

FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA: ATÉ QUE PONTO CONCEITOS ABERTOS SÃO BENÉFICOS?

Marlene de Paula Pereira¹

RESUMO: Este artigo trata da necessidade de especificar o significado de função social da terra, haja vista que, da forma como este conceito está definido atualmente, não é possível saber exatamente quando uma propriedade (des)cumpra a função social, de tal modo que, diante do caso concreto, juízes e funcionários públicos competentes por cuidarem do processo expropriatório deparam-se com dúvidas que só a legislação pertinente não é capaz de resolver. Em função disso, muitas propriedades que poderiam ser desapropriadas para fins de reforma agrária permanecem protegidas pela lei ao passo que a estrutura fundiária brasileira está cada dia mais preocupante.

PALAVRAS-CHAVE: Função social da terra. Propriedade rural. Direito. Reforma Agrária.

THE SOCIAL FUNCTION OF THE LAND: IN WHAT A WAY OPEN CONCEPTS ARE USEFUL

Abstract: This article discusses about the need of defining the meaning of social function of the land, once it is not clear the way as it is defined nowadays. It is not possible to understand when exactly a propriety (un)fulfils the social function, due to this, before concrete situations, judges, public functionaries responsible for the processes are not able to judge, once the law is doubtful, thus, no decision can be taken. Because of this, many properties that could be taken to the agrarian reform are still protected by law embarrassing the Brazilian agrarian structure.

Key words: The land social function; Rural property; Right; Agrarian Reform.

1 INTRODUÇÃO

A estrutura fundiária brasileira situa-se entre os grandes problemas da atualidade. A concentração de imensas áreas nas mãos de poucos fomenta a expansão de organizações como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e o clamor pela ambicionada Reforma Agrária. Para compreender o problema, basta uma breve análise a respeito da distribuição de terras no Brasil,

¹ Advogada, aluna do Curso de Especialização em Direito Agrário e Ambiental da Universidade Federal de Viçosa (MG). E-mail: depaulamarlene@yahoo.com.br

ao longo de toda a sua história, notadamente durante o regime de Sesmarias, que, sem dúvida, foi o maior responsável pela latifundialização das terras brasileiras.

As freqüentes discussões a respeito da necessidade de se realizar uma Reforma Agrária esbarram sempre na polêmica questão: como compatibilizar a busca pela justiça social, isto é, por uma melhor distribuição de terras para que haja maior desenvolvimento econômico-social, com o assegurado direito à propriedade.

De fato, Constituição da República garante o direito à propriedade no art. 5º, inciso XXII. Mas logo abaixo, no inciso XXIII, estabelece um limite a este direito, determinando que a propriedade deverá cumprir a função social.

O direito à propriedade, hoje, não é mais um direito absoluto, como afirmavam os ideais individualistas da Revolução Francesa, ele está inserido num novo contexto social. Os direitos do homem são relativos, porque o homem está em interação com o meio, participando dos acontecimentos sociais. O homem não existe sem a sociedade, e vice-versa. Os seus interesses devem ser respeitados, mas também os da sociedade, quando estão em conflito com os interesses do indivíduo. Assim, o direito à propriedade será garantido e respeitado, desde que esta cumpra a sua função social. Mas o que é função social? Como verificar se uma determinada propriedade cumpre ou não sua função social?

O primeiro instituto criado com pontos específicos de avaliação da função social da propriedade rural foi o Estatuto da Terra, em 1964. Nos diplomas legais posteriores apenas reafirmou-se o que já estava contido no Estatuto da Terra, até que a Constituição Federal, de 1988, inseriu nos critérios já estabelecidos expressões de caráter subjetivo, tais como, "aproveitamento racional", "utilização adequada", "exploração que favoreça ao bem-estar", fazendo com que o poder constituído passasse a contar com mais um conceito indeterminado que, por não ter exatidão em seu sentido, permite variadas interpretações, mutáveis de acordo com os valores da pessoa que irá analisar o caso concreto.

A Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que objetivou regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária, também fez uso de diversas expressões subjetivas, como: "respeito à vocação natural da terra", "na medida adequada à manutenção do equilíbrio", e acabou por tratar a função social somente quanto ao aspecto da produtividade.

Recentemente, o Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, tratou da função social como uma cláusula geral, isto é, uma técnica de legislar intencionalmente imprecisa e vaga, com grande abertura semântica, que visa a

permitir que o juiz busque o significado jurídico da norma segundo valores sociais, julgando sempre para o caso concreto.

O fato de não haver certeza e determinação em relação ao conceito de função social gera, no entanto, dúvidas por parte dos juízes que, nem sempre estão preparados para enfrentar o problema, especialmente porque no Brasil não existe uma justiça especializada para julgar as questões agrárias e, na maioria dos cursos de direito, a disciplina Direito Agrário não é estudada.

A falta de concretude dos critérios para definição do referido conceito também traz prejuízo à sociedade em geral, pois sabe-se que a propriedade que não estiver cumprindo a função social será desapropriada para fins de Reforma Agrária, mas, se não se sabe, objetivamente, o que é a função social, a sociedade não tem condições de afirmar que tal terra deverá ser desapropriada, logo não poderá pressionar os órgãos competentes para tal, ficando à mercê da vontade dos órgãos públicos, que normalmente não tem interesse em fiscalizar e em implementar o processo desapropriatório.

