

**ASPECTOS HISTÓRICOS DA DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL RURAL POR
DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COM ÊNFASE
NO ASPECTO AMBIENTAL: DAS SESMARIAS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE
1988**

*HISTORICAL ASPECTS OF MISAPPROPRIATION RURAL PROPERTY IN BREACH OF
THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY WITH EMPHASIS ON ENVIRONMENTAL
ASPECT: SESMARIAS OF THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988*

RESUMO:

O presente artigo analisa os principais aspectos históricos relativos à desapropriação do imóvel rural por descumprimento da função social da propriedade rural no Brasil, a qual, uma vez descumprida, enseja a desapropriação do imóvel rural, enfocando-se o aspecto ambiental da função social. Para tanto, utiliza-se de estudos históricos realizados sobre este instituto para demonstrar o tratamento (ou a ausência dele) dispensado ao instituto da função social desde as sesmarias, no Período Colonial, passando-se pela Lei de Terras de 1850 e o Estatuto da Terra de 1964, até a Constituição Federal de 1988. Pontua também aspectos históricos relativos ao surgimento do latifúndio no Brasil. A pesquisa é, fundamentalmente, bibliográfica.

Palavras-chave: Função social; desapropriação; meio ambiente; Constituição Federal.

ABSTRACT:

This article analyzes the major historical aspects of the expropriation of rural property for breach of the social function of land ownership in Brazil, which, once breached, entails the expropriation of rural property, focusing on the environmental aspect of social function. For this, we used historical studies on this institute to demonstrate the treatment (or lack thereof) afforded to the institute of social function since the allotments in Colonial Period, passing by the Land Act 1850 and the Land Act 1964, to the Federal Constitution of 1988. Also scores historical aspects of the emergence of latifundia in Brazil. The research is primarily bibliographical.

Keywords: Social function; expropriation; environment; Federal Constitution.

* Doutor em Direito pela PUC-RJ e Mestre em Direito pela UFMG. Vice-reitor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. E-mail: direito@direito.ufg.br.

** Mestrando em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG), com Projeto de Pesquisa intitulado “Fundamentos e efetivação da desapropriação do imóvel rural por descumprimento da função socioambiental da propriedade”, sob orientação do Dr. Eriberto Francisco Marin Bevilaqua. E-mail: leandrocoribe@gmail.com

INTRODUÇÃO

A expressão *função social da propriedade* só foi inserida, de forma expressa, na legislação brasileira, pela Lei de Terras de 1964. Atualmente, encontra-se expressamente prevista em diversos textos legais e, inclusive, na Constituição Federal vigente. No entanto, como toda novidade legislativa, esse instituto surgiu de experiências históricas que, de algum modo, demonstraram a necessidade de sua inserção no plano infraconstitucional e, posteriormente, constitucional, sempre com vistas à garantia do bem-estar social.

Sabendo-se que os assuntos relativos à questão fundiária brasileira e suas implicações sociais remontam ao Período Colonial, persistindo até os dias atuais, cumpre analisar o tratamento dispensado pelos diplomas legais a ela referentes ao longo da História do Brasil, identificando os legados deixados para tal questão em cada período histórico e como cada um destes contribuiu para a criação e inserção legislativa do instituto da função social da propriedade.

Um dos aspectos relativos à função social da propriedade diz respeito à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (art. 186, III, da CRFB/88), razão por que se faz pertinente ocupar-se dos aspectos históricos concernentes à elevação de tal preocupação a requisito de cumprimento da função social. Depois, é importante salientar que a consequência do descumprimento da função social é a desapropriação do imóvel por parte do Estado e que, em se tratando de imóvel rural, destina-se o mesmo à reforma agrária.

O presente artigo científico objetiva, pois, sem a pretensão de esgotar o tema, discorrer sobre os principais aspectos históricos relativos ao surgimento, no Brasil, do instituto da desapropriação do imóvel rural por descumprimento da função social, com ênfase no aspecto ambiental. Sendo este o objeto principal deste trabalho, adverte-se, desde logo, que os demais institutos jurídicos que com ele se relacionam, tais que a reforma agrária e demais aspectos da função social, serão tratados apenas de forma a subsidiar o melhor entendimento, a clareza, e a coerência do objeto de estudo de trabalho, merecendo os mesmos serem objetos de estudos próprios e específicos.

1 O SISTEMA SESMARIAL E O SURGIMENTO DO LATIFÚNDIO NO BRASIL

Conquanto, comumente, atribua-se ao sesmarialismo a causa principal do latifúndio brasileiro, não se pode negar que o conceito de sesmarias, tal como posto originalmente no

Código Filipino – e como vigeu em Portugal, demonstrava qualquer preocupação voltada ao cultivo da terra, enquanto condicionante do direito de propriedade. Sobre o conceito em comento leciona Cândido Mendes de Almeida (*apud* SILVA, 2008, p. 42):

Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casais, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhores, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são. As quais terras e os bens assim danificados e destruídos podem e devem ser dados de sesmarias pelos sesmeiros, que para isto forem ordenados.

