504-64, arts. 185 e 186 da CRFB/88 e art. 9º Lei 8.629/93; 6- Considerações finais.

2 A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA RURAL

A função social da propriedade rural é um princípio constitucional, estabelecido no título - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, dessa forma, a CRFB/88 atrelou à propriedade o cumprimento da função social, ou seja, não basta a propriedade produzir, além disso, o proprietário rural deve fazer uso racional e adequado da terra; utilizar os recursos naturais de forma adequada, visando a preservação do meio ambiente, e mantendo as características próprias ambientais, como também a qualidade dos recursos naturais de maneira a assegurar o equilíbrio ecológico da propriedade e conseqüentemente da saúde e adequada qualidade de vida da coletividade; respeitar os dispositivos legais quanto as relações de trabalho; explorar a terra de modo a amparar o bem-estar dos proprietários e trabalhadores. A propriedade rural tem que produzir, cumprindo com a função social, ou seja, tomando os devidos cuidados, determinados no texto constitucional. Pode-se dizer que a importância de se cumprir a função social do imóvel rural, é utilizar a terra de forma a não caracterizar desobediência a legislação, como também fazer a terra cumprir a sua finalidade, produzir alimentos para a promover a segurança alimentar, porém, com sustentabilidade.

Neste contexto para Borges (2016) a função social é uma imposição legal ao proprietário rural para ele explorar a terra de forma racional e adequada e fazê-la produzir riquezas e bens, propiciando o bem estar de toda a família, inclusive empregados, além da sociedade, respeitando legislação agrária, ambientais e trabalhistas.

Dessa forma, a ideia de Borges, está alinhada com a determinação constitucional, ou seja, para explorar a terra, o agricultor deve ter todo respeito para com a utilização dos recursos naturais, visando de qualquer forma, ter sempre à disposição não só no presente, como também, para as futuras gerações, além de todo o cuidado com a terra, de maneira tal, que a exploração seja racional e adequada, assim como, com a legislação infra.

Pode-se dizer que o ato de cumprir a função social da terra conforme determinação no nosso ordenamento jurídico, revela-se de tamanha importância que

Marques (2015) assevera, o cumprimento da função social condiciona o direito de propriedade.

É preciso lembrar que o direito de propriedade era considerado absoluto, não havia ameaça, todo o arcabouço jurídico encontrava-se totalmente alinhado a garantir todo o direito ao proprietário. Mas, com a promulgação da nossa Carta Magna vigente, esse direito passa a ser de certa forma relativo, haja vista, a condição ao cumprimento da função social. Ou seja, para ter a propriedade obriga-se a cumprir a função social.

Nesse mesmo aspecto, Borges (2016, p.800) assevera:

Este dever legal foi introduzido pela legislação de base sob o *nomen iuris* de função social, que é justamente o instituto que vem de encontro com os fundamentos da República, em especial com a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a segurança alimentar, a erradicação da pobreza e da marginalização, assegurando às pessoas uma existência digna com trabalho e moradia.

De fato, com base nesse dever legal, cumprimento da função social da terra, pode-se dizer que, o mesmo revela-se como garantia de parte dos princípios, objetivos e garantias fundamentais, explícitos nos arts. 1º, 3º e 5º da CRFB/88, como: cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos.

Tendo em vista a importância da função social do imóvel rural que é determinante para que a propriedade do imóvel sofra modificação, ou melhor dizendo, seja alvo da intervenção do poder público, achou-se, por bem, mostrar neste trabalho o conceito de função social do imóvel rural.

Conforme observamos o conceito dado pelo Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64, sobre a Função Social do Imóvel Rural, segundo a doutrina, se mostra no art. 2º, vejamos:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Já a Lei 8.629/93-Lei da Reforma Agrária, também traz o conceito em seu art. 9º, vejamos:

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

A nossa Lei Maior, CRFB/88, assevera em seu art. 186:

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

Nesse contexto, fica claro que no nosso ordenamento jurídico, não há nenhum conceito da função social da terra rural, como também observou-se que na doutrina pesquisada não foi encontrado nenhum conceito fechado de função social do imóvel rural, e igualmente quanto a legislação infra constitucional, Estatuto da Terra, e principalmente a Lei da Reforma Agrária. Esta que foi criada conforme parágrafo única do art. 185 da CRFB/88, para regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, não o fez. Ambas as leis, apenas transcrevem os parâmetros já expressos na constituição, o que limitam-se a dizer como o imóvel cumpre com sua Função Social, ou seja, elencam de forma ordenada as premissas que devem ser cumpridos simultaneamente para que o imóvel não sofra a intervenção estatal. Assim, tanto a doutrina quanto a legislação apenas fazem menção de como é a função social do imóvel rural, ou melhor, de como é cumprida, mas não conceitua, dizendo o que é de fato a função social do imóvel rural.

Neste sentido, procurou-se contribuir com um simplório Conceito: **a função social da terra rural é um princípio constitucional norteador da utilização e/ou destinação da terra, quer seja no âmbito produtivo, ambiental ou social. (grifo nosso).**

Nessa mesma linha de raciocínio, Borges (2016, p. 296) assevera:

a expressão função social foi delineada pela própria Lei Maior e reproduzida no Estatuto da Terra, vez que este foi recepcionado pela CRFB/88, cf. artigo 2º, o qual inicia dizendo que a todos é assegurada a oportunidade de acesso à terra, mas condicionada a função social.

Podemos dizer que a função social da terra é o fundamento que guia toda a utilidade da terra, quer seja no âmbito produtivo, ambiental ou social. Produzir alimentos, é a tarefa mais digna que a terra desempenha, por suprir a necessidade humana, mas também, faz girar a economia interna, transforma-se em riquezas, é de grande importância para um país que se diz agrícola. O meio ambiente é bem de uso comum do povo, quer dizer, cuidar da natureza, promover o aproveitamento e utilização adequada do solo e dos recursos naturais, além de preservá-los para as presentes e futuras gerações, todos esses cuidados são igualmente importantes.

Também no respeito as questões e normas trabalhista e ainda explorar a terra de forma respeitosa e sustentável, evitando conflitos e manter o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores. Em suma, a terra alimenta o homem, portanto deve ser cuidada por ele, em todos os aspectos, para que não falte principalmente alimento para esta e nem para as futuras gerações, é uma questão de segurança alimentar. O descaso humano para com a terra e a natureza como um todo gera muitas consequências para toda vida na terra.

Na verdade, a terra sempre foi causa de muitos conflitos sociais, por motivos óbvios, primeiro, por ser fonte de riquezas, segundo, pela grande concentração de terras existente nas mãos de poucas pessoas, o que conseqüentemente deixa uma grande parcela da população dos agricultores ou trabalhadores rurais, sem terras para trabalhar e produzir, e dela tirar seu próprio sustento e de sua família. Antes a propriedade representava um instrumento para a consecução do bem estar individual, agora a propriedade tem a sua função social e o homem proprietário deve dar sua contribuição para o bem estar da coletividade, em detrimento de seus próprios interesses. O Decreto 9.311/18 em seu artigo 3º, inciso III, define o que é considerado agricultor ou trabalhador rural:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

III - agricultor ou trabalhador rural - pessoa que pratique atividade agrícola ou não agrícola no meio rural;

Nesse contexto, foi necessário criar normas para regulamentar o acesso à terra, bem como, proteger e manter a propriedade, esta, não tem mais garantia absoluta, nestes termos, a garantia da propriedade é relativa, porque foi condicionada ao cumprimento da Função Social. Sendo assim, foi atribuída à terra parâmetros para cumprimento da sua função social, evitando, dessa forma, o latifúndio que só beneficia o seu próprio proprietário em detrimento da coletividade. Sendo a terra um bem social, foi necessário protegê-la da ganância humana e ao mesmo tempo, criar nova forma de acesso à terra para quem quer trabalhar na agricultura, mas não dispõe de recursos para adquiri-la.

Neste sentido a Lei 4.504/64 em seu artigo 4º define latifúndio:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

[...]

V - "Latifúndio", o imóvel rural que:

a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;

b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

[...]

A nossa Carta Magna, em vigor, ao determinar as premissas referentes ao cumprimento da função social, o fez no art. 186, vejamos:

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

Dessa forma, analisaremos essas premissas de cumprimento da função social da terra, contidas no próprio artigo 186 em seus incisos:

1- **Aproveitamento racional e adequado do imóvel rural** - racional, neste termo está contido o respeito ao meio ambiente e aos recursos naturais, o aproveitamento de técnicas que evitem a degradação do solo, cuidar dos recursos naturais, como a água, fauna e flora. Já o termo adequado, significa, explorar economicamente o máximo da área utilizável, sem exageros, de forma a proporcionar o bem estar do proprietário, empregados e sociedade.

2- **Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do Meio Ambiente** – a terra não se destina somente a produção, também o respeito

ao direito ambiental. Em virtude da preservação da vida, o ser humano deve a todo custo, preservar e defender o meio ambiente, pois, a destruição da natureza leva a sua própria destruição. Estamos vendo e vivendo a resposta da destruição provocada pelo homem, com alterações climáticas, poluição tanto da água quanto do ar, desmatamento, o que pode levar ao desaparecimento completo da fauna e flora.

3- **Observância das disposições que regulam as relações de trabalho** – o trabalho, direito fundamental social, garantido pela CRFB/88, de fato, o trabalho é questão de dignidade da pessoa humana e cidadania. Como sabemos, o trabalho torna o homem digno, pois é do trabalho que ele tira o sustento própria e de sua família.

4- **Exploração racional e adequada que favoreça o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores** – o proprietário tem o dever de fazer a terra produzir, promovendo o seu bem-estar, de sua família, dos empregados e da sociedade. Produzir, é retirar da terra tudo que ela pode nos oferecer para nos proporcionar bens, porém, sem exageros, para não exaurir toda sua capacidade, como também, satisfazer as nossas necessidades vitais.

Nestes termos, a função social da terra divide-se em quatro parâmetros constitucionais, que devem ser realizados simultaneamente, para tornar efetiva a função social da terra e após esse cumprimento ser classificada como terra produtiva e dessa forma, evitar a desapropriação do imóvel, por interesse social, para fins da reforma agrária.

2.1 A FUNÇÃO SOCIAL COMO PRINCÍPIO DO DIREITO

É interessante ressaltar que, só recentemente é que a função social da propriedade passou a ser vista como princípio do direito, apenas no século XX passou a ser visto como fundamento jurídico, cujo dever é atender à necessidade econômica, social, ambiental, trabalhista, sempre com a ideia que o interesse público prevalece sobre o privado.

É verdade, portanto, que a função social requerida no nosso ordenamento jurídico, determina ao proprietário obrigações de fazer, ou seja, prestar o uso consciente, sustentável do imóvel rural, bem como dos recursos naturais que nele

contenha. Dessa forma, o poder público, pela sua supremacia, impõe condutas obrigacionais aos proprietários, com a finalidade de que o imóvel rural passe a atender o interesse coletivo, social.

Com a promulgação da nossa CRFB/88, cuja função social da propriedade faz parte dos direitos e garantias fundamentais do direito brasileiro, que o direito de propriedade está definitivamente atrelado a função social do imóvel rural. Nestes termos, há o direito de propriedade, pela Constituição, se houver cumprimento de suas disposições.

Segundo Borges (2016): para o alcance dos fundamentos constitucionais, foram elaborados vários instrumentos políticos, os quais possibilitam a realização de tais fundamentos respeitando os parâmetros de um desenvolvimento sustentável da Nação. Por exemplo, as medidas para o crescimento dos setores: de produção, do trabalho, combate à inflação, preservação do poder aquisitivo das pessoas, incentivo ao consumo consciente, contenção do déficit público, controle dos juros, e outros.

Borges (2016) ainda assegura, que no campo do Direito Agrário o que se destacou foi a função social da propriedade rural como base constitucional para efetividade do direito. Sendo assim, a função social da propriedade rural é o princípio a ser seguido para o aproveitamento cuidadoso, adequado e racional da terra.

2.2 FINALIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Sabemos, pois, que a terra tem uma finalidade, que é, a de produzir bens imprescindíveis à sobrevivência humana. E a finalidade da função social da terra, é a de democratizar o acesso à terra, ou seja, socializar a terra, que se destine ao interesse coletivo. Segundo Borges, (2016) a função social, é uma abertura que promove a intervenção do poder público na propriedade rural particular, através da desapropriação e redistribuição da terra.

