

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO

LIMITAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DA
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

JUIZ DE FORA
2011

PEDRO HENRIQUE RODRIGUES ALVIM

LIMITAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DA
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Monografia defendida pelo acadêmico Pedro Henrique Rodrigues Alvim, matrícula 200704036, à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como condição para conclusão do curso, tendo como Orientador o Professor Leonardo Alves Correa.

JUIZ DE FORA

2011

PEDRO HENRIQUE RODRIGUES ALVIM

LIMITAÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DA
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Monografia defendida pelo acadêmico
Pedro Henrique Rodrigues Alvim,
matrícula 200704036, à Faculdade de
Direito da Universidade Federal de Juiz
de Fora, como condição para conclusão
do curso.

Data da aprovação: ____ de _____ de 2011.

Professor Leonardo Alves Correa

Professora Cristina Bezerra

Professora Waleska Marcy Rosa

JUIZ DE FORA

2011

Não tem como concretizar este trabalho sem deixar registrado o agradecimento à ajuda dada pelo Professor Leonardo, meu orientador. Ele poderia ter sido simplesmente profissional, me orientando da forma que, academicamente, um professor orientador deve fazê-lo. Todavia, ele se mostrou extremamente interessado, integrado em meu anseio de exteriorizar, em palavras, as idéias que cultivava. Enfim, o trabalho não teria tido a mesma evolução sem sua enorme ajuda, sua grande paciência em ler meus e-mails e meus esboços de cada parte da monografia. A esse apoio, professor, eu o agradeço!

Deixo registrado meus agradecimentos ao Professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira, da USP, pela presteza com a qual respondeu meus e-mails, indicando bibliografias. É gratificante perceber como há, no mundo acadêmico, profissionais simples e voltados para o que realmente importa, que é a busca pelo conhecimento.

“Não pretendemos adentrar no campo da Filosofia, por não situar-se neste plano o desenvolvimento das reflexões empreendidas. Mas parece ter havido um desequilíbrio entre a preocupação com o direito de propriedade e o direito à vida. Por entendermos que os bens materiais devem estar a serviço do indivíduo e não o contrário, acreditamos necessária uma nova abordagem do instituto jurídico da propriedade como tentativa de democratizar-lhe o acesso, sem a qual se tornam infrutíferas as garantias conferidas à vida humana”.

Isabel Vaz

Direito Econômico das Propriedades

RESUMO

O presente trabalho versa, inicialmente, sobre a evolução histórica do conceito de propriedade, com a finalidade de demonstrar o porquê da falta de efetividade atual do postulado da função social da propriedade. Após, explica que a propriedade rural deve ser vista como um autêntico bem de produção, o que necessita, para a efetivação da função social, de ações mais contundentes do Estado, e não, meramente, da mensuração da produtividade como requisito de cumprimento de tal função. Posteriormente, analisa os pressupostos constitucionais para a implementação de uma emenda à Constituição Federal que limite a propriedade privada rural, como forma apta a efetivar a função social da propriedade, sugerindo, por fim, uma proposta de redação legislativa.

Palavras-chave: propriedade rural; função social da propriedade; bem de produção; limite da propriedade rural.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	07
1. Evolução sociológica e histórica do conceito de propriedade..	10
1.1. <i>Da evolução em geral.....</i>	10
1.2. <i>Da evolução no contexto brasileiro.....</i>	13
2. Da função social da propriedade.....	17
2.1. <i>Dos bens de produção e sua função social.....</i>	19
3. Mecanismos existentes para efetivação da função social da propriedade rural.....	21
3.1. <i>Insuficiência dos mecanismos existentes para efetivação da função social da propriedade rural.....</i>	24
4. Limitação da propriedade rural como forma de efetivação da função social da propriedade.....	31
CONCLUSÃO.....	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	42

INTRODUÇÃO

A concentração fundiária é um dos grandes problemas sociais brasileiros. A sociedade civil, a mídia, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário reconhecem essa questão, muito se discute, mas parece que nada de efetivo é feito. O trabalho, a seguir apresentado, mostra uma possível solução que o Direito pode fornecer para mitigar esse déficit de efetivação de um direito fundamental social.

A monografia se desenvolve na lógica, inicialmente, de tentar demonstrar, para o leitor, porque há tanta concentração de terras no atual cenário agrário brasileiro. E, para isso, foi necessário digredir, historicamente e sociologicamente, sobre a evolução do que seja propriedade privada. Constrói-se um arcabouço de idéias para que se possa compreender como a sociedade mundial tratava a propriedade rural, e como isso influenciou a história brasileira, desde os primórdios da colonização. Essa análise, apesar de desgastante, é de suma importância; sem ela, não será possível fundamentar qualquer proposta de restrição da propriedade privada rural, pois será tal análise que desconstruirá o que, dogmaticamente, foi sedimentado como absoluto, ou direito natural, no entendimento das pessoas. A partir da digressão, ficará demonstrado que a noção de propriedade é apenas uma construção histórica milenar, que pode (e deve) ser adaptada às necessidades da atual sociedade.

Após, o trabalho apresentará o que é “função social da propriedade”. Essa exposição é relevante para nossos objetivos, pois tal função é a maneira a partir da qual o conceito de propriedade passou a ser conformado com o interesse social. Se se pretende delimitar a propriedade, de alguma forma, deve-se partir da abertura hermenêutica que a noção de função social proporciona.

Adiante, a argumentação abordará a necessidade de que se entenda que a propriedade rural é um autêntico bem de produção e, como tal, sua função social, enquanto bem destinado à produção de riquezas, deve ser realçada. Esse item, apesar de curto, é o centro da argumentação do trabalho. A partir do entendimento de que a propriedade rural é um bem de produção e, como tal, sua função social envolve requisitos mais “gravosos” no tocante à delimitação de seu

exercício, será possível, ao fim, propor uma maneira totalmente inusitada de conformação deste direito, que será a limitação da propriedade rural.

Mais à frente, a exposição passa a abordar quais são os mecanismos existentes, no ordenamento jurídico brasileiro, para a efetivação da propriedade rural. A partir deste ponto, abandonam-se digressões mais doutrinárias e genéricas, e passa-se a analisar o ordenamento jurídico brasileiro, especificamente.

Na seqüência, o trabalho foca no fato de que os mecanismos existentes, apresentados acima, são insuficientes para a real efetivação da função social da propriedade, levando em consideração a construção histórica, sociológica e doutrinária feita durante toda a monografia. A partir da análise de dados estatísticos, ficará demonstrado que a concentração fundiária persiste de maneira muito evidente no cenário nacional.

Logo, por fim, o trabalho propõe uma forma de efetivar, realmente, a função social da propriedade privada rural, que é a limitação de sua extensão máxima.

O objetivo da exposição não é, em momento algum, definir a literalidade, a redação, de uma emenda à constituição com a extensão máxima da propriedade. O objetivo é demonstrar os pressupostos constitucionais que permitem que tal limitação seja feita. Ao fim do trabalho, o limite proposto é apenas uma sugestão. Até porque acreditamos que a análise da extensão envolve pesquisas externas à área do Direito.

Dessa forma, o objeto da exposição se restringirá à análise da função social, dos mecanismos existentes no ordenamento brasileiro para sua efetivação e da criação de uma emenda à constituição que limite a propriedade rural.

Devido à necessidade de delimitação do objeto, não será abordado outro grande problema, no tocante às áreas rurais no país, que é a compra de terras por estrangeiros. Também não será feita uma análise minuciosa do conceito de “produtividade”, termo importante no decorrer da exposição. Não serão feitas críticas a tal conceito nessa monografia. O trabalho também não abordará as conseqüências da concretização de uma possível emenda à constituição, como, por exemplo, o regime jurídico de transição das propriedades que excedam a limitação constitucional proposta. Este é um estudo bastante complexo, que envolve a análise

de muitos outros fatores econômicos, sociais e de infraestrutura. Pelas mesmas razões, não será feita a abordagem da política agrícola necessária, em caso de limitação, para que as pessoas, recém apossadas, possam ter condições de permanecer na terra.

O trabalho de pesquisa se baseou, principalmente, em fontes bibliográficas. Como não há um livro que aborde especificamente a matéria, foram necessárias várias consultas esparsas, para a construção do “todo”, que é a presente monografia.

Foi feito, também, minucioso estudo de dados estatísticos fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para fundamentar, numericamente, a concentração fundiária no território brasileiro.

Houve pormenorizada análise da atual legislação que aborda o tema da “função social” no âmbito agrário, bem como foi realizada pesquisa em busca de propostas legislativas que tratassem da limitação da propriedade rural, especificamente. Como será demonstrado, já houve projetos nesse sentido, contudo não há nada em tramitação, na atualidade.

Logo, por fim, o que se espera é que o trabalho, desenvolvido a seguir, seja um norte para possíveis argumentações no tocante à limitação da propriedade rural.

DESENVOLVIMENTO

1. Evolução sociológica e histórica do conceito de propriedade

1.1. Da evolução em geral

Por que há tanta concentração fundiária em nosso país? Por que as pessoas, em geral, são tão avessas a qualquer forma de relativização em seu direito de propriedade? Tais questionamentos podem ter como fundamento a evolução da noção do que seja “propriedade”¹.

O regime das propriedades é muito antigo. Para as populações da Grécia e Roma antigas, a propriedade tinha fundamento na religião. Era necessária a existência de um lugar fixo para que o culto aos deuses fosse praticado, e tal lugar se tornaria o próprio lar da pessoa, que se fixaria ali, tomando posse da terra. Essa fixação se estenderia aos descendentes, e os familiares mortos deveriam ser sepultados naquele lugar. E, como cada família possuía um culto diverso, para resguardar a privacidade, era necessária a delimitação entre uma “terra” e outra. Todavia, como cada propriedade era considerada um “santuário”, o ingresso ou invasão em propriedade alheia era vista como um sacrilégio. Já se inicia, aqui, de forma bem rudimentar, a questão da inviolabilidade e proteção da propriedade privada².