Da afirmação de Silva já se percebe que, no sistema sesmarial, vigorou, no Brasil, para a propriedade improdutiva, o dever de ser devolvida ao Reino, de modo que aquele que não cultivasse a contento as terras sob sua posse, perdê-las-ia em favor de outrem que se dispusesse a cultivá-la, tornando-a, pois, produtiva, porque “a finalidade da Lei das Sesmarias era aumentar a produção, pois, se todas as terras que haviam no Reino fossem cultivadas, ‘haveria pão de sobejo para toda a gente, e não seria necessário trazê-lo de fora’” (OPTIZ e OPTIZ, 2010, p. 49). Ruy Cirne Lima (*apud* OPTIZ e OPTIZ, 2010, p. 49) ainda acrescenta:

Na Lei das Sesmarias, essa praxe fez-se lei escrita, combinando-se, porém, com providências severíssimas acerca dos lavradores, nas quais transparece, também, a influência da instituição, ainda então generalizada, do colonato adscritício. Da prática de dar o cultivo às terras desaproveitadas pelos proprietários negligentes e de fragmentos do instituto da adscrição se constitui a Lei de D. Fernando.

Disto, também resta claro que o regime sesmarial não foi contrário ao capitalismo e que não é propriamente uma novidade da Carta Magna de 1988o incentivo à exploração da terra de modo a torná-la produtiva, tendo-se em vista que, atualmente, veda-se a desapropriação da propriedade produtiva (art. 185, II, da CF/88).

No que tange, especificamente, à atribuição ao sistema sesmarial da grande responsabilidade pelo surgimento do latifúndio no Brasil, país que detém os maiores índices de concentração de terras do mundo, que perdura até os dias atuais, Costa Porto (*apud* SILVA, 2008, p. 43) salienta que tal sistema ocorreu de formas diversas em Portugal e no Brasil, ponderando que:

Uma das principais distorções do nosso sesmarialismo – fruto em grande parte, do dezazo em ignorar as peculiaridades da Conquista, aplicando-lhe o disciplinamento imaginado para a Metrópole – ocorreria de respeito à estrutura fundiária e cuja síntese seria esta: enquanto no Portugal dos fins do século XIV, a prática do sesmarialismo gerou, em regra, a pequena propriedade, no Brasil foi a causa principal do latifúndio.

No mesmo sentido, leciona Silva (2008, p. 43):

Embora seja inegável a existência de diferenças muito grandes entre a metrópole e a Colônia, não é de todo correto atribuir ao sesmarialismo a causa principal do latifúndio brasileiro. Na realidade, a distância que separou os objetivos do regime de sesmarias, cuja criação fora motivada pelos problemas da agricultura portuguesa, e a prática do sesmarialismo na Colônia deveu-se, principalmente, às condicionantes históricas da colonização. A distorção do sentido primeiro do sistema significou, portanto, a adaptação do instituto jurídico criado em Portugal à realidade socioeconômica da Colônia. Adaptação forçada, que se fez aos poucos, por meio da prática da administração colonial.

Explica-se que os sistemas sesmarias brasileiro e lusitano se distinguiam, principalmente, porque tomaram a expressão “terras devolutas” em sentidos diversos: enquanto, no Brasil, a expressão designava terras vagas, sem dono, ainda que ocupadas por povos indígenas, em Portugal, remetia à ideia de “devolvido ao senhor original” (SILVA, 2008, p. 44). Nesse sentido, Silva (2008, p. 44) ainda aduz que:

Na acepção estrita do termo, as terras devolutas na Colônia seriam aquelas que, doadas de sesmarias e não aproveitadas, retornavam à Coroa. Com o passar do tempo, as cartas de doação passaram a chamar toda e qualquer terra de devoluta; assim, consagrou-se no linguajar oficial e extraoficial devoluto como sinônimo de vago. Assim como a questão do domínio eminente, a utilização do termo “devoluto” levou grandes discussões, mesmo depois que a lei de 1850 redefiniu o significado do termo para poder aplicá-lo ao caso brasileiro; sobretudo, questionava-se a competência do poder público em legislar sobre terrenos que não eram “propriamente” devolutos.

Por conseguinte, o que se viu nos anos posteriores, foram doações feitas pelas autoridades coloniais sem a observância dos limites estabelecidos nas Ordenações do Reino, pois, muitas vezes, as áreas doadas eram imensas. Ademais, era comum também o desrespeito ao prazo estipulado para que as terras fossem cultivadas, findo o qual, se tal não tivesse ocorrido, as terras poderiam ser doadas a pessoas distintas dos primitivos donatários. Ademais, a falta de rigor na fiscalização e cumprimento das normas relativas àquelas doações contribuiu para que várias outras fossem feitas a um mesmo indivíduo (SILVA, 2008, p. 43/47).

No período compreendido entre a cessação da concessão das sesmarias e a promulgação da Lei nº. 601/1850 – Lei de Terras, o latifúndio ainda mais se consolidou no Brasil. É o que assevera Smith (1990, p. 304):

O interregno que vai de 1822 a 1850 põe em evidência um processo de amplo apossamento de terras, que caracterizará, no país, a formação do latifúndio, na sua forma mais acabada. O latifúndio avançará sobre as pequenas posses, expulsando o pequeno posseiro em algumas áreas, num deslocamento constante sobre as fronteiras de terras abertas.

Para historiadores como Costa Porto e Lúcia Osório Silva, portanto, a despeito de existirem opiniões diversas entre os estudiosos, o sesmialismo não criou o latifúndio brasileiro, mas somente o consolidou. Para esses historiadores, tal criação decorreu do próprio sistema político colonial brasileiro.