Pode-se dizer que, a função social da terra é um princípio constitucional norteador e disciplinador para a condução da atividade agrária. Assim, a função social

da terra rural é um conjunto de ações, integradas a esse instituto jurídico, as quais devem ser cumpridas simultaneamente, pelo proprietário da terra, dessa forma, terá o aval do Estado, ou seja, a classificação do imóvel como produtivo, por estar cumprindo com a função social da terra e conseqüentemente se isentar da desapropriação por interesse social.

Sendo assim, a finalidade de se instituir uma função social para a terra rural é tão importante quanto comer, beber, respirar... a terra precisa ser utilizada da forma correta, sem estrangular a sua capacidade, é dela que tiramos o alimento. As nascentes de águas e os recursos hídricos precisam ser cuidadosamente protegidos, é deles que bebemos. A fauna, flora e todos os recursos naturais são importantes para todo o ecossistema funcionar harmoniosamente, sem eles não há vida, principalmente, a vida humana.

Vale lembrar também, a importância que o meio ambiente exerce na nossa vida, ressaltamos que não foi à toa que a nossa Carta Magna em seu art. 225 diz que o meio ambiente é de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, e impõe a todos, tanto ao poder público quanto a coletividade a obrigatoriedade de defender e preservar para as presente e futuras gerações. Essa proteção que a CRFB/88 atribuiu ao meio ambiente, reflete exatamente a sua importância para a vida.

Na verdade, há inúmeros outros motivos também importantes, para se atribuir a terra, uma função social, quais sejam: acabar ou reduzir o latifúndio; promover o acesso à terra para quem nela quer trabalhar; diminuir o êxodo rural, evitar o crescimento desordenado das grandes cidades; destinar a terra a um aproveitamento correto, mediante a legislação agrária e ambiental; utilizar com parcimônia os recursos naturais disponíveis; preservar o meio ambiente e o ecossistema garantindo assim, o uso para as gerações futuras; respeitar a legislação trabalhista, banindo o trabalho escravo; promover o bem-estar dos proprietários, trabalhadores e familiares; distribuir riquezas; reduzir as desigualdades sociais; produzir o bem-estar coletivo; além de fazer justiça social.

3 CLASSIFICAÇÃO DO IMÓVEL RURAL

Conforme verificado, a classificação dos imóveis foi dada primeiramente pelo Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64, o seu art. 4º traz em seu texto a seguinte classificação: II) propriedade familiar, IV) minifúndio, V) latifúndio, VI) empresa rural.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

[...]

II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

O que se depreende do texto estatutário é que propriedade familiar é considerada como a menor propriedade rural que tem condições de produzir com rentabilidade. O inciso II, diz algumas condições que a propriedade familiar deve ter:

- 1) Que a exploração da terra seja direta e pessoal, pelo próprio agricultor e sua família. Essa exigência é para evitar que o titular ceda a terra para terceiros a explorarem, o que nesse caso, perderia a finalidade que é a proteção do núcleo familiar.
- 2) Área ideal para cada tipo de exploração, conforme cada região. Esse cuidado serve para evitar plantar onde a cultura não vai prosperar, em virtude da determinação de que a terra tem que ser produtiva.
- 3) Possibilidade de ter ajuda de terceiros, mas, que seja eventualmente. Essa eventualidade se justifica, principalmente em época de colheita, quando o volume de trabalho requer mais mão de obra.

Para Marques, o tamanho da propriedade familiar é adequado ao que se propõe:

[...] a Propriedade Familiar tem o tamanho exato de um módulo, calculado de acordo com cada região do país e tipo de exploração. Nem mais nem menos do que um módulo. Se menor, é minifúndio; se maior, pode ser latifúndio ou até mesmo empresa rural. (MARQUES, 2015, p. 58).

No inciso IV, diz o que é considerado minifúndio, vejamos:

IV - "Minifúndio", o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar;

O Minifúndio, pelas suas características e por ter dimensões inferiores a da propriedade familiar, deve ser desestimulada a sua existência, haja vista, esse imóvel, não possuir as mínimas condições para uma exploração que garanta a sua subsistência nem o progresso social e econômico. Sendo assim, não é possível desenvolver uma atividade que seja rentável e ao mesmo tempo sustentável. Esse tipo de imóvel rural deve ser eliminado. Por não ser rentável, torna o imóvel improdutivo, além do que, essa condição também provoca o êxodo rural, o que cria outros problemas sociais.

No inciso V, traz as condições para ser considerado latifúndio:

V - "Latifúndio", o imóvel rural que:

a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;

b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

Entende-se por latifúndio, aquela extensão de terra que não produz de acordo com a legislação, logo é uma propriedade improdutiva. Pode-se dizer que, da mesma forma que o minifúndio é prejudicial a sociedade, o latifúndio também se mostra danoso, por razões diferentes; o minifúndio por não ter como se manter produtivo, e o latifúndio tem como se manter produtivo, mas não é explorado adequadamente. Tanto um quanto o outro não consegue desenvolver a zona rural, dessa forma o latifúndio inviabiliza o progresso social e econômico.

Nesse sentido, resta ao poder público, através do ordenamento jurídico, dispor de duas maneiras para acabar ou pelo menos diminuir com os latifúndios no país, a primeira é através da desapropriação por interesse social, para fins da reforma agrária; e a segunda é pela tributação progressiva.

O inciso VI, do art. 4º do Estatuto da Terra, traz o conceito de empresa rural, porém o Decreto 84.685/80 em seu art. 22, inciso III, alterou a redação do art. 4º do Estatuto da Terra, ficando agora com a seguinte redação:

Art. 22 - Para efeito do disposto no art. 4º incisos IV e V, e no art. 46, § 1º, alínea "b", da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, considera-se:

III - Empresa Rural, o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro das condições de cumprimento da função social da terra e atendidos simultaneamente os requisitos seguintes:

- a) tenha grau de utilização da terra igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado na forma da alínea "a" do art. 8º;
- b) tenha grau de eficiência na exploração, calculado na forma do art. 10, igual ou superior na 100% (cem por cento);
- c) cumpra integralmente a legislação que rege as relações de trabalho e os contratos de uso temporário da terra.

O que se depreende deste texto legal, é que inegavelmente se trata de empreendimento que tem rentabilidade e produção superior a propriedade familiar.

Já o texto constitucional em seu art. 185, I e II, além de ter recepcionado o rol de imóveis rurais classificados no art. 4º do Estatuto da Terra, acrescentou mais 3 (três) novos tipos de imóveis, a saber: I) a pequena e média propriedade rural, e II) propriedade produtiva, vejamos:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

- I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
- II - a propriedade produtiva.

Entende-se que a classificação teve como indicativo para sua denominação, a extensão, em razão de o inciso I falar de pequena e média propriedade rural, já no caso do inciso II o indicativo foi a exploração, tendo em vista, se referir a propriedade produtiva.

A Lei 8.629/93-Lei da Reforma Agrária, em seu art. 4º II, conceitua o que seja pequena propriedade e inciso III, conceitua média propriedade, vejamos:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a) de área até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

b) (Vetado)

c) (Vetado)

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

Nesse caso, a Lei Complementar 8.629/93, não conceituou o que seja grande propriedade, mas está implícito que imóveis acima de 15 módulos fiscais, são as grandes propriedades.

3.1 PROPRIEDADE PRODUTIVA

A determinação de ser a propriedade produtiva ou não é dada pelo órgão avaliador, no caso o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), criado para concretizar a reforma agrária. São avaliados todos aqueles requisitos constitucionais elencados no artigo 186, ou seja, se cumpridos todos simultaneamente, a propriedade será classificada como produtiva, ao passo que se não cumpridos, receberá a classificação de terra improdutivo, e dessa forma, ficará sujeita a intervenção estatal, pela desapropriação por interesse social.

A propriedade produtiva tem imunidade constitucional, contra a desapropriação, desde que cumpra com sua função social, conforme disposto no art. 185 da CRFB/88:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins da reforma agrária:

[...]

II – a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a **sua função social. (grifo nosso).**

O que se depreende do texto constitucional é que será considerada produtiva, a propriedade que além de produzir, ainda cumpre com a função social. Dessa forma, vale dizer que o constituinte salvaguardou a propriedade produtiva, desde que cumpra

com sua função social. A lei a que se refere o parágrafo único acima, é a Lei Complementar nº 8.629/93, Lei da Reforma Agrária, vejamos o art. 6º que dá o conceito de propriedade produtiva:

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

Sendo assim, analisando a determinação constitucional e a legal, chega-se à conclusão que propriedade produtiva é aquela que cumpre os dois parâmetros legais, ou seja, o Grau de Utilização da Terra (GUT), como também, o Grau de Eficiência (GEE), além de todos os parâmetros determinados no art. 186 da CRFB/88. Cumprindo todas essas premissas legais, será uma propriedade produtiva, nesse caso, terá imunidade contra a desapropriação. Nessa mesma linha de raciocínio:

O que a constituição fez, então, no parágrafo único de seu art. 185, foi consignar por expresse que também a propriedade da espécie “produtiva” deve atender a sua especial função social. Portanto, não basta que seja produtiva: há outros aspectos que devem ser observados para o cumprimento da sua função social” (BASSO, 2018, p.151).

Pode-se dizer que há uma cultura popular que consiste em acreditar que basta o imóvel rural estar produzindo, mesmo que seja uma única cultura agrícola, para que esse imóvel seja considerado produtivo, mas essa é uma consideração equivocada, haja vista, hoje temos disposições legais no nosso ordenamento jurídico, as quais determinam exigências a serem cumpridas. Nossa CRFB/88, Estatuto da Terra Lei nº 4.504/64 e Lei da Reforma Agrária nº 8.629/93, juntas determinam e elencam requisitos obrigatórios para os donos de imóveis rurais cumprirem simultaneamente, para só então o imóvel ser considerado legalmente produtivo.

Seguindo esse raciocínio, fica claro que, cometendo essa falta, o dono do imóvel rural abre a possibilidade para o Estado agir de fato e de direito, intervindo e decretando o imóvel como improdutivo, porque não cumpriu com sua função social, mesmo que o descumprimento tenha sido por apenas um requisito, não importa qual seja, se descumpriu, pode o bem ser desapropriado por interesse social, qual seja, o coletivo de agricultores e trabalhadores rurais que aguardam pela redistribuição de terras, pela reforma agrária, e a partir daí possibilitar que a terra cumpra sua função social, produzir com responsabilidade sem prejudicar nem destruir as riquezas naturais. Sendo assim, nenhum critério pode ser deixado para cumprir posteriormente.

A desapropriação da propriedade rural se dá no contexto em que ela se mostra improdutiva, ou seja, não está cumprindo os requisitos constitucionais da função social da terra rural. Haja vista, improdutiva não é somente o imóvel que não produz, mas todo aquele que mesmo produzindo alguma cultura agrícola, desobedece os mandamentos constitucionais no que tange ao racional e adequado aproveitamento da terra, aos cuidados com a utilização do meio ambiente e recursos naturais, esses que são tão fundamentais a vida de qualquer espécie, além de serem de uso comum do povo, que o constituinte achou por bem garantir a sua proteção, o que está posto no art. 225 da CRFB/88, vejamos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017)

Há uma preocupação mundial no que se refere à preservação do meio ambiente, ecossistema e especificamente quanto a promoção do desenvolvimento sustentável, ou seja, é o processo de colher da natureza somente o que ela tem a capacidade de oferecer, sem comprometer com atividades predatórias as atuais e

futuras gerações. A responsabilidade sobre a proteção ambiental é de todos em vista de ser bem da coletividade, logo, tanto o governo, quanto cada pessoa tem obrigação de cuidar do meio ambiente, em respeito à vida.