Durante o período feudal, com a fragmentação do poder político, a propriedade, à qual poucos privilegiados tinham acesso, passa a ter um viés de soberania de uma figura, o senhor feudal; dentro daquele território, tal senhor

¹ Conforme explica Sérgio Said Staut Jr., “*não é possível esquecer que o direito é um produto histórico e, por isso, a compreensão das categorias e dos institutos jurídicos, bem como das suas implicações na realidade, não pode estar diferenciada do estudo e da reflexão a respeito das diferentes temporalidades e localidades em que foram pensados e idealizados os diferentes direitos. A reflexão sobre o direito de propriedade deve estar atenta à realidade, aberta a críticas e consciente do ambiente econômico, político e cultural em que foi constituído*” (STAUT JR., 2005, p. 157).

² “A propriedade Greco-romana fazia parte da esfera mais íntima da família, sob a proteção do deus doméstico. Por isso mesmo, o imóvel consagrado a um lar era estritamente delimitado, de forma que cometia grave impiedade o estranho que lhe transpusesse os limites sem o consentimento do chefe da família” (COMPARATO, 1997).

concentrava o poder político e econômico. O feudo constituía-se como uma vasta área de terra, em que, em seu interior, o senhor feudal estipulava servidões e arrendamentos aos servos, o que, contudo, não era capaz de desfigurar o poder daquele senhor, pois tais servos deviam obediência ao senhor feudal (MORAES FILHO, 2009).

Já no século XVII, Jonh Locke, grande expoente do liberalismo e defensor da propriedade privada, fundamentava a origem desta através do legado divino deixado por Deus a Adão e sua posteridade:

“Deus, que deu o mundo aos homens em comum, deu-lhes também a razão, para que se servissem dele para o maior benefício de sua vida e de suas conveniências. A terra e tudo o que ela contém foi dada aos homens para o sustento e o conforto de sua existência” (LOCKE, 1994, p. 97).

O autor pressupõe que Deus proporcionou as riquezas do solo para serem usufruídas. Há um direito natural do homem em, através do trabalho, tomar para si uma parte do solo e usá-la para si, sem a necessidade de consentimento dos outros homens. “O fato gerador do direito de propriedade, sem o qual essas terras não servem para nada, é o ato de tomar uma parte qualquer dos bens e retirá-la do estado em que a natureza a deixou” (LOCKE, 1994, p. 99).

O trabalho do homem fundamentaria a apropriação privada da terra. Em um estado de natureza, essa apropriação somente poderia se dar sobre o que pudesse ser aproveitado sem desperdícios, por parte dos homens. Nos primórdios, isso era suficiente. Todavia, através de um contrato social, é possível o consentimento de que o homem pode possuir mais terra do que pode produzir nela, desde que se convencie uma forma de contraprestação, que foi a moeda:

“mas uma vez que o ouro e a prata, sendo de pouca utilidade para a vida do homem em relação ao alimento, ao vestuário e aos meios de transporte, retira seu valor apenas da concordância dos homens, de que o trabalho ainda proporciona em grande parte e medida, é evidente que o consentimento dos homens concordou com uma posse desproporcional e desigual da terra; através de um consentimento tácito e voluntário, eles descobriram e concordaram em uma maneira pela qual um homem pode honestamente possuir mais terra do que ele próprio pode utilizar seu produto, recebendo ouro e prata em troca do excesso” (LOCKE, 1994, p. 111).

Isabel Vaz destaca que Kelsen (VAZ, 1992, p. 42-48) possui uma teoria muito interessante sobre as origens da propriedade privada, através de uma conexão com a personalidade do indivíduo. Aduz que

“enquanto instituição jurídica, a propriedade individual pressupõe não apenas uma certa condição econômica, mas também uma condição psicológica muito precisa, a saber, um mínimo de consciência do eu” (VAZ, 1992, p. 44).

Neste ponto, uma leitura da teoria de Kelsen poderia chegar à precipitada conclusão de que uma restrição ao direito de propriedade (o que será defendido, mais adiante, no trabalho) poderia suprimir a individualidade das pessoas, conquistada através de séculos de lutas. Todavia, defender-se-á, ao fim da exposição, que o raciocínio deve ser o inverso: a restrição ao direito de propriedade fará com que milhões de pessoas que não têm acesso a qualquer forma de propriedade possam ter um mínimo, como condição para o pleno desempenho de sua personalidade.

Voltando à análise histórica, no período do Estado Absolutista, a propriedade, na maior parte da Europa, ainda possuía características feudais:

“(…) para um trabalhador ou camponês, qualquer pessoa que possuísse uma propriedade era um ‘cavalheiro’ e membro da classe dominante, e, vice-versa, o status de nobre ou de gentil-homem (...) era inconcebível sem uma propriedade. Na maioria dos países da Europa Ocidental, a ordem feudal implícita nessa maneira de pensar ainda estava muito viva politicamente (...)” (HOBSBAWN: 1977, p. 32).

Esse regime de propriedades oprimia a nova sociedade burguesa, que não era capaz de ter acesso à propriedade. O que fez, de fato, com que essas relações agrárias feudais na Europa fossem abolidas foi a Revolução Francesa³ (HOBSBAWN, 1977).

Como, no período absolutista do Estado francês, a burguesia havia sido aliada, quando a revolução burguesa eclodiu, a propriedade, em seu aspecto pleno, absoluto, foi umas das formas de afirmação da hegemonia burguesa. Essa revolução não foi o triunfo da liberdade e igualdade em geral, mas da sociedade burguesa liberal (HOBSBAWN, 1977).

³ A Revolução Inglesa, ocorrida na Inglaterra mais de um século antes da Revolução Francesa, “conciliou” a monarquia absolutista anteriormente existente com os interesses da nova classe burguesa, que passou a controlar o Estado através de uma monarquia parlamentarista. Assim, a Inglaterra pode ser vista como um caso isolado na Europa, sendo a primeira revolução burguesa.

Logo, ter propriedade representava poder, o poder burguês. E não era simplesmente o poder em relação à propriedade como simples elemento de posse, bem de consumo, como ocorreu durante o período feudal. Neste ponto da história, para a burguesia, tão importante como ter o poder da propriedade enquanto bem de consumo, era tê-lo enquanto bem de produção. Nesse sentido dispunha o artigo 544 do Código Civil Francês de 1803, que influenciou a confecção dos posteriores códigos civis do ocidente, aduzindo que a propriedade era o direito de gozar e dispor das coisas da *maneira mais absoluta*, contanto que não se faça delas um uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos⁴.

Ainda na ótica da propriedade como forma de poder, é importante que se deixe claro que tal relação é bem anterior às revoluções burguesas. Desde a época das Cruzadas, ou mesmo do desenvolvimento das Grandes Navegações, principalmente por Portugal e Espanha, o poder econômico era consolidado através da aquisição de grandes propriedades. E isso será muito evidente no contexto da nação brasileira, conforme será visto a seguir.

1.2. Da evolução no contexto brasileiro

E no Brasil, especificamente, como se deu a evolução da propriedade? É importante destacar que, antes mesmo do “descobrimento” do país por Pedro Álvares Cabral, as terras brasileiras já pertenciam a Portugal⁵. Por isso, quando o navegador português desembarcou nessas terras, exercia um direito assegurado pelo próprio Papa, à época; todavia, deu pouca atenção ao território encontrado, pois era mais lucrativo seguir para as Índias, onde havia mais riquezas⁶.

⁴ O Código Civil Brasileiro de 1916 foi além do Francês de 1803, pois evitou a restrição contida na parte final deste artigo. A intenção era preservar a plenitude da propriedade, pois uma limitação seria considerada como um atentado ao princípio constitucional da liberdade de iniciativa e do livre exercício das profissões.

⁵ Pelo Tratado de Tordesilhas, assinado em 1494, ficou estabelecido que seria traçada uma linha do ártico ao antártico, a partir de 370 léguas das Ilhas de Cabo Verde, e tudo o que se achasse e estivesse ao “levante” de tal linha pertenceria a Portugal, enquanto o que estivesse ao “poente” pertenceria à Espanha.

⁶ “A América, com que [os portugueses] toparam nesta pesquisa [de um caminho para as Índias], não foi para eles, a princípio, senão um obstáculo oposto à realização de seus planos e que devia ser contornado” (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 11).

Porém, como já dito, propriedade é um instrumento de poder. A França, à época, não se conformou com a divisão que só beneficiava Portugal e Espanha, e, não tendo conseguido, legalmente, uma fatia da recém descoberta América, começou a incentivar que piratas roubassem cargas de navegadores bem como que se apossassem da nova terra. Somente a partir deste momento Portugal, com medo de perder sua propriedade, voltou os olhos para cá. Então, a ocupação do solo, que até meados da década de 1530, só se dava por simples ocupação, começou a se dar de forma oficial, inicialmente com a divisão em capitânicas hereditárias. E, dentro dessas capitânicas hereditárias, começou a surgir a concessão de sesmarias. Ainda que, posteriormente, tenham sido extintas as capitânicas, o instituto das sesmarias permaneceu existindo, sendo concedidas, a partir de então, pelo Governador geral.

É importante que se faça um parêntese, para que fique claro, já no começo da exposição da história brasileira, qual foi o “sentido da colonização” ocorrido em nossas terras. O Estado português interveio na propriedade através de uma política de distribuição de terras bastante concentradora, que tinha como único objetivo o estabelecimento de feitorias comerciais; a colonização torna-se um “negócio” destinado a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. Desde os primórdios, o colonizador não teve a intenção de instalar-se em nossas terras para a habitação; a intenção foi retirar daqui todas as riquezas possíveis, e levá-las para serem comercializadas no restante do mundo (PRADO JÚNIOR, 2000).