2 A “FUNÇÃO SOCIAL” DO IMÓVEL RURAL: DO REGIME SESMARIAL À LEI DE TERRAS DE 1850

A expressão *função social* foi utilizada, pela primeira vez, pelo francês Léon Duguit, em 1911, que a considerava indispensável à sociedade. A expressão é intrínseca à ideia de fraternidade preconizada pela Revolução Francesa de 1789, em contraposição à concepção individualista e absolutista do direito de propriedade que predominou até o aludido acontecimento histórico. Pertinente, sob este prisma, o magistério de Araújo (1999, p. 158):

Para *Duguit*, partindo de uma posição positivista e socializadora, nega à propriedade o caráter de um direito do indivíduo. Afirmando ter ele uma função social. O indivíduo tem o dever de aproveitar corretamente a propriedade e, uma vez desatendida essa obrigação, a prerrogativa assegurada ao senhorio pode desaparecer. Esclarece, finalmente, *Duguit*, nas sociedades modernas a propriedade é para todo possuidor de uma riqueza o dever, a obrigação objetiva, de empregar a riqueza que possui em manter e aumentar a interdependência social. Resume: a propriedade não deixa de ser um direito, mas passa a ter uma função social.

Nos dizeres do jurista argentino Antonio Vivanco (*apud* ARAÚJO, 1999, p. 161), a função social da propriedade pode ser conceituada da seguinte forma:

[...] consiste, nem mais nem menos, no reconhecimento de parte de todos titular do domínio de que, por ser um membro da comunidade, tem direitos e obrigações com relação aos demais membros da comunidade, tem direitos e obrigações com relação aos demais membros da sociedade, de maneira que, se ele pôde chegar a ser titular da propriedade, tem a obrigação de respeitos os direitos dos demais sujeitos, que consiste em não praticar nenhum ato que possa impedir ou obstaculizar o bem da comunidade.

Borges (1987, p. 08) considera que “a função social da terra é conceito que pode ser enfocado sob ângulos diferentes”. Para este memorável estudioso do Direito Agrário brasileiro, “melhor responde aos anseios do homem a concepção cristã, na linguagem tomista”, afirmando também que “[...] a legislação agrária brasileira optou por esta última diretriz, que está na linha de nossa tradição, toda ela embasada no Cristianismo” (BORGES, 1987, p. 08). Com efeito, “a verdadeira tradição tomista e cristã, no entanto, foi sempre a de

conceber o direito de propriedade ao serviço dos fins humanos, de funções individuais, familiares e sociais” (BORGES, 1987, p. 08).

Na filosofia, atribui-se ao grego Aristóteles a primeira manifestação à que as coisas deviam possuir uma destinação social, de modo que o Homem satisfizesse suas necessidades e interesses individuais, mas também as necessidades e interesses dos demais indivíduos. Entretanto, nesse sentido, Marques (2009, p. 35) pontua que:

A ideia do grande filósofo da antiguidade, todavia, somente ganhou impulso maior com a pregação vigorosa desenvolvida pela Igreja Católica, a partir de Santo Tomás de Aquino, a quem se atribui o papel mais relevante, com a sua “SummaTheológica”, na qual disseminou o sentido do bem comum. Para ele, o homem tinha o direito natural de adquirir bens materiais, até para manter a própria sobrevivência. Mas não podia abstrair o dever do “bem comum”.

No período anterior à Lei de Terras de 1964 não há se que falar em previsão legal da *função social da propriedade*, menos ainda no que tange a seu aspecto ambiental. No entanto, sob o viés produtivista, percebe-se que a ideia ou o ideal da função social do imóvel rural já estava contida nas Ordenações do Reino que dispunham sobre o sistema das sesmarias.

O sistema sesmarial brasileiro (1530-1822) “[...] correspondeu à ordenação jurídica da apropriação territorial que a metrópole impôs à Colônia enquanto durou seu domínio sobre ela” (SILVA, 2008, p. 41). Tal sistema já impunha ao sesmeiro a obrigação de cultivar as terras a ele dadas a esse título, ficando claro o cunho produtivista daquele sistema. Pertinentes, nesse sentido, as lições de Silva (2008, p. 41):

O objetivo básico da legislação era acabar com a ociosidade das terras, obrigando ao cultivo sob pena de perda de domínio. Aquele senhorio que não cultivasse nem desse em arrendamento suas terras perdia o direito a elas, e as terras devolutas (devolvidas ao senhor origem, à Coroa) eram distribuídas a outrem para que as lavrasse e aproveitasse e fosse respeitado, assim, o interesse coletivo.

Como dito anteriormente, o regime sesmarial tinha por fundamento o cultivo da terra, denotando, claramente, o cunho produtivista da propriedade, que, hoje, constitui um dos requisitos ao cumprimento da função social da terra (art. 185, II, da CF/88). Assim, conquanto as Ordenações do Reino não tratassem expressamente da função social da propriedade, denotavam preocupação com esta ao exigir do sesmeiro o efetivo cultivo da terra. Nesse sentido, Marques (2009, p. 36) comenta que:

[...] já ao tempo da concessão das Sesmarias, no período colonial em nosso país, havia preocupação com o cumprimento da função social, porquanto, entre as obrigações impostas aos sesmeiros, se inseria a de cultivar a terra, portanto, dando-lhe sentido de aproveitamento econômico. Para o renomado agrarista, era o embrião da função social da propriedade da terra.

Fernando Pereira Sodero (*apud* MARQUES, 2009, p. 36) também comenta sobre a contribuição do regime sesmarial para o surgimento do princípio da função social da propriedade no Brasil:

De fato, na concessão de sesmarias, fora determinado que se concedessem glebas em quantidade que um homem de cabedais pudesse explorar [...] e que se ele não a explorasse dentro de um determinado lapso de tempo, que era prefixado, esta terra reverteria ao patrimônio da Ordem de Cristo, que era administrada por Portugal.