Dessa maneira, é importante considerar que, a propriedade somente recebe o aval do órgão avaliador, o INCRA, na qualidade de “produtiva” se de fato ela produzir alimentos, mas, respeitando o percentual aproveitável da terra, determinado pela legislação, como também, preservar e cuidar do meio ambiente e recursos naturais, de forma, que não venha a faltar, além de reservar área de natureza virgem. Esses são os cuidados que o proprietário da terra, seja beneficiário do programa de Reforma Agrária ou não, deve ter, para com a terra. Haja vista, a terra ser um bem social. Caso essas premissas não sejam cumpridas, o proprietário, sofrerá sanção, se beneficiário do programa de Reforma Agrária, perderá o lote que lhe foi destinado, o qual será repassado para outra família que cumpra com os compromissos da terra. Se for proprietário particular, sofrerá a intervenção estatal, por meio da desapropriação. Dessa forma, tem-se a verdadeira noção do papel social da terra para a coletividade. Para Basso (2018), o dever de cultivar, imposto ao dono da terra, rompeu com o direito absoluto de propriedade. Ainda para Basso: “Uma propriedade produtiva, portanto, é aquela que dá frutos, gera rendimentos e cria utilidade” (BASSO, 2018, p.151).

Tão importante quanto cumprir a função social da terra é a sua atividade produtiva, haja vista, o retorno à sociedade, como também estimular a economia, fornecendo alimentos para o abastecimento do mercado e conseqüentemente aquecendo o consumo da população. Para Maniglia, (2009), a economia é a maior parte de tudo que determina a realização dos direitos básicos. Mas não é só isso, não basta apenas produzir, há também a obrigatoriedade e necessidade de preservar o meio ambiente, exigidos pela CRFB/88.

3.2 A IMPORTANCIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PARA A DESAPROPRIAÇÃO

Os movimentos sociais ganharam força aqui no Brasil a partir do grande apoio que tiveram da igreja católica, esta, sempre travou uma grande luta em favor dos movimentos sociais, principalmente do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Porém, os movimentos sociais perderam todo seu contexto de organização social, cujo teor é reivindicar a terra, quando enveredaram pelo cunho político, deixando de lado toda sua ideologia de cunho social.

De fato, o MST, surgiu ocupando terras improdutivas, que não estavam cumprindo sua função social, é importante ressaltar, que com essa atitude o movimento pressiona o governo a cumprir com a obrigação constitucional. O MST é um movimento legítimo, de luta pela distribuição de terras, mas ele perdeu, um pouco, o foco do que realmente lhe interessava, a busca pela terra.

Segundo Strozake org. (2000), faz uma distinção entre a luta pela terra, que é pioneira, nasceu com o latifúndio, ao passo que, a luta pela reforma agrária, é mais recente, fruto do Estatuto da Terra. As duas lutas são independentes, porém a luta pela terra, está contida na luta pela reforma agrária.

Ainda, assevera Strozake org.:

Essa distinção nos ajuda a compreender que ainda não foi implantado um projeto de reforma agrária no Brasil, como o governo federal defende, mas está acontecendo uma intensificação da luta pela terra, por meio do crescimento das ocupações massivas, realizadas por diversos movimentos sociais, principalmente pelo MST. Na realidade, nos últimos quatro anos, o aumento do número de assentamentos foi resultado da territorialização do MST, que em duas décadas multiplicou intensamente o número de ocupações em todo o País. A política de assentamentos do governo federal e de alguns governos estaduais é apenas uma resposta às ações dos sem-terra. Essa política não existiria sem as ocupações (STROZAKE org., 2000, p. 17).

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, é fruto da luta de resistência e enfrentamento contra a política institucionalizada de desenvolvimento agropecuário implementada pelo governo militar. Para Strozake (2000, p. 47), essa, ficou conhecida como a luta contra a exploração do desenvolvimento capitalista. Assim, o MST faz parte da luta camponesa no Brasil.

Nesse contexto, discorre Strozake org. que:

Ao reprimir a luta pela terra e não realizar a reforma agrária, os governos militares tentaram restringir o avanço do movimento camponês. Com a implantação do atual modelo de desenvolvimento econômico da agropecuária, apostou-se no fim do campesinato. No entanto, por causa da repressão política e da expropriação resultantes do modelo econômico, nasceu o mais amplo movimento camponês da história do Brasil: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra- MST (STROZAKE, org., 2000, p. 27).

Esse instituto jurídico é um importante instrumento na efetivação da reforma agrária. Dessa forma, salientamos a importância dos movimentos sociais na luta pela terra, cuja finalidade é adquirir terra para nela produzir. Para Strozake, org., (2000, p 194) “ao ocuparem as terras improdutivas, os Sem-Terra não praticam crime em razão de não ter o proprietário direito à terra improdutiva”.

4 DESAPROPRIAÇÃO

Na verdade tanto o instituto constitucional de desapropriação quanto o princípio da função social da terra, para fins da reforma agrária, entrou no ordenamento jurídico brasileiro através do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64. Pode-se dizer que a desapropriação ocorre quando uma propriedade é considerada improdutiva, e os movimentos sociais, por sua vez, reivindicam ao governo federal, através do INCRA, a sua desapropriação para que eles possam ter acesso à terra. Pode-se dizer que a desapropriação é um procedimento constitucional, em que o Estado visa retirar a propriedade do imóvel rural de alguém, assumindo essa propriedade, em prol da sociedade, mediante justa indenização.

Conceito: A professora Di Pietro em sua obra assevera que:

A desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização. (DI PIETRO, 2018, p. 235).

Já o professor Benedito Ferreira Marques, em sua obra discorrendo sobre desapropriação disse:

Em verdade, analisando-se os conceitos dados ao instituto da desapropriação, extraiu-se a inarredável conclusão de que ela não passa de uma transferência forçada da propriedade, do particular para o Poder Público, tendo por recompensa o direito à indenização, para atender a interesse de uma comunidade, que se sobrepõe ao interesse individual. (MARQUES, 2015, p. 140).

Tal procedimento, divide-se em três fases:

1- Declaratória- é a fase administrativa, o INCRA faz um levantamento preliminar, analisa através de dados cadastrais, utilizando procedimentos técnicos, para definir se a propriedade é improdutiva, ou seja, que não está cumprindo a função social, dessa forma, quando o imóvel é indicado a administração desse órgão, tem um prazo de 120 (cento e vinte) dias para efetuar a vistoria no imóvel, porém, para dar legalidade ao processo e evitar futura nulidade processual, é obrigado a notificar previamente o proprietário, como também as entidades de classe para indicarem

representantes dos trabalhadores para juntos acompanharem o levantamento de danos e informações, garantindo seu direito de ampla defesa. Como em todo o processo, caso nem o proprietário nem seu preposto sejam encontrados, a intimação deverá ser feita por edital. Após esse levantamento é expedido decreto pelo Presidente da República, o qual irá declarar o imóvel rural de interesse social. Este mesmo decreto autoriza a União a propor Ação Desapropriatória através do INCRA.

2- Executória- é a fase judicial, o mesmo decreto presidencial que declara o imóvel de interesse social, também autoriza a União a propor Ação Desapropriatória através do INCRA, vale lembrar que o INCRA tem o prazo de dois anos a partir do decreto para propor ação de desapropriação por interesse social, conforme estatui Lei Complementar nº 76/93. Conforme Borges (2016): Essa ação é proposta perante a Justiça Federal, o INCRA é o autor, e o requerido é o proprietário do imóvel, obedecerá o contraditório especial do Rito Sumário, instituído pela mesma Lei Complementar e deve seguir os seguinte passos:

a) Imissão do INCRA na posse do imóvel; b) o Juiz mandará expedir mandado para averbação do ajuizamento da ação; c) Limitação da discussão judicial; d) Possibilidade de acordo sobre o preço da desapropriação; e) Contestação do desapropriado; f) defesa requerer perícia, formulando os quesitos e indicando assistente técnico, do contrário, pedido indeferido; g) pontos omissos serão resolvidos de acordo com o Código Civil; h) se o proprietário contestar a ação, pode na mesma oportunidade o mesmo requerer o levantamento de 80% do preço oferecido; i) Dar vistas a Procuradoria do INCRA para impugnar e também vistas a Procuradoria da República para exercer o custos legis; j) depois de ofertada a contestação, o juiz do processo, se for o caso, determinará a realização de prova pericial relativa aos pontos impugnados do laudo apresentado pelo INCRA; k) no curso da ação poderá o juiz designar audiência de conciliação, com o objetivo de fixar justa e prévia indenização; l) homologando o acordo, mandará averbar no registro imobiliário incorporando o imóvel ao patrimônio público do INCRA, porém essa conciliação não suspende o processo; m) o Juiz determinará a realização de prova pericial, relativa aos pontos impugnados do laudo de vistoria do INCRA; n) Após assinatura do compromisso, o perito e assistente técnico terão prazo dado pelo juiz para apresentar o laudo, não sendo superior a 60 (sessenta) dias; o) havendo acordo, cobre o preço, este será homologado por sentença; p) caso não haja acordo e sendo o valor do laudo pericial superior ao depositado, faz-se a complementação; q) realização da audiência de

instrução e julgamento em prazo não superior a 15 (quinze) dias da conclusão da perícia; r) audiência realizada, juiz profere a sentença (motivada) nela ou em até 30 (trinta) dias; s) Nos fundamentos da sentença poderá basear em outros meios de prova que não seja o laudo; t) valor fixado na sentença será o da data da perícia ou o consignado pelo juiz, sendo corrigido monetariamente, até a data do pagamento; u) na sentença o juiz individualizará o valor do imóvel e das benfeitorias; v) dessa sentença, cabe recurso de apelação com efeito somente devolutivo se foi pelo expropriado, mas com ambos os efeitos se foi pelo expropriante; x) A sentença que condenar o expropriante em quantia superior a 50% (cinquenta por cento) do valor oferecido na inicial, ficará sujeita a duplo grau de jurisdição; y) No caso de reforma de sentença, com aumento no valor da indenização, o expropriante será intimado a depositar a diferença no prazo de 15 (quinze) dias; z) A pedido do expropriado, após o trânsito em julgado da sentença, será levantada a indenização; aa) depois de levantado o preço, será expedido mandado translativo de domínio ao expropriante em 48 horas no registro de imóveis e este terá 3 dias para efetuar o registro definitivo; bb) o Ministério Público Federal manifestará no processo em todas as decisões na qualidade de custos legis; cc) as despesas judiciais com custas e encargos processuais serão para a parte sucumbente, porém se o valor desses encargos for maior que o valor ofertado, fica a cargo do expropriante.

3- Distribuição- Efetuada a desapropriação de forma legal, o órgão desapropriante, o INCRA, terá o prazo de três anos, a partir da data do registro do título translativo de domínio, para destinar a respectiva área aos beneficiários da Reforma Agrária. Essa distribuição, ou seja, a destinação se concretiza por meio de título de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso-CDRU, o título de domínio e o CDRU são inegociáveis por um período de dez anos. O posseiro que recebe a terra, se compromete a ficar no imóvel e nela trabalhar, pelo período de pelo menos dez anos. Vale salientar que a terra pode ser explorada de forma individual, condominial, cooperativa associativa ou mista. Salientamos ainda, que na implantação de cada projeto de assentamento os beneficiários assinam individualmente ou coletivamente contrato de concessão de uso (gratuito e inegociável), este, constará todas as cláusulas de direitos e obrigações, tanto para o órgão concedente quanto para os beneficiários/concessionários, estes terão assegurado o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU. É obrigação do INCRA proporcionar as obras de infraestrutura de forma gratuita. É importante saber que no

caso de falecimento de um dos concessionários, os herdeiros ou legatários receberão o imóvel e a transferência é de ordem administrativa, porém o imóvel não poderá ser fracionado. Os lotes de terras resultantes do Programa Nacional da Reforma Agrária não poderão ser superior a dois módulos fiscais, nem inferior a parcela mínima de parcelamento. Determina a Lei 8.629/93 que a seleção dos beneficiários ao PNRA será feita por projeto de assentamento, observada a ordem de preferência elencada no art. 19 da mesma lei. Tal seleção é feita pelo INCRA com ampla divulgação do edital de convocação na internet e município da instalação do projeto de assentamento e também nos municípios circunvizinhos. A referida lei, ainda determina, que no caso de descumprimento de cláusula resolutória que indique a resolução contratual por parte do concessionário, o imóvel retornará ao órgão concedente- o INCRA.

Na verdade, o trabalhador rural, quando se torna beneficiário da reforma agrária, através da redistribuição de terras, tem sua moral elevada, ele sabe que dali pode sustentar sua família, além do mais, não lhe faltará trabalho, sem falar que, ele sabe como trabalhar a terra, para tirar o melhor proveito, e ainda vai produzir para o país, o que significa estar contribuindo para a economia. Dessa forma, vale ressaltar a importância da desapropriação por interesse social, que é o caminho para agricultor ou trabalhador rural ter acesso à terra.