Em razão dessas dificuldades, o que em regra acontece é analisar a função social apenas no que tange à produtividade, embora a própria Constituição afirme que todos os critérios elencados para se verificar se a terra está cumprindo a função social devem ser simultaneamente observados. Na maioria das vezes, verifica-se se o grau de produtividade atende ao estabelecido por lei. Se for positiva a resposta, descarta-se a possibilidade de desapropriação por ser a propriedade produtiva, ainda que esta produtividade tenha sido alcançada à custa de exploração de mão-de-obra infantil, ou de desrespeito às normas de proteção ambiental, como a preservação das áreas de preservação permanente e de reserva legal.

Dessa forma, muitos latifúndios que poderiam ser desapropriados para fins de Reforma Agrária permanecem gerando altos rendimentos aos seus proprietários, enquanto uma enorme gleba de pessoas continua excluída do acesso à terra, sem direito a se estabelecer, a produzir e a obter o desenvolvimento econômico, e tudo isso com a proteção do próprio Estado, que legitima o descumprimento dos preceitos constitucionais.

O objetivo deste trabalho é tratar da indefinição do conceito de função social da propriedade e das distorções na interpretação do mesmo em razão da subjetividade que existe em torno da questão. Para isso, será, em princípio, realizada uma análise a respeito do direito à propriedade, que inicialmente foi entendido como absoluto e hoje encontra limites na função social. Na seqüência, serão tratados os requisitos constitucionais para averiguação da função social, ressaltando a necessidade de se verificar os requisitos trabalhista e o ambiental e, por fim, serão feitas as considerações finais sobre o assunto.

2 PROPRIEDADE: DE UM DIREITO ABSOLUTO A UM DIREITO LIMITADO PELA FUNÇÃO SOCIAL

Em sua essência, todo produto obtido pelo Homem tem como origem o seu trabalho sobre a natureza. Foi a partir da relação Homem-natureza que se construiu o processo civilizatório. Esse processo foi acelerado quando o Homem começou a produzir excedentes. A posse desses excedentes e dos benefícios deles decorrentes sempre foram objeto de acirrada disputa. Nesse contexto, a terra, juntamente com o trabalho, são as principais fontes da produção primária. O seu controle é determinante para a definição de quem, no conjunto da sociedade, apropriar-se-á dos produtos (riqueza) gerados. Concomitante ao surgimento das primeiras sociedades organizadas, foram criadas normas que regulamentam o acesso e a posse da terra (Sparovek: 2003).

A agricultura exerceu papel fundamental nas primeiras civilizações. O incremento da atividade agrícola, já no período da baixa idade suméria foi decisivo no estabelecimento da propriedade. O trabalho produtivo na terra, trazendo utilidades decorrentes do esforço empregado, prendeu o homem à terra e fez surgir neste o sentimento de propriedade individual. O Código de Hamurabi (1972 a.C.) previa o respeito à propriedade, impondo sanções para o caso de esta ser violada (Marquesi, 2001).

Na Grécia, também existiu uma vida rural intensa. Foi lá que se verificou a primeira tentativa de Reforma Agrária da história dos povos, em função de divergências entre possuidores comuns de uma mesma porção de terra (Marquesi, 2001, p. 62). Segundo Benedito Ferreira Marques, Aristóteles foi o primeiro a manifestar-se sobre a função social da terra, entendendo que aos bens se devia dar uma destinação social, para o que, a seu pensar, seria necessária a apropriação pessoal. Esta justificaria aquela, vale dizer, o homem tinha o direito de possuir bens e deles retirar a sua própria manutenção, mas, também, devia satisfazer aos outros (Marquesi, 2001, p. 62).

Foi em Roma, no entanto, que a propriedade foi consagrada como um direito absoluto, exclusivo e perpétuo. Essa noção formou-se como uma extensão da religiosidade romana, pois cada família cultuava seu deus, em cuja honra erigia um altar e em volta deste altar construía a casa, que era cercada por todos os lados para que o mesmo ficasse protegido de invasões. O ritual do sepultamento também serviu para firmar a idéia de poder exclusivo sobre o solo, pois as famílias enterravam seus entes em locais distantes e com o tempo foram firmando posse em torno dessas sepulturas (Marquesi, 2001).

O individualismo do direito de propriedade atingiu na Roma antiga o seu apogeu. O proprietário tinha, dentre outros direitos, o de abusar, que o permitia alterar a substância da coisa, transformá-la, desfazer-se dela ou até mesmo destruí-la (Marquesi, 2001).

Apesar disso, nota-se, já em Roma, algumas limitações ao direito de propriedade, no sentido de sobrepor o interesse público ao privado, traduzidas na proteção conferida à vizinhança e na imposição de se obter autorização do Poder Público para a prática de determinados atos.

No período medieval, observa-se o desaparecimento do atributo da exclusividade da propriedade, porque vários eram os titulares de direitos sobre a mesma coisa, ao mesmo tempo. Nessa época a propriedade da terra ligava-se ao conceito de soberania. Somente o detentor do poder político era o titular da soberania e o poder político concedia o direito de explorar a terra, diretamente ou por meio de concessão (Marquesi, 2001).

