

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

Cândida Aparecida NOGUEIRA¹

Orientador: Prof. Marcelo Agamenon Góes de SOUZA²

Resumo: O presente trabalho desenvolve a visão constitucional da função social da propriedade rural e seus novos enfoques frente a realidade social.

Palavras-chaves: Função Social. Propriedade. Constituição. Interesses sociais.

Introdução

A supremacia dos interesses sociais se deu pela exacerbação do individualismo que acentuou na propriedade privada, hoje limitada por um conjunto de circunstâncias formais, sendo composto por restrições e impedimentos, que formam o conteúdo da função social da propriedade.

A Constituição Federal consagra o direito de propriedade em dois momentos distintos. A propriedade vista como garantia individual prevista no artigo 5, inciso XXII da Constituição Federal e como princípio de ordem econômica, prevista no artigo 5, inciso XXIII e no artigo 170, inciso III.

No que se refere à propriedade imobiliária também se divide em dois momentos distintos, tratando separadamente a propriedade imobiliária urbana e a propriedade imobiliária rural. A política agrária encontra-se regulada pelos artigos 184 a 187, Constituição Federal de 1988, que estabelecem, como instrumentos para a implementação e observância da função social da propriedade rural, a política agrícola e a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. O imposto territorial rural progressivo, como instrumento para a consecução da função social da propriedade rural encontra-se disciplinado no artigo 153, § 4º, do texto constitucional.

A função social da propriedade rural esta regulada no artigo 186 da Constituição Federal de 1988, onde considerou o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural como elemento necessário à observância da função social que lhe deve ser inerente. Pressupõe a sua exploração de forma compatível com as técnicas científicas e de experiências agrícolas adequadas, bem como a observância das potencialidades do solo, relevo e clima.

Importante destacar, a função social da propriedade rural como elemento de produção. A Lei 8.629/93 no seu artigo 6º, estabelece os critérios para que a propriedade rural seja considerada produtiva, conceito que se próxima da noção de aproveitamento racional e adequado. A não observância dos percentuais mínimos estipulados na citada lei

¹ Aluna do 2º ano “A” do Curso de Direito das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente.

² Professor Mestre do Curso de Direito das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente.

pode sujeitar o proprietário a uma intervenção do Poder Público, o que se dará por meio do instituto da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

Outro destaque é a função social da propriedade rural como elemento ecologia. Desta forma a Constituição Federal estabelece como requisitos da função social da propriedade a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente. A Lei 8.629/93, em seu artigo 9º, §2º, considera adequada a utilização de recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade. Considera também a preservação do meio ambiente, a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e a qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Determina que as observâncias das disposições que regulam as relações de trabalho implicam no respeito tanto das leis trabalhistas e dos contratos coletivos de trabalho, bem como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parcerias rurais. Enquanto no artigo, § 5º estatui que a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores objetiva ao atendimento das necessidades básicas dos que trabalham na terra, determinando a observância das normas de segurança do trabalho.

O professor Manoel Gonçalves FILHO (1990, p. 289), abordando a função social da propriedade rural, preceitua:

“A propriedade, todavia, consagrada pela Constituição, não é da concepção absoluta, romanística, e sim a propriedade encarada como função eminentemente social. É o que se depreende a concepção absoluta de propriedade, segundo a qual esta é direito de usar, gozar e tirar todo o proveito de uma coisa, de todo puramente egoístico, sem levar em conta o interesse alheio particularmente o da sociedade”.

Reconhecendo a função social da propriedade, a Constituição não nega o direito exclusivo o dono sobre a coisa, mas exige que o uso desta seja condicionado ao bem-estar geral.

Não ficou, portanto, o constituinte longe da concepção “*tomista*” segundo a qual o proprietário é um procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos, embora pertençam a um só.

A idéia da função social da propriedade traz noções e determinações muito mais amplas que aquelas anteriormente consagradas. O cultivo, eficiente e correto, passa a ser uma obrigação do titular do direito de propriedade, que somente o conserva integralmente, sendo o imóvel produtivo..

Propriedade

Podemos conceituá-la no artigo 1228 – Código Civil de 2002.

”É um direito de usar, gozar e dispor da coisa da maneira mais completa possível, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou a detenha.”

Direito de propriedade

É o direito de usar, gozar e dispor de sua propriedade evitando dessa forma a perda arbitrária do bem e contra a vontade do proprietário, exceto nos casos de desapropriação e de usucapião.

Nossa Constituição Federal de 1988 consagra o direito de propriedade e a função social da propriedade como garantias fundamentais, elegendo a função social como princípio da Ordem Economia e Financeira e da atividade econômica no Brasil.

Além do texto constitucional traçar os elementos atuais para a definição da função social da propriedade, finaliza com a previsão de desapropriação à função social.

O direito de propriedade é consagrado em dois momentos distintos e relevantes da Constituição Federativa do Brasil: como garantia individual e como princípio da Ordem Econômica.

O Direito Tributário define o que é propriedade urbana e o que é propriedade rural, para fins de tributação, como o Imposto Territorial Rural e o IPTU.

