

A PROPRIEDADE RURAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: ENTRE O PATRIMONIALISMO CIVILISTA E A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Laísa Miranda dos Santos¹
Victor Hugo de Santana Agapito²

Resumo: Tendo em conta a centralidade do instituto da propriedade privada no Direito moderno e o quanto a propriedade da terra está historicamente relacionada à organização socioeconômica no Brasil, este artigo pretende analisar quais as diferentes abordagens presentes no ordenamento jurídico brasileiro de modo a apontar os motivos pelos quais a propriedade privada da terra sob um viés civilista tende a consolidar um ideário patrimonialista que vai diretamente de encontro do cumprimento da função social da propriedade rural previsto na Constituição Federal de 1988. Para tal, primeiramente será apresentada a historicidade da propriedade privada da terra no Direito brasileiro e como esta se deu de modo a privilegiar a sua manutenção enquanto mercadoria e não como fonte de subsistência e bem estar social para, num segundo momento, ser trazida uma discussão sobre os preceitos que norteiam a ideia de propriedade privada na seara civilista apontando suas dissonâncias quando aplicados à questão da terra, de modo que; por fim, seja possível fazer uma análise crítica de como o instituto da propriedade rural tem sido tratado dentro judiciário brasileiro e se essa forma tem acarretado danos à própria prevalência do princípio da função social enquanto preceito resguardado constitucionalmente e suas consequências práticas. Desse modo, trata-se, portanto, de pesquisa exploratória a ser desenvolvida principalmente por meio de consulta bibliográfica e documental, cujos dados levantados serão objeto de análise qualitativa.

Palavras-chaves: Propriedade privada; Função Social; Patrimonialismo; Direito Agrário; Questão Agrária.

RURAL PROPERTY IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM: BETWEEN CIVILIST PATRIMONIALISM AND THE SOCIAL FUNCTION OF LAND

Abstract: Taking into account the centrality of the private property institute in modern law and how much land ownership is historically related to the socioeconomic organization in Brazil, this article intends to analyze the different approaches present in the Brazilian legal system in order to point out the reasons why the private ownership of land under a civilist bias tends to consolidate a patrimonialist ideology that goes directly against the fulfillment of the social function of rural property provided for in the Federal Constitution of 1988. To this end, the historicity of private land ownership in Law will be presented first Brazilian society and how it took place in order to privilege its maintenance as a commodity and not as a source of subsistence and social well-being for, in a second moment, to bring a discussion about the precepts that guide the idea of private property in the civilist area, pointing out its dissonances when applied to the question of the terra, so that; finally, it is possible to make a critical analysis of how the institute of rural property has been treated within the Brazilian judiciary and if this form has caused damage to the very prevalence of the principle of social function as a constitutionally protected precept and its practical consequences. Thus, it is, therefore, exploratory research to be developed mainly through bibliographic and documentary consultation, whose data collected will be the object of qualitative analysis.

Keywords: Private property; Social role; patrimonialism; Agrarian Law; Agrarian Question.

¹ Advogada; Mestranda em Direito Agrário pelo Programa de Pós-graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás - PPGDA/UFG; Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás - PUC-GO; E-mail: laisamiranda.adv@gmail.com. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5965059143433049>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5122-9911>

² Advogado; Mestre em Direito Agrário pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás - PPGDA/UFG; Especialista em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho pelo Centro Universitário de Goiás - UNIGOIÁS; Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Goiás - UNIGOIÁS; E-mail: victorklavier@hotmail.com. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6222302469647799>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6559-9382>.

INTRODUÇÃO

Historicamente, a propriedade privada da terra sempre ocupou *status* de centralidade nas dinâmicas socioeconômicas brasileiras: objeto das mais variadas disputas e lastro de toda uma estrutura de poder que veio através do tempo se consolidando, num país de dimensões continentais e com profundas raízes agrárias, a propriedade da terra ainda protagoniza uma gama de discussões nos diversos âmbitos aos quais diz respeito e suas formas geram controvérsias e suscitações por parte dos sujeitos que de algum modo têm seu modo de vida diretamente relacionado a ela: camponeses, latifundiários, comunidades de etnias originárias, povos tradicionais ribeirinhos e até mesmo o próprio meio ambiente como um sujeito autônomo, todos têm sua existência perpassada de algum modo pela administração e pelas formas de propriedade da terra, sem que, de outra forma, consigam subsistir sem ela, ainda que indiretamente.

Do mesmo modo, o Direito institucionalizado – por meio principalmente do ordenamento jurídico positivado e das instituições – se torna o ente legítimo – ou ao menos legitimado – para mediar tais dilemas e conflitos. Ainda que não seja capaz de solucionar tais problemas da maneira mais adequada possível, é por meio dele que o modelo de propriedade privada da terra se materializa e se transforma num modelo institucionalmente aceito e como referência para que todos esses sujeitos se posicionem – cada qual a partir dos seus lugares – e tomem partido visando assegurar seus espaços na medida em que os dizem respeito. Entretanto, o atual paradigma da distribuição da propriedade rural, do cumprimento de sua função social e a própria atuação do poder judiciário diante desta situação vem se mostrando relativamente insatisfatório frente à complexidade das demandas que surgem nesse campo, e muito disso está relacionado à concepção de propriedade privada concebida dentro deste Direito normativo e posto em prática pelas instituições necessárias.