A influência exercida pela religião foi marcante no período medieval. Acreditavam os povos da época que o Papa exercia seus poderes em nome de Deus. A crença em tais idéias contribuiu para que a Igreja recebesse em doação enormes quantidades de terras aproveitáveis, tornando-se, senão a maior, grande titular de terras na Idade Média (Marquesi, 2001).

A idéia de que a terra deveria ter uma função social ganhou, contudo, impulso com o trabalho de Santo Tomás de Aquino, que, com a sua *Summa Theológica*, disseminou o conceito de "bem comum". Segundo ele, 'qualquer pessoa que detivesse o superabundante deveria ver seu benefício revertido em favor da comunidade e do bem comum'. Santo Agostinho afirmava que a propriedade privada é inerente à natureza humana e que, no entanto, é necessário fazer justo uso dela (Marques, 2004.)

No século XVIII, a concentração da propriedade nas mãos da Coroa e da nobreza francesa, segundo o modelo feudal, contrapunha-se aos ideais da burguesia emergente. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão buscou assegurar o acesso e a preservação da propriedade fundiária nas mãos da burguesia, em conformidade com os ideais da Revolução Francesa de 1789. De acordo com a Declaração, a propriedade é um direito natural e imprescritível do homem.

Posteriormente, o Código de Napoleão, de 1804, consagrou o primado da propriedade individual, ressaltando novamente o seu caráter ilimitado.

Talvez Thomas Hobbes tenha sido o mais rigoroso teórico do absolutismo. Ele teve a audácia de considerar como uma teoria sediciosa a que afirma 'que os cidadãos têm a propriedade absoluta das coisas que estão sob sua posse' (Varella, 1998, p. 200).

O individualismo do direito de propriedade na legislação napoleônica foi o modelo seguido por diversos Estados sul-americanos, dentre eles o Brasil, que em 1916, publicou o seu primeiro Código Civil, que prevaleceu em vigor até

2002. Este código consagrava a inviolabilidade da propriedade, sem, contudo, impor limitações sociais.

A Revolução Industrial, que expandiu seus efeitos da Inglaterra para todo o ocidente, introduziu um outro modo de vida, marcado pelo consumo em larga escala. Os grandes industriais puseram-se a combater a intervenção do Estado na economia. A industrialização atingiu seu auge e a agricultura perdeu espaço. A pobreza e a marginalização das classes mais baixas são crescentes. A doutrina liberal é combatida por sociólogos, juristas e pensadores cristãos.

Marx, em *O Capital*, afirma que "a propriedade privada capitalista, é a primeira negação da propriedade individual, baseada no próprio trabalho" (Marx, 1985, p. 60).

Em 1848, Marx e Engels questionaram novamente o caráter absoluto da propriedade, mostrando o quanto ela torna-se nociva ao desenvolvimento social e ao bem-estar do homem quando utilizada de modo antiprodutivo ou ainda voltada para o benefício de poucos em detrimento de uma massa de excluídos (Varella , 1998, p. 202).

Dois anos mais tarde, o pai do positivismo, Augusto Comte, também afirmou que a propriedade vinha perdendo o seu caráter absoluto, do modo como dispunha o Código de Napoleão (Varella , 1998, p. 203).

A Igreja Católica teve importante participação na humanização do direito de propriedade. A encíclica *Rerum Novarum* pregava o caráter natural do direito de propriedade, sem negar-lhe a necessidade do cumprimento da função social, retomando, portanto, os pensamentos de Santo Tomás de Aquino.

João XXIII, em 1961, fez publicar a *Mater et Magister* e mais uma vez reafirmou a função social como condição para o uso da terra. Afirmou ele 'que no direito à propriedade privada está incluída a função social' (Marquesi, 2001, p. 74).

A teoria da humanização do direito de propriedade ganhou densidade jurídica a partir dos estudos de dois juristas franceses: Louis Josserand e Léon Duiguit. Segundo Duiguit, a propriedade privada, especialmente a agrária, deveria perder cada vez mais o caráter de direito subjetivo do indivíduo, passando a ser uma função social. Josserand trabalhou a doutrina de Duiguit e elaborou a teoria da relatividade do direito de propriedade, que serviu de base para que fossem criadas limitações a este direito (Varella , 1998, p. 218).

No Brasil, a economia foi caracterizada, desde o descobrimento (1500) até a independência (1822), como essencialmente agrícola, monocultora, com base na mão-de-obra escrava, voltada para o Exterior, e com o domínio das

grandes propriedades de terra. Esses três séculos de controle da terra por uma pequena parcela de proprietários foi determinante na definição da estrutura agrária do Brasil até a atualidade (JÚNIOR, citado por SPAROVEK, 2003). Alberto Passos Guimarães afirma que 'a começar do século XIX, sob o signo da violência contra populações nativas, nasce e se desenvolve o latifúndio no Brasil (Guimarães, 1977, p. 28).

Segundo Stefaníni *apud* Marques (2004, p. 50), contudo,

já ao tempo da concessão das Sesmarias, havia preocupações com o cumprimento da função social, porquanto, entre as obrigações impostas aos sesmeiros, se inseria a de cultivar a terra, portanto dando sentido ao aproveitamento econômico.