Voltando ao tema das sesmarias, Germano Forster ensina que:

“E aí, sob o princípio de que eram necessárias mais terras para a construção de engenhos e abertura de fazendas, aqueles sesmeiros beneficiários souberam dar início ao processo de formação de grandes latifúndios, no decorrer dos séculos XVI, XVII e XVIII, conquanto as Ordenações proibissem ‘se dar terras a uma pessoa que razoavelmente pareça não poder aproveitá-las’.

Mas tal argumento legal, ao contrário, legitimava a concessão de maiores áreas aos homens de maiores posses, que pareciam poder aproveitá-las muitas vezes escravizando índios e adquirindo negros para seu serviço”. (FORSTER, 2003, p. 23)

O problema é que se tentou aplicar na colônia um instituto aplicado na metrópole, sem qualquer distinção das diferentes realidades. As sesmarias, em

Portugal, existiam para disciplinar o descaso para com a terra, e havia a fiscalização por magistrados. No Brasil, elas tinham o intuito de povoar⁷, e a fiscalização de possível produtividade era feita pelo próprio donatário. E, como consequência, conforme já transcrito acima, gerou a enorme distorção social que ainda é perceptível no atual cenário fundiário brasileiro.

Além do mais, a mentalidade europeia quanto ao que representavam as colônias para as metrópoles, como ressaltado há pouco, ajudou a deixar o quadro grave. Não havia, por parte dos portugueses, o intuito de fixação social e econômica no Brasil. Aqui seriam produzidas ou extraídas as riquezas, para usufruto em Portugal. E, para piorar, as sesmarias não foram concedidas de modo uniforme, a despeito da legislação existente. Enquanto alguns sesmeiros obtinham privilégios e se apropriavam de vastíssimas propriedades, outros eram impedidos de sequer obter, legalmente, o mínimo de três léguas.

Qual o balanço de toda essa situação? À época da independência do país, havia os sesmeiros regulares; havia os sesmeiros irregulares, que não cultivavam a terra na forma que o instituto pregava; e havia os posseiros. E tudo isso em um contexto de nenhum controle de expansão e demarcação territorial. Logo, havia posse dentro de sesmaria, sesmaria sendo concedida dentro de outra sesmaria. O caos foi tanto que, em 1822, foi extinto o regime sesmarial; contudo não foi implementada qualquer legislação para substituir a anterior. Assim, entre 1822 e 1850, ano em que foi sancionada a lei nº 601, a *Lei de Terras*, o que houve foram os apossamentos.

Essa nova lei, ao invés de contribuir para dirimir uma situação de caos no regime das propriedades, simplesmente manteve o status quo: convalidou todas as situações fáticas que ocorriam anteriormente, regularizando as sesmarias irregulares, legitimando as posses irregulares e vendendo terras públicas⁸.

⁷ Quando se fala em “povoar”, está-se querendo ressaltar o caráter de simples ocupação do solo para a produção e extração de riquezas, e não o de habitação, propriamente.

⁸ Martins, citado por Ariovaldo U. de Oliveira, explica que essa legislação representou uma vitória dos grandes fazendeiros, estabelecendo que o único meio de obter a terra, a partir dela, seria a compra. E isso tem fundamento no fato de que “*se (...) as terras do país fossem livres, o estabelecimento de correntes migratórias de homens igualmente livres levaria, necessariamente, a que esses homens se estabelecessem como colonos nos territórios ainda não ocupados pelas grandes fazendas. Ao mesmo tempo, as fazendas ficariam despovoadas, sem possibilidade de expansão e de reposição de mão de obra. Por isso, a classe dominante instituiu no Brasil o cativo da terra, como forma de*

Enfim, longe de qualquer pretensão de adentrar nas minúcias históricas, o que foi apresentado acima tem o intuito de demonstrar a evolução da propriedade privada rural, sobremaneira em um contexto brasileiro. “*A formação territorial brasileira é consequência do processo através do qual o capital submeteu a terra à sua lógica econômica de exploração*” (OLIVEIRA, 2006).

subjugar o trabalho dos homens livres que fossem atraídos para o país (...)” (MARTINS, apud OLIVEIRA, 2006). E, essa transformação da terra em mercadoria favoreceu os fazendeiros, também, na medida em que escravos libertos e colonos estrangeiros jamais seriam capazes de possuir recursos para a aquisição de uma propriedade.

2. Da função social da propriedade

Mas a exposição, até agora feita, induz a um cenário negativo, no qual parece que nada de positivo ocorreu no contexto da propriedade até hoje. Todavia, a situação não é caótica a este ponto. E, é nesse momento que se faz necessário adentrar em um instituto que, apesar de não ter revolucionado, ao menos modificou de forma relevante a forma como a propriedade, em geral, e a rural, em específico, passou a ser vista: a função social da propriedade.

Conforme ensina Rosenthal, “a função social é um princípio que opera um corte vertical em todo o sistema de direito privado. Ela se insere na própria estrutura de qualquer direito subjetivo para justificar a razão pela qual ele serve e qual papel desempenha” (ROSENTHAL, 2010, p. 200). Ocorre que, como já demonstrado acima, a opressão sofrida pela burguesia foi tão forte que, quando as revoluções burguesas saíram vitoriosas, o direito de propriedade foi garantido de maneira absoluta. Todavia, com o passar dos tempos, percebeu-se que tal absolutismo, ao invés de garantir a igualdade burguesa, era um forte instrumento de exclusão social. Enquanto o Estado garantia a liberdade de alguns para simplesmente fazer o que quisessem com a propriedade (ou simplesmente nada fazer), muitos outros, sem acesso, ficavam oprimidos.

Assim, posteriormente, com a passagem de um Estado meramente liberal a um social, em que ao poder público incumbia a promoção da igualdade material, o direito de propriedade, clássica manifestação da liberdade individual, começou a ser visto como passível de alguma relativização. Ela continua sendo privada e livremente transmissível, todavia deve atuar numa dimensão que realize interesses sociais⁹. Trata-se de um ônus social, e não de mera restrição, pois não é

⁹ Isabel Vaz esclarece que “o aperfeiçoamento do conceito de função social se revela quando o legislador impõe, não apenas uma ‘limitação dimensional’ à propriedade, cujo titular ‘sofre’ as consequências da redução quantitativa de seu patrimônio, mas quando passa a exigir do proprietário uma utilização do imóvel conforme aos princípios da função social. De sujeito ‘passivo’ da intervenção do Estado, o proprietário passa a ser ‘co-partícipe’ da ação estatal na realização dos fins da **Ordem Econômica e Financeira**” (VAZ, 1992, p. 328) (negrito nosso). Comparato ensina que “quando se fala em função social da propriedade não se indicam as restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Mas a noção de função (...) significa um poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo. O adjetivo social mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do dominus: o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Mas, de qualquer modo, se se

isso o que ocorre, mas sim uma própria conformação do conceito: “o princípio da função social da propriedade (...) passa a integrar o conceito jurídico-positivo de propriedade, de modo a determinar profundas alterações estruturais na sua interioridade” (GRAU, 2003, p. 214).

A função social da propriedade é fruto da mudança de visão de uma propriedade estática, em que ao Direito incumbia apenas regular sua estrutura, para uma propriedade dinâmica; o Direito é visto, na sociedade, segundo Norberto Bobbio, como um fenômeno dinâmico, promocional de uma humanidade melhor destinada ao bem comum. O Estado instrumentaliza a estrutura jurídica, dando a ela uma função (BOBBIO, apud DEMASIO, 2009).

A primeira manifestação legislativa de função social, nos moldes acima descritos, se deu com a Constituição alemã de Weimar, em 1919, que, em seu artigo 153, dispunha: “a propriedade obriga. Seu uso deve, ao mesmo tempo, servir o interesse da coletividade”¹⁰.

Não se está, ainda, a expor as deficiências da efetivação do princípio da função social da propriedade. O propósito, até este momento, é demonstrar como surgiu o entendimento, intrinsecamente ao indivíduo, do que era propriedade, passando pela evolução histórica que demonstrou como “ter” propriedade era considerado manifestação de poder, até chegar-se ao contexto brasileiro, a partir do descobrimento. Viu-se que, em nossas terras, a ocupação se deu de forma desordenada (mas a partir de uma política econômica) pois o interesse só surgiu após o temor de perder os domínios para a França; isso gerou, como já exposto, o ineficiente sistema de capitanias hereditárias e sesmarias, culminando com a Lei de Terras, que finalizou o processo, já bem desenvolvido, de formação dos latifúndios.

está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica” (COMPARATO, 1986, p. 75).

¹⁰ Não se pode olvidar, todavia, que, ainda que sem traços mais bens delineados, indícios de função social podem ser encontrados em períodos anteriores à vigência do Código Civil Francês de 1803. Exemplo disso é o instituto das sesmarias que, pelo menos teoricamente, não concedia direito de propriedade aos sesmeiros, mas apenas direito de uso das terras reais, e, caso não houvesse exploração das terras, elas poderiam ser retomadas pela Coroa. No campo doutrinário, o grande impulso da função social, no início do século XX, ocorreu devido a Duguit: “Para o grande jurista francês, que era professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Bordéus, na França, a propriedade não era um direito subjetivo, mas a subordinação da utilidade a um determinado fim, conforme o direito objetivo” (MARQUES, 2011, p. 35).

Todavia, a despeito desse cenário, já começava a imergir o processo de funcionalização da propriedade, resultando, em 1919, com o citado artigo 153.

2.1. Dos bens de produção e sua função social

Há, porém, um ponto de extrema relevância para a continuidade da exposição. A questão é que a “função social” é um postulado genérico, aplicável a vários institutos, como propriedade, empresa, trabalho, entre outros.