Diante disso, o objetivo principal desta pesquisa consiste na análise da atuação do judiciário no que tange às ações que versam sobre litígios cuja centralidade está na propriedade da terra nas suas diversas formas, procurando mensurar em que grau este tem respeitado o instituto da função social da propriedade rural prescrito na Constituição Federal de 1988. Para tal, num primeiro momento é apresentada a historicidade da ideia de propriedade e como esta vem corroborando para a consolidação de um ideário que vai contra a democratização do acesso à terra e o cumprimento da sua função social, ainda que de alguma forma haja garantias legais sobre o tema. Num segundo momento é discutida a forma como a propriedade rural é trazida

na seara civil do direito brasileiro, e como este ainda conserva um viés bastante patrimonialista da propriedade, constantemente tratada como mercadoria para; por fim, serem analisados casos concretos – partindo de um recorte temporal e geográfico – visando verificar a hipótese central inicialmente suscitada.

A importância de uma investigação deste caráter parte, principalmente, da grande repercussão social e econômica que o tema tem de um modo geral. Isto porque, por ser a terra fonte primordial de subsistência para muitas populações e igualmente estar no centro das questões econômicas do país, é significativo o número de conflitos e, consequentemente, de vítimas em decorrência da garantia ou fragmentação do poder que gira em torno de si: segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2020), em 2019, foram registradas 1.833 ocorrências sobre conflitos por terra em todo o país, envolvendo quase mil pessoas e contando com 32 assassinatos. Além disso, no mesmo relatório constam outros dados igualmente assustadores: dentre os casos de ameaça, que contabilizaram o total de 201 oficializados, 58 ocorreram no Nordeste onde também, das mesmas 1833 ocorrências de violência, foi palco de 963 (CPT, 2020).

Isto posto, trata-se, portanto, de pesquisa investigatória que será desenvolvida principalmente por meio de revisão bibliográfica e consulta documental. De modo que, diante da farta produção teórica sobre o assunto, é iminente a possibilidade de discussão do assunto dentro da Teoria do Direito para, posteriormente, por meio de consulta documental – principalmente de textos normativos, julgados e outros materiais produzidos no âmbito do judiciário – cujas informações serão objeto de análise qualitativa, será possível avaliar em que grau há aplicabilidade dos preceitos outrora discutidos de forma empírica nos casos selecionados, visando não só a verificação da hipótese levantada mas a possível propositura de alguma proposta interventiva diante do problema.

DA CONSOLIDAÇÃO DO LATIFÚNDIO ENQUANTO MODELO DE PROPRIEDADE À FUNÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A historicidade do latifúndio brasileiro quase se confunde com a história do país: segundo Rocha, (*apud* CHIAVARI et al., 2016), após a chegada dos portugueses no território brasileiro, suas terras foram incorporadas ao patrimônio da coroa portuguesa. A instituição de sesmarias (existente em Portugal desde 1375, que consistia na doação de terras a particulares, para que estas fossem cultivadas, buscando a solução para a crise agrícola e de abastecimento

alimentar que acometiam a região) foi a solução encontrada pela coroa para povoar o “novo” território e tornar viável sua colonização (NOZOÉ, 2006, apud CHIAVARI et al., 2016).

Neste contexto surgiram as terras devolutas, que se tratavam de terras de sesmarias devolvidas à coroa portuguesa pelo descumprimento da condição de cultivo obrigatório, no prazo de cinco anos (CHIAVARI et al., 2016). Sobre isso, Carlos Frederico Marés (2003), diz que o uso da terra era fator essencial para que se pudesse ter a propriedade desta e ressalta que juristas liberais dos séculos XVIII e XIX fizeram críticas sobre a possibilidade de retomada das sesmarias pela coroa nos casos em que estas não fossem utilizadas. As críticas partiam do entendimento de que o Estado não deveria intervir na propriedade de terras e que o uso destas deveria ser promovido pelo interesse econômico dos proprietários, e não por obrigação. Pela lógica liberal capitalista, o proprietário de terra não deixaria de utilizá-la, uma vez que isso significaria deixar de obter lucros a partir de sua exploração o que, hoje, sabe-se não se tratar de um fato, tendo em vista a quantidade de propriedades improdutivas no Brasil. Observa-se, portanto, o embate entre as ideias de propriedade absoluta da terra, defendida pelos liberais e a propriedade precária terras, através da intervenção do Estado, apresentado por Marés.

Além de serem utilizadas, as sesmarias deveriam ter um limite territorial, conforme a legislação vigente ao tempo de suas concessões. Porém, o modelo de produção predominante, voltada para exportação, com base na monocultura, promovida através de mão-de-obra escrava, era mais compatível com grandes extensões de terra (FAUSTO, 2002, apud CHIAVARI et al., 2016), o que resultou na concessão de sesmarias extensas territorialmente. Estes fatores, aliados à ineficaz fiscalização, por parte da coroa, da produtividade das sesmarias, foram determinantes para a formação de extensos latifúndios improdutivos em território brasileiro (SILVA, 1997, apud CHIAVARI et al, 2016).