Nesse sentido Faoro (1976, p. 125) afirma:

Podia haver transigência e fechar de olhos diante da sesmaria não aproveitada no prazo, mas nunca a exigência foi dispensada, constituindo, mesmo, o ponto mais saliente do sistema: e serão avisados os sesmeiros que dêem maiores terras a uma pessoa, que os que razoadamente parecer que no dito tempo poderão aproveitar. E se as pessoas, a quem forem dadas as sesmarias, as não aproveitarem em tempo, façam logo os sesmeiros executar as penas, que lhe forem impostas e dêem as terras que não estiverem aproveitadas a outros que as aproveitem.

A função social ganhou espaço em sede de Constituição Brasileira, na Carta de 1937. Foi mencionada também na de 1946 e em todas que a esta sucederam. Todavia, a expressão "função social" foi definitivamente incorporada ao Ordenamento Jurídico com o Estatuto da Terra. A Constituição de 1988 repetiu o que o Estatuto da Terra já havia afirmado, apenas inserindo alguns conceitos indeterminados e determinando a necessidade do cumprimento simultâneo de todos os requisitos. A lei 8.629/93 minudenciou os requisitos da função da propriedade rural, que a Constituição de 1988 já havia previsto, mas somente quanto ao critério da produtividade, tendo contribuído muito pouco para a elucidação do conceito de função social.

Desse modo, pode-se afirmar que função social ainda é um conceito indeterminado, que admite diversas interpretações. Mas é também um conceito fundamental que incorpora e modifica outros tantos como, por exemplo, o de propriedade, que hoje não é mais analisado como absoluto, tendo por base a sua origem, mas como um direito que tem como um de seus atributos a função social. A tendência atual é no sentido de limitar, restringir ou até desapropriar a propriedade que, além de atender aos interesses do proprietário, não esteja

atendendo também aos interesses sociais e coletivos. A proteção aos direitos fundamentais do homem, como a propriedade, deve existir, mas deve visar ao melhor desenvolvimento social e econômico de todos. Mas, para que essa tendência se efetive, é necessário que o conceito de função social torne-se mais objetivo e de fácil percepção.

3 REQUISITOS LEGAIS: O ASPECTO AMBIENTAL E O TRABALHISTA

Uma das razões de se definir o conceito de função social da propriedade é o fato de ser o cumprimento ou não desta função social o fator a ser analisado em caso de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

De acordo com a Constituição, a propriedade que não estiver cumprindo sua função social, com exceção da pequena e média, cujo proprietário não possua outra, e da propriedade produtiva, será desapropriada para fins de reforma agrária. Nesse aspecto alguns pontos merecem considerações.

Primeiro, se a propriedade não é mais um direito absoluto, se o que legitima este direito é o uso, o trabalho, a produção, ou seja, se o direito à propriedade encontra limites nos interesses coletivos e se o interesse individual não deve sobrepor-se ao interesse público, então, não há motivo razoável que possa justificar o fato de uma propriedade, pelo simples fato de ser classificada pela lei como pequena ou média não poder ser desapropriada, ainda que a mesma encontre-se ociosa ou inutilizada, ferindo, portanto, a este outro direito que é o direito a que o proprietário dê função social ao que possui, ou então, permita que outro o faça.

E, ainda, se a própria Constituição afirma inicialmente que será desapropriada para fins de reforma agrária a propriedade que não cumpre sua função social, e, mais à frente, estabelece que cumpre a função social aquela que atende simultaneamente os quatro requisitos do artigo 186, quais sejam, o aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação ambiental, a observação das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores, então, ao determinar que a propriedade produtiva é insuscetível de ser desapropriada para fins de reforma agrária parece estar desconsiderando a necessidade de observância dos outros critérios, que são o trabalhista, o bem-estar dos trabalhadores e dos proprietários e o ambiental, pois retira do alvo da desapropriação a propriedade que atende aos índices mínimos de produtividade.

De acordo com dados do INCRA (1995), um balanço da ação fundiária dos governos militares (1964-1984) mostrou que o número de famílias assentadas em programas de colonização (maioria) e reforma agrária (minoria)

foi de 115 mil, tendo sido desapropriados 13,5 milhões de hectares de terras e 185 imóveis. Após o ano de 1985, no governo de José Sarney, o Incra elaborou o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA, que previa o assentamento de 1.400.000 famílias em cinco anos. Diante de pressões contrárias à reforma agrária, o plano original sofreu alterações significativas, dificultando o processo de desapropriação. Como resultado, o número de beneficiários de projetos de reforma agrária no final do governo Sarney (1990) não atingiu 10% da meta inicial. Nesse governo, o Incra chegou a ser extinto (1987) e restabelecido (1989) (Sparovek, 2003).

O governo Collor (1990-1992) teve como meta assentar 500.000 famílias, mas esta não foi atingida (o programa foi paralisado), não tendo sido feita nenhuma desapropriação para fins de reforma agrária. O governo seguinte, de Itamar Franco (1992-1994), retomou o processo de desapropriação, lançando um Programa Emergencial para o assentamento de 80.000 famílias. Nesse programa, 23.000 famílias foram atendidas, com a implantação de 152 projetos. Uma análise dos 30 anos de existência do Estatuto da Terra (1964-1994) mostrou que o número de famílias assentadas foi de 350.836, em 1.626 assentamentos, entre os de reforma agrária, de colonizações (ambos feitos pelo governo federal) e de ações fundiárias estaduais (Sparovek, 2003).