Função social da propriedade rural

A função social da propriedade rural deve atender aos seguintes requisitos descritos no artigo 186 da Constituição Federal de 1988:

- Aproveitamento racional e adequado;
- Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- Observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- Exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Função social da propriedade

O regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição da República. Com a previsão constitucional da função social da propriedade, ocorreu a constitucionalização e publicização do regime jurídico da propriedade.

A propriedade é disciplinada pelo Direito Constitucional, mas também pelo Direito Civil.

A função social define o conteúdo do direito de propriedade. A função social não é uma limitação do uso da propriedade, ela é elemento essencial, interno, que compõe a definição da propriedade. Só se legitima no ordenamento jurídico brasileiro a propriedade que cumpre a função social. A propriedade que descumpra a função social não pode ser objeto de proteção jurídica. Não há fundamento jurídico ao atribuir direito de propriedade ao titular da propriedade que não está a cumprir sua função social.

Nos termos do artigo 186, incisos I a IV, da Constituição da República, a função social da propriedade rural é constituída por um *elemento econômico* (aproveitamento

racional e adequado), um *elemento ambiental* (utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente) e um *elemento social* (observância das normas que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores).

Somente cumpre a função social da propriedade a que atenda simultaneamente aos elementos econômicos, ambiental e social.

A degradação ambiental da propriedade rural, seja ela provocada pela utilização inadequada dos recursos naturais ou pela não preservação do meio ambiente, implica aproveitamento irracional e inadequado da terra. Há, portanto, vinculação entre os elementos econômico e ambiental da função social, sendo impossível dissociá-los.

Não pode ser considerada produtiva, do ponto-de-vista jurídico-constitucional, a atividade rural que utilize inadequadamente os recursos naturais e degrade o meio ambiente para alcançar o grau de eficiência na exploração da terra.

A inobservância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que desfavoreça o bem-estar dos trabalhadores implicam aproveitamento irracional e inadequado da propriedade rural.

Ainda que a produtividade, do ponto-de-vista estritamente econômico, esteja presente, a propriedade rural poderá ser desapropriada para fins de reforma agrária ocorrendo o descumprido um dos demais requisitos caracterizadores da função social (elemento ambiental ou social).

O padrão produtivo da agricultura moderna – baseado na grande propriedade, na monocultura, na agroquímica e na redução de mão-de-obra –, hegemônico no Brasil, é antidemocrático e inconstitucional. A propriedade rural que produz observando esse modelo descumpra a função social e é passível de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária.

A promoção da agricultura sustentável – ecologicamente equilibrada, economicamente viável, socialmente justa e culturalmente apropriada – passa necessariamente pela reorganização da propriedade rural, o que implica a efetivação da Política de Reforma Agrária no país.

A função social da propriedade rural exige a preservação do meio ambiente. Logo, não atende à função social a propriedade que não possuir suas áreas de preservação permanente e de reserva legal devidamente florestadas.

Pela nova ordem constitucional, as áreas de preservação permanente e de reserva legal são consideradas espaços territoriais ambientalmente protegidos. Sendo assim, não existe direito adquirido à exploração agrícola das áreas de preservação permanente e de reserva legal; tampouco há falar em indenização ao proprietário obrigado a cessar a exploração econômica nessas áreas³.

Função social da propriedade rural e a atuação do Ministério Público

³ O artigo 12, § 1º, inciso II, letra "b", da Lei nº. 8629/93 (Lei da Reforma Agrária), ao pretender obrigar a indenização pela capacidade potencial da terra, é inconstitucional. Isso porque não é possível indenizar um dever jurídico, que atenda a interesses coletivos.

Cumpra ao Ministério Público, através das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, combater as práticas rurais ofensivas ao meio-ambiente, utilizando todos os instrumentos jurídicos que estão a sua disposição, em especial, o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta e ação civil pública.

Diante da omissão do governo federal na efetiva implementação da Reforma Agrária no país, mister a intervenção do Ministério Público, que, em atuação conjunta das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente e da Cidadania e da Procuradoria da República, deve recomendar ao INCRA a desapropriação das propriedades onde ocorram práticas rurais antiambientais e, se não atendida a recomendação, deve propor ação civil pública que tenha por objeto a obrigação de fazer a desapropriação e a obrigação de fazer o assentamento de trabalhadores sem terra e sem emprego nessas áreas.

O Ministério Público deverá agir como intermediador qualificado no conflito coletivo pela posse da terra, agindo junto ao órgão que pode e deve promover vistorias e desapropriações, para que cumpra com sua tarefa, posto que a Constituição não se compraz com a existência, de um lado, de terras que não atendam a função social e, de outro, parcelas da população sem direito ao exercício da cidadania. Enfim, o Ministério Público deve atuar nos conflitos agrários com o propósito de viabilizar o acesso dos trabalhadores à posse da terra, em cumprimento do art. 5º, *caput* e inciso XXII, que garante, isonomicamente, o direito de propriedade para todos.