Em 1850 foi editada a Lei de Terras em um contexto histórico de decadência do sistema sesmarial, no qual a única forma de acesso à terra era por meio da posse, e em um momento marcado pela independência do Brasil e de ascensão do capitalismo na Europa, pós Revoluções Francesa e Industrial, no qual, segundo Emilia Viotti da Costa (1977), ocorreram mudanças nas políticas sobre a terra, fortemente influenciadas pelas mudanças econômicas acontecidas em virtude dos citados eventos. Neste contexto, a terra passou a ser cada vez mais vista, sob uma ótica capitalista liberal, como uma fonte de lucro, uma mercadoria valiosa, conforme comentam Costa (1977) e Marés (2003). Importante se faz, também, destacar que o ano de da edição da lei em comento coincide com o da Lei Eusébio de Queiróz, que proibiu o tráfico de escravos no Brasil.

Em consonância com o momento em que foi editada, a Lei de Terras de 1850 instituiu no Brasil o instituto moderno de propriedade, transformando a terra em mercadoria a qualquer pessoa que tivesse recursos para comprá-la (CHIAVARI et al., 2016) ao definir a compra como único meio de aquisição da terra e proibir a concessão de novas sesmarias. Neste sentido, nota-se a propriedade de terras no Brasil se aproximando da ótica de propriedade absoluta, apresentada por Marés (2003) e citada anteriormente. Essa aproximação é fator determinante para a consolidação do latifúndio no Brasil pois, ao mesmo tempo em que exclui a possibilidade de reversão da propriedade de terras não utilizadas para o patrimônio do Estado, possibilita a venda destas para quem quer que tenha condições para adquiri-las, sem obrigações no que se refere à exploração destas. Ao mesmo tempo, a Lei de Terras de 1850 também definia as terras devolutas, que passaram a ter o significado de terras “vazias”, ou seja, que não eram de propriedade (ou objeto de posse) de particular e que não estavam sob uso do poder público.

Outro capítulo importante na história da propriedade de terras no Brasil foi o Estatuto da Terra, Lei 4.504 de 1964, ano do golpe civil militar. Tal dispositivo legal introduziu a função social no ordenamento jurídico brasileiro, determinando requisitos para que aquela fosse desempenhada integralmente e estabelecendo a promoção da reforma agrária para, entre outros objetivos, extinguir o latifúndio e o minifúndio. A ideia da função social no Estatuto da Terra não estava condicionada apenas à produtividade das propriedades rurais, mas envolvia diversos outros fatores, como proteção da fauna, flora e recursos naturais, através da adequação de seu uso (MARÉS, 2003).

Na lei em questão, a produtividade foi tratada no Título III, sobre política de desenvolvimento rural, que previa o Imposto Territorial Rural – ITR. O governo militar defendia que a questão da obrigatoriedade da produtividade seria sanada com aplicação do referido imposto de forma progressiva, sendo mais alto conforme a produtividade da propriedade fosse menos elevada. Essa linha de pensamento preteria a análise dos outros fatores envolvidos no cumprimento da função social nas propriedades rurais. No que se refere a ações, o governo militar optou por simplesmente não aplicar o Estatuto da Terra, incentivando o desenvolvimento de uma agricultura com características cada vez mais capitalistas, como a mecanização e o aumento do uso de agrotóxicos, no que foi chamado de “revolução verde”. Percebe-se, portanto, que o governo militar incentivou apenas a produtividade das propriedades do campo, deixando de lado todos os outros componentes da função social (MARÉS, 2003), enquanto esta era a ideia que contrapunha a visão da terra como simples mercadoria, oriunda da Lei de Terras de 1850 (DELGADO, 2005).

Na contramão da visão dos militares, que focaram unicamente na produtividade no campo, veio a Constituição Federal de 1988, que traz não apenas a função social em seu texto, como uma ideia de política agrária consciente, aparentemente em um esforço de realmente impor os interesses sociais como condição para o exercício do direito de propriedade. Ressalta-se que o texto constitucional traz sempre questões sobre propriedade acompanhadas da função social, e não apenas no que se refere à propriedade da terra, mas em qualquer tipo de propriedade. (MARÉS, 2003). Segundo Guilherme Delgado (2003), a Constituição de 1988 torna a função social legitimadora da propriedade fundiária.

No que se refere à propriedade de terras no Brasil, a Carta Magna em questão incluiu também, entre outras questões, o direito dos indígenas em relação às terras que ocupam de forma tradicional, reconhecimento de territórios quilombolas, além da previsão de compatibilização das terras devolutas e públicas com a política agrícola e com o Plano Nacional de Reforma Agrária e, muito embora existam grandes dificuldades em se implementar as políticas previstas, o supracitado dispositivo legal estabeleceu grandes avanços (CHIAVARI et al., 2016).