No governo Fernando Henrique Cardoso, após o massacre de Corumbiara (RO), em agosto de 1995, e de Eldorado dos Carajás (PA), em abril de 1996, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário, responsável pela reforma agrária e, posteriormente, também pela agricultura familiar. Impulsionadas pela pressão de movimentos sociais e pela opinião pública, diversas iniciativas buscaram a efetivação dos assentamentos. Entre elas se destacam o aumento do número de desapropriações e a atuação por meio de linhas de crédito específicas, como o Procerca e o Pronaf. De acordo com o Incra, de 1995 a 1999 foram assentadas 372.866 famílias, tendo sido o governo brasileiro quem mais investiu em projetos de reforma agrária mundialmente. Também nesses últimos anos, vários estudos sobre os sistemas de produção, a qualidade de vida, os sucessos e insucessos dos projetos de assentamentos têm sido feitos. Destaca-se também a realização, nesse período, do I Censo da Reforma Agrária em 1996 (Sparovek, 2003).

Contrapondo essas informações, outros estudos demonstram que mesmo com o número significativamente maior de projetos de reforma agrária implantados, a estrutura fundiária do Brasil, avaliada pelo grau de desigualdade na distribuição da terra, continua praticamente inalterada. O índice de Gini da distribuição da posse da terra, calculado com base nos dados do Censo Agropecuário de 1995/96, foi de 0,843, em 1998, um dos maiores do mundo (Sparovek, 2003).

Um dos motivos que fazem com que o número de desapropriações para reforma agrária seja pequeno é o fato de haver uma dificuldade, tanto por parte dos funcionários dos órgãos administrativos quanto por parte de juízes que lidam com a questão, e muito mais por parte da sociedade em geral, em se visualizar o descumprimento ou não da função social. Há dificuldade para verificar na prática a efetividade desses requisitos, em razão, principalmente, da carga de subjetividade que os mesmos contêm. A Lei 8629/93 foi uma tentativa de solucionar o problema. Ela pretendeu regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. No entanto, cuidou apenas do critério referente à produtividade, estabelecendo regras para se verificar se a propriedade é produtiva e se está sendo efetivamente utilizada, restringindo a análise a respeito da função social a apenas um dos quatro critérios para averiguação da função social. Pinto Júnior e Farias (2005, p. 15) criticam este entendimento:

Quando a Constituição afirma ser insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, está elevando o conceito de produtividade à idéia de razão humana e social. Daí que não pode ser considerada produtiva uma propriedade que, ainda que gere lucros imediatos e imensos, não aproveite racional e adequadamente o solo e os recursos naturais, não proteja o meio ambiente, não observe as disposições que regulam as relações de trabalho, nem favoreça o bem-estar de trabalhadores e proprietários.

Assim, o aproveitamento racional e adequado previsto no inciso I do artigo 186 da Constituição tem em conta a forma de exploração rural e o coeficiente de produtividade. A racionalidade e a adequação do aproveitamento repousam na utilização das técnicas agrícolas peculiares à região onde se encontra o imóvel e devem orientar-se em atenção a dois fatores: a relação entre a área efetivamente explorada e a área potencialmente explorável do imóvel, que deverá ser igual ou superior a oitenta por cento, de acordo com o comando do artigo 6, parágrafo 1, da Lei 8.629/93 e a observância dos índices de produtividade previstos para a microrregião homogênea onde se situa o imóvel. Supondo-se um imóvel onde se explore a cultura do café, cuja área útil compreenda cem hectares e cujo nível de produtividade esteja fixado em quarenta sacas por hectare na sua microrregião, a racionalidade e a adequação estarão cumpridos se oitenta hectares estiverem ocupados por pés de café e três mil e duzentas sacas forem colhidas. Mas é possível que um imóvel atinja índices razoáveis de produtividade, sem, no entanto, observar a área mínima de oitenta por cento. Em tal caso, esse imóvel cumpre sua função social? À vista do artigo 6, parágrafo 1 da Lei não, porque nele foram deixados ociosos percentuais superiores aos tidos como razoáveis. No entanto, este imóvel não é suscetível de

expropriação para fins de reforma agrária porque por força do artigo 185, inciso II da Constituição Federal, os imóveis produtivos estão afastados da expropriação. Tem-se, portanto, um caso de descumprimento da função social sem a possibilidade de exercício da pretensão expropriatória pelo Estado (Marquesi, 2001).

Em outro exemplo, pode ser, e não é raro acontecer, que uma propriedade obtenha os índices de produtividade em conformidade com o que a lei determina, e, no entanto, esta produtividade tenha sido alcançada à custa de trabalho escravo, ou, trabalho infantil, ou, ainda, que os trabalhadores não tenham garantido o direito a condições seguras de trabalho, tendo que realizar o serviço sem os equipamentos de segurança ou sem treinamento, como, por exemplo, nos casos de aplicação de agrotóxicos e de operação de tratores. E ainda assim esta terra não deverá ser desapropriada?