Resta ao poder público, através do ordenamento jurídico, dispor de duas maneiras para acabar ou pelo menos diminuir com os latifúndios no país, a primeira é através da desapropriação por interesse social, para fins da reforma agrária; e a segunda é pela tributação progressiva. Na desapropriação, o poder público vai ter que desembolsar os recursos para custear, mesmo que, em dinheiro, seja somente relativo as benfeitorias quanto ao valor da terra nua, será pago em Títulos da Dívida Agrária, vale salientar que esses títulos são os únicos garantidos pela constituição. Já a tributação progressiva, quem tem que suportar o desembolso é o dono do imóvel.

Esse estudo surgiu para demonstrar a importância do cumprimento da função social da terra, em detrimento do imóvel rural produtivo, que neste sentido, como consequência a CRFB/88, em seu artigo 184, assevera que compete à União realizar a desapropriação do imóvel rural, por motivo de interesse social, no caso de descumprimento da função social do imóvel rural. Então, a terra que mesmo sendo produtiva, mas não cumpre com sua função social, estará sujeita a fazer parte da

política pública da reforma agrária, ou seja, redistribuição de terras, através do instituto da desapropriação por interesse social. Essa política agrária, ocorre em função do bem-estar coletivo, além dos cuidados indispensáveis para com a terra, meio ambiente e trabalhadores.

Para Marques (2015, p. 136), “O instituto jurídico da desapropriação, no contexto da legislação agrária, tem uma importância singular, na medida em que dela depende, basicamente, a almejada reforma agrária brasileira”. Neste sentido, aquele imóvel rural que não esteja cumprindo todos os critérios legais da função social, não pode nem deve ser considerado produtivo. A nossa CRFB/88, em seu art. 185 diz que será protegido por lei o imóvel produtivo, mas impôs uma condição, qual seja, “desde que cumpra sua função social”. Mas, se verificarmos na nossa Carta Magna o art. 186, diz claramente que a função social é cumprida quando o imóvel cumpre simultaneamente os seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

4.1 PRESSUPOSTOS PARA A DESAPROPRIAÇÃO

Pode-se dizer que no nosso ordenamento jurídico, mais especificamente na CRFB/88, art. 5º, inciso XXIV, figuram 3 (três) pressupostos, os quais determinam os motivos que levam o Estado a intervir na propriedade privada e executar o instituto da desapropriação:

- Necessidade pública;
- Utilidade pública;
- Interesse Social.

A desapropriação por necessidade pública, a própria expressão já dá uma ideia do que seja, o Estado necessita intervir na propriedade privada, esse estado de necessidade, exige urgência do ato, caso contrário, haverá algum prejuízo ou perda de alguma forma para o Estado, ou seja, para a sociedade.

Embora, não haja uma lei específica, que descreva os casos que se encaixem na desapropriação por necessidade pública, a própria doutrina se encarregou de separar os 3 (três) casos mais urgentes, especificados na lei que determinam a utilidade pública, no caso, as alíneas “a, b e c” do art. 5º do Decreto- lei nº 3.365/41 para considera-los como de necessidade pública, justamente pela urgência de fazê-lo, são eles:

- a) segurança nacional;
- b) defesa do Estado;
- c) socorro público em caso de calamidade.

É verdade, que as três hipóteses embora distintas, exigem urgência na decisão estatal, bem como na sua execução. O Estado tem que agir com presteza, para evitar prejuízos maiores à população. Podemos exemplificar no caso de Segurança Nacional, a necessidade que o poder público tenha de desapropriar um terreno para construir um depósito seguro para o armazenamento de lixo atômico, principalmente para os resíduos de alta atividade ou de alta vida média, esses são os mais prejudiciais à vida e a natureza, como um todo. Essa medida, requer urgência, não pode esperar. No caso de Defesa do Estado, é uma situação grave e de iminente instabilidade institucional, é uma ação, pela qual o Estado busca restabelecer a ordem pública ou a paz social, ex.: rebeliões. Já no caso de socorro público em caso de calamidade, são nos casos de catástrofes naturais. Ex.: enchentes. É importante lembrar que, é competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios legislar sobre **desapropriação por necessidade pública**.

Na verdade, a **desapropriação por utilidade pública**, suas condições estão dispostas no ar. 5º do Decreto-lei 3.365/41, são elas:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;

- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;
- l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais.

Lembrando que as três primeiras alíneas “a, b e c” são consideradas pela doutrina como sendo “necessidade pública”, precede de urgência. É importante dizer que União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm competência concorrente para legislar sobre desapropriação por utilidade pública.

Também é importante ressaltar, que a **desapropriação por interesse social** se consolida num outro viés, dela não é exigida a urgência da necessidade pública, nem tem a predisposição de ser destinada à Administração Pública, sua destinação é a coletividade ou destinatários certos e legalmente definido, que são os beneficiários da Reforma Agrária. Vale lembrar, que somente a União tem competência para

legislar sobre desapropriação por interesse social, é competência exclusiva, ou seja, indelegável. A desapropriação por interesse social por ser parte do objeto desse trabalho, vamos dar mais ênfase que os dois pressupostos anteriores.

A desapropriação é ato administrativo do poder público federal, e trata-se do instituto legítimo capaz de tirar a propriedade de alguém sobre determinada coisa, mediante justa indenização, paga com Títulos da Dívida Agrária (TDAs), sendo resgatáveis em 20 anos.

Conforme dispõe o artigo 184 e §§ 1º ao 5º da CRFB/88.

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Nesse contexto, segundo Joaquim Basso (2018, p. 148/149):

A desapropriação para fins de reforma agrária, também alcunhada de "desapropriação agrária", é espécie do gênero desapropriação por interesse social, que é aquele em que o bem expropriado é destinado a terceiros, alheios à relação estatal de desapropriação, com fins de atenuação de desigualdade social. Os imóveis obtidos pela desapropriação agrária são destinados à utilização de particulares, os ditos beneficiários da reforma agrária, tal qual acontece com qualquer desapropriação por interesse social. Sua finalidade, ademais é a reforma agrária, cujo objetivo, em última instância, é a atenuação de desigualdades sociais no meio agrário.

A desapropriação por interesse social tem finalidade específica discriminada no artigo 18 da Lei nº 4.504/64, vejamos:

Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim:

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;
- d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Segundo Borges, “A finalidade da desapropriação por interesse social está traduzida por diversos tipos de ações pragmáticas do Poder Público e estão descritas no artigo 18 da Lei nº 4.504/64 como sendo verdadeiros fundamentos[...]” (BORGES, 2016, p. 526).

Para Marques (2015, p 147),

“Declarado o interesse social, para fins de Reforma Agrária, fica o órgão executor do projeto (atualmente o INCRA) legitimado para promover a vistoria e a avaliação do imóvel, podendo até mesmo valer-se de força policial, com autorização do juiz, em caso de resistência do proprietário. O prazo para exercício da ação expropriatória é de dois anos, a contar do mencionado decreto.

É bom lembrar que a União tem competência para desapropriar bens de domínio dos Estados, Municípios, como também Distrito Federal e Territórios, por motivo de interesse social, mas o ato precederá de autorização legislativa, conforme determina o Estatuto da Terra:

Art. 22.[...]

Parágrafo único. A União poderá desapropriar, por interesse social, bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, precedido o ato, em qualquer caso, de autorização legislativa.

Não resta dúvidas, de que essa determinação de exigir autorização legislativa, para que a União possa desapropriar bens dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, dá bastante segurança para esses entes não serem pegos de surpresa, pela União desapropriando seus imóveis para o fim da reforma agrária.

4.2 HIPÓTESES DE IMUNIDADE PARA A DESAPROPRIAÇÃO

Há na nossa Constituição/88 hipótese de imunidade ao instituto da desapropriação da terra rural, mesmo que ela não cumpra sua função social, trata-se do artigo 185, inciso I da CRFB/88:

“ Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

Essa imunidade, na prática se transforma em duas, haja vista, o inciso diz que tanto a propriedade rural pequena quanto a média são insuscetíveis de desapropriação para fins da reforma agrária, mas o constituinte faz uma ressalva, ou seja, uma exigência, **desde que, o proprietário não possua outra** (grifo nosso). Na realidade é uma imunidade relativa e não absoluta, exige-se essa condição para garantia da imunidade. Levando em consideração o disposto no art. acima, tem-se que tanto a pequena quanto a média propriedade são passíveis de desapropriação, se o proprietário possuir outra propriedade, não importando se essa outra seja pequena, média ou grande.

A pequena propriedade, segundo a Lei 8.629/93-Lei da Reforma Agrária, é o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; e a média propriedade, também informa a mesma lei, que é o imóvel rural de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais; acima de 15 módulos fiscais é considerada grande propriedade. Já o módulo fiscal é uma unidade de medida agrária, expressa em hectares, determinada pelo INCRA e a dimensão varia de acordo com cada município, levando em consideração o tipo de exploração predominante nele, a renda obtida com essa exploração, outras explorações não predominantes. No Brasil o valor do módulo fiscal varia de 5 a 110 hectares. No Estado de Rondônia o módulo fiscal varia de 55 a 65 hectares. A quantidade de módulos fiscais é usado como parâmetro para definir os lotes para os assentados da reforma agrária, cálculo do ITR, garantia de empréstimos rurais em instituições financeiras e outros.

Em julgado, no STF os Ministros Celso de Mello e Marco Aurélio em mandado de segurança distintos, demonstraram o seguinte entendimento:

É possível decretar-se a desapropriação-sanção, mesmo que se trate de pequena ou de média propriedade rural, **se resultar comprovado que o proprietário afetado pelo ato presidencial também possui outra propriedade imobiliária rural**. Não incidência, em tal situação, da cláusula constitucional de inexpropriabilidade (CF, art. 185, I, *in fine*), porque descaracterizada, documentalmente (certidão do registro imobiliário), na espécie, a condição de unitariedade dominial da impetrante. A questão do conflito entre o conteúdo da declaração expropriatória e o teor do registro imobiliário: *quod non est in tabula, non est in mundo* (CC/1916, art. 859; CC/2002, art. 1.245, §§ 1º e 2º, e art. 1.247.) Eficácia do registro imobiliário: subsistência (LRP [Lei de Registros Públicos], art. 252). Irrelevância, no entanto, na espécie, do exame da alegada divergência, considerada a existência, no caso, de outra propriedade imobiliária rural em nome da impetrante.

[MS 24.595, rel. min. Celso de Mello, j. 20-9-2006, P, DJ de 9-2-2007.]

= MS 28.168, rel. min. Marco Aurélio, j. 4-4-2013, P, DJE de 26-4-2013 Vide MS 23.006, rel. min. Celso de Mello, j. 11-6-2003, P, DJ de 29-8-2003 (grifo nosso)

4.3 ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA A DESAPROPRIAÇÃO

Pode-se dizer que, o Estatuto da Terra, tendo em vista o seu caráter de cunho social, em relação ao processo de desapropriação, relaciona diversas áreas consideradas prioritárias para consecução da desapropriação, haja vista, principalmente as áreas apontadas como maléficas à sociedade, por não cumprirem com a função social, vejamos:

Art. 20. As desapropriações a serem realizadas pelo Poder Público, nas áreas prioritárias, recairão sobre:

I - os minifúndios e latifúndios;

II - as áreas já beneficiadas ou a serem por obras públicas de vulto;

III - as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais;

IV - as áreas destinadas a empreendimentos de colonização, quando estes não tiverem logrado atingir seus objetivos;

V - as áreas que apresentem elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros;

VI - as terras cujo uso atual, estudos levados a efeito pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária comprovem não ser o adequado à sua vocação de uso econômico.

Dessa forma, entende-se que tal dispositivo, mostra claramente que a intenção do legislador quando trouxe logo em primeira ordem o minifúndio juntamente com o latifúndio, foi de eliminar esses tipos de imóveis, ambos trazem prejuízo para a sociedade, de formas diferentes. Enquanto o minifúndio contém uma área tão pequena que dificulta a produção e o desenvolvimento rural, o latifúndio é exatamente o contrário, se caracteriza por grandes extensões de terras, as quais, são subutilizadas, enquanto o agricultor espera pela Reforma Agrária, com a esperança de um dia possuir sua terra e nela trabalhar e tirar seu sustento e de sua família. Dessa forma, tanto uma quanto a outras não colaboram para o desenvolvimento social. Considerando o propósito da terra, que é produzir alimentos e riquezas, se o dono/proprietário não está possibilitando a terra exercer sua finalidade, então, que o Estado providencie a desapropriação e beneficie muitas famílias de agricultores. No caso de minifúndio, quando o poder público efetua a desapropriação, para redistribuir a terra, primeiro ele aglutina, ou seja, junta vários minifúndios.