Sobre os avanços e dificuldades supracitados, cita-se o fato de que, embora a produtividade também esteja prevista na Constituição, de forma a trazer confusão ao conceito da função social, o texto constitucional deixa claro, pela primeira vez, que o não cumprimento da função social possibilita a desapropriação da propriedade pelo Poder Público Federal. Todavia, infelizmente, o artigo 185 do texto constitucional, introduzido no último momento, traz a produtividade como fator impeditivo da desapropriação, além de dúvidas sobre produtividade e possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária das pequenas e médias propriedades. Dessa forma, havendo confusão diante as possíveis interpretações do texto constitucional, ficou a cargo do Judiciário ditar o sentido que se deve extrair do texto positivado, e o que se vê é a reforma agrária não sendo concretizada em virtude da observância, unicamente, da produtividade das propriedades, com base em parâmetros estabelecidos há mais de quatro décadas (antes da “revolução verde”, que aumentou a produtividade no campo) e nunca reajustados (MARÉS, 2003).

A PROPRIEDADE PRIVADA NO DIREITO CIVIL BRASILEIRO: DO PATRIMONIALISMO OITOCENTISTA À CONSTITUCIONALIZAÇÃO

Ao se falar do Direito nas relações entre particulares, do Direito em relação aos interesses individuais, sobretudo nas questões patrimoniais, fala-se do Direito Civil. No Brasil, o primeiro Código Civil, aprovado em 1916, possuía fortes influências das codificações oitocentistas e do liberalismo, que se difundiu após a Revolução Francesa. Marés (2003) ressalta o caráter absoluto do direito da propriedade nas legislações oitocentistas, dando destaque ao Código Civil francês, de 1804, que coloca a terra e a natureza como meros objetos de propriedade. Sobre isso, comenta:

A leitura do artigo 544 daquela lei civil que é a primeira a dar estrutura jurídica ao capitalismo, é reveladora da mudança sofrida: “a propriedade é o direito de fazer e de dispor das coisas do modo mais absoluto, contanto que delas não se faça uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos”. Dois verbos enlaçam esse direito de propriedade, dois verbos que se combinam: fazer e dispor. Há que se notar quem tem o direito absoluto de fazer, tem também o de não fazer. (MARÉS, 2003, p. 183)

Observa-se, portanto, o afastamento do uso da terra como condição para o exercício do direito de propriedade e a instituição da ideia de direito à propriedade absoluto. Para Marés (2003), esse posicionamento transforma a terra em um bem como qualquer outro, uma mercadoria que poderia ser acumulada sem limites, sobre a qual a liberdade do proprietário prevalecia sobre questões de ordem ética. O resultado da influência desses preceitos, presentes nos códigos oitocentistas, no Código Civil Brasileiro de 1916, foi um texto fortemente patrimonialista, individualista e que afastava o Estado das relações patrimoniais entre particulares. No texto legal em questão, a propriedade estava no centro dos interesses privados e a pessoa humana desempenhava um papel secundário, de mero polo de uma relação jurídica (LÔBO, 1999) e prezava pela realização do cidadão na e para sua propriedade (LORENZETTI, 1998).

Além do caráter patrimonial, o Código Civil de 1916 era de sistemática metodológica fechada, o que significa dizer que foi estruturado para ser a única fonte legislativas das matérias nele contempladas, além de não admitir qualquer normatização ali não inserida, claramente com o intuito de impossibilitar a heterointegração³ (MIRANDA, 1981). O que se nota é uma codificação rígida e fechada, na qual o patrimonialismo reina como característica mais marcante, principalmente no que se refere aos direitos de propriedade, de forma que estes eram

³ Segundo Norberto Bobbio (1995), heterointegração é a situação na qual, havendo lacuna legal sobre determinada questão, esta é suprimida através de outras fontes do Direito.

vistos através de um viés econômico, deixando a pessoa humana e os direitos coletivos em segundo plano.

O cenário acima apresentado prevaleceu no Brasil até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Formulada em um período de transição da ditadura civil-militar para a democracia e, ainda, sob forte influência do momento de valorização dos direitos humanos que ganhava força após as atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial (que resultaram na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Carta Magna de 1988 possui um forte caráter humanista. O mencionado dispositivo constitucional traz em seu texto direitos humanos em forma de direitos fundamentais, consolidando o Estado Democrático de Direito brasileiro e, consequentemente, prezando pela dignidade da pessoa humana.

Nesta toada, o texto constitucional veio ligando, de forma indissociável, propriedade e função social. Em seu artigo 5º, título III (que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais), inciso XXII, garante o direito de propriedade e, logo em seguida, em seu inciso XXIII, o limita ao dizer que a propriedade deverá atender sua função social. E, neste caso, não há o que se questionar sobre a impossibilidade de se limitar o direito à propriedade por ser ele um direito humano, pois entende-se que a vontade coletiva deve ser priorizada face à particular, de forma a assegurar a dignidade da pessoa humana, o maior dos direitos humanos. Neste sentido, se justifica a desapropriação da propriedade que não atenda a sua função social, conforme previsto no inciso XXIV do mesmo artigo. Sobre isso, versa Fábio Comparato:

Escusa insistir no fato de que os direitos fundamentais protegem a dignidade da pessoa humana e representam a contraposição da justiça ao poder, em qualquer de suas espécies. Quando a propriedade não se apresenta, concretamente, como garantia da liberdade humana, mas, bem ao contrário, serve de instrumento ao exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano, com todas as garantias inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação (COMPARATO, 2012, p. 5).