No que atine, especificamente, à exigência de preservação do meio ambiente natural existente em dada propriedade rural, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues Pereira (*apud* MARQUES, 2009, p. 37) frisa que “a preocupação com a ecologia, com o uso do solo e as técnicas agrícolas, já observadas nas Ordenações Filipinas e Manoelinas, foram implementadas no Brasil através das sesmarias”.

Findo o regime sesmarial, por resolução do então Imperador D. Pedro, datada de 17 de julho de 1822, a menos de dois meses da proclamação da Independência, em 07 de setembro do mesmo ano, a posse passou a ser utilizada como instituto legitimador do uso e cultivo da terra e “a partir daí, o regime de franco apossamento de terras representa um quadro em que o Estado praticamente sai de cena, na questão do ordenamento legal da apropriação de terras” (SMITH, 1990, p. 239).

Com o fim das sesmarias, o direito de posse, então, passou a ser condicionado ao real cultivo da terra, o que, mais uma vez, denota a ideia do que, mais tarde, constituiria um dos requisitos da observância da função social: o aspecto produtivista. Com razão, enfatizam Motta e Zarth (2008, p. 87):

[...] a consagração da primazia da posse em detrimento do documento de sesmaria parecia refletir o reconhecimento daquele que detém a posse como legítimo ocupante, já que ao ocupá-la o lavrador estaria a exercer o cultivo, princípio legitimador do acesso à terra, desde a instalação do sistema sesmarial em áreas coloniais.

Elaborada por um Conselho de Estado e Outorgada pelo Imperador D. Pedro I, a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude, fazendo-o nos seguintes termos:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.

[...]

XXII – É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá

lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização. (ortografia atualizada pelo autor).

Nota-se que também a Constituição Imperial de 1824, embora garantisse o direito de propriedade em toda sua plenitude, e conquanto não se tenha utilizado da expressão “função social”, propunha-se a excepcionar o uso ou emprego desta quando o interesse público o exigisse, mediante prévia indenização ao proprietário. Garantindo o direito pleno de propriedade, por óbvio, a Constituição Imperial não tratou da desapropriação do imóvel.

Para Motta e Zarth (2008, p. 87), “o reconhecimento da posse para por fim àquele sistema era o ápice de um processo de questionamento acerca do direito do sesmeiro, que, mesmo descumprindo a exigência de cultivo, se consagrara como proprietário da terra”. De fato, somente com o advento da Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850 - Lei de Terras de 1850, a posse e a sesmaria passaram a contar com regulamentação, conforme escreve Smith (1990, p. 330):

A Lei de Terras regulara finalmente a posse e a sesmaria em comisso. A rigor, não fugira juridicamente de certas cláusulas que a legislação de terras portuguesa sempre considerava – a legitimação, em última instância, pela utilização efetiva. Era uma diretriz que, mesmo não obedecida, fazia, como fizera anteriormente na colônia, criar um fosso entre a apropriação privada e o reconhecimento público da propriedade fundiária. Principalmente porque limitava a área da propriedade.

Nota-se que também a Lei de Terras de 1850 não previu, expressamente, a função social da propriedade, tampouco condicionando o direito de propriedade a tal observância, mormente porque a Constituição Outorgada de 1824 garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Todavia, tal qual o regime sesmarial, aquele diploma legal continuou a prever como fundamento legitimador da posse e da propriedade a efetiva utilização da terra.

Sob a égide da Lei de Terras de 1850, o cultivo da terra e a morada habitual passaram, inclusive, a ser utilizados como elementos definidores de disputas de terras entre sesmeiros e posseiros, conforme assevera Silva (2008, p. 154):

Seriam revalidadas as sesmarias ou outras concessões do governo-geral ou provincial que se achassem cultivadas, ou princípios de cultura e morada habitual do respectivo sesmeiro (ou seu representante), mesmo que nenhuma das outras condições estabelecidas originalmente tivesse sido cumprida. [...] Em casos de disputa entre posseiros e sesmeiros, o critério mais importante seria sempre o de favorecer aquele que efetivamente cultivasse as terras (a lei especificava os casos). Estabelecia também que não se entendiam por “princípio de cultura” os simples roçados, derrubada de matos, queimadas, levantamentos de rancho e outros atos de semelhante natureza.

A ideia defendida por Messias Junqueira (*apud* SILVA, 2008, p. 174) de que a Lei de Terras de 1850 teve o pensamento fixo de respeitar o título de terras do indivíduo que, concomitantemente, atendesse aos requisitos de cultura efetiva e morada habitual, revela que, ainda que implicitamente, a ideia da função social produtiva da propriedade era elemento a que se atentava o diploma legal em comento. Nesse sentido, assegura Silva (2008, p. 175) que:

[...] para o autor em questão, o espírito da lei, ao identificar terra devoluta com terra inculta, era estimular o cultivo da terra e respeitar todo aquele que efetivamente a cultivasse. Tanto isso era verdade, argumenta Messias Junqueira, que a lei, em seu art. 8º, garantia a posse da parte com cultura efetiva e morada habitual do sesmeiro ou posseiro que não cumprisse as determinações da própria lei. É verdade que o artigo II afirmava que sem o título de propriedade, que só podia ser obtido por meio do cumprimento das determinações da lei (em especial a medição), o possuidor não poderia vender, nem hipotecar suas terras. Ele continuava possuidor dos terrenos que efetivamente cultivasse, mas não se tornava proprietário. Mas, afirma o autor, o artigo 8º, combinado com o art. 179, inciso XXII da Constituição imperial de 25 de março de 1824 (que garantia o direito de propriedade em toda a sua plenitude), protegeu os ditos possuidores da ameaça contida no artigo 2º, que jamais foi cumprida.