O Ministério Público deve utilizar-se dos procedimentos administrativos e das ações judiciais, quer de natureza civil, quer de natureza penal, para, também, exercer as funções estampadas no art. 129, inc. II, da Constituição da República. O Ministério Público não pode descuidar das questões que estão imbricadas nas demandas que têm como centro o conflito pela posse da terra. Haverá de verificar, por exemplo, se a área em conflito tem correto título de domínio, se a posse é justa, se a propriedade é produtiva, se cumpre à função social, se respeita o meio ambiente. Haverá de verificar se a população em busca da terra tem atendidos os direitos constitucionais à educação, à saúde, à alimentação, à dignidade, etc.

Os Ministério Público Federal e dos Estados devem constituir grupos especiais de trabalho para, em atuação conjunta, levantar dados, trocar informações e intervir administrativa e judicialmente na efetivação da política de reforma agrária no país.

Função social da propriedade rural e os processos que envolvem litígios coletivos pela posse da terra rural

A posse que merece proteção jurídica é aquela que, nos termos do Código Civil, seja justa e de boa fé, e aquela que, em razão da Constituição da República e das leis que regulamentam a matéria, recaia sobre terras que cumpram a função social, em todos os seus elementos (econômico, ambiental e social), escapando da possibilidade de servir à Reforma Agrária.

É ilegal a utilização dos institutos da legítima defesa da posse e do desforço imediato quando se tratar de ações de preservação de terras que não cumpram com sua destinação constitucional.

O ônus de provar que a posse carente de proteção judicial recai sobre terra que cumpra com sua função social é do autor.

A indefinição dominial ou pendência relacionada à indenização por benfeitorias não desobriga o postulante da proteção possessória de comprovar os requisitos constitucionais para a obtenção da tutela pretendida.

A petição inicial da ação possessória que não identifica corretamente a parte que deve figurar no pólo passivo do processo é inepta, nos termos do art. 282, inc. II, do Código de Processo Civil. Há possibilidade de embargos de terceiros possuidores quando não regularmente chamados a compor a relação jurídica processual.

A execução forçada das medidas deferidas no âmbito dos processos que envolvem litígios coletivos pela posse da terra deve ser realizada da forma menos gravosa ou humilhante para o "devedor-ocupador", nos termos do art. 620 do Código de Processo Civil.

Os tribunais não podem furtar-se a obedecer ao princípio do juiz natural, respeitando o sistema de competência por distribuição, quando da apreciação das medidas liminares em geral. Deve ser repudiada e questionada, pois inconstitucional, a concentração de poderes para a concessão ou não dessas medidas na pessoa de um único juiz ou desembargador.

O Ministério Público, nas ações que envolvem litígios coletivos pela posse da terra rural, tem a qualidade de interveniente em razão da natureza da lide, reveladora do interesse público primário da República Federativa do Brasil de incrementar, em conformidade com a Constituição e com as leis, a Reforma Agrária.

Conclusões

Da mesma forma, a existência de um sem fim de atos que se devem condicionar pelo respeito a fins comuns, quer seja positivamente buscando produzir condições favoráveis à consecução desses objetivos, quer negativamente abstenendo-se de práticas prejudiciais ao atingimento dos objetivos comuns, compondo uma estrutura complexa e intrinsecamente interativa, implica a inarredável necessidade de coordenação. Na junção desses dois fatores, ou seja, da interferência recíproca dos comportamentos e do condicionamento da ação individual aos objetivos da coletividade, reside a gênese das noções de Estado e de Direito. Desta forma, a função social da propriedade deverá cumprir o papel firmado em prol do social, valorizando o respeito ao aspecto coletivo.

É bem verdade que primitivamente as noções de Estado e de Direito, sendo despicienda aqui a discussão acerca da precedência de um ou outro, estiveram mais associadas à imposição da força de um indivíduo ou grupo sobre os demais, impelidos pelo réprobo intuito de dominação. Isto, porém, não invalida que a existência do Estado e do Direito se constituíssem sobretudo emanações da aquiescência individual embasada nas duas conclusões acima referidas, o que se aproxima da concepção de Estado preconizada pelo jusnaturalismo contratualista de Hobbes e Locke.

A força, entendida como poder de soberania do Estado e imposição aos seus súditos, ou seja, como o próprio "*jus imperii*" não é um componente desprezível, muito pelo contrário é um fator essencial, pois da mensuração de sua intensidade se extrai a

inspiração mais ou menos totalitária de um Estado, com maior ou menor espaço para o indivíduo. Essas considerações são fundamentais à compreensão da transição de um Estado de modelo liberal – iluminista para um Estado de modelo social.

Referências Bibliográficas

CAMARGOS, Luciano Dias Bicalho. **O imposto territorial rural e a função social da propriedade.** Belo Horizonte, Del Rey, 2001.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea.** Porto Alegre: Editora Sergio A Fabris, 1998

_____. **O direito para o Brasil socioambiental.** Porto Alegre: Editora Sergio A Fabris, 2002.

PETERS, Edson Luiz. **Meio ambiente e propriedade rural.** Curitiba: Editora Juruá, 2003.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. **A desapropriação no direito agrário.** São Paulo, Editora Atlas, 4ª edição, 1992

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. **A desapropriação no direito agrário.** São Paulo, Editora Atlas, 4ª edição, 1992