Quanto ao inciso II, que fala das áreas já beneficiadas ou que venham a ser por obra pública de grande valor, essa intenção, é para beneficiar os futuros assentados, facilitar seu trânsito, como também, escoamento de mercadorias.

Já o inciso III, fala do proprietário que pratica atividade predatória. Na verdade, esta atividade, é bastante prejudicial tanto ao meio ambiente quanto aos recursos naturais, por isso, essas terras também são priorizadas para a desapropriação.

Por sua vez, o inciso IV, diz que as terras cuja destinação a empreendimentos de colonização não tenham alcançado seus objetivos, também serão priorizadas. Essa prioridade, surge como forma de correção para algum programa que não logrou êxito.

O inciso V, trata das terras onde ocorre com muita frequência mudança de arrendatários, parceiros e posseiros, significa que o proprietário não está interessado em explorar a terra, por isso procura parceiros com frequência, o seu interesse está no ganho que a terra pode lhe proporcionar e nenhum compromisso com a finalidade da terra.

As terras, tratadas no inciso VI, são as que pela avaliação do INCRA não se mostram adequadas para o uso atual em relação a sua vocação de uso econômico. Este dispositivo estatutário, determina os meios de acesso a propriedade rural, e para que ocorra esse acesso ele prioriza a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais.

4.4 PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE DESAPROPRIAÇÃO E EXPROPRIAÇÃO

Tão importante quanto conhecer os institutos é saber diferenciá-los. Em princípio imagina-se que se trata do mesmo regimento, mas, a verdade é que desapropriação e expropriação, são institutos constitucionais distintos. Enquanto a desapropriação consta no art. 184, a expropriação consta no art. 243 da CRFB/88, vejamos:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e

reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.

Alguns teóricos tratam a expropriação como desapropriação confiscatória, a exemplo de Fischer (2018) que faz a seguinte classificação: desapropriação ressarcitória quando se refere a desapropriação para a reforma agrária e desapropriação sancionatória, quando se refere a expropriação.

É verdade que são instrumentos distintos, além da desapropriação não ter caráter confiscatório, ainda tem a obrigatoriedade do poder público indenizar o proprietário, é conhecida como desapropriação agrária. Aqui o que prevalece é a supremacia do poder público em detrimento do privado, desde que o poder público alegue, interesse social, utilidade pública ou necessidade pública, justificando assim, o motivo da desapropriação. Para Marques (2015), a criação dessa desapropriação está calçada na prevalência do interesse público sobre o privado.

Ao contrário da desapropriação agrária, a expropriação, é confisco, ou seja, é uma sanção. O poder público intervém confiscando o bem, sem qualquer obrigação de indenizar o proprietário, o motivo da expropriação é a exploração da terra para plantações ilícitas ou ainda, a exploração de trabalho escravo. Em virtude de o proprietário ter cometido ato ilícito, sofre o confisco da terra, ou seja, perda do bem, além de sofrer outras sanções previstas em lei.

Sendo assim, é certo que trata-se mesmo de institutos diferentes e a principal diferença está na indenização obrigatória no caso da desapropriação e também na motivação que diverge da expropriação. Nesta, o dono da terra cometeu um ilícito, extrapolou as normas, já na desapropriação o motivo é que o proprietário não trabalhou a terra de maneira que ela cumprisse com sua função social e finalidade, ou seja, deixou de cumprir as normas.

Vale salientar, que tanto na ocorrência de expropriação, quanto na desapropriação, não houve cumprimento da função social da terra, haja vista, que o primeiro instituto ocorre quando o proprietário faz o que não deve fazer, nesse caso, extrapolou o limite da lei e cometeu ato ilícito; enquanto que o segundo ocorre quando o proprietário deixa de fazer o que deveria, ou seja, foi negligente, nesse caso, não

cometeu ato ilícito. Sendo assim, em virtude do mal aproveitamento da terra, estão sujeitos a intervenção do poder público, porque para os dois institutos o objeto é o imóvel rural que não cumpre com sua função social, mesmo não sendo o motivo determinante para a expropriação e sim para a desapropriação.

No entanto, vale lembrar que há uma coincidência a qual converge os dois institutos, no que tange a destinação das terras oriundas tanto da desapropriação, quanto da expropriação, determina os dispositivos constitucionais dispostos nos arts. 184 e 243 que serão para fins da reforma agrária. Para assegurar essa ideia, BASSO assevera: “Contudo a destinação para reforma agrária ainda denota que a preferência do texto constitucional é pela distribuição de riquezas e de uma reorganização mais justa da estrutura agrária brasileira, avessa à concentração de patrimônio” (BASSO, 2018, p.147). Quis o constituinte promover a distribuição de riquezas em detrimento da concentração de terras ociosas e do mau uso das mesmas.

5 REFORMA AGRÁRIA

Conceito: De acordo com a Lei 4.504/64-, considera-se “Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade.” (LEI nº 4.504/94, art. 1º, § 1º).

A Reforma Agrária é um programa de governo, constituído por um conjunto de ações públicas que visam promover a distribuição de terras entre a população.

Para Marques (2015), o conceito de reforma agrária não quer apenas dizer distribuição de terras, é muito além, envolve várias atuações de amparo ao beneficiário da reforma. Dessa forma, são as políticas públicas que dão suporte a todo o processo, para garantir o desenvolvimento da terra.

5.1 DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS PELA REFORMA AGRÁRIA

Segundo o texto constitucional, a destinação de terras públicas, a política agrícola e o Plano Nacional de Reforma Agrária serão compatibilizados, vejamos:

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o Plano Nacional de Reforma Agrária.

O que se defere desse dispositivo constitucional é que, tanto a política agrícola, quanto a política agrária do país, devem estar harmonizadas com a distribuição de terras públicas.

O processo de distribuição de terras públicas pelo Programa Nacional de Reforma Agrária é feito inicialmente por seleção das pessoas que por ventura estejam habilitadas a serem beneficiárias do sistema. Para tanto, o artigo 19 da Lei 8.629/93 relaciona os critérios de preferência para escolha das famílias, vejamos:

Art. 19. O processo de seleção de indivíduos e famílias candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária será realizado por projeto de assentamento, observada a seguinte ordem de preferência na distribuição de lotes:

I - ao desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel, hipótese em que esta será excluída da indenização devida pela desapropriação;

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

III - aos trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público;

IV - ao trabalhador rural em situação de vulnerabilidade social que não se enquadre nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III deste artigo;

V - ao trabalhador rural vítima de trabalho em condição análoga à de escravo;

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

VII - aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento.

Além desses itens de preferência, ainda há outros critérios de escolha, conforme art. 19-A da mesma lei, os quais deverão ser obedecidos. Primeiro, os candidatos a possíveis beneficiários, são selecionados de acordo com os critérios elencados no art. 19, estando apto para esses, passarão pelos critérios do art. 19-A, a saber:

Art. 19-A. Caberá ao Incra, observada a ordem de preferência a que se refere o art. 19, classificar os candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, segundo os seguintes critérios:

I - família mais numerosa cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área objeto do projeto de assentamento;

II - família ou indivíduo que resida há mais tempo no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento para o qual se destine a seleção, ou nos Municípios limítrofes;

III - família chefiada por mulher;

IV - família ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize a área objeto do projeto de assentamento ou nos Municípios limítrofes;

V - filhos que tenham entre dezoito e vinte e nove anos idade de pais assentados que residam na área objeto do mesmo projeto de assentamento;

VI - famílias de trabalhadores rurais que residam em área objeto de projeto de assentamento na condição de agregados; e

VII - outros critérios sociais, econômicos e ambientais estabelecidos por regulamento, de acordo com as áreas de reforma agrária para as quais a seleção é realizada.

Os candidatos, passando pelo crivo do art.19 e 19-A, estarão selecionados para participar do PNRA. A melhor maneira de compreender esse processo é considerar que a distribuição de terras no Brasil sempre encontrou muitas barreiras políticas, por isso a importância da legislação normalizadora. É um processo minucioso, envolve muitos procedimentos, em várias etapas, inclusive judicial.

5.2 MEIOS DE ACESSO À TERRA PELA REFORMA AGRÁRIA

O próprio Estatuto da Terra determina quais os meios que se pode ter acesso a propriedade rural em seu art. 17, vejamos:

Art. 17. O acesso à propriedade rural será promovido mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, pela execução de qualquer das seguintes medidas:

a) desapropriação por interesse social;

b) doação;

c) compra e venda;

d) arrecadação dos bens vagos;

e) reversão à posse (Vetado) do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título, por terceiros;

f) herança ou legado.

Sendo que, o próprio Estatuto diz que a desapropriação por interessa social, tem finalidades a cumprir, ou seja, são algumas premissas, as quais justificam o

correto aproveitamento da terra e recursos naturais, visando o desenvolvimento rural, mas com responsabilidade ambiental, vejamos como dispõe o Estatuto da Terra:

Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim:

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;
- d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

A importância da função social da terra para a sociedade, se dar, a medida em que é uma forma para limitar o crescimento do latifúndio, diminuir e até mesmo extinguir o latifúndio, ao mesmo tempo é uma possibilidade que se vislumbra de acesso à terra, por meio da desapropriação por interesse social. Esse evento ocorre no caso da terra não cumprir sua função social, o que torna a terra improdutiva e conseqüentemente sujeita à desapropriação, conforme determina o texto constitucional, art. 184.

5.3 BENEFICIÁRIOS PELA REFORMA AGRÁRIA

A Lei 8.629/93- diz que “A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, ou ainda concessão de uso real, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos” (LEI nº 8.629/93, artigo 18).

Consta ainda na Lei da Reforma agrária art. 19 e incisos, que o próprio desapropriado tem garantido o primeiro lugar na ordem preferencial dos beneficiários da reforma agrária, inclusive lhe é assegurada a parcela da terra que consta a sede do imóvel, nesse caso, o valor da indenização referente ao imóvel/sede será excluído da desapropriação. Em segundo lugar, vem os que trabalham no imóvel desapropriado, quer seja como posseiro, assalariados, parceiros ou arrendatários; em terceiro, os desintrusados, ou seja, aqueles trabalhadores rurais que ocupavam outras terras das quais foram retirados por diversos motivos: em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público. Em quarto lugar, o trabalhador rural que se encontre em vulnerabilidade social; em quinto lugar, o trabalhador rural vítima de trabalho análogo ao de escravo; em sexto lugar, os que trabalham como posseiro, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais; e por fim, aos ocupantes de áreas inferiores à fração mínima de parcelamento

Aqui cabe uma observação, no texto original da Lei nº 8.629/93-Lei da Reforma Agrária, eram apenas cinco incisos os quais diziam a ordem dos pretendentes beneficiários da reforma agrária, no entanto em 2017 essa Lei foi alterada pela Lei nº 13.465, que incluiu mais três incisos (os desintrusados, que são os trabalhadores rurais retirados de outras terras, as quais ocupavam mesmo sabendo que a ocupação era irregular; vítimas de trabalho análogo a escravidão e também aqueles em vulnerabilidade social), e excluiu um inciso.

Mas, vale salientar que, o legislador não apenas acrescentou aos incisos já existente os três novos, fazendo uma continuação, ao contrário disso, a lei alterou a ordem dos incisos já existentes, ou seja, o inciso que era o terceiro (os que trabalham como posseiro, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis rurais), passou a ser o sexto na lista. Em seu lugar, quer dizer, no terceiro inciso, foi incluído os trabalhadores rurais desintrusados de outras áreas, em virtude de demarcação de terra indígena, criação de unidades de conservação, titulação de comunidade quilombola ou de outras ações de interesse público (desintrusão -ato ou efeito de retirar de um imóvel quem dele se apossou ilegalmente ou sem autorização do proprietário).