A inserção da função social, nos moldes em que foi feita no texto constitucional, representa uma ruptura com a ideia de direito absoluto de propriedade presente no Código Civil de 1916. A função social, na forma apresentada, já havia nascido no Estatuto da Terra, conforme apresentado anteriormente, porém nunca posta em prática, tendo em vista o caráter dos governos militares.

Passa-se então à situação de o Estado brasileiro ter discrepância em seu ordenamento jurídico no que se refere às concepções de direito de propriedade presentes em seu Código Civil e em sua Constituição Federal. Começa-se a falar em constitucionalização do Direito Civil, nome dado à superação do paradigma de dissociação dos direitos público e privado através da

inserção de matérias civis em texto da Constituição Federal, a partir da qual fez-se necessário fazer uma releitura do Direito Civil através da Constituição (HOFMEISTER, 2004). O Código Civil de 1916, que outrora não admitia qualquer normatização externa sobre seus conteúdos e reinava absoluto entre as relações privadas, é obrigado a se dobrar perante o poder da Constituição Federal. O Direito Civil passa, então, a voltar os olhos à pessoa humana, após muito tempo preocupando-se prioritariamente com questões patrimoniais.

Devido à incompatibilidade do teor do Código Civil de 1916 ao texto Constitucionais e ao fato de muitas partes daquele dispositivo legal estarem ultrapassadas (como a noção de direito de propriedade, já abordada, e questões de direito de família), surge a necessidade de atualização, mas apenas em 2002 é promulgada a Lei 10.406, aprovando o novo Código Civil. O novo Código traz mudanças expressivas no direito de família (reconhecendo a união estável e acabando com a hierarquia familiar, por exemplo), no campo contratual, e no que se refere à função social da propriedade, em num fenômeno chamado de despatrimonialização do Direito Civil⁴.

No Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002), a preocupação principal deixa de ser a realização do indivíduo em relação às suas propriedades, mas na realização da pessoa humana, com direitos fundamentais garantidos e em gozo de sua dignidade. Neste sentido, traz novas regras no que se refere à função social da propriedade e sobre seu cumprimento. Entre as novidades estão novas regras de usucapião, que favorecem aqueles que residam e trabalhem na terra, face àqueles que tenham sua propriedade de maneira formal, mas que a deixam ociosa, de forma a não cumprir sua função social.

Outra modificação trazida pela Lei de 2002 em distinção de sua antecessora foi o condicionamento do exercício de propriedade ao cumprimento da função social, levando em consideração, também, questões de ordem ambiental, como preservação de fauna e flora e, ainda, o patrimônio artístico, evitando a poluição, de forma que passa a vislumbrar óticas diversas, em prol do bem comum, acima de qualquer vontade individual.

⁴ “Esta despatrimonialização do Direito Civil não significa a exclusão do conteúdo patrimonial no direito, mas a funcionalização do próprio sistema econômico, diversificando sua valorização qualitativa, no sentido de direcioná-lo par produzir respeitando a dignidade da pessoa humana e distribuir riquezas com maior justiça” (PEREIRA, 2012, p. 181).

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E OS OBSTÁCULOS DE SUA EFETIVAÇÃO PRÁTICA NO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Para além do que versa o Código Civil de 2002, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) há quase duas décadas antes já vislumbrava nos requisitos de cumprimento da função social da propriedade uma forma de romper com o modelo patrimonialista historicamente cristalizado nas relações sociais e econômicas que versavam sobre a terra. Tal acepção pode ser constatada no seu artigo 186, que estabelece de maneira taxativa estes preceitos:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende **simultaneamente** (grifo nosso), 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 (BRASIL, 1988).

Entretanto, a constituição meramente formal no texto da lei de um ideário contrapatrimonialista que vise a desconstrução do modelo latifundista de propriedade rural ainda vigente nos dias de hoje não pode ser tida minimamente como um sinal de resolução definitiva ou ao menos consolidada do problema. Isso porque, ainda que positivada na carta magna vigente no país, ela encontra como obstáculo um espaço dominado por poucos proprietários e um judiciário moroso e inóspito que reluta em atender tais demandas, de modo que tal situação se torna o cenário dos litígios envolvendo grupos privados do acesso à terra que, visando a garantia dos seus direitos, procuram agir de forma coletiva e organizada, por exemplo.

Todavia, mesmo que se conte com respaldo legal que de exigibilidade do cumprimento da função social da propriedade rural, onde as consequências de inobservância deste dispositivo pelo proprietário podem incorrer na desapropriação do imóvel, a própria Constituição Federal traz no seu artigo 185 que “são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: [...] II – a propriedade produtiva” (BRASIL, 1988), o que acaba por reduzir o instituto da função social da propriedade rural meramente aos seus índices de produtividade, por exemplo, deixando de ser exigível que se cumpram simultaneamente os demais requisitos dispostos no artigo 186. Nesse sentido, o texto abre margem para variadas interpretações a serem dadas pelo judiciário que, nos seus setores mais conservadores e envolvidos diretamente com as campanhas dos latifundiários, enseja uma interpretação que vede a desapropriação em casos de

imóveis rurais que estejam produzindo em quantidade suficientemente lucrativa (MARÉS, 2003).