Dados do censo de reforma agrária realizado em 2002 informam que as regiões priorizadas para a reforma agrária estão nas fronteiras agrícolas, onde a implantação dos sistemas de produção ainda prescinde de desmatamento. Uma possível explicação para essa tendência são os critérios adotados na definição de imóvel produtivo (índices de Grau de Utilização da Terra – GUT e Grau de Eficiência na Exploração – GEE). Caso esses índices sejam muito baixos, como são muitas vezes considerados, eles permitem a caracterização de imóveis improdutivos apenas em regiões remotas, onde o desenvolvimento dos sistemas de produção agrícola ainda é muito incipiente. Se esse realmente for o fator que leva a dificuldades de arrecadação de terras por parte do governo nas regiões mais desenvolvidas, torna-se imprescindível uma revisão e atualização dos índices para o cálculo de GUT e GEE (Sparovek, 2003).

O conceito de produtividade também necessita ser revisto e reinterpretado. Não é mais admissível que este seja analisado tendo em vista meramente o caráter economicista. A produtividade é apenas um dos condicionantes da função social. Para que a propriedade esteja protegida de uma desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, é preciso que a mesma atenda simultaneamente aos quatro requisitos caracterizadores da função social. Assim, além do fator econômico, também o humano e o social devem ser analisados. O respeito ao meio ambiente e ao trabalhador são elementos que devem necessariamente ser inseridos na análise da produtividade e, conseqüentemente, na averiguação do cumprimento ou não da função social.

Outro aspecto que deve ser considerado é que quem informa a produtividade da terra é o próprio produtor, por meio do cadastro rural, para fins de tributação, e não existe efetiva fiscalização por parte dos órgãos públicos competentes no sentido de verificar se tal informação realmente é verdadeira, o que dificulta a identificação de áreas que deveriam ser desapropriadas.

A necessidade de que todos os requisitos sejam atendidos simultaneamente é uma forma de tornar a análise menos tendenciosa, já que cada um dos requisitos contém sua carga de subjetividade, a ser objetivada pelos órgãos competentes no caso concreto, e posteriormente analisadas pelo juiz. Assim, o aproveitamento deve ser *racional e adequado*, a utilização deve ser *adequada*, deve haver *preservação* do meio ambiente, as disposições que regulam as relações de trabalho devem ser *observadas* e a exploração deve favorecer o *bem-estar* dos proprietários e trabalhadores. Falta a cada um desses requisitos mais concretude, de modo que algumas pessoas afirmam que, por falta de técnica ou por demagogia, o legislador incorporou ao texto normativo categoria não jurídica (Tepedino, 2002). O conceito reclama que se defina o seu conteúdo e a sua eficácia.

Além disso, esses requisitos são complementares, pois se a atividade degrada o meio ambiente, então não é racional e muito menos adequada; se são liberados resíduos tóxicos à margem dos rios, então, o bem-estar dos trabalhadores e dos próprios proprietários está sendo lesado. A análise, portanto, deve ser global e completa e não segmentada e baseada em apenas um dos critérios, como tem sido feita.

A desapropriação para fins de reforma agrária em função do descumprimento da função social, considerados os seus aspectos ambiental e trabalhista, poucas vezes tem sido realizada. Um dos motivos é a insuficiência de fiscais ambientais e do trabalho que o Brasil atualmente apresenta. O número de fiscais é insignificante se comparado com a imensidão do território brasileiro. E no que existe maior desrespeito às normas é que há menos fiscais para controlar. Além disso, o órgão competente para realizar a reforma agrária, no caso o INCRA, e o competente para realizar a preservação do meio ambiente, no caso o IBAMA, ao invés de atuarem em conjunto, muitas vezes encontram-se em situações antagônicas. Existe ainda a inércia dos poderes legislativo e executivo na adoção de medidas hábeis a impor ao proprietário o cumprimento da função social, o que tem servido de obstáculo à atuação do Poder Judiciário. As dificuldades encontradas pelos juízes para solucionar os conflitos, sem contar com critérios objetivos a serem seguidos, tendo que buscar entendimentos de classe ou construir soluções inovadoras para os problemas, também merecem ser ressaltadas.

Outro problema é que o dispositivo da Lei 8629/93, que trata das áreas que devem ser consideradas efetivamente utilizadas, não inclui a preservação e conservação ambiental. Essas áreas são consideradas áreas não aproveitáveis. Dessa forma, essa lei não constitui incentivo para que os proprietários rurais a preservem, funcionando como um estímulo para que estes caminhem no sentido da degradação ambiental, eliminando as florestas, com o intuito de as terras

serem consideradas efetivamente utilizadas e suas propriedades serem consideradas produtivas, deixando, assim, de correrem o risco de desapropriação para fins de reforma agrária (Borges, 1998).

A Constituição, no artigo 225, parágrafo 3º, estabelece, contudo, que 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.

Ora, sendo a desapropriação uma sanção administrativa, em caso de a propriedade estar descumprindo sua função social por estar gerando algum tipo de degradação ambiental ou desequilíbrio ecológico, deve esta ser desapropriada para fins de reforma agrária, não somente por atenção ao artigo 186, como também ao artigo 225 da Constituição.