Sendo assim, entende-se que essa alteração dá espaço para que pessoas que tenham a intenção de burlar o sistema da reforma agrária, se apossam de terras com a nítida certeza de que se for desintrusados, ou seja, retirados das terras públicas

ficará na fila, em terceiro lugar, na disputa de um lote de terra, beneficiando-se da reforma agrária. Pode ser que o legislador não tenha feito intencionalmente, dado o cunho social que a lei protege, mas pode abrir espaço para o desvio de finalidade das normas e de modo pior, ainda beneficiar quem deveria ser punido.

Ainda de acordo artigo 19 – da mesma lei, e para efeito da reforma agrária, entende-se por vulnerabilidade social:

§ 5º A situação de vulnerabilidade social do candidato a que se refere o inciso IV do caput deste artigo será comprovada por meio da respectiva inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), ou em outro cadastro equivalente definido em regulamento.

Pode-se dizer que, quanto a vulnerabilidade social que se comprova por meio de inscrição no CadÚnico, como se refere o § 5º, mostra a fragilidade desse dispositivo, porque esse sistema não tem qualquer fiscalização, qualquer pessoa pode se cadastrar, mesmo que não esteja em vulnerabilidade social, nesse caso, fica a depender da consciência de cada um.

5.4 NÃO PODEM SER BENEFICIÁRIOS PELA REFORMA AGRÁRIA

De acordo com a Lei. 8.629/93- Lei da Reforma Agrária, especifica em seu art. 20, incisos e parágrafos quem não pode ser beneficiado pela Reforma Agrária, ou seja, não pode em hipótese alguma receber lote de terra redistribuído pelo programa da reforma agrária, vejamos:

Art. 20. Não poderá ser selecionado como beneficiário dos projetos de assentamento a que se refere esta Lei quem:

I - for ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada;

II - tiver sido excluído ou se afastado do programa de reforma agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário sem consentimento de seu órgão executor;

III - for proprietário rural, exceto o desapropriado do imóvel e o agricultor cuja propriedade seja insuficiente para o sustento próprio e o de sua família;

IV - for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade;

V - for menor de dezoito anos não emancipado na forma da lei civil; ou

VI - auferir renda familiar proveniente de atividade não agrária superior a três salários mínimos mensais ou superior a um salário mínimo per capita. (

§ 1º As disposições constantes dos incisos I, II, III, IV e VI do caput deste artigo aplicam-se aos cônjuges e conviventes, inclusive em regime de união estável, exceto em relação ao cônjuge que, em caso de separação judicial ou de fato, não tenha sido beneficiado pelos programas de que trata o inciso II do caput deste artigo.

§ 2º A vedação de que trata o inciso I do caput deste artigo não se aplica ao candidato que preste serviços de interesse comunitário à comunidade rural ou à vizinhança da área objeto do projeto de assentamento, desde que o exercício do cargo, do emprego ou da função pública seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.

§ 3º São considerados serviços de interesse comunitário, para os fins desta Lei, as atividades prestadas nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária.

§ 4º Não perderá a condição de beneficiário aquele que passe a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput deste artigo, desde que a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.

É importante ressaltar, que a maior proibição recai sobre o detentor de cargo, emprego ou função pública remunerada, aqui estão inseridos, os servidores públicos (ocupantes de cargo público- são os efetivos), os empregados públicos (ocupantes de emprego público- são das empresas de economia mista e empresas públicas) e os ocupantes de função pública (são os não efetivos de livre nomeação). Dessa forma, não poderia ser diferente, em virtude de que a lei protege o agricultor ou trabalhador rural, ou seja, se o indivíduo é remunerado de cargo, emprego ou função pública, logo, ele não é agricultor ou trabalhador rural.

Também está proibido de ser beneficiário da Reforma Agrária aquele que tiver sido excluído ou afastado do programa da Reforma Agrária, de regularização fundiária ou de crédito fundiário, não se pode negar a importância que tem essa premissa, haja

vista que, se o indivíduo era beneficiário e foi excluído, leva-se a crer que não honrou com seu compromisso com o programa, dessa feita, dá-se oportunidade a outro que venha a se comprometer com suas obrigações.

O proprietário de imóvel rural, ressalvado se desapropriado e também o agricultor, cuja propriedade não seja suficiente para seu sustento e de sua família. Neste sentido, a lei protege o proprietário que teve seu imóvel desapropriado, inclusive coloca-o em primeiro lugar na lista dos beneficiários da Reforma Agrária, com direito a escolher se quer ficar com o lote de terra que engloba a sede do imóvel. Ainda, a proibição ressaltou o proprietário que comprovadamente, por algum motivo, não consiga sustentar sua família com o que colhe da terra.

Se for proprietário, cotista ou acionista de sociedade empresária em atividade, essa condição, justifica perfeitamente a proibição, nesse caso o indivíduo é empresário, tira seu sustento e de sua família dessa atividade empresarial, não justifica, portanto, ser beneficiário da Reforma Agrária.

O menor de dezoito anos foi proibido porque pela nossa legislação o brasileiro só pode assumir atos de negócio jurídico, se maior de dezoito anos, a não ser, que seja emancipado. A emancipação é o ato jurídico em que os pais abdicam da tutela do pátrio poder, dando ao filho total condições de gerir sua própria vida dali para frente, inclusive fazer qualquer negócio jurídico.

A proibição também alcança a família que tenha renda acima de três salários mínimos fruto de atividade não agrária ou um salário mínimo per capita, como se vê o sustento vem de outras atividades, assim, não pode ser beneficiária da Reforma Agrária, porque a Lei Agrária foi editada para proteger o agricultor ou trabalhador rural.

É claro que as proibições atingem também aos cônjuges ou ainda os que convivam mesmo que seja em união estável, mas é preciso esclarecer que os separados judicialmente e que não tenha sido atingido pelo inciso II, ou seja que não tenham sido excluídos por algum motivo de programa de Reforma Agrária, estão ressaltados da proibição.

Ressalta-se que a vedação do inciso I, (ocupante de cargo, emprego ou função pública remunerada) não atinge ao candidato a Reforma Agrária que preste serviço comunitário à comunidade rural, são as atividades prestadas nas áreas de saúde, educação, transporte, assistência social e agrária, ou a vizinhança da área objeto de projeto de assentamento, desde que, o cargo, emprego ou função pública

não atrapalhe a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.

E por fim, o § 4º traz ainda que aqueles que venham a se enquadrar nos incisos I, III, IV e VI do caput do artigo 20, não perdera a condição de beneficiário, desde que, a atividade assumida seja compatível com a exploração da parcela pelo indivíduo ou pelo núcleo familiar beneficiado.

5.5 BREVE HISTÓRICO DA EXECUÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Segundo Souza (2016), que em sua obra discorre sobre a execução da reforma agrária no Brasil: em 1964 foi assinado Decreto nº 53.700 que previa a desapropriação, pelo Presidente da República, na época, João Goulart, porém não conseguiu implementar essa ideia. Ainda no período do governo militar, houve a formação de um grupo de trabalho que elaborou um projeto de lei da reforma agrária, originando a Lei nº 4.504/64-Estatuto da Terra. Por motivos políticos, os latifundiários não foram importunados e mais uma vez a reforma agrária não teve vez. Ao contrário do que deveria ser a reforma agrária, nesse período houve vários incentivos e benefício, com o objetivo final o mercado externo, ou seja favorecer a exportação. O período militar fez o Brasil retroceder nesse aspecto, aumentou a desigualdade social, e a concentração de renda, assim, agravou a concentração fundiária, além de ter provocado o êxodo rural nas décadas de 70 e 80. Nesse momento surge a manifestação camponesa resistindo e lutando pela terra. Em 1966 o Decreto nº 59.456 definiu o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), porém, sem execução. Em 1970, o Decreto nº 1.110 criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Continua Souza: Como resposta a situação vivida pelos trabalhadores rurais, em 1975, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), criou a Comissão da Pastoral da Terra, aqui nasce o apoio da Igreja Católica aos movimentos camponeses pela luta da terra e reforma agrária. Mesmo assim, em 1985, o Decreto nº 91.766, instituiu o novo Plano Nacional de Reforma Agrária, com objetivo de destinar 43 milhões de hectares, para beneficiar 1,4 milhões de famílias, após quatro anos o resultado se mostrou insignificante mediante o propósito inicial, somente alcançou 82.689 famílias assentadas numa área de 4,5 milhões de hectares. Já no

governo José Sarney (1985 a 1990) foi elaborado o PNRA que pretendia assentar 1.400.000 famílias em um período de cinco anos, mas só concretizou 90.000 famílias. Durante o seu governo, o INCRA foi extinto em 1987 e recriado em 1989, mas a reforma agrária não teve avanços, por questões políticas. É preciso ressaltar que no governo de Fernando Collor de Melo 1990/1992 a reforma agrária ficou estagnada, não houve nenhuma desapropriação por interesse social. E foi o período mais repressivo contra os sem-terra, para impedir as ocupações de terras. Nesse período iniciou-se a intervenção da justiça na luta pela terra e reforma agrária, resultando em prisões e massacres. Porém no governo de Itamar Franco de 1992/1995 os projetos de reforma agrária foram retomados, foi aprovado um programa emergencial para assentar 80 mil famílias, mas só assentou 23 mil famílias, sendo dividido em 152 projetos, numa área de 1.229.000 hectares. A Reforma Agrária avançou com o governo Fernando Henrique Cardoso, teve objetivo de assentar 280 mil famílias no seu primeiro mandato, pelos documentos do INCRA, foram assentadas 245 mil pessoas de 1996 a 1998. Continuou avançando com o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, foram concretizadas 381 mil famílias assentadas, cujo PNRA previa assentamento para 400 mil famílias.

Fazendo uma análise dos governos com relação a execução da reforma agrária brasileira, segundo os dados de Souza (2018), chega-se à conclusão que, nenhum governo conseguiu implementar na sua totalidade o seu planejamento. O governo que conseguiu executar o maior percentual referente a meta planejada da reforma agrária foi o de Lula. E o que menos executou em relação ao seu objetivo, foi o governo de José Sarney. Porém pior que executar pouco é estagnar o programa, como foi o caso do governo de Fernando Collor. E pior que estagnar a reforma agrária, portanto, catastrófico foi o período do governo militar que retrocedeu, ou seja, em vez de diminuir a desigualdade social, aumentou; em vez de reduzir a concentração de renda, aumentou e em vez de atenuar a concentração fundiária, também aumentou.

Aqui apresentamos dados oficiais cedidos pelo INCRA da quantidade de famílias de trabalhadores rurais assentadas, refletindo a efetivação da reforma agrária no Brasil no período de 1994 a 2020, separados por períodos de governos, demonstrando o quanto cada governo efetivou da política agrária nacional.

Famílias de Trabalhadores Rurais Assentados de 1994 a 2020/ por Governo					
Períodos:	1994	01/01/1995 31/12/2003	01/01/2003 31/12/2010	01/01/2011 31/12/2018	01/01/2019 31/12/2020
ITAMAR	58.317				
FHC		540.704			
LULA			614.088		
DILMA/TEMER				145.610	
BOLSONARO					8.798

Os dados dessa Tabela são oficiais da Divisão de Criação de Projetos e Seleção de Beneficiários (DDI-2) do INCRA SEDE em Brasília e foram recebidos por e-mail.

Analisando brevemente os dados dessa tabela, tem-se que: No governo de Itamar, apesar de só demonstrar dado referente a um ano, até que não foi tão ruim quanto a sua execução, comparado aos demais governos. No governo FHC a Reforma Agrária teve um bom avanço, mas há que se ter em mente que esse total é a soma dos oito anos de governo, porque FHC, foi reeleito para um segundo mandato, mesmo assim, tem-se que foi um dos melhores períodos de crescimento para a Reforma Agrária. O mesmo ocorreu no governo de Lula, ou seja, houve uma execução significativa, mostrando-se superior ao período de FHC, mesmo considerando que o total representa oito anos de governo, por que também Lula foi reeleito. Entretanto, depois de dezesseis anos de avanço na quantidade de assentados e consequentemente de crescimento da Reforma agrária no Brasil, que se deram nos governos de FHC e Lula, foi no governo Dilma/Temer que a Reforma Agrária teve um desempenho muito ruim, haja vista, o total também representar um período de oito anos, por que Dilma também foi reeleita, mas, no meio do segundo mandato sofreu impeachment e Temer terminou o segundo mandato. Muito embora, o governo de Bolsonaro só demonstre dados de dois anos de seu governo, mas, já dá para ter noção de que esse governo não tem interesse em fazer da Reforma Agrária um programa de destaque em seu governo, haja vista, a quantidade ínfima que executou em dois anos. Fazendo uma projeção, se continuar com esse nível de execução, será o pior resultado para a Reforma Agrária em duas décadas e meia, mesmo comparado ao governo de Dilma/Temer.