O legado deixado pelo regime de sesmarias pode ser percebido ainda nos dias de hoje, pois, em muitos casos, este regime continua a nortear concepções de direito à terra, mormente no que tange ao efetivo uso em detrimento do próprio direito de propriedade. É o que, com propriedade, observam Motta e Zarth (2008, p. 179):

Ainda hoje, quando um posseiro da Amazônia justifica seu direito à terra, ele o faz invocando o direito que teria sido gerado pelo trabalho na terra. Ao mesmo tempo, reclama e proclama que seu direito está referido aos frutos de seu trabalho, que por serem seus está no direito de cedê-los ou vendê-los. A concepção de que é preciso ocupar a terra com trabalho (na derrubada da mata e no seu cultivo) antes de obter reconhecimento de direito, era próprio do regime sesmarial. Do mesmo modo, a concepção de que o trabalho gera direito de propriedade sobre os frutos do trabalho também era própria desse regime fundiário. Nele, o *domínio* estava separado da *posse*. O domínio era da Coroa.

Conclui-se que mesmo com o fim das sesmarias, seu fundamento – o de que a propriedade da terra se legitima pelo trabalho – subsistiu nos períodos históricos posteriores, permanecendo até os dias atuais, em que se continua a exigir que a terra produza, como condição de manutenção da grande propriedade. Assim, pode-se afirmar que, conquanto não se fale em previsão legal da função social da propriedade nos períodos históricos brasileiros consistentes na Colônia (1500-1822), Império (1822-1889) e República Velha (1889-1930), a ideia ou ideal desta, sob o aspecto produtivista, esteve sempre contida nas legislações relativas à posse e à propriedade da terra, ainda quando a Constituição Imperial de 1824 garantia o direito de propriedade em toda sua plenitude.

3 A FUNÇÃO SOCIAL E A DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL RURAL NA LEI DE TERRAS DE 1964 E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Em seu art. 186, a Constituição Federal de 1988 explicita os requisitos a serem cumpridos pela propriedade rural com vistas ao cumprimento de sua função social, da seguinte forma:

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.

Paulo Guilherme de Almeida (*apud* MARQUES, 2009, p. 37), comentando a expressão “*propriedade rural*” contida no *caput* do art. 186 da Constituição Federal, observa que:

Cabe aqui uma observação no tocante à expressão: “propriedade rural” usada nos artigos 185 e 186 da Constituição para designar “propriedade imobiliária rural”, ou, simplesmente, “imóvel rural”. Uso equivocado, pois, por “propriedade rural” se pode entender os bens pertencentes aos que militam na agricultura e que se destinem ao exercício dessa atividade, como, por exemplo, estabelecimentos rurais, semoventes, produtos agrícolas, veículos, máquinas e utensílios empregados no setor.

Em conclusão, Marques (2009, p. 37) assevera que:

[...] a melhor expressão parece ser *função social do imóvel rural*, até porque nem sempre quem trabalha a terra é o seu proprietário, podendo ser apenas possuidor, como acontece nos contratos agrários, em que o arrendatário é o possuidor direto, não se olvidando que também o arrendador pode ser mero possuidor direito, como na hipótese de usufrutuário. Daí que, ao dizer-se “propriedade da terra”, “propriedade imobiliária rural” ou simplesmente “propriedade rural”, tem-se a ideia ínsita de titularidade dominial, que, como sabido, não se confunde com posse.

Para Marques (2009, p. 34), “[...] o princípio da função social, com a dimensão constitucional que ganhou e com o prestígio com que ingressou na doutrina, mostra-se inquestionável”, assegurando também que “[...] o instituto da desapropriação agrária, que constitui o principal instrumento para a realização da Reforma Agrária em nosso país, tem nele a sua principal inspiração” (MARQUES, 2009, p. 34).

A Lei nº. 8.629/93, que regulamenta os dispositivos constitucionais atinentes à Reforma Agrária, minudenciou os requisitos referentes ao cumprimento da função social pelo

imóvel rural, algo de que se descuraram o Estatuto da Terra de 1964 e a própria Carta Magna de 1988. Assim, em seu art. 9º, § 2º, o referido diploma legal estabelece que “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”. Sob esta ótica, salienta Araújo (1999, p. 165) que:

[...] a preservação do meio ambiente deve ser procedida de forma adequada, assim considerada a conservação das características 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.

As Constituições anteriores à vigente não traziam proteção específica ao meio ambiente natural. Ao contrário, muitas vezes incentivou o uso dos recursos naturais sem qualquer regramento, interessadas que estavam no desenvolvimento econômico do país. Todavia, como se denota do supramencionado dispositivo magno, um dos requisitos atinentes à observância da função social da propriedade, instituto também previsto no art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal, diz respeito exatamente à “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (art. 186, II, da CF/88). O aludido preceito, como outros espalhados pelo texto da Carta Política de 1988, especialmente, o art. 225, denota a ampla proteção agora dedicada ao meio ambiente, já que “o conteúdo da propriedade não reside num só elemento. Há o elemento individual, que possibilita o gozo e o lucro para o proprietário. Mas outros elementos aglutinam-se a esse: além do fator social, há o componente ambiental” (MACHADO, 2010, p. 158).