Há, contudo, uma variedade de interpretações acerca do tema entre os juristas brasileiros. Uma concepção que merece destaque parte do pressuposto de que a mesma ideia de produtividade está diretamente atrelada ao cumprimento da sua função social: ou seja, o imóvel rural só poderá ser considerado produtivo no momento em que cumpre, simultaneamente, todos os requisitos elencados no artigo 186 da Constituição Federal (MANGUEIRA, 2000). Entretanto, a doutrina majoritária continua a entender que o caso trazido no artigo 185 diz respeito a uma exceção à previsão legal de desapropriação para fins de reforma agrária, o que confirma a tese de Marés (2003) quanto à incoerência em relação ao artigo 186 (MANGUEIRA, 2000). Nesse caso, uma boa alternativa é recorrer a julgados dos tribunais federais em ações que versam sobre desapropriação por não cumprimento da função social ou por não atenderem critérios de produtividade onde é possível destacar a seguinte decisão extraída do Tribunal Federal da 2ª Região:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. PROPRIEDADE PRODUTIVA. FUNÇÃO SOCIAL. ASPECTO AMBIENTAL. **1. Ao tratar da desapropriação social para fins de reforma agrária, a Constituição Federal ressalva que a propriedade produtiva é insuscetível de tal via expropriatória, e aponta que a lei lhe garantirá tratamento especial e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social (art. 185, caput, inciso II e parág. único). Para este fim, porém, a Lei n.º 8.629/93 teceu apenas critérios vagos no que tange à função social em seu aspecto ambiental (art. 9º, inc. II, e §§ 2º e 3º), sem adotar critérios minimamente objetivos, como o fez para o aspecto econômico, através do grau de utilização da terra (GUT) e do grau de eficiência na exploração (GEE). Tanto que há recomendação do TCU (Acórdão n.º 557/2004), dirigida ao INCRA, para que elabore norma técnica e adote as medidas cabíveis, com apoio dos órgãos ambientais, para conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º da Lei n.º 8.629/93, da qual, porém, ainda não se tem notícia. 2. Constatada pelo próprio INCRA a produtividade do imóvel, e à falta de norma que estipule previamente os critérios objetivos de aferição da função ambiental propriedade, não se mostra razoável que a propriedade produtiva, jamais antes alvo de fiscalização ambiental, e com projeto técnico de recuperação florestal em fase de implantação (art. 7º da Lei n.º 8.629/93), aprovado pelo órgão de fiscalização estadual antes da vistoria do INCRA, sem qualquer atividade degradadora, possa ser passível de desapropriação-sanção para reforma agrária. (TRF-2 – REEX: 200750050004957, Relator: Desembargador Federal GUILHERME COUTO, Data de Julgamento: 15/07/2013, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 24/07/2013, grifo nosso).**

Analisando o conteúdo da decisão, é possível constatar que laudos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) apontaram para índices mínimos de produtividade alcançados pela propriedade em questão, entretanto, diante da falta de critérios objetivos que estipulação do cumprimento de sua função social, não foi possível atestar a sua

efetividade. Ademais, diante da sentença fica evidente, igualmente, que o disposto no artigo 185, II da Constituição Federal se sobrepôs sobre o requisito de cumprimento da função social trazido no artigo ulterior, retomando a tese inicial da prevalência de uma noção mercantilizada e patrimonialista da propriedade rural vinculada diretamente a meros critérios de produtividade e lucratividade. Tal observação levanta questionamentos, ainda, sobre a verdadeira intenção do poder constituinte ao dispor na carta magna do país um texto normativo que, de um lado exige requisitos formais de cumprimento de uma função social, mas o faz de maneira imprecisa e contraditória.

Outro *roll* importante de informações sobre o tema que pode ser objeto da presente discussão está nos resultados obtidos no relatório do Observatório da Atuação do Poder Judiciário nos Conflitos Agrários Decorrentes de Ocupações de Terra por Movimentos Sociais nos estados do Pará, Mato Grosso, Goiás em Paraná entre os anos de 2003 e 2011 (TÁRREGA *et al.*, 2012). A pesquisa em questão traz um panorama da atuação do judiciário em ações cujo objeto perpassa de algum modo a luta e o acesso à terra. São analisados: a) a natureza das ações possessórias e a qualificação das partes; b) os meios de prova utilizados; c) os casos de revelia; d) os tipos de posse e os ritos empregados; e) a participação do Ministério Público e outros órgãos interessantes; e) o teor e o caráter das liminares concedidas; f) o conteúdo das sentenças proferidas e; por fim, o que interessa ainda mais ao presente debate, f) a (in)observância do cumprimento da função social da propriedade nos casos que são objetos dos litígios – no recorte geográfico e temporal delimitado inicialmente.

No que tange às decisões analisadas no estado de Goiás, por exemplo, importa mencionar que a pesquisa constatou um silêncio expressivo por parte dos magistrados quanto ao cumprimento dos requisitos da função social da propriedade rural no momento de julgar as referidas ações possessórias: o relatório sugere que os motivos vão desde o desconhecimento do instituto no direito constitucional à falta de interesse e escolha “ideológica” por não entenderem que a terra tem outros objetivos que não satisfazerem interesses particulares e produtivistas (TÁRREGA *et al.*, 2012). Outro indício do viés patrimonialista presente nas decisões pode ser verificado quando o relatório menciona a constante ausência de análise dogmática criteriosa ao qualificar as ocupações por parte dos movimentos sociais como “esbulho possessório”, reforçando uma leitura tradicional civilista ao reconhecer dessa forma qualquer movimentação no espaço da propriedade que não seja do proprietário ou qualquer ente ligado a ele.