A política agrária no Brasil tem enfrentado muitos períodos de pouca realização e até mesmo de estagnação. Pode-se dizer que esse comportamento

ocorre mediante a falta de empenho político para implementação das metas, haja vista é uma matéria que implica mexer com muitos interesses, especificamente com o latifundiário, e isso desagrade os próprios políticos, vez que boa parte deles são latifundiários ou pelo menos tem seus protegidos que os são.

Nessa linha de raciocínio entendemos ser bastante difícil realizar a Reforma Agrária no Brasil. Essa cultura do latifúndio vem desde a colonização do Brasil pelos portugueses, quando através das sesmarias, distribuíram grandes extensões de terras a poucos donatários, para serem exploradas e povoadas e delas extrair riquezas para pagar impostos ao rei de Portugal. Por isso pode-se dizer que o latifúndio no Brasil, é matéria que não apetece a discussão.

5.6 FINANCIAMENTO PARA A REFORMA AGRÁRIA

É claro que para financiar uma estrutura tão grandiosa como a da Reforma Agrária no Brasil, conforme assevera Borges (2016) foi necessário a criação do Fundo Nacional da Reforma Agrário, que para alicerçar as formas de financiamento, do contrário, sem criar os mecanismos para suportar os gastos com a estrutura, seria tirar terra de quem não produz para entregá-la a quem também não irá produzir.

Segundo Borges (2016, p. 319), os recursos repassados ao Fundo, são:

- a) dotação consignada no Orçamento Geral da União e em créditos adicionais;
- b) recursos do Fundo de Investimento Social-FINSOCIAL, nos termos da lei;
- c) Doações realizadas por Entidades Nacionais ou Internacionais, públicas ou privadas;
- d) Recursos oriundos de acordos, ajustes, contratos e convênios, celebrados com órgãos e entidades da Administração Pública das três esferas de governo;
- e) Empréstimos de Instituições Financeiras, Nacionais ou Internacionais;
- f) Quaisquer outras fontes de recursos ao Ministério da Reforma Agrária.

O processo pelo qual se dá o financiamento das diversas atividades rurais, são créditos concedidos, que tenham liquidez, ou seja, certeza de exigibilidade pela

forma da execução forçada, os quais são e representados por títulos de crédito rural. vejamos:

1- Título de Crédito Rural ou Cédula de Crédito Rural- esse título representa uma promessa de pagamento em dinheiro com ou sem garantias, se divide em quatro denominações, são os chamados Títulos Próprios, os quais facilitam a realização de negócios, os investimentos e circulação de recursos no setor rural, pois são líquidos, certos e exigíveis no vencimento, quais sejam:

- a) Cédula Rural Pignoratícia – essa cédula de crédito rural, tem como garantia bens móveis (especialmente produtos rurais)
- b) Cédula Rural Hipotecária – é a cédula de crédito rural que tem como garantia bens imóveis rurais ou urbanos.
- c) Cédula Rural Pignoratícia e Hipotecária – é a cédula que tem como garantia bens móveis e imóveis ao mesmo tempo em penhor e hipoteca na mesma cédula.
- d) Nota de Crédito Rural – é a cédula rural em que o devedor não apresenta garantias reais, mas a sua emissão e utilização são baseados apenas no seu crédito pessoal, considerando a confiança, idoneidade e a lealdade do devedor. No caso de destino a pequenos empréstimos, não necessita de garantia real, porém, pode exigir aval ou fiança (com anuência do cônjuge).

2- Títulos impróprios: não são títulos propriamente específicos de crédito rural, no entanto se prestam a garantir relações creditícias rurais, ou seja, facilitam os negócios entre produtores, com cooperativas e com terceiros. São eles:

- a) Nota Promissória Rural – é um título de crédito representativo de venda a prazo e de emissão entre as cooperativas e os associados quando compram mercadorias, uns dos outros, para pagamento a prazo;
- b) Duplicata Rural – é semelhante à Nota Promissória rural, representa uma venda a prazo de quaisquer bens de natureza agrícola, extrativa ou pastoril e tanto serve das cooperativas para os produtores, quanto destes para aquelas, entre os próprios produtores, ou mesmo para terceiros, contanto que o objeto seja venda a prazo de produto rural;
- c) Cédulas de Produtos Rurais – pode ser emitida com ou sem garantia, criada pela Lei nº 8.929/94, cujo artigo 1º diz “fica instituída a Cédula de Produto Rural- CPR, a qual representa a promessa de entrega de produtos rurais, com ou sem garantia”,

essa lei foi alterada pela Lei 10.200/2001. O objeto do título não é pagamento em dinheiro, mas em produto rural.

Só é possível financiar algum programa governamental se tiver garantido nos planos do governo de onde vai sair o recurso, ou seja se o governo planejou para o seu período de governo no Plano Plurianual(PPA).

5.7 POLÍTICA AGRÁRIA NO BRASIL

É importante ressaltar, que num país de grandes dimensões como é o Brasil e que ainda se encontra em desenvolvimento torna-se muito difícil se fazer a Reforma Agrária sem que sejam determinadas medidas de políticas agrárias que deem suporte ao beneficiários do programa. Além de distribuir a terra, o Poder Público tem que prestar condições econômicas e financeiras aos assentados garantindo-lhe o necessário para que possa desenvolver a terra e cumprir com a função social e finalidade da terra.

Sendo assim, uma dessas medidas está disposta no Estatuto da Terra:

Art. 66. Os compradores e promitentes compradores de parcelas resultantes de colonização oficial ou particular, ficam isentos do pagamento dos tributos federais que incidam diretamente sobre o imóvel durante o período de cinco anos, a contar da data da compra ou compromisso.

Como também, na CRFB/88, que assim dispõe em seu art. 184:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

[...]

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária. (grifo nosso)

Mas vale dizer, que tão importante quanto a isenção tributária para incentivar a política agrária é também a tributação progressiva. Sendo que a primeira é direcionada como incentivo aos beneficiários do programa, enquanto que a segunda é direcionada a quem quer especular o mercado econômico, ou seja, quer lucrar com a valorização da terra, sem fazê-la cumprir a sua Função Social, nesse caso é um desestímulo. Tem o fim de propiciar recursos à União, Estados e Municípios para financiar os projetos de Reforma Agrária. Conforme previsto art. 153, VI, § 4º, inciso I, da CRFB/88.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

VI - propriedade territorial rural;

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*:

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

Nesse mesmo contexto o Estatuto da Terra, destaca:

Art. 47. Para incentivar a política de desenvolvimento rural, o Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra, do Imposto de Renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporários da terra, objetivando:

I - desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra;

II - estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis;

III - proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de Reforma Agrária;

IV - aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos.

O Imposto Territorial Rural(ITR), é o que incide sobre imóvel rural. A CRFB/88, em seu art. 153, inciso VI, determina que é competência da União instituir imposto sobre propriedade territorial rural, no entanto, o art. 158, inciso II diz que pertence aos municípios 50% do produto de arrecadação do ITR, sobre os imóveis neles situados:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

Com base no dispositivo constitucional art. 188, percebe-se que tanto a política agrária quanto a agrícola, apesar de serem políticas distintas, estão entrelaçadas quando a questão é desenvolvimento rural, vejamos:

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

O Estatuto da terra traça alguma diretrizes para a política de desenvolvimento rural, vejamos:

Art. 73. Dentro das diretrizes fixadas para a política de desenvolvimento rural, com o fim de prestar assistência social, técnica e fomentista e de estimular a produção agropecuária, de forma a que ela atenda não só ao consumo nacional, mas também à possibilidade de obtenção de excedentes exportáveis, serão mobilizados, entre outros, os seguintes meios:

I - assistência técnica;

II - produção e distribuição de sementes e mudas;

III - criação, venda e distribuição de reprodutores e uso da inseminação artificial;

IV - mecanização agrícola;

V - cooperativismo;

VI - assistência financeira e creditícia;

VII - assistência à comercialização;

VIII - industrialização e beneficiamento dos produtos;

IX - eletrificação rural e obras de infra-estrutura;

X - seguro agrícola;

XI - educação, através de estabelecimentos agrícolas de orientação profissional;

XII - garantia de preços mínimos à produção agrícola.

Já as diretrizes aplicadas ao desenvolvimento agrícola brasileiro estão elencadas no art. 4º da Lei. 8.171/91, vejamos:

Art. 4º As ações e instrumentos de política agrícola referem-se a:

I - planejamento agrícola;

II - pesquisa agrícola tecnológica;

III - assistência técnica e extensão rural;

IV - proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais;

V - defesa da agropecuária;

VI - informação agrícola;

VII - produção, comercialização, abastecimento e armazenagem;

VIII - associativismo e cooperativismo;

IX - formação profissional e educação rural;

X - investimentos públicos e privados;

XI - crédito rural;

XII - garantia da atividade agropecuária;

XIII - seguro agrícola;

XIV - tributação e incentivos fiscais;

XV - irrigação e drenagem;

XVI - habitação rural;

XVII - eletrificação rural;

XVIII - mecanização agrícola;

XIX - crédito fundiário.

Dessa forma, as duas leis, 8.171/91 e 8.629/93 estão compatibilizadas para o desenvolvimento agrícola e agrário brasileiro. Entende-se que, a política agrária e a política agrícola não se confundem, porém, se fundem num mesmo objetivo, qual seja,

o desenvolvimento rural sustentável. Sem a terra não há produção, e sem a produção não há desenvolvimento.

Outra medida, é a garantia de comercialização dos produtos que o governo presta ao agricultor, dessa forma, o governo garante os preços mínimos, fixando-os antes da época do plantio, em cada região e reajustado na época da venda.

Outra grande medida, é o programa de eletrificação rural, que, além de efetivar mais conforto para os agricultores, ainda possibilita a criação de empreendimentos industriais, ou seja, o beneficiamento de seus produtos, agregando valor ao seus produtos. Também as obras de infraestrutura, como as estradas, dessa forma o governo facilita o escoamento da produção excedentes, evitando que os agricultores sejam obrigados a vender suas mercadorias a atravessadores, o que compromete a margem de lucro.

5.8 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE ART. 2º DA LEI 4.504/64, ARTS. 185 e 186 DA CRFB/88 E ART. 9º DA LEI 8.629/93 NO ASPECTO QUE CONDICIONA A PROPRIEDADE AO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA.

O Estatuto da Terra- Lei nº 4.504/64, apesar de ser anterior a CRFB/88, foi por esta recepcionada quando da sua promulgação em 05/10/1988. Por sua vez, a CRFB/88 em seu Capítulo III, que tratou da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, mais especificamente no art. 185, determinou que lei deveria fixar normas para o cumprimento dos requisitos relativos à função social e garantir tratamento especial à propriedade produtiva. Sendo assim, foi promulgada a Lei nº 8.629/93 que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

Análise do Art. 2º da Lei. Nº 4.504/1964- Estatuto da Terra:

O Estatuto da Terra já previa que o acesso a propriedade da terra obedeceria condições específicas, as quais impositivamente, deveriam ser cumpridas de forma simultânea. Conforme art. 2º desta lei:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Embora o Estatuto da Terra tenha sido promulgado há quase duas décadas e meia, antes da CRFB/88, o legislador já tinha em mente que a terra tinha uma Função Social a ser cumprida o que colocou em evidência no parágrafo 1º do art. 2º dessa lei, conforme acima.

Análise dos Arts. 185 e 186 da Constituição Brasileira de 1988:

Nossa Constituição Brasileira em seu artigo 185, parágrafo único assevera que a lei garantirá tratamento especial a propriedade produtiva e no mesmo parágrafo diz que a mesma lei fixará normas para o cumprimento dos requisitos da função social. Dessa forma, quis o legislador proteger a propriedade produtiva, desde que ela cumpra sua função social.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

Neste sentido, Joaquim Basso entende que:

O que a Constituição fez, então, no parágrafo único de seu art. 185, foi consignar por expresse que também a propriedade da espécie “produtiva” deve atender a sua função social. Portanto,

não basta que seja “produtiva”: há outros aspectos que devem ser observados para o cumprimento da sua função social. Esse parágrafo parece ter sido a solução encontrada para os impasses da constituinte, que acabou por delegar à lei ordinária a tarefa de regulamentar o que deveria se entender exatamente por aquele dispositivo. (BASSO, 2018, p. 151).