Contudo, a propriedade rural, especificamente, e sem desconsiderar o tema da função social, que será retomada mais a frente, deve ser vista de forma diferenciada. É sabido que, a partir de uma ótica de conceitos econômicos, existe a distinção entre bens de consumo e bens de produção. Tal classificação, conforme ensina Comparato, não se funda na natureza da coisa, mas na destinação que lhe é dada (COMPARATO, 1986, p. 74), mais especificamente, na destinação econômica. Assim, bens de produção seriam os *“recursos através dos quais se exercem as atividades econômicas”* (VAZ, 1992, p. 314).

O que se quer deixar claro é o ponto de que a propriedade privada rural, objeto específico deste trabalho, não deve ser entendida como meramente um bem de consumo. É preciso se desvencilhar de todo o contexto, exposto nas últimas páginas, que gerou essa relação entre “ter a propriedade” e “poder”. A propriedade não está a serviço de seu dono, para que, a seu livre arbítrio, possa fazer dela o que se queira¹¹.

Por isso, a partir deste ponto, no decorrer do restante do trabalho, ao se falar em propriedade privada rural, estar-se-á fazendo uma análise de um autêntico bem de produção, que, como tal, se insere no processo produtivo, convergindo vários interesses juntamente com os do proprietário (GRAU, 2003, p. 211). Diferentemente do imóvel urbano, que é destinado, normalmente, à moradia, a propriedade rural objetiva a produção de riquezas e geração de empregos (ROSENVALD, 2010, p. 220). Ora, isso, nada mais é, que um autêntico bem de produção.

¹¹ Eros Grau esclarece que a propriedade não constitui uma única instituição, mas o conjunto de várias instituições, relacionadas a vários tipos de bens (GRAU, 2003, p. 211).

É preciso que as pessoas se afastem, a despeito de toda a construção sociológica e jurídica que se firmou ao redor da propriedade, da idéia de individualismo: “a terra é minha porque paguei por ela (ou porque recebeu por herança, ou porque qualquer outro motivo que transferiu a propriedade), então faço nela o que eu quiser”; ou então: “o ‘governo’ não pode dizer como devo proceder em relação à minha terra, porque ela é minha”. Essa é uma idéia em demasiado conservadora¹², que não leva em consideração que a propriedade rural é um instrumento de produção de riquezas, e, como tal, o entendimento de que ela desempenha função social deve ser mais presente do que em qualquer outro instituto. Dessa feita, é plenamente possível que existam mecanismos, criados pelo Estado, para a efetivação da função social da propriedade rural, conforme será visto no próximo capítulo.

Não há qualquer óbice em compatibilizar os institutos “bem de produção” e “função social”. Quanto ao primeiro, o que se faz é uma classificação do bem de acordo com a destinação econômica que é inerente à propriedade rural. Todavia, tal bem pode (ou deve), de toda forma, possuir função social. Não parece existir qualquer incompatibilidade entre os institutos, muito pelo contrário, ao se classificar como bem de produção, na verdade a questão social se mostra com maior veemência, visto que existe uma destinação econômica patente, escancarada, que deve ser levada em consideração¹³.

A partir de toda a digressão feita até este ponto, foi preparado o contexto sociológico, histórico e jurídico para que a exposição possa seguir em frente. De forma genérica, muito se descreveu sobre o conceito de função social. A partir do próximo tópico, será feita uma análise de quais mecanismos foram implementados para que tal instituto pudesse ser efetivado. Trata-se, agora, de estudo específico do problema da propriedade privada rural no Brasil.

¹² Comparato conclui que “a concepção privatista da propriedade (...) tem levado, freqüentemente, autores e tribunais à desconsideração da verdadeira natureza constitucional da propriedade, que é sempre um direito-meio e não um direito-fim. A propriedade não é garantida em si mesma, mas como instrumento de proteção de valores fundamentais” (COMPARATO, 1997).

¹³ “A propriedade rural que se centra na terra como bem de produção deve desempenhar função social com maior rigor que outros bens” (ROSENVALD, 2010, p.220).

3. Mecanismos existentes para efetivação da função social da propriedade rural

O artigo 5º da Constituição Federal de 1988 garante, no inciso XXII, o direito de propriedade, e determina logo após, no inciso XXIII, que esta atenderá sua função social (o artigo 170, inciso III, da Constituição Federal também consagra este postulado). Como já salientado, trata-se de um único instituto, em que a função social integra o próprio conceito de propriedade. Que dispositivos concretizam (ou tentam concretizar) a carga principiológica contida nesses incisos?

Cabe ressaltar que a inclusão em nível constitucional não é novidade surgida em 1988. Desde a Emenda Constitucional nº 10, de 1964 a expressão “função social” já estava presente¹⁴. Para concretizá-la, a lei 4504/64, o Estatuto da Terra, ainda em vigor, estipula, em seu artigo 2º, §1º, os requisitos necessários:

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

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

O artigo 9º da lei 8269/93, a lei da Reforma Agrária, também dispõe de forma bastante semelhante sobre o cumprimento da função social:

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

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

¹⁴ Apesar do termo “função social” ser novidade de 1964, Constituições anteriores já abrigavam a idéia da função social da propriedade. Neste sentido, dispunha o artigo 147 da Constituição de 1946 que “o uso da propriedade será condicionado ao bem estar social”. Anteriormente, a Constituição de 1934, em seu artigo 118, (assim como na Constituição de 1937, no artigo 143) distinguiu a propriedade do solo da do subsolo, numa demonstração de interesse social, pois subordinou a utilização desta última somente a partir de autorização federal. A Constituição de 1934 dispôs, também, em seu artigo 113, alínea 17, que era garantido o direito de propriedade, o qual, todavia, não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo.

Percebe-se, pela alínea b, do parágrafo 1º, artigo 2º do Estatuto da Terra e pelo inciso I do artigo 9º da lei da Reforma Agrária, que há uma forte vinculação entre cumprimento da função social e manutenção da produtividade da terra¹⁵. Pois bem, então cabe o questionamento: quando ocorre a produtividade?

O artigo 6º da lei 8629/93, a lei da Reforma Agrária, define os índices de produtividade:

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

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

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

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

§ 3º Considera-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;

III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;

IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica.

§ 4º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5º No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6º Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 7º Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

¹⁵O termo “aproveitamento racional e adequado” d art. 9º, I, da lei 8629/93, é correspondente à “produtividade” trazida pela lei 4504/64.

§ 8º São garantidos os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e de eficiência na exploração, conforme o disposto no art. 49 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. (*grifo nosso*)

Em resumo, para que a propriedade seja produtiva, deve ter 80% de grau de exploração da terra, e, dentro desse percentual, deve haver 100% de eficiência na exploração da terra.

Em caso de não atendimento de tais índices, o Direito propõe a construção de uma ficção jurídica denominada “improdutividade”. Tal termo não quer dizer que a terra não está apta a produzir frutos, mas estabelece-se um mínimo de exploração que deve ocorrer. E quais as conseqüências disso?

O artigo 2º da lei da Reforma Agrária estabelece que é passível de desapropriação o imóvel que não cumpra a função social – o INCRA, mediante notificação prévia ao proprietário, ingressa na propriedade para fazer o levantamento dos índices de produtividade; após, se constatada alguma violação, abre-se um procedimento especial, de rito sumário, de acordo com a Lei Complementar 76/93, que poderá culminar na desapropriação.

Outro instituto apto a viabilizar a função social da propriedade é a elevação progressiva do Imposto Territorial Rural. Tal imposto, previsto no artigo 153, inciso VI, da Constituição Federal, será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, conforme disposto no §4º, inciso I, do referido artigo.

Pode, ainda, haver o confisco, na forma do artigo 243 da Constituição Federal, quando a propriedade se destinar ao cultivo de psicotrópicos¹⁶.

Contudo, além do que as leis ordinárias mencionam sobre a função social e seu cumprimento, a partir da Constituição Federal de 1988 houve um avanço no tocante à matéria, pois, diferentemente do que ocorria nas outras Constituições, deixou-se de fazer apenas menção ao fato de a propriedade ter função social. Na nova Constituição, foi destinado um capítulo específico para tratar da questão da política agrária e fundiária e da reforma agrária (Título VII, Capítulo III). Assim, qualquer interpretação da legislação mencionada anteriormente neste

¹⁶ Art. 243: “As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei”.

trabalho deve ser feita à luz do que é trazido entre os artigos 184 e 191 da Constituição.

O artigo 186 define, especificamente para a propriedade rural, quando a função social será cumprida:

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.

Percebe-se que a disposição, mencionada anteriormente, contida na lei 8629/93 nada mais é que repetição do que é definido constitucionalmente. Logo, o cumprimento da função social envolve a produtividade, o respeito ao meio ambiente e a observância das relações trabalhistas e direitos dos trabalhadores.

Porém, a despeito de a produtividade não ser o único indicativo de função social, a Constituição parece tê-la entendido como sinônimo de função econômica, pois torna incabível a sanção de desapropriação para fins de reforma agrária quando a propriedade rural for produtiva, conforme aduz o artigo 185, inciso II¹⁷.

E isso é correto? Em outras palavras, a produtividade é um instituto eficiente para efetivar a função social da propriedade rural?

3.1. Insuficiência dos mecanismos existentes para efetivação da função social da propriedade rural

O artigo 11 da lei 8629/93 determina que “os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade serão ajustados, periodicamente, de modo a levar em conta o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional” (grifo nosso). Ocorre que tais índices, mencionados na transcrição do artigo 6º da lei, feita acima, desde que foram criados,

¹⁷ “Notoriamente a Constituição Federal sucumbiu a uma solução de compromisso ao homenagear os interesses das oligarquias tradicionais, privilegiando a produtividade da terra com a presunção absoluta de cumprimento da função social” (ROSENVALD, 2010, p. 221).

em 1993, nunca foram atualizados. O Estado, que, neste ponto, deveria intervir no domínio econômico, exerce uma política econômica de manutenção do *status quo*. Se já não bastasse esse “buraco” de 18 anos sem atualização alguma, é importante que fique claro que os índices presentes na lei da Reforma Agrária já estavam desatualizados quando instituídos. Isso porque a base de cálculo foi o Censo Agropecuário de 1975. Como conseqüência, Sérgio Sauer explica que “*as ações governamentais de Reforma Agrária, ou seja, os projetos de assentamentos, estão sendo feitos em regiões pouco dinâmicas economicamente*” (SAUER, apud RAMOS, 2010). E isso quando alguma ação é feita.