De outra banda, frisa-se que o uso da expressão *função social da propriedade* não é propriamente uma inovação da Carta Magna de 1988, conquanto o seja em termos puramente constitucionais. De fato, tal terminologia foi utilizada pela primeira vez na legislação pátria apenas com o advento da Lei de nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964 – Estatuto da Terra de 1964, exatamente no momento de ruptura política provocada pelo Golpe Militar de 1964. Antes, porém, as Constituições Federais de 1934 e de 1946, com esforço, referiram-se a *bem-estar social*.

O Estatuto da Terra de 1964 “[...] foi a primeira dentre todas as legislações latino-americanas sobre a reforma agrária, senão a definir a função social da propriedade, aquela que, ao menos, estabeleceu os seus requisitos essenciais” (ARAÚJO, 1999, p. 163). Com efeito, o diploma legal em comento prevê o instituto da função social, nos seguintes dispositivos:

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.

§ 2º É dever do Poder Público:

- b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

Art. 12. À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei.

Art. 13. O Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social.

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

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;

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;

Observa-se também que o Estatuto da Terra já tratava do respeito, conservação e preservação aos recursos naturais enquanto condição de atendimento à função social do imóvel rural (art. 2º, § 1º, c), não sendo também esta propriamente uma inovação da Carta Magna de 1988, conquanto o seja em termos estritamente constitucionais.

O condicionamento do direito de propriedade à observância também de sua função socioambiental surge do desenvolvimento de uma consciência ecológica, da necessidade de conservação e preservação dos recursos naturais, vez que, ao contrário do que pensava o homem primitivo, estes não são inesgotáveis. Sob este prisma, salienta Graziano Neto (1985, p. 80):

As consequências de um domínio “irracional” sobre a Natureza podem ser ameaçadoras à própria sobrevivência do homem, que somente através da ciência pode encontrar povos antigos, ao atear fogo nas florestas para caçarem ou derrubarem bosques para a prática da agricultura, desconheciam completamente as consequências de atos. Na verdade, o homem sempre competiu com a Natureza com certo grau de “irracionalidade”.

Destaca ainda Graziano Neto (1985, p. 82) que:

A Natureza tem reagido às agressões recebidas e, ao lado de conquistas brilhantes da sociedade, assistimos atualmente a graves ameaças à sobrevivência humana, como a poluição do ar nas grandes cidades, os alimentos contaminados, as alterações climáticas, os solos destruídos, as doenças da civilização (como o câncer) etc.

Em consequência, o descumprimento da função social da propriedade acarreta sua desapropriação, conforme preceito contido no art. 184, *caput*, da Lei Maior, *ipsis litteris*:

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.

Como bem assevera Borges (1987, p. 67), “pode parecer aos mais afoitos que a desapropriação seja um meio de se negar o direito de propriedade. Mas não é”. Continua o saudoso doutrinador ponderando que “ao contrário, é confissão de respeito ao direito de propriedade, pelo reconhecimento de que o Poder Público só pode subtrair a propriedade ao particular obedecendo a regras jurídicas precisas” (BORGES, 1987, p. 67). No mesmo sentido, Sampaio (1988, p. 11/12) ainda sustenta que:

Em um Estado de Direito, o poder público não pode retirar, arbitrariamente, a propriedade da terra. Só poderá fazê-lo quando esse direito não estiver sendo exercitado de acordo com a lei. Por isso, a lei precisa conter dispositivos que possibilitem a clara separação entre os proprietários que estão exercitando seu direito adequadamente e os que não o estão fazendo. Para evitar o arbítrio das autoridades, esses dispositivos devem explicitamente declarar as situações que autorizam o Estado a desapropriar um imóvel. Na legislação chilena pré-Pinochet, usava-se a expressão “causales de expropiacion” para disciplinar essa matéria; na terminologia jurídica brasileira, adotou-se o conceito “função social da propriedade”.

Também a desapropriação não é inovação da Lei Fundamental de 1988. Antes, o Código Civil de 1916, já a previa como uma das formas de perda da propriedade em caso de necessidade ou utilidade pública. Todavia, foi somente a Constituição Federal de 1946, em seu art. 141, § 16, que introduziu a desapropriação por interesse social no ordenamento jurídico pátrio. Atualmente, esta é a espécie de desapropriação consequente do descumprimento da função social da propriedade rural.

O alcance do instituto da desapropriação por interesse social previsto no art. 141, § 16, da CF/1946, entretanto, ainda encontraria óbice na ausência de regulamentação dos casos em que seria aplicada. Desta feita, apenas com o advento da Lei nº. 4.132/62 tais casos foram definidos. Ainda assim, afirma Borges(1987, p. 68) que:

Na área do campo, entretanto, seria limitadíssimo o alcance, seja da norma constitucional, seja da citada Lei nº. 4.132/62, enquanto perdurasse o princípio, estratificado na consciência jurídica nacional, de que a desapropriação só poderia dar-se mediante prévia e justa indenização *em dinheiro*.

A desapropriação por interesse social também já era prevista no art. 18, *a*, do Estatuto da Terra. Conceituando-a, Ferreira (1988, p. 185) leciona que:

A desapropriação é um ato de direito público mediante o qual a administração, com base na necessidade pública, na utilidade pública ou no interesse social, desvincula um bem de seu legítimo proprietário para transferir sua propriedade a um ente estatal ou a particular, com prévia e justa indenização. Vários problemas ligados às tensões sociais no campo, à má distribuição da terra e à sobrecarga de latifúndios estariam praticamente insolúveis, por exigirem as respectivas desapropriações um volume tal de dinheiro que o expediente era inviável.