E ainda a CRFB/88 em seu artigo 186 determina quais são as cláusulas de cumprimento simultâneo para assegurar a função social da terra, vejamos:

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

Dessa forma, depreende-se do que está posto no texto constitucional, que a propriedade produtiva está imune a desapropriação, juntamente com a pequena e média propriedade rural, desde que, cumpra os quatro requisitos da função social, elencados nos incisos do artigo 186 da CRFB/88.

Análise do Art. 9º da Lei Nº 8.629/1993- Lei da Reforma Agrária:

Visando a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, foi promulgada a Lei nº 8.629/93- Lei da Reforma Agrária.

Da mesma forma que a CRFB/88 e o Estatuto da Terra exigem cumprimento simultâneo dos requisitos a Lei nº 8.629/1993, conhecida como Lei da Reforma Agrária, em seu artigo 9º também determina a concomitância dos critérios estabelecidos:

Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

§ 6º (Vetado.)

Entende-se que, o legislador ao dizer no § 1º da Lei nº 8.629/93, “que considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.” Que ele estava tratando do grau de eficiência da produtividade em relação a área explorada da terra, respeitando os parâmetros determinados no art. 6º e índices fixados pelo órgão federal competente. Uma vez respeitado esses parâmetros, a terra terá cumprido o aproveitamento racional e adequado.

No § 2º o legislador diz como considerar adequada a utilização dos recursos naturais. E faz menção ao respeito sobre a vocação natural da terra, ou seja, o proprietário deve respeitar as condições da terra, não usar defensivos ou pesticidas agrícolas ou ainda os agrotóxicos, esses produtos podem evitar que as pragas cheguem às lavouras, mas prejudicam muito a saúde humana, não é à toa que atualmente há uma procura enorme por produtos orgânicos, mais saudáveis para a terra e para a saúde humana.

No § 3º o legislador fala sobre como preservar o meio ambiente e manter o equilíbrio ecológico, para isso deve manter as características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, para manter a saúde e a qualidade de vida.

No § 4º fala da responsabilidade, respeito e observância da legislação trabalhista, contrato coletivo de trabalho e contratos diversos da atividade agrária. Essa exigência tem a finalidade de evitar os abusos nas relações de trabalho, como a exploração do trabalho análogo à escravidão e outros abusos, como péssimas condições de trabalho, violação de direitos, tratamento desumano.

Já no § 5º o legislador definiu o que é o bem-estar dos proprietários e trabalhadores, é quando a exploração tem a finalidade de atender as necessidades básicas dos que trabalham a terra, propicia um trabalho seguro, evitando assim, os conflitos agrários.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes da promulgação da nossa CRFB/88, a propriedade representava um instrumento para a consecução do bem-estar individual do proprietário, agora a propriedade está atrelada a função social. Dessa forma, não basta a terra produzir, além disso, o proprietário rural deve fazer uso racional e adequado da terra; utilizar os recursos naturais de forma adequada, visando a preservação do meio ambiente, e mantendo as características próprias ambientais, como também a qualidade dos recursos naturais de maneira a assegurar o equilíbrio ecológico da propriedade e conseqüentemente da saúde e adequada qualidade de vida da coletividade; respeitar

os dispositivos legais referentes as relações de trabalho; explorar a terra de modo a amparar o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Em função da obrigatoriedade de produzir e ao mesmo tempo cumprir com a função social, que são finalidades da terra, o homem proprietário deve dar sua contribuição para o bem-estar da coletividade, em detrimento de seus próprios interesses.

Dessa forma, a importância da atividade produtiva da propriedade se revela no que se refere ao retorno à sociedade, ou seja, a produção de alimentos que promove a segurança alimentar; estimular a economia através do mercado interno e externo; gerar riquezas e renda, dentre outros.

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou aprofundar os conhecimentos sobre o conceito/princípio “função social da terra rural”, dessa forma, verificou-se que não só a terra tem uma função social, hoje, praticamente tudo tem sua função social: o indivíduo, o trabalho, a família, o estudo, a cada núcleo é atribuída a sua função social, tem a ver com a responsabilidade de cada um para com a coletividade ou sociedade.

Dessa forma, a terra que tem como premissa maior a produção de alimentos para garantir aos seres humanos segurança alimentar e que não sofram as mazelas da falta de alimento e desnutrição, também abriga na sua finalidade outros preceitos, a exemplo do cuidado, respeito e responsabilidade para com os recursos naturais, ecossistema, meio ambiente, legislação e trabalhadores, essas são determinações constitucionais coerentes com a função social da terra.

Assim, para o nosso ordenamento jurídico em vigor, em se tratando de desapropriação por interesse social, não se pode considerar produtividade da terra sem que ela exerça a função social, e nem há essa sem aquela, estão correlacionadas.

O fato é que, diante dessa constatação, confirma-se a hipótese levantada no início desta pesquisa: “a produtividade do imóvel rural, está diretamente ligada ao cumprimento da função social”. As duas caminham juntas, não há uma sem a outra.

Tendo em vista, o problema de pesquisa formulado no início: “qual a finalidade de se atribuir uma função social a terra rural?” respondendo a essa questão, após a

pesquisa efetuada, chegou-se finalmente a ilação que a finalidade ou objetivo de se atribuir uma função social a terra rural, perpassa por dois pontos convergentes, primeiro, o objetivo da função social da terra é o fim a que a ela se destina, tem a ver com a produtividade. E o segundo, é promover o bem-estar a toda a sociedade, tem a ver com os cuidados que teve, relacionados as premissas da função social, para obter a produtividade e o que essa produtividade pode proporcionar a coletividade.

Para informar e esclarecer a população, sobre a função social, elaborou-se o objetivo geral: demonstrar que a função social da terra rural além de produzir é cuidar do meio ambiente, recursos naturais e legislação com responsabilidade social.

Elaborou-se três objetivos específicos: I- foi conceituar a função social da terra rural, em vista da dificuldade de se encontrar um conceito, sobre o **que é** a função social da terra, tanto na doutrina pesquisada, quanto na legislação, resolveu-se contribuir com um conceito: **a função social da terra rural é um princípio constitucional norteador da utilização e/ou destinação da terra, quer seja no âmbito produtivo, ambiental ou social.** (grifo nosso). II- demonstrar a importância da função social da terra rural, diante de sua importância, a função social do imóvel rural precisa ser melhor difundida para uma melhor compreensão do que é este instituto jurídico, além do que, o não cumprimento da função social, torna a propriedade improdutiva, ou seja, a terra não tem a finalidade e aproveitamento adequados e dessa forma, ela prejudica a sociedade por não cumprir o fim a que se determina, como também é uma verdadeira afronta constitucional. O terceiro e último objetivo específico, III- apresentar qual a finalidade da função social da terra rural, a finalidade, da função social é democratizar o acesso a terra, ou seja, socializar a terra, para que o destino seja de interesse social. Mas também a função social tem muitos aspectos, o econômico, o social, o ambiental, bem como o respeito e obediência a legislação trabalhista. Pensando nisso, escreveu Joaquim Basso (2018, p. 159): “é na propriedade rural que a função social assume um imperativo ainda mais expressivo, haja vista, que é nesta que, em regra, ocorre a produção agrária, a qual atende a necessidades elementares do ser humano.”

Após, tudo que foi examinado nesta pesquisa, temos três considerações a fazer: a primeira, que houvesse uma fiscalização mais efetiva por parte dos órgãos competentes, com objetivo de assegurar que os proprietários cumpram com a função social da terra, essa atitude, alavancaria o programa da reforma agrária.

A segunda consideração, que fosse instituída legalmente a obrigatoriedade das instituições financeiras exigirem dos proprietários de terras, o cumprimento da função social do imóvel, como premissa para a liberação de empréstimos relacionados a terra.

A terceira e última, a criação de Varas Agrárias, dentro dos Tribunais Regionais Federais, em todo o Brasil, não só nas capitais. Com juízes e pessoal técnico especializados na área agrária. Essa é uma grande dificuldade que as questões agrárias padecem, a falta de especialistas e de Varas especializadas.

Se os governos brasileiros fossem sensíveis as questões agrárias, concentração de terras para uns, falta de terras para outros. Com essas três medidas, seria possível impulsionar a reforma agrária no país, e fazer justiça social.

REFERÊNCIAS

BASSO, Joaquim. **Propriedade Rural Produtiva**: contexto, atualidade e perspectivas sob a ótica jurídica. Rio de Janeiro. Luman Juris, 2018.

BORGES, Antonino Moura. **Curso Completo de Direito Agrário**. Campo Grande. 5ª ed. Contemplar, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01 de mar de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.365, de 21 de jun. de 1941**. Dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 de mar. De 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.311 de 15 de mar. De 2018**. Regulamenta a **Lei nº 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993, e a **Lei nº 13.001**, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 de mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 84.685, de 06 de maio de 1980**. Regulamento a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e dá outras providências. Alterou art. 4º do Estatuto da Terra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 de mar de 2021.

BRASIL. **Estatuto da Terra -Lei nº 4.504, 30 nov. 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 de mar de 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.132 de 10 de set. de 1962**. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 de abr. de 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.171 de 17 de Jan. de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 de mar de 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.200 de 14 de fev. de 2001**. Acresce e altera dispositivos da Lei nº 8.929, de 22 de agosto de 1994, que institui a Cédula de Produto Rural, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 de mar. De 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 76/93**. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 de mar de 2021.

BRASIL. **Lei da Reforma Agrária - Lei nº 8.629, 25 fev. 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 de mar de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 24.595**. É possível decretar-se a desapropriação-sanção, mesmo que se trate de pequena ou de média propriedade rural, se resultar comprovado que o proprietário afetado pelo ato presidencial também possui outra propriedade imobiliária rural. Não incidência, em tal situação, da cláusula constitucional de inexpropriabilidade (CF, art. 185, I, *in fine*), porque descaracterizada, documentalmente (certidão do registro imobiliário), na espécie, a condição de unitariedade dominial da impetrante. A questão do conflito entre o conteúdo da declaração expropriatória e o teor do registro imobiliário: *quod non est in tabula, non est in mundo* (CC/1916, art. 859; CC/2002, art. 1.245, §§ 1º e 2º, e art. 1.247.) Eficácia do registro imobiliário: subsistência (LRP [Lei de Registros Públicos], art. 252). Irrelevância, no entanto, na espécie, do exame da alegada divergência, considerada a existência, no caso, de outra propriedade imobiliária rural em nome da impetrante.

[**MS 24.595**, rel. min. Celso de Mello, j. 20-9-2006, P, *DJ* de 9-2-2007.]

= **MS 28.168**, rel. min. Marco Aurélio, j. 4-4-2013, P, *DJE* de 26-4-2013

Vide MS 23.006, rel. min. Celso de Mello, j. 11-6-2003, P, *DJ* de 29-8-2003

Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1749>, acesso em:
18 de mar. 2021.

FISCHER, Luly R. da Cunha (coord.). **Manual de Direito Agrário**. E-book. 1ª ed. Belém: UFPA, 2018. 336 p.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LAKATOS, E. M., MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. Atlas S/A. São Paulo, 2003.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário, dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. (Coleção PROPG Digital - UNESP). ISBN 9788579830143. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/109108>. Acesso em: 01 de mar. de 2021.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: 11ª ed. Atlas. 2015.

OPITZ, Silvia C. B. **Curso Completo de direito agrário**/ Silvia C.B. Opitz e Oswaldo Opitz. 11ª ed. rev. e atual.- São Paulo: Saraiva, 2017.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di, **Direito administrativo**. 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SILVA, Cinair Correia da [e-mail]. Destinatário: Enilda da Silva Araujo. Porto Velho, 16 mar. 2021. Famílias Assentadas histórico de 1994 até 2000.

SOUZA, Vinícius Roberto Prioli de. (organizador), **O Uso Racional do Imóvel Rural**. Birigui, SP: Boreal Editora, 2016. Vários autores.

STROZAKE, Juvelino José (org.). **A questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.