Sem contar ainda que, no Estado Democrático, os direitos são protegidos até que constituam abuso de direito. Ocorre o abuso quando o titular do direito excede no exercício deste direito, que se encontra relativizado, limitado pelas funções sociais e pelos direitos e interesses de outras pessoas. Assim, a propriedade que permanece protegida, embora descumpra qualquer dos requisitos da função social, permanece em flagrante abuso de direito, devendo, pois, ser desapropriada para fins de reforma agrária.

Com relação ao terceiro requisito, que diz respeito à observância das disposições que regulam as relações de trabalho, há que se notar que sua abrangência é ampla, ou seja, não se limita às relações decorrentes das relações de contratos de trabalho, mas também, às decorrentes de contratos agrários. Assim, não apenas em caso de arrendamento e parceria, mas também em caso de comodato, concessão de uso, quem cede o uso e o gozo ou somente o uso específico de imóvel rural transfere também o ônus de cumprir a função social, competindo ao proprietário zelar para que o contratado cumpra o seu dever.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Milhões de hectares de terra existem neste país concentrados nas mãos de alguns poucos proprietários, que, muitas vezes, de diversas formas, deixam de cumprir a função social. Por outro lado, milhões de pessoas encontram-se marginalizadas do acesso à terra, tendo suprimidos não apenas o direito a um pedaço de chão, mas também o direito ao trabalho, à moradia, à vida com dignidade. A História cuidou de traçar a preocupante estrutura fundiária que o Brasil possui, ao longo destes cinco séculos de latifúndio. E isso só foi possível em função da perspectiva que se estabeleceu (ou que foi estabelecida), segundo a qual a questão da terra interessa aos trabalhadores rurais e a mais ninguém.

Para os que assim pensam, o problema residual do passado será resolvido com o progresso e o desenvolvimento urbano inevitáveis.

Ocorre que o problema fundiário está no núcleo das dificuldades para que o país se modernize e se democratize. A propriedade latifundista da terra se propõe como sólida base de uma orientação social e política que freia as possibilidades de transformação social e de democratização do país. Martins (1994, p. 12) afirma que:

É um erro supor, como fazem muitos, que a questão fundiária deva ser isolada do conjunto dos processos sociais e históricos de que é mediação, para no fragmento de um isolamento postigo ser analisada como mero problema social, circunscrito a algumas regiões e alguns grupos sociais. Na verdade a questão agrária engole a todos e a tudo, quem sabe e quem não sabe, quem vê e quem não vê, quem quer e quem não quer.

A reforma agrária é uma necessidade que há muito tempo tem sido deixada para o futuro. E isso tem levado ao aumento das lutas e tensões no campo. Movimentos sociais, como o MST, ganham cada dia mais adeptos e tentam, às vezes a um alto custo, implementar a ambicionada reforma agrária. Por mais que se possa questionar os métodos que os integrantes desses movimentos utilizam, não se pode negar que sua luta é legítima e deve-se muito mais à omissão do Estado brasileiro em relação à questão da terra e ao descaso da sociedade quanto ao problema do que à vocação para baderna e para desordem.

Existe um aparato legal e administrativo que poderia ser utilizado para reduzir as distorções da estrutura fundiária brasileira, mas que, ao contrário, é utilizado para legitimá-la, para tornar a mudança sempre mais difícil e mais distante. Isso se dá principalmente em razão da maneira como os interesses público e privado se misturam no Brasil. A elite política, que normalmente também é a elite econômica, não tem interesse em modificar uma situação que a privilegia.

O aparecimento de conceitos subjetivos ou vagos nos dispositivos legais são, na maioria dos casos, construções propositais no sentido de tornar as questões mais dúbias e imprecisas, dificultando assim a aplicação.

Sabe-se que deve ser desapropriada a propriedade que não cumpre a função social, mas não se sabe objetivamente o que é a função social. Ao longo dos anos o conceito foi sendo modificado, mas até hoje não se pode dizer que o mesmo seja claro e indiscutível.

Numa perspectiva sociológica do direito, existem aqueles que entendem que o direito deve limitar-se a acompanhar e a incorporar os valores sociais e os

padrões de conduta espontânea e paulatinamente constituídos na sociedade, e os que defendem uma concepção do direito enquanto variável independente, nos termos do qual o direito deve ser um ativo promotor de mudança social (Santos, 2005, p. 170).

Considerando a tendência atual de se considerar o Estado como Estado Social, isto é, um Estado que deve estar ativamente envolvido na resolução dos conflitos e na minimização das desigualdades sociais, não se admite mais o fechar de olhos diante da miserabilidade de uns em detrimento da riqueza e do poderio de outros.

O Estado capaz de solucionar o problema da má distribuição de terras no Brasil não é o autoritário, que acoberta e que permanece inerte, mas o democrático, que admite e permite a mudança.

Boaventura Souza Santos indica alguns pontos para se alcançar esta mudança. O primeiro deles é modificar a formação dos magistrados, dotando-os de conhecimentos culturais, sociológicos e econômicos que os esclareçam sobre as suas próprias opções pessoais e sobre o significado político do corpo profissional a que pertencem, possibilitam-lhes ter distanciamento crítico e vigilância em relação as suas próprias atitudes. O segundo é tornar a justiça mais democrática, permitindo maior envolvimento e participação do cidadão na administração da justiça (Santos, 2005, p. 175).