Ademais, a enorme concentração fundiária existente em nosso país demonstra que a atual estrutura de reforma agrária e de política agrícola é insuficiente.

Conforme tabela abaixo, elaborada a partir de dados obtidos no Censo Agropecuário do IBGE de 2006¹⁸, há a demonstração de que as propriedades rurais com mais de 1000 hectares, quase 47 mil estabelecimentos, ocupam uma área total, no território brasileiro, de mais de 146 milhões de hectares. Traduzindo, menos de 1% dos estabelecimentos rurais correspondem a mais de 44% da área de propriedades rurais:

	Área (ha)	Proporção	Número de estabelecimentos	Proporção
Menos de 10 há	7.798.607	2,36%	2.477.071	47,86%
Entre 10 e 100 há	62.893.091	19,06%	1.971.577	38,09%
Entre 100 e 1000 há	112.696.478	34,16%	424.906	8,2%
Mais de 1000 há	146.553.218	44,42%	46.911	0,9%
Total	329.941.393	100%	5.175.489¹⁹	95,05%

¹⁸ Em 2010 foi realizado novo Censo. Contudo, até a finalização do presente trabalho, os dados relativos ao âmbito agrário ainda não haviam sido disponibilizados pelo IBGE.

¹⁹ No site do IBGE existe a discrepância entre a simples soma dos intervalos das áreas (4.920.465 de estabelecimentos) e o total de estabelecimentos (5.175.489). Por tal motivo, os percentuais somam 95,05%, e não 100%. Conforme explicado em nota do IBGE, a categoria total inclui os

Fonte: IBGE

Consulta em 26/09/2011

Site: http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=1

O INCRA também fornece dados a respeito da estrutura fundiária brasileira. No “Atlas da Questão Agrária Brasileira” há uma tabela, reproduzida abaixo, que faz a discriminação do número de imóveis rurais, e a área que eles representam.

Os dados do INCRA, de 2003, são mais antigos que os do IBGE, de 2006, razão pela qual pode-se perceber alguma diferença nos números apresentados. Contudo, os dados de 2003 são suficientes para demonstrar, também, o nível da concentração fundiária, pois 0,77% dos imóveis rurais, com mais de 2.000 hectares, correspondem a 35,12% da área de imóveis rurais.

Classe de área (ha)	1992				1998				2003			
	Imóveis	Área (ha)	% Imóveis	% da área	Imóveis	Área (ha)	% Imóveis	% da área	Imóveis	Área (ha)	% Imóveis	% da área
Menos de 1	47.034	24.483,10	1,61	0,01	68.512	35.181,90	1,91	0,01	81.995	43.409,10	1,91	0,01
1 a menos de 2	88.408	120.422,40	3,02	0,04	118.926	160.875,80	3,32	0,04	141.481	191.005,50	3,30	0,05
2 a menos de 5	343.539	1.168.374,60	11,75	0,38	440.708	1.483.892,60	12,29	0,36	559.841	1.874.158,80	13,05	0,45
5 a menos de 10	428.783	3.116.262,60	14,66	1,01	515.823	3.737.828,60	14,38	0,90	626.480	4.530.025,20	14,60	1,08
10 a menos de 25	804.376	13.081.255,30	27,51	4,22	939.198	15.265.972,30	26,19	3,67	1.109.841	18.034.512,20	25,87	4,31
25 a menos de 50	477.439	16.679.065,90	16,33	5,38	573.408	20.067.945,60	15,99	4,83	693.217	24.266.354,60	16,16	5,80
50 a menos de 100	319.256	22.205.515,70	10,92	7,16	403.521	27.502.893,30	11,25	6,71	485.956	33.481.543,20	11,33	8,00
100 a menos de 200	191.539	26.032.300,20	6,55	8,40	239.219	32.260.122,40	6,67	7,76	272.444	36.516.857,80	6,35	8,73
MENOS DE 200 (PEQUENA)	2.700.374	82.427.679,80	92,35	26,59	3.299.315	100.914.712,50	91,99	24,28	3.971.255	118.937.866,40	92,56	28,42
200 a menos de 500	133.506	41.147.556,90	4,57	13,27	166.686	51.491.978,60	4,65	12,39	181.919	56.037.443,20	4,24	13,39
500 a menos de 1000	48.873	33.812.939,40	1,67	10,91	62.643	43.317.666,40	1,75	10,42	68.972	47.807.934,80	1,61	11,42
1000 a menos de 2000	22.374	30.767.926,40	0,77	9,92	30.325	41.651.744,70	0,85	10,02	35.281	48.711.363,10	0,82	11,64
200 A MENOS DE 2000 (MÉDIA)	204.753	105.728.422,70	7,00	34,10	259.654	136.461.389,70	7,24	32,84	286.172	152.556.741,10	6,67	36,45
2000 a menos de 5000	13.982	41.222.330,50	0,48	13,30	20.120	59.497.823,80	0,56	14,32	26.341	77.612.461,90	0,61	18,55
5000 a menos de 10000	3.190	22.414.364,90	0,11	7,23	4.758	33.839.004,90	0,13	8,14	5.780	41.777.204,40	0,13	9,98
10000 a menos de 20000	1.187	16.269.632	0,04	5,25	1.648	22.485.749,70	0,05	5,41	635	8.600.834,20	0,01	2,06
20000 a menos de 50000	537	15.610.841,20	0,02	5,04	768	22.468.684,80	0,02	5,41	294	8.502.361,60	0,01	2,03
50000 a menos de 100000	113	7.604.137,20	0,00	2,45	154	10.504.269	0,00	2,53	32	2.181.546,40	0,00	0,52
100000 e mais	68	18.753.343,90	0,00	6,05	108	29.377.251,20	0,00	7,07	22	8.314.316,30	0,00	1,99
2000 E MAIS (GRANDE)	19.077	121.874.649,70	0,65	39,31	27.556	178.172.783,40	0,77	42,88	33.104	146.988.724,80	0,77	35,12
TOTAL	2.924.204	310.030.752,20	100	100	3.586.525	415.548.885,60	100	100	4.290.531	418.483.332,30	100	100
ÍNDICE DE GINI BRASIL		0,826				0,838				0,816		
<small>Dados: DATALUTA-Estrutura Fundiária / Cadastro do INCRA Org.: Eduardo Paulon Girardi</small>												

Fonte: INCRA

Consulta em 26/09/2011

Site: http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/estrutura_fundiaria.htm#posses_grilos

O importante, a despeito das diferenças numéricas plenamente justificáveis dentro de um estudo estatístico²⁰, é ressaltar a enorme desigualdade social existente.

Segundo Horácio Martins de Carvalho, esses latifúndios são rentáveis do ponto de vista da lucratividade. E só. Em contrapartida, há um fortalecimento da

estabelecimentos agropecuários sem declaração de área. Logo, os percentuais obtidos utilizam, como parâmetro, o valor total de 5.175.489, e não de 4.920.564.

²⁰ A diferença pode ser explicada pelo fato de que “o IBGE trabalha com a categoria de ‘estabelecimentos agropecuários’, que leva em consideração a unidade gestão, enquanto o INCRA leva em consideração o documento de propriedade, trabalhando com imóveis” (ALENTEJANO, apud JÚNIA, 2010)

monocultura, com diminuição da biodiversidade. (CARVALHO, apud MONCAU, 2010, p. 36).

Assim, percebe-se que a utilização da produtividade como grande fator de análise de cumprimento de função social não é suficiente. Como já salientado anteriormente, a terra não é um bem qualquer; insere-se na sociedade, principalmente, como bem de produção, e, como tal, deve ser uma fonte de geração de riquezas e promoção da sociedade. A produtividade, unicamente, é um fator que agrava a concentração fundiária, uma vez que legitima os latifúndios; estes, sendo explorados de forma produtiva, geram a presunção de cumprimento da função social.

É o que ocorre no campo do agronegócio brasileiro. Vêm-se gigantescas produções mecanizadas de soja, milho, cana-de-açúcar, eucalipto e pinho, administradas por empresas transnacionais, destinadas à exportação. Ou seja, a terra funciona como uma reserva financeira, meio de acumulação de capital, cumprindo, aparentemente, sua função social porque se mostra produtiva, ainda que a custos elevados para a sociedade.

Outro ponto importante é que grandes latifúndios produtivos não são sinônimos de abastecimento da sociedade brasileira no tocante à alimentação. Segundo Ariovaldo Umbelino de Oliveira, no ano de 2001 as unidades camponesas, pequenas propriedades, foram responsáveis por mais de 50% da produção de batata-inglesa, feijão, fumo, mandioca, tomate, agave, algodão em caroço arbóreo, banana, cacau, coco, guaraná, pimenta-do-reino, uva e a maioria absoluta dos hortigranjeiros. Esse grupo também produziu mais de 50% do rebanho suíno, das aves, dos ovos e do leite. Já as médias e grandes propriedades (acima de 100 hectares), ainda que ocupem 82% da área total de propriedades rurais no país, geraram pouco mais de 50% da produção de algodão em caroço herbáceo, arroz, cana-de-açúcar, milho, soja, trigo, chá-da-Índia, laranja, maçã e mamão. A produção agropecuária das propriedades com área de até 100 hectares (18% da área agrícola nacional) correspondeu a 46,5% do total, enquanto as grandes propriedades (mais de 1000 hectares – 45% da área total) responderam por apenas 21,2% da produção (OLIVEIRA, 2001, p. 189).