No que tange à forma de pagamento da indenização, a Emenda Constitucional nº. 10/64 permitiu à União efetuar a desapropriação do imóvel rural mediante prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, os quais, entretanto, “[...] só incidiria sobre *latifúndios*, em áreas incluídas nas zonas prioritárias, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que seriam sempre pagas em dinheiro” (BORGES, 1987, p. 68).

Como consta do já citado art. 184, *caput*, da Carta Magna, à desapropriação de imóvel rural precederá a indenização *justa e prévia*, entendendo-se por indenização *justa* aquela correspondente ao valor de mercado do imóvel ou, nas palavras de Borges (1987, p. 75), “aquela que não modifica a expressão econômica do proprietário de quem se expropria a coisa”. Todavia, em vésperas de ser promulgada a Constituição Federal de 1988, Sampaio (1988, p. 11) adotou posicionamento contrário a esta forma de cálculo do valor da indenização e de pagamento, explicando que:

Duas as características da economia brasileira, uma terra não se valoriza apenas em função da sua capacidade produtiva, mas também pelo fato de constituir um meio de preservar riqueza. Ao considerar esses dois elementos no cálculo do justo valor – o seu custo histórico e a valorização – a legislação brasileira incide no paradoxo de dar um prêmio financeiro aos especuladores. Ou seja, os fatores que determinam a intervenção corretiva do estado na esfera econômico-social do mundo rural, quais sejam o monopólio da terra e o seu uso distorcido como reserva de valor, acabam sendo privilegiados. [...] A forma de pagamento só pode ser a prazo. De outra forma, o governo não teria recurso financeiro para realizar um número de desapropriações compatível com o impacto econômico, social e político que o processo precisa alcançar, a fim de adquirir magnitude suficiente para reverter tendências profundamente entranhadas no mundo rural.

Ainda no período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, o valor da indenização em caso de desapropriação de imóvel rural corresponderia àquele declarado para fins do imposto territorial rural (Ato Institucional de nº. 09/1969). No entanto, tal critério foi

declarado inconstitucional pelo então Tribunal Federal de Recursos, não sendo restabelecido pela Carta Magna de 1988. Nesse sentido, ao se referir ao fato de que as terras desapropriadas têm como destino a reforma agrária, que teria diminuída a dificuldade de concretização se o valor da indenização fosse calculado daquela forma, Silva (1998, p. 16) critica acidamente o Texto Constitucional vigente afirmando que “a despeito do agravamento da questão da posse da terra em nosso País, a Constituinte de 1987/88 recuou duplamente, restabelecendo o prévio pagamento das indenizações e omitindo-se no restabelecimento do critério para fixação do ‘justo preço’”.

Outra crítica feita por Silva (1988, p. 16) à Constituição Federal de 1988 atine à vedação da desapropriação da propriedade produtiva (art. 185, II), o que, para ele, impossibilita qualquer mudança significativa na estrutura fundiária brasileira, referindo-se, claramente, à impossibilidade de uma reforma agrária impactante:

[...] mas a questão da “propriedade produtiva” precisa aqui ser colocada. Trata-se, na verdade, de um dos mais sérios recuos já ocorridos na história das Constituições brasileiras e que, na prática, sepultou definitivamente a possibilidade de realizar qualquer mudança estrutural na agricultura brasileira, sob a égide da nova Carta. De fato, ao dispor, no inciso II do art. 185, que a chamada “propriedade produtiva” é não-suscetível de desapropriação, a CF de 1988 introduziu na prática tamanhas dificuldades de ordem legal, agrônômica e operacional, que inviabiliza por completo qualquer tentativa séria de mudar a nossa estrutura fundiária. [...] Na prática, a vigorar o princípio de que terras produtivas não podem ser desapropriadas, restarão apenas, para essa finalidade, as terras improdutivas. E se, eventualmente, os tribunais se fixarem no conceito de fertilidade (mais preciso), ficarão para a reforma agrária apenas os carrascais, charcos, arciões, piçarras e pirambeiras. E isso, é claro, nem os trabalhadores nem a racionalidade aceitarão...

Tendo em vista que é nas grandes propriedades rurais, que quase sempre lidam com agricultura e pecuária, dispondo, muitas vezes, de recursos tecnológicos muito avançados, que se verifica o descumprimento da função socioambiental da propriedade, resultante da ocorrência de danos ambientais de grande monta, notadamente, queimadas e desmatamentos de florestas e poluição dos recursos hídricos, pertinentes se fazem as palavras de Graziano Neto (1985, p. 86):

O desenvolvimento tecnológico da agricultura no capitalismo tem instalado sistemas de produção altamente instáveis, que requerem por sua vez técnicas cada vez mais complexas para seu controle. O resultado final das constantes tentativas de “dominar” a Natureza é a própria *destruição* da Natureza, além dos outros problemas ecológicos que serão tratados adiante.

Por derradeiro, ainda se referindo à relação existente entre a questão agrária e a ambiental, Graziano Neto (1985, p. 95) considera que:

Juntos, o sistema latifundiário, o isolamento político e administrativo da colônia, a farta disponibilidade de terras e a ausência de um passado tecnológico (excluída a incipiente agricultura indígena) explicam a devastação da Natureza desde muito antes do processo de modernização recente. Este, no entanto, veio agravar decisivamente a devastação secular da Natureza [...].