Com relação ao problema fundiário brasileiro, a falta de clareza e de objetividade dos conceitos, como 'função social', 'produtividade', 'vocaçao natural da terra', dificulta maior participação da sociedade no sentido de buscar a manifestação dos órgãos competentes, pois ninguém sabe ao certo o que e de que modo o descumprimento da função social ocorre e como se pode comprovar que o mesmo ocorreu.

Por outro lado, muitas vezes, os funcionários públicos competentes, bem como os juizes, têm dúvidas sobre como proceder, o que fazer. A formação que recebem nem sempre é capaz de espancar todas as dúvidas, até porque não são todos os cursos de direito que contam com um bom suporte histórico e sociológico para que o problema possa ser profundamente compreendido e, em regra, as leis e os conhecimentos técnicos não respondem a todos os questionamentos.

Uma solução apontada para que haja um maior controle a respeito do cumprimento ou não da função social e, assim, maior número de desapropriações para fins de reforma agrária é, além de um maior número de fiscais do IBAMA e de membros da Justiça do Trabalho espalhados por todo o território, a obrigatoriedade de o proprietário que buscar financiamento rural ter que comprovar para a instituição financeira que cumpre a função social,

apresentando certidões do INCRA sobre a produtividade, do IBAMA a respeito da questão ambiental, e da Justiça do Trabalho em relação ao requisito trabalhista. Em relação a essa sugestão, que não deixa de ser boa, pairam duas críticas: nem todos os proprietários rurais utilizam-se de crédito rural, e, se este proprietário for mesmo um latifundiário, talvez não tenha muitas dificuldades em obter tais certidões, pois como explica José de Souza Martins (1994, p. 12): 'no Brasil o atraso é um instrumento de poder'. O Estado brasileiro baseia-se em relações políticas atrasadas, como as do clientelismo e da dominação de base patrimonial.

Certo é que a análise no sentido de se verificar se a propriedade cumpre ou não sua função social tem tido como ponto de referência o que dispõe o Estatuto da Terra e conseqüentemente a Constituição, ressaltando que esta prevê a necessidade de a propriedade rural atender simultaneamente a todos os critérios elencados. Desse modo, a produtividade a que a propriedade deverá atender é aquela que estiver em consonância com os requisitos ambiental e trabalhista, pois a produtividade, vista pelo caráter meramente economicista, de geração de lucro, obtida em contraposição à observância dos demais critérios é a produtividade ficta, que não condiz com a função que se espera que a propriedade cumpra na sociedade.

Necessário salientar que não se está defendendo que o direito à propriedade seja violado ou que sua proteção seja restringida. Muito menos, que a desapropriação de terras particulares seja realizada preferencialmente em relação à desapropriação de terras devolutas. O que se defende, aqui, é que toda propriedade que não cumpre a sua função social, considerada esta em todos os seus aspectos, ou seja, que a propriedade que deixa de cumprir um dos requisitos considerados reveladores da função social, seja ela pública ou privada, deve ser desapropriada para fins de reforma agrária, pois proteger o domínio do proprietário sobre esta terra, nestas condições, contraria os princípios mais fundamentais de um Estado Democrático de Direito, que tem como um de seus objetivos erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, pois dificulta a desapropriação e o conseqüente assentamento de pessoas que, por questões históricas, encontram-se alijadas do acesso à terra.

A mera produtividade econômica não resguarda a propriedade, se não restarem atendidos os valores extra-patrimoniais que a compõem. O latifúndio utilizado para fins especulativos, ainda que produtor de alguma riqueza, estará descumprindo sua função social, por desrespeitar as situações jurídicas e sociais nas quais se insere. Não merece, portanto, a proteção da lei, devendo ser desapropriado por interesse social para fins de reforma agrária.

Embora o tema - Função Social da Propriedade - seja amplamente discutido nos cursos e congressos jurídicos, a indefinição que paira em torno do

conceito, neste artigo considerado apenas a propriedade rural, dificultando a implementação de mudanças e a efetivação de projetos, como a reforma agrária, é mais do que um problema jurídico, é um problema político e social, que necessita ser concretamente delimitado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 ed. São Paulo: RT, 2005.

BRASIL. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, 1993.

BRASIL. Lei n. 10.406, em vigor a partir de 11.01.2003. **Novo Código Civil**, 2002.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro, 3. ed. Porto Alegre: Globo, 1976.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

-----LIPPEL, Alexandre Gonçalves et al. **O direito em debate**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 5. ed. Goiânia: AB, 2004.

MARQUESI, Roberto Wagner. **Direitos reais agrários e função social**. Curitiba: Juruá, 2001.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função Social da propriedade**: dimensões ambiental e trabalhista. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

STROZAKE, Juvelino José (Org.). **Questões agrárias**: julgados comentados e pareceres. São Paulo: Método, 2002.

SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras, 2003. Disponível em: <<http://www.cis.org.br>>.

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária**: o direito face aos novos conflitos sociais. São Paulo: LED, 1998.