A exposição desses números se mostra necessária para demonstrar o que já havia sido afirmado: sob o viés da produtividade, as grandes propriedades não são capazes de cumprir, efetivamente, o postulado da função social, pois não são capazes de gerar um estoque alimentício suficiente para a população nacional, mas, tão somente, prestam à acumulação de riquezas nas mãos de poucos empresários, contradizendo os objetivos dispostos no artigo 3º da Constituição Federal.

Também não geram empregos dignos, pois, ou dão preferência à mecanização, ou privilegiam o trabalho escravo ou degradante, pois os trabalhadores que ainda restam no campo são submetidos a jornadas desumanas, para que seu “custo” não seja mais elevado do que de uma máquina e sua produtividade não seja menor. Isso vai de encontro ao princípio constitucional do pleno emprego, presente no artigo 170, VIII, da Constituição Federal.

Dessa forma, tais propriedades se tornam insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, pois costumam cumprir o requisito da produtividade. A outra sanção, elevação progressiva do ITR, é, também, totalmente ineficaz. Estar-se a falar sobre grandes latifúndios, empresários que lucram milhões às custas das terras nacionais. Para eles, a elevação do ITR é indiferente, economicamente falando. Ademais, tal elevação sequer foi efetivamente implementada.

É relevante a menção, ainda, de que há o problema da compra de terras por estrangeiros, em detrimento de milhões de sem-terras no país. Todavia, por delimitação do objeto de pesquisa, tal questão não será desenvolvida. Cabe, apenas, notar que essa questão é bastante grave, e também contribui, sobremaneira, para o problema da concentração fundiária e não efetivação da função social da terra²¹.

²¹ Sobre a aquisição de terras por estrangeiros, há o Parecer 01/2008, Da Advocacia Geral da União, publicado no Diário Oficial da União em 23/08/2010, que alterou parte das regras atinentes à mencionada compra. A partir dessa data, ficou estipulado o entendimento de que o artigo 1º, §1º, da lei 5709/71 (dispositivo que limita a aquisição de propriedade rural por pessoa jurídica brasileira com a maioria do capital social detida por estrangeiros) é compatível com a Constituição de 1988, alterando o entendimento anterior de que, se a pessoa jurídica fosse nacional, ainda que controlada por estrangeiros, não haveria limitação para a aquisição de terras. Trata-se de um avanço no tocante à matéria. Há, também, o PL 3483/2008, de autoria da Deputada Federal Vanessa Gazziotin, do Amazonas, desarquivado em 05/03/2011, que limita a aquisição de imóvel rural por estrangeiro a 5º módulos fiscais ou 2,5 mil hectares.

E tudo o que foi dito parte, ainda, do pressuposto de que há, pelo INCRA, aferição do cumprimento dos índices de produtividade. Cabe salientar que há, até hoje, um gigantesco volume de terras que se mantêm improdutivas, seja porque o INCRA não consegue acesso à propriedade, seja por corrupção de agentes, seja por desejo do agronegócio (que necessita permanentemente de terras novas para sua expansão; como já foi dito o monocultivo desgasta o solo, e, para a produção não cair, a expansão deve ocorrer sobre áreas mal aproveitadas); até por tal motivo há a rejeição da atualização dos índices de produtividade, para que a produção arcaica possa se enquadrar neles (ALENTEJANO, apud JÚNIA, 2010). Todavia, até mesmo por delimitação do objeto de pesquisa, parte-se do pressuposto de que os números apresentados e as dissertações feitas tomam por base o fato de que a não desapropriação ocorre porque a propriedade mostra-se efetivamente produtiva.

E, enquanto quase metade da terra do país se presta a gerar acumulação de capital a poucos empresários, quantas pessoas estão, atualmente, sem acesso a um mínimo de propriedade?

Não há um consenso numérico entre os pesquisadores, pois existem variadas formas de ser feita essa mensuração. Paulo Alentejano estima que há em torno de 150 a 200 mil famílias acampadas, diretamente sem acesso a qualquer tipo de propriedade rural; outra forma de analisar seria considerar o número de assalariados sem propriedade rural própria que atuam no campo, que, segundo os dados do Censo Agropecuário de 2006, se aproximaria de 4 milhões de famílias (ALENTEJANO, apud JÚNIA, 2010). Miguel Carter afirma que as pesquisas acadêmicas sugerem que o número de famílias que poderiam ser beneficiadas com a reforma agrária oscilaria entre 3,3 e 6,1 milhões (CARTER, 2010, p. 60).

De qualquer forma, os números são elevados. Isso demonstra que a estrutura existente quanto à reforma agrária no país é ineficiente, a despeito dos aparentes avanços obtidos a partir de 1988.

Neste ponto, cabe o questionamento: a partir de todos os pressupostos teóricos que foram apresentados, é possível afirmar que o instituto da função social, em nosso país, é efetivo?

Já foi sustentado que a propriedade, em geral, possui, intrinsecamente ao seu conceito, função social. Após, ficou demonstrado que a propriedade rural, especificamente, é um autêntico bem de produção, e para que a função social seja nela efetivada, há a necessidade de maiores contornos de delimitação à propriedade.

As manifestações constitucionais e legislativas existentes, apesar de já serem uma evolução (levando-se em consideração o cenário individualista de propriedade absoluta que já houve nos ordenamentos), não parecem serem capazes de atingir o fim para o qual a propriedade serve. De fato, ao se entender a propriedade rural como um bem de produção, a manifestação mais clara de efetivação da função social, em seu contexto, parece ser a concretização de atos que realizem uma autêntica reforma agrária no sistema fundiário nacional.

A partir de todos os dados estatísticos já expostos, considerar que a norma contida no artigo 186 da Constituição Federal é efetiva, ao enumerar os requisitos para o cumprimento da função social, é considerar, igualmente, que a Constituição não possui força normativa, e isso é inadmissível, até porque o artigo 5º, §1º, da Constituição Federal, deixa claro que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Assim, o instituto da função social não é uma norma programática; ele é (ou deveria ser) efetivo, e para tal, as regras contidas entre os artigos 184 e 191 são claramente insuficientes.

4. Limitação da propriedade rural como forma de efetivação da função social da propriedade

Por tudo o que foi demonstrado, entende-se, tendo em vista o peculiar cenário fundiário existente no país, que a forma mais efetiva de se concretizar o postulado constitucional da função social da propriedade rural seja através da criação de um limite máximo, quanto à extensão, para tais propriedades. Como já foi exaustivamente abordado, tem-se menos de 1% das propriedades rurais ocupando mais de 44% do território nacional, em detrimento de milhões de famílias sem um mínimo de propriedade para existência digna.

Ao se criar um limite para a extensão dos latifúndios, não se estará obstruindo o direito de propriedade; a pessoa não perde o direito à sua terra, mas, tão somente, haverá a sua conformação quanto ao interesse social, tornando possível que milhões de pessoas tenham acesso a um mínimo.

Mas como, juridicamente, pode se dar essa limitação? O meio mais correto é através de uma emenda à Constituição. Como já visto, a própria Constituição Federal enumera, em seu artigo 186, os requisitos necessários para o cumprimento da função social, quais sejam, a produtividade, o respeito ao meio ambiente, observância da legislação trabalhista e respeito à dignidade dos trabalhadores.

Será, provavelmente, ineficaz uma forma de implementação de limite à propriedade privada rural que se dê por meio da criação de legislação ordinária, e não de uma modificação nos requisitos constitucionais. E isso se dá por um possível debate sobre ser ou não o rol contido no artigo 186 taxativo. Tendo em vista a relevância, o impacto social da matéria, ao se criar mais um requisito dentro deste artigo, não haverá qualquer possibilidade futura de discussão sobre uma possível inconstitucionalidade de lei ordinária, por uma interpretação taxativa dos requisitos constitucionais.

Ademais, uma possível modificação na lei 8629/93 seria, igualmente, ineficaz. Tal lei traz minúcias do que é “produtividade”, e uma modificação legislativa para incluir, neste instituto, a questão da limitação, seria, ao final, considerada

inconstitucional, tendo em vista que o artigo 185 da Constituição Federal impede que as terras produtivas sejam desapropriadas.

Ou seja, a criação de uma nova lei ensejaria possíveis dúvidas; a modificação da lei 8629/93 poderia ser considerada inconstitucional. De qualquer modo, a saída parece estar no âmbito da modificação constitucional. Assim, para que o instituto da limitação ingresse no ordenamento jurídico de forma eficaz, tal deve ocorrer por meio de uma emenda à Constituição, alterando, especificamente, o artigo 186.

Mas como ficará a redação deste artigo? É possível a norma jurídica fixar diretrizes de limitação da propriedade rural? É necessário, apenas, que seja inserido um novo inciso dispondo que a propriedade privada rural poderá ter a extensão máxima de “X” (mais à frente, na exposição, será abordado o critério para delimitação da extensão). Há de se ressaltar que a intenção deste estudo não é, especificamente, criar uma redação de proposta de emenda à Constituição. O foco é demonstrar os pressupostos constitucionais que tornam possível o entendimento de que é necessária a delimitação da propriedade privada rural. Contudo, como sugestão, a nova redação poderia se dar 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. extensão máxima, para a propriedade privada rural, de “X”, conforme critérios estabelecidos em lei;***
- II. aproveitamento racional e adequado;
- III. utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- IV. exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A inclusão se deu no primeiro inciso, fazendo com que a numeração dos demais fosse modificada. E isso é importante porque a delimitação de uma extensão é, com certeza, a forma mais drástica de se cumprir a função social, pois lida diretamente com a restrição aos latifúndios. Dessa forma, devido ao grau de importância, é mais adequado inserir tal norma como o primeiro dos requisitos.