O estudo ressalta também que o único caso onde houve menção à função social por parte da magistrada ocorreu no processo de nº 200804525352, da Comarca de Varjão, mediante provocação do réu: “Alegaram que o imóvel não a cumpria, o que foi rebatido pelos autores, por ocasião da impugnação à contestação, os quais sustentaram que o imóvel a cumpria, em todos os seus aspectos, já que nele se criava gado, se praticava agricultura e não havia exploração madeireira.” (TÁRREGA *et al.*, 2012, p. 56).

Já nas ações analisadas no estado do Paraná, a pesquisa faz um levantamento qualitativo igualmente assustador sobre a exigência de prova de cumprimento da função social da propriedade pelos magistrados, no qual constata que em apenas 6% das ações analisadas são trazidos à pauta os aspectos do artigo 186 da Constituição Federal (TÁRREGA *et al.*, 2012). Inclusive cabe avaliar o teor do acórdão nº 561142-5 que argumenta da seguinte forma:

Além disso, não é demais ressaltar que, ao menos em sede de cognição sumária, típica do recurso de Agravo interposto de decisão liminar, **verifica-se que a terra é produtiva, cumprindo sua função social, pois é utilizada para plantio de soja, mandioca, feijão, criação de aproximadamente cento e sessenta cabeças de gado, além de ser respeitada a reserva legal** (grifo nosso), concluindo-se que a situação, de fato, verificada no local, até o momento, indica produtividade, geração de emprego e em nada contribui para a tese de abandono e falta de cuidado sustentada pelos invasores⁵ (fls. 17/61). (BRASIL *apud* TÁRREGA *et al.*, 2012, p. 63).

Desse modo, fica igualmente demonstrada a prevalência da propriedade absoluta da terra em detrimento da exigência do cumprimento de sua função social, uma vez que o tribunal entende que o mero fato de a propriedade estar produzindo – mesmo que não sejam sequer avaliados os critérios sob os quais essa produção se dá – já considera, por consequência, que este imóvel rural cumpre sua função social. Ademais, percebe-se que este ideário patrimonialista vai muito além da estrutura socioeconômica do país de maneira *suis generis*, mas que também é constantemente corroborada e reproduzida pelas instituições, que não possuem nenhum, ou ao menos muito pouco, compromisso com a resolução da problemática tanto da restrição do acesso à terra por parte das camadas mais vulneráveis da população quanto do próprio cumprimento da lei.

⁵ Nota-se a forma discriminatória e criminalizadora pela qual o tribunal se refere aos membros dos movimentos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Repensar o papel do Direito nas sociedades modernas tem se tornado uma tarefa cada vez mais complexa aos que se dispõem a fazê-la, tão observação abrange os mais diversos campos do saber e não seria diferente – talvez um tanto quanto mais penoso – aos que travam tais discussões dentro do próprio campo, ainda mais se tratando de um tema tão caro historicamente como se trata a configuração do espaço agrário e a ambiguidade da sua relação com um instituto tão antigo quanto o da propriedade. Desse modo, por meio dos dados apresentados, o presente artigo procurou trazer ao debate um tema de suma importância tanto no âmbito jurídico quanto no sentido *lato*: o papel do Direito e das instituições na consolidação de um modelo de propriedade rural específico e o modo como seus desdobramentos podem incidir na configuração e nas dinâmicas socioeconômicas do país.

Para tal, recorreu-se inicialmente a uma breve reconstrução histórica da terra enquanto propriedade, onde o que é possível concluir é a constante manutenção do modelo latifundista de propriedade: seja através do primeiro meio de aquisição de terras admitido nas colônias portuguesas – as sesmarias, seja com o advento da Lei de Terras de 1850, que normatizou terra como mercadoria passível de ser “comprada” e excluindo do seu acesso todo aquele que até o momento não mantinha posses e a partir de então não possuía capital o suficiente para pagar por elas, seja pela manutenção deste modelo de propriedade através dos séculos, de forma que, mesmo havendo pós redemocratização com a Constituição de 1988, tanto o poder público quanto as camadas mais pobres da sociedade não conseguissem, por vias institucionais, qualquer tipo de transformação significativa no sentido de democratização do direito à terra.

Num segundo momento foram explorados os aspectos patrimonialistas na norma jurídica brasileira ainda na atualidade, de modo que é pertinente destacar suas profundas raízes históricas e como esses aspectos ainda são, nos dias de hoje, um obstáculo às transformações necessárias na administração do instituto da propriedade frente os problemas que sua visão conservadora e ultrapassada acarreta no panorama agrário brasileiro. Além do mais, foi apresentado como o instituto da função social da propriedade foi apresentado no corpo normativo constitucional e civil de forma a tentar frear a investida patrimonialista que historicamente permeia o Direito brasileiro tendo amplo respaldo no Código Civil de 1916. O que se percebeu foi uma tentativa de “despatrimonialização” por meio da concepção de novas leis (PEREIRA, 2012), mas cuja eficácia e efetividade ainda levanta questionamentos tanto do ponto de vista puramente dogmático quanto prático.