De fato, “ao homem, evidentemente, há de caber a obrigação da conservação do solo e dos demais recursos naturais renováveis, cultivando corretamente a terra, de modo a obter maior produtividade e melhor qualidade de produção [...]” (ARAÚJO, 1999, p. 162).

Comentando sobre a função social e ambiental da propriedade, Álvaro Luiz Valery Mirra (*apud* MILARÉ, 2001, p. 147) ressalta que:

A função social e ambiental não constituiu um simples *limite* ao exercício de direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício de seu direito, fazer tudo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos *positivos*, no exercício de seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente.

Em seguida, Milaré (2001, p. 147) conclui que:

É com base neste princípio que se tem sustentado, por exemplo, a possibilidade de imposição ao proprietário rural do dever de recomposição da vegetação em áreas de preservação permanente e reserva legal, mesmo que não tenha sido ele o responsável pelo desmatamento, certo que tal obrigação possui caráter real – *propter rem* -, isto é, uma obrigação que se prende ao titular do direito real, seja ele quem for, bastando para tanto sua simples condição de proprietário ou possuidor.

Corroborando os pensamentos acima expostos acerca da função socioambiental do imóvel rural, Machado (2010, p. 158) considera que:

A fruição da propriedade não pode legitimar a emissão de poluentes que vão invadir a propriedade de outros indivíduos. O conteúdo da propriedade não reside num só elemento. Há o elemento individual, que possibilita o gozo e o lucro para o proprietário. Mas outros elementos aglutinam-se a esse: além do fator social, há o componente ambiental.

Nota-se que, quando se tem em foco a desapropriação do imóvel rural, para fins de reforma agrária, a principal crítica relativa à Constituição Federal de 1988 reside na vedação da desapropriação do grande imóvel produtivo, ainda quando descumpra sua função social, o que, por consequência, inviabiliza a concretização de uma reforma agrária significativa.

CONCLUSÃO

Embora a *função social* da propriedade só tenha sido expressamente prevista pelo Estatuto da Terra de 1964, a *ideia* ou *ideal* que ela encerra – a de que a propriedade só se legitima se obedece a interesses da coletividade, para tanto cumprindo requisitos previamente estabelecidos em lei – sempre esteve presente no direito pátrio, desde o regime sesmarial até a Constituição de 1988.

Até a Lei de Terras de 1964, a *ideia* ou *ideal* da função social se limitou ao aspecto produtivista da propriedade, primando-se, sempre e tão somente, pelo cultivo da terra como princípio legitimador da posse e da propriedade. No entanto, a Lei de Terras de 1964, não só estatui, expressamente, que o direito de propriedade se condiciona ao cumprimento de sua função social, como o limitou ainda mais, estabelecendo que, além do cunho produtivista, submete-se tal direito a cumprimento de outros requisitos, dentre eles, a necessidade de conservação e preservação dos recursos naturais, este em razão do desenvolvimento de certa consciência ecológica,

No que tange à desapropriação do imóvel rural que descumpra a sua função social, enfatizando-se ao aspecto ambiental, demonstrou-se que as principais críticas ao Texto Constitucional vigente se referem à vedação, pela própria Constituição Federal de 1988, da desapropriação da propriedade produtiva, bem como ao fato de o mesmo não ter constitucionalizado, como critério de cálculo da prévia indenização, o valor declarado para fins do Imposto Territorial Rural. Tais críticas são ainda mais severas quando se tem se em vista que estes fatos impossibilitam, sobremaneira, a concretização de uma reforma agrária significativa, finalidade última da própria desapropriação por inobservância da função social da propriedade (art. 184 da CRFB/88).

Por todo o exposto, conclui-se que a função social da terra, que visa à ocupação racional da mesma e impõe restrições ao caráter individualista e absolutista do direito de propriedade, sendo elemento constitutivo e não meramente condicionante do direito de propriedade, surgiu da evolução de conceitos e institutos que sempre nortearam a política do direito à terra no Brasil e que denotavam qualquer preocupação social no uso da terra, mormente no que se refere à legitimação de tal direito ao efetivo cultivo. Esta evolução, por sua vez, incorporou o aspecto ambiental ao conceito de função social, cujo descumprimento pode resultar na desapropriação do imóvel rural para fins de reforma agrária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARAÚJO, Telga. *A propriedade e sua função social*. In: LARANJEIRA, Raymundo (coord.). *Direito agrário brasileiro*. São Paulo: LTr, 1999. p. 154-166.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 31 jul 2013, às 11h23min.

_____. *Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824*. In: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em 31 jul 2013, às 10h23' min.

_____. *Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília-DF: Diário Oficial da União de 31 nov 1964.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito*. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

GRAZIANO NETO, Francisco. *Questão agrária e ecologia: crítica da moderna da agricultura*. 2 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 8 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2009.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 3 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MOTTA, Márcia Maria Menendes; ZARTH, Paulo (orgs.). *Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, 2008.

OPTIZ, Oswaldo; OPTIZ, Sílvia C.B. *Curso completo de Direito Agrário*. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. *A Reforma Agrária*. In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). Ano 18, nº. 02. Ago a Nov 1988.

SILVA, Lúcia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2 ed. Campinas – SP: Editora da Unicamp, 2008.

SILVA, José Gomes da. *Reforma agrária na Constituição Federal de 1988: Uma avaliação crítica*. In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA). ano 18. N. 2. Agosto a novembro 1988, p. 05- 20.

SMITH, Roberto. *Propriedade da Terra & transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.