Pode-se perceber que houve a inclusão de “*conforme critérios estabelecidos em lei*”. Ora, é certo que será necessária a edição de uma lei para disciplinar com mais minúcias esse novo requisito constitucional. A Constituição taxará um limite – e é importante que esse limite venha expresso no texto

constitucional, e não remetido para leis infraconstitucionais, para que isso não mascare um processo de inefetividade do instituto –, mas isso precisa ser regulamentado: procedimento para limitação, quem fiscalizará, etc. Todavia, como tais detalhes não são o objetivo deste trabalho, isso não será abordado.

Visto isso, pergunta-se: então, qual o limite que a propriedade privada rural deve ter?

A sugestão apresentada a seguir constitui, a nosso ver, o máximo através do qual a mudança constitucional deve versar. Ou seja, uma emenda constitucional que crie uma limitação mais branda que a proposta abaixo talvez se mostre ineficiente para os fins que se pretende nesse trabalho.

Inicialmente, cumpre deixar claro que a limitação deve se pautar em torno do instituto do “módulo fiscal”. Ele é utilizado para classificar o imóvel rural, e tem seus contornos delineados no artigo 50, §2º, da lei 4504/64, o Estatuto da Terra, com redação dada pela lei 6746/79:

§ 2º O módulo fiscal de cada Município, expresso em hectares, será determinado levando-se em conta os seguintes fatores: (Redação dada pela Lei nº 6.746, de 1979)

- a) o tipo de exploração predominante no Município:
 - I - hortifrutigranjeira;
 - II - cultura permanente;
 - III - cultura temporária;
 - IV - pecuária;
 - V - florestal;
- b) a renda obtida no tipo de exploração predominante;
- c) outras explorações existentes no Município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada;
- d) o conceito de “propriedade familiar”, definido no item II do artigo 4º desta Lei.

Percebe-se que a determinação do módulo fiscal relaciona-se com o conceito de “propriedade familiar”. O artigo 4º, inciso II, da lei acima define tal propriedade como o

“imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, eventualmente trabalhando com a ajuda de terceiros”.

Ou seja, módulo fiscal é uma medida variável de região para região, por levar em consideração vários fatores para sua determinação. Ele tem a

metragem determinada pelo INCRA, e foi criado, juntamente com o “módulo rural”²², com a finalidade de evitar a existência de propriedades rurais cujo tamanho não fosse capaz de render o suficiente para o progresso econômico-social (MARQUES, 2011, p. 48). É um instrumento de efetivação da função social da propriedade, todavia com contornos inversos do proposto aqui. Enquanto está-se a defender um limite máximo para a terra, o módulo fiscal estabelece um limite mínimo.

Assim, sua utilização parece resolver um aparente problema que poderia ocorrer, no caso de uma limitação constitucional da propriedade. Como o limite será único, isso poderia causar, no caso concreto, patentes injustiças. Uma fértil propriedade próxima a uma capital do sudeste, por exemplo, não tem o mesmo valor econômico que uma “terra pobre” no sertão nordestino. Logo, a simples delimitação em uma área, fixa, poderia fazer com que o proprietário do sudeste se visse em uma situação de vantagem perante o outro. Nesse ponto, a delimitação em um determinado número de módulos fiscais parece resolver o problema. Como essa metragem é determinada, município por município, levando em consideração as peculiaridades locais, um módulo fiscal em São Paulo é igual, economicamente, a um módulo fiscal no interior do Pará, ainda que, em hectares, a metragem seja diversa.

A título de exemplificação, de acordo com dados obtidos no site do INCRA²³, o módulo fiscal na cidade de Juiz de Fora, em 2005, equivale a 24 hectares; em Belo Horizonte, 5 hectares; em Abaetetuba, interior do Pará, equivale a 70 hectares; em Caldas Novas, Goiás, equivale a 45 hectares; em Cianorte, Paraná, 20 hectares; em Castanheira, Mato Grosso, 100 hectares; em Rio Branco, capital do Acre, 70 hectares.

²² O conceito de módulo rural é distinto do de módulo fiscal. Aquele, criado em 1964, corresponde à propriedade familiar. São termos análogos. Já o conceito de módulo fiscal, criado em 1979, é mais abrangente, pois, de acordo com a redação do artigo 50, transcrito acima, a propriedade familiar é apenas um dos fatores de delimitação do módulo fiscal do município. De um certo modo, com a criação deste último, o uso do módulo rural parece ter caído em desuso. O módulo fiscal, por ser mais completo, atende mais à realidade agrária, sendo utilizado, por exemplo, como elemento constitutivo de fixação do Imposto Territorial Rural (MARQUES, 2011, p. 52). Dessa forma, a exposição utiliza a referência do módulo fiscal, e não do módulo rural.

²³ Link: http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=387. Acesso em 10 de outubro de 2011.

E, enfim, qual é o número máximo de módulos fiscais que uma propriedade rural deve ter no Brasil? O número proposto carecerá, obviamente, de fundamentação científica suficiente, haja vista não ser este o objetivo do trabalho. Antes, porém, da sugestão, cabe fazer menção, nas próximas linhas, ao que já foi proposto, no país, a respeito do tema.

Desde 1994 existe, no Brasil, o Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (FNRA). Especificamente quanto ao nosso tema, tal Fórum criou, em 2000, a “Campanha pelo Limite da Propriedade da Terra: em defesa da reforma agrária e da soberania territorial alimentar”, uma ação de conscientização da sociedade para a inclusão, na Constituição, de uma regra que limite a propriedade em 35 módulos fiscais²⁴. Essa Campanha organizou um processo de consulta, realizado entre os dias 1º e 12 de setembro de 2010, para saber a opinião da sociedade civil. Participaram mais de meio milhão de pessoas de 23 estados brasileiros, além do Distrito Federal. As perguntas eram: “Você concorda que as grandes propriedades de terra no Brasil devem ter um limite máximo de tamanho” e “Você concorda que o limite das grandes propriedades de terra no Brasil possibilita aumentar a produção de alimentos saudáveis e melhorar as condições de vida no campo e na cidade”? Nos dois casos, a resposta afirmativa obteve mais do que 94% dos votos.

De qualquer forma, o que nos interessa, quanto a essa Campanha, é analisar os argumentos apresentados quanto à limitação de 35 módulos fiscais. É importante frisar que, de acordo com o artigo 4º da lei 8629/93, a Lei da Reforma Agrária, as propriedades chamadas médias são os imóveis rurais entre 4 e 15 módulos fiscais. Logo, o número de 35 módulos fiscais atingiria, somente, grandes propriedades, que, de acordo com a extensão do módulo fiscal em cada região, poderia envolver terras de até 3500 hectares (MONCAU, 2010, p. 37).

Assim, afirma Horácio Martins de Carvalho que seriam atingidos pela limitação, aproximadamente, apenas 50 mil imóveis (2% das propriedades rurais). Por outro lado, seriam disponibilizados em torno de 200 milhões de hectares para a reforma agrária (CARVALHO, apud MONCAU, 2010, p. 37)²⁵.

²⁴ Fonte: www.limitedaterra.gov.br. Acesso em 10 de outubro de 2011.

²⁵ Números disponíveis também no site www.limitedaterra.gov.br. Acesso em 10 de outubro de 2011.

Essa sugestão, evidentemente, não extingue as grandes propriedades rurais no país, mas parece já ser capaz de gerar modificações na estrutura fundiária, ao tornar disponível terra para milhões de famílias. Ademais, é um quantum bem elevado, se comparado a outros países nos quais a limitação já é uma realidade.

É exatamente isso. Enquanto, no Brasil, vivemos uma realidade fundiária única, fruto de uma evolução da propriedade que impede que o acesso à terra seja visto como um “comércio especial”, pois envolve um bem de produção com maior carga de função social, no resto do mundo, a partir da segunda metade do século XX, limitar a extensão das propriedades se tornou comum. A título de exemplo, serão expostos alguns tamanhos máximos de propriedade, em hectares: Japão, 12 hectares; Coréia do Sul, 3 hectares; Taiwan, 11,6 hectares; Egito, 21 hectares; Peru, entre 15 e 150 hectares; Índia, entre 4,1 e 21,9 hectares (CARTER, 2010, p. 48).

Não foi encontrada bibliografia acerca de como, juridicamente, se opera tal limitação no resto do mundo. De qualquer forma, é relevante a percepção de como a mentalidade brasileira se distingue da dos outros países. Esse é o grande ponto, e até por isso foram expandidas várias páginas para demonstrar como a propriedade era vista subjetivamente, e como evoluiu historicamente. Essa junção de fatores fez com que a terra se tornasse, no Brasil, esse bem de consumo, moeda de especulação, enquanto milhões de pessoas não têm acesso a um mínimo de propriedade.

No âmbito legislativo, em 1989 foi proposto o PL 3453/1989, de autoria do Deputado José Carlos Saboia, do Maranhão, que instituiu o limite máximo da propriedade rural em 600 módulos fiscais. Todavia, essa proposta foi arquivada pela Mesa em 1991.

Em 2000 foi proposta, pela Deputada Federal Luci Choinacki, de São Paulo, a PEC 287/2000, que dispunha sobre a limitação da propriedade rural em 35 módulos fiscais. Contudo, tal proposta foi rejeitada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, sob o fundamento de que tal limitação contraria o princípio constitucional do direito de propriedade²⁶. Importante salientar a

²⁶ Link disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14662>. Acesso em 10/11/2011.

“consistente” argumentação utilizada pelo Relator da Comissão, Deputado Coriolano Sales, ao rejeitar a PEC. No ano de 2000, ele simplesmente fundamentou nesse sentido:

“Entendemos que esta intenção fere o enunciado básico, na Constituição da República, sobre o direito à propriedade (inciso XXII do artigo 5º).

A Constituição vigente declara que é garantido o direito de propriedade, e, naturalmente, não impõe limitação alguma ao quantum de, por exemplo, imóveis, alguém pode ter como seu.

Não iremos encontrar na doutrina civilista nenhum questionamento sobre a possibilidade de uma única pessoa exercer o domínio sobre uma grande quantidade de bens, ou sobre bens de elevado tamanho ou valor.