Por fim, a partir de levantamento de dados e remissão a estudos importantes no campo, foi possível constatar que a função social da propriedade rural, ainda que elencada expressamente no corpo da Constituição Federal de 1988, muito pouco consegue se materializar na *práxis*. A análise revelou que os motivos que motivam estes resultados têm caracteres variados e perpassam desde falhas na própria constituição do texto normativo, que foi construído de forma ambígua e sugestivamente dando margem a outros tipos de aplicação que não a que visasse a democratização do acesso à terra por meio da exigência de requisitos formais e materiais de cumprimento da sua função social, até obstáculos ideológicos e interpretativos que têm suas origens na própria atuação do judiciário brasileiro, que ora deixa latente seu viés extremamente conservador e alinhado aos interesses das elites latifundiárias quando claramente desconsidera certos pressupostos normativos, ora revela desconhecimento assombroso destes, incorrendo no que poderia ser classificado como uma espécie de inércia por desconhecimento de ritos e exigências a serem cumpridas.

Deste modo, o que se percebe, em conclusão, é que o paradigma da questão agrária brasileira apresenta um grau de complexidade que ainda é incapaz de ser contemplada pelo Direito positivado. Não obstante, os caminhos para as mudanças perpassam desde transformações no próprio corpo normativo, com a produção de dispositivos legais verdadeiramente alinhados à democratização do acesso à terra, até transformações substanciais na atuação do poder judiciário de forma a garantir a efetividade desses direitos. Concluindo, de forma bastante transitória, que a mera exigência do cumprimento de requisitos da função social da propriedade rural não foi – e certamente continuará não sendo sem que haja uma mudança significativa do paradigma político, social e jurídico onde está inserida – além de impraticável, uma ferramenta de garantia de acesso à terra e manutenção de valores péticos e tão caros à Constituição Federal e ao Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 11 jan. 2002. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (2º Região). Apelação e Reexame Necessário (REEX) nº 200750050004957; Apelante: Jose Augusto Simão E Outros ; Apelado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA; Relator: Desembargador Federal Guilherme Couto. Rio de Janeiro Data de Julgamento: 15/07/2013, Data de Publicação: 24/07/2013. Disponível em <http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807285/apelre-apelacao-reexame-necessario-reex-200750050004957-trf2/inteiroteor-112280812>. Acesso em 10 de abr. de 2017.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Lemes (org). *PANORAMA DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE NO BRASIL: Legislação, Gestão Fundiária e Código Florestal*. Rio de Janeiro: Input; NAPC/PUC-Rio; CPI, 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos fundamentais em matéria de propriedade*. Disponível em:
http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato_direitos_deveres_fundamentais_materia_propriedade.pdf. Acesso em 21/06/2021.

DELGADO, Guilherme Costa. *A questão agrária no Brasil, 1950 – 2003*. In: RAMOS, Luiz Octávio; JÚNIOR, Osvaldo Aly (org). *Questão agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual*. São Paulo: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2005.

COSTA, Emília Viotti da. *DA MONARQUIA À REPÚBLICA: momentos decisivos*. São Paulo: Editorial Grijalbo, 1977.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT. *Conflitos no Campo: Brasil 2019*. Goiânia: Centro de Documentação Dom Tomás Balduino/Ctft Nacional, 2020.

HOFMEISTER, Maria Alice Costa. *O NOVO CÓDIGO CIVIL E SUA PARTE GERAL*. In *Revista da Procuradoria Geral do Estado RS*. nº 57, Porto Alegre: jun. 2003

LÔBO, Paulo Luiz Netto. *Constitucionalização do direito civil*. Revista de informação legislativa, v. 36, n. 141, p. 99-109, jan./mar. 1999. Disponível em:
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/453>. Acesso em 21/06/2021.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Fundamentos do direito privado*. Trad. Vera Jacob de Fradera, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MANGUEIRA, C. O. de M.. *Função social da propriedade e proteção ao meio ambiente: notas sobre os espaços protegidos nos imóveis rurais*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 37, n. 146, p. 229-249, abr./jun. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594/r146-18.pdf?sequence=4>. Acesso em 20 ago. de 2021.

MARÉS, Carlos Frederico. *A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA*. Porto alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Fontes e evolução do direito civil brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. *Princípios fundamentais norteadores do direito de família*. 2. ed. Belo Horizonte: Saraiva, 2012.

RODRIGUES, Fabiana de Cássia. *A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL – as contribuições de Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes e Octávio Iannim*. In: NOVAES, Henrique; MAZIN, Angelo Diogo; SANTOS, Laís (org). *QUESTÃO AGRÁRIA, COOPERAÇÃO E AGROECOLOGIA*. 1.ed. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Et al. *Observatório da atuação do Poder Judiciário nos conflitos agrários decorrentes de ocupações de terra por movimentos sociais nos estados do Pará, Mato Grosso, Goiás e Paraná (2003-2011): Relatório Final de Pesquisa* Goiânia: Universidade Federal de Goiás / Faculdade de Direito, 2012.

Recebido: 24 de agosto de 2021

Aceito: 08 de novembro de 2021