Creemos que tais limitações iriam de encontro a um conceito dos mais fundamentais na história e na consciência da raça humana”.

Em 2003, a PEC foi desarquivada. Ao passar pela mesma Comissão, o mesmo Deputado simplesmente copiou seus fundamentos utilizados no Parecer de 3 anos antes. Dessa forma, foi a proposta novamente arquivada em 31/01/2007.

Não foram encontradas, no cenário brasileiro, outras propostas de limitação. Na sociedade civil, o que há, de cunho científico, escrito em torno da limitação, a situa no patamar dos 35 módulos fiscais. Diante disso, levando em consideração que a análise do impacto, na redução da quantidade de propriedades e disponibilização de área para reforma agrária, envolve um estudo alheio à esfera do Direito, toma-se, como sugestão, para a redação de uma emenda à Constituição, o quantum de 35 módulos fiscais.

Logo, pode-se finalizar expondo, novamente, como ficaria a modificação proposta no artigo 186 da Constituição Federal, agora já com o quantum definido:

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. extensão máxima, para a propriedade privada rural, de 35 módulos fiscais, conforme critérios estabelecidos em lei;

II. aproveitamento racional e adequado;

III. utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

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

Concluindo, que fique bem esclarecido, mais uma vez: trata-se de uma sugestão. O importante, ao fim da exposição, a que se chega neste ponto, é que

tenha ficado clara a presença de pressupostos, sejam de ordem histórica, fática ou sociológica, que legitimam uma modificação constitucional no campo da limitação da propriedade privada rural.

CONCLUSÃO

No trabalho apresentado, foi feito o arcabouço teórico necessário de legitimação para uma modificação constitucional, com o fim de limitar a propriedade privada rural.

A exposição iniciou-se com a necessária digressão sobre o conceito de propriedade, com a finalidade de demonstrar que ela é um conceito histórico; por isso houve a necessidade da abordagem dos vários períodos históricos, além de como esse conceito era delimitado, de forma diferenciada, em cada um deles. Tal evolução culminou na forma como a propriedade é entendida, juridicamente e socialmente, na atualidade.

A mesma digressão fundamentou a necessidade de que, com a demonstração de que propriedade não é um termo “absoluto”, mas fruto de construções históricas, se entendesse esse conceito de forma diferenciada da atual.

Juridicamente, a abertura hermenêutica que pode possibilitar uma limitação constitucional à propriedade rural é a “função social”. Todavia, o cumprimento da função social, em relação à propriedade rural, necessita de contornos mais efetivos – limitação da propriedade rural, proposta no trabalho –, sobretudo levando em consideração que a terra deve ser entendida como um autêntico bem de produção, e não meramente um bem de consumo.

A monografia demonstrou, ainda, os contornos legislativos existentes, no ordenamento jurídico, de cumprimento da “função social”, como o conceito de produtividade, e como tais normas são insuficientes. Ao final, conclui-se propondo uma emenda à constituição que limite a propriedade privada rural em 35 módulos fiscais

Assim, por fim, é chegada a hora de explanar, concluindo, o que se espera da exposição ocorrida. O trabalho acadêmico, exaustivamente elaborado, é deixado para trás, e, nesta curta conclusão, expõem-se as impressões e objetivos de da pesquisa.

Escrever sobre a limitação da propriedade acaba sendo um pouco desgastante, pois parece que se está escrevendo para o vácuo. Não é um tema

passível de muitos adeptos. Todavia, foi surpreendente perceber, durante o período de pesquisa, que há bastantes pessoas que abordam o tema, como os autores Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Paulo Alentejano, Horário Martins de Carvalho, Germano Rezende Forster, Isabel Vaz, entre tantos.

O que queremos ressaltar é que, de nada adianta a exposição de centenas de trabalhos acadêmicos, seminários, se as idéias pregadas não alcançarem o cerne da questão, que é a efetivação legislativa.

Neste ponto, também houve surpresa, pois a pesquisa, como exposto no trabalho, demonstrou que há parlamentares na militância em torno da limitação da propriedade privada. Contudo, eles ainda são vozes bastante esparsas, e isso reflete o novo cerne da questão, que é a sociedade.

O legislativo, que é o grande protagonista, aquele capaz de colocar em prática o que é defendido na monografia, é o reflexo da sociedade em que vivemos. Não se está aqui a expor deficiências do método de escolha dos representantes do povo, nem o déficit de legitimidade que eles representam. O que deve ser percebido é que a mudança no entendimento da propriedade só interessa àqueles que não possuem um mínimo para sua subsistência, o que, em números, poderia ser quantificado em alguns poucos milhões. E isso, para os parlamentares, é pouco. O legislativo não terá uma conduta proativa de mudança do status quo enquanto esse clamor não vier de baixo; contudo, esse clamor não será feito enquanto a maioria das pessoas, detentora de um mínimo, não for capaz de compreender, desenraizando-se do contexto criado historicamente do que seja propriedade, que há poucos com terra demais, e muitos sem terra alguma.

Não se está a defender que a inércia do Legislativo só termine quando o desejo de mudança partir da maioria da população. No atual cenário do Estado Constitucional em que o país se encontra, deve ser levado em consideração que a Constituição é um agente de transformação social. Nesse sentido, sendo a lei maior uma Constituição dirigente, que enumera vários fins a serem seguidos pelo Estado brasileiro, como erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, deve ela ser, também, uma autêntica Constituição Econômica Dirigente, no sentido de que a lei maior deve compreender a implantação de uma nova política econômica, enunciando uma série de fins para tal.

Dessa forma, pode a Constituição tomar um viés de proatividade, enquanto instrumento capaz de modificar a realidade (e a mentalidade) social.

Contudo, ainda que haja essa questão da Constituição como estipuladora de fins econômicos do Estado, isso ainda depende que tais fins estejam estatuídos na ordem constitucional. Volta-se, aí, à dependência legislativa.

Por fim, mesmo que, partindo-se de um cenário positivo em que houve a constitucionalização da limitação da propriedade rural, nada será realmente eficaz se não vier acompanhado de uma política agrícola eficiente, por parte do Executivo. Fornecer a terra é apenas o primeiro passo; é preciso fornecer infraestrutura, incentivos para que o cidadão permaneça e possa trabalhar no campo, instrução para que haja o correto aproveitamento da terra, entre tantos outros pontos.

Mas, para qualquer caminhada, é necessário o primeiro passo. Que este trabalho seja o estímulo para tal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Campanha Nacional pelo Limite da Propriedade da Terra. Disponível em: <<http://www.limitedaterra.org.br/campanha.php?cod=campanha>>. Acesso em 31 de maio de 2011.

CARTER, Miguel (Org.). *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. Revista CEJ, Brasília, v.1, n.3, set./dez. 1997. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/123/166>>. Acesso em 06 de setembro de 2011.

_____. *Função social da propriedade dos bens de produção*. Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro, São Paulo, ano XXV, n. 63, jul./set. 1986. Revista dos Tribunais Ltda.

DEMASI, João Otávio Benevides. Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito. Revista USCS, Direito, ano X, n. 17, p. 211-213, jul./dez. 2009. Disponível em: <seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/download/.../767>. Acesso em 08 de novembro de 2011.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 6ª Ed, 3ª tiragem, 2010.

FORSTER, Germano de Rezende. *A privatização das terras rurais*. Barueri: Manole, 2003.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

HOBBSAWM, Eric J. *A Era das Revoluções: 1789-1848*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

IBGE, Censo Agropecuário 1920/2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=1>. Acesso em: 26 de setembro de 2011.

JÚNIA, Raquel. *Limite da propriedade de terra no Brasil não acabaria com as grandes propriedades*. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, agosto de 2010. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/index.php?Area=Entrevista&Num=16>>. Acesso em 05 de outubro de 2011.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. *Resenha Caio Prado Júnior. "Formação do Brasil Contemporâneo"*. Revista Políticas Públicas da UFMA, São Luis, v. 12, n. 1, p. 117-124, jan./jun. 2008. Disponível em: <www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/download.php?id_publicacao...>. Acesso em 10 de novembro de 2011.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do Governo Civil*. Petrópolis: Vozes, 1994.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2011.

MONCAU, Gabriela. Qual deve ser o limite do latifúndio? In: *Caros Amigos*. São Paulo: Editora Casa Amarela, 2010, p. 36-38.

MORAES FILHO, Odilon Carpes. A função social da posse e da propriedade nos direitos reais. Disponível em: <www.constitucional.mp.pr.gov.br/docs/pfa/art02.pdf>. Acesso em 07 de novembro de 2011.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. *A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária*. Revista Estudos Avançados, São Paulo, 15 (43), p. 185-205, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a15.pdf>>. Acesso em 30 de setembro de 2011.

_____ ; FARIA, Camila Salles de. *O processo de constituição da propriedade privada da terra no Brasil*. Montevideo: 2009. Disponível em <<http://egal2009.easyplanners.info/area06/>>. Acesso em 30 de setembro de 2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.

RAMOS, Vanessa. *Latifúndio impôs índices de produtividade à Constituição, mas rejeita aplicação*. Página do MST, 3 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/indices-de-produtividade-uma-invencao-que-os-latifundiarios-rejeitam>>. Acesso em 04 de outubro de 2011.

SÃO PAULO. Universidade do Estado de São Paulo. Atlas da Questão Agrária Brasileira. Presidente Prudente, 2008. Disponível em <http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/estrutura_fundiaria.htm#posses_grilos>. Acesso em 30 de setembro de 2011.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: Editora LTr, 4ª Ed, 1999.

STAUT JR., Sérgio Said. *Cuidados Metodológicos no estudo da história do direito de propriedade*. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, Curitiba, 42, p. 155-170, 2005. Disponível em: <ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/download/5175/3891>. Acesso em 10 de novembro de 2011.

VAZ, Isabel. *Direito Econômico das Propriedades*. Rio de Janeiro: Forense, 1992.