

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO**

**O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO À LUZ DA FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE RURAL**

Danielle Zoega Rosim

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Flavia Trentini

Ribeirão Preto

2013

DANIELLE ZOEGA ROSIM

**O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO À LUZ DA FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE RURAL**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Faculdade de Direito de
Ribeirão Preto da Universidade de São
Paulo como requisito parcial para
obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Flavia Trentini

Ribeirão Preto

2013

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

Rosim, Danielle Zoega

246p. ;30 cm

O instituto da desapropriação à luz da função social da propriedade rural / Danielle Zoega Rosim. – Ribeirão Preto, 2013.

Trabalho de Conclusão de Curso -- Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.

Orientadora: Flávia Trentini

1. Função social. 2. Propriedade rural. 3. Desapropriação para fins de reforma agrária. 4. Propriedade produtiva. 5. Aplicação prática

ROSIM, Danielle Zoega. **O instituto da desapropriação à luz da função social da propriedade rural.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Aos meus pais, a quem amo
incondicionalmente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelos milagres de cada dia.

Agradeço ao meu pai, Mirivaldo, pela orientação, apoio e carinho; à minha mãe, Maria Teresa, a pessoa mais valente que eu conheço, pela força de viver e pelo amor infinito; aos meus irmãos e familiares, pelo ânimo que me transmitiram e pela paciência que tiveram comigo.

Agradeço também, e de forma muito especial, à minha orientadora, Flávia Trentini, que, em meio aos meus histerismos e dificuldades, soube transmitir amplos conhecimentos e realizar argutas críticas, que foram a causa de muitos aperfeiçoamentos introduzidos nesse trabalho.

Agradeço, ainda, às minhas amigas, Carolina Costa de Aguiar, Ednéia Santos Rocha e Letícia Harumi Okubo Suguitani, que de muitas formas construíram, junto comigo, esta pesquisa.

Por fim, agradeço ao promotor de justiça Marcelo Pedroso Goulart, ao superintendente regional do INCRA substituto Sinésio Luiz Paiva Sapucahy Filho, ao juiz federal Peter de Paula Pires e a todos os que participaram e contribuíram para fazer desse o primeiro grande trabalho de minha vida.

A despeito de todas essas contribuições, não me eximo da responsabilidade pelo conteúdo apresentado.

RESUMO

O presente trabalho visa compreender os contornos atuais da função social do direito de propriedade, especialmente no que tange ao imóvel rural. Destarte, analisou-se o tratamento constitucional e infraconstitucional destinado à função social da propriedade rural, o que abrange o estudo sobre os requisitos para seu cumprimento (requisitos econômico, ambiental e social), bem como a investigação sobre a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, instrumento que visa efetivar a funcionalização da terra pela punição do proprietário que não observa os preceitos legais. Por sua vez, frente às discussões originadas da interpretação dos artigos 184, 185, II e 186 da Constituição (BRASIL, 1988), buscou-se compreender os diferentes posicionamentos hermenêuticos existentes e suas conseqüências. Por meio de uma pesquisa qualitativa do tipo documental, quando foram analisados os julgados do Tribunal Regional Federal da Terceira Região, pretendeu-se constatar qual a tendência jurisprudencial desse Tribunal na questão, principalmente no que diz respeito à possibilidade ou não de desapropriação da propriedade rural economicamente produtiva, mas que não observa os demais requisitos exigidos para o cumprimento de sua função social. Finalmente, com a utilização da metodologia do Estudo de Caso, foi analisada a desapropriação da propriedade rural conhecida como “Fazenda da Barra”, com o objetivo de melhor compreender a aplicação prática dos dispositivos estudados. Constatado o predomínio do âmbito econômico da função social do imóvel rural nos julgados examinados e na desapropriação estudada, defendeu-se a transformação desta realidade, propugnando a interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais.

Palavras-chave: Função social. Propriedade rural. Desapropriação para fins de reforma agrária. Propriedade produtiva. Aplicação prática.

ABSTRACT

This study aims to understand the current contours of the social function of property rights, especially regarding the rural property. In that sense, the legal treatment towards social function of rural property was analyzed, which included the study of the requirements for compliance (economic, environmental and social requirements), as well as research on the expropriation due to social interest for land reform purposes, an important instrument in the service of the social function of rural property, which punishes the owner who does not observe the legal stipulations. In addition, the different interpretive positions on the application of Articles 184, 185, II and 186 of the Constitution (BRAZIL, 1988) was analyzed, and its consequences. Through a qualitative study, the interpretative tendency of the Regional Federal Court of the Third Region was analyzed, especially regarding the possibility of expropriating the economically productive property. Finally, using the case study methodology, the expropriation of “Fazenda da Barra” was analyzed, in order to better understand the practical application of the articles which were studied. Once verified the predominance of the economic social function of property in the analyzed jurisprudence, as well as the case study, the transformation of this reality is defended, with the systematic interpretation of constitutional provisions.

Keywords: Social function. Rural property. Expropriation by social interest for land reform purposes. Productive property. Practical application.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	19
1.1 Noções gerais.....	19
1.1.1 Aspectos históricos da evolução da propriedade	20
1.1.2 A construção de um novo conceito: a função social da propriedade.....	24
1.2 Função social no ordenamento jurídico brasileiro	32
1.3 A função social da propriedade rural.....	39
1.3.1 O imóvel rural.....	39
1.3.2 Os requisitos para o cumprimento da função social da “propriedade rural”..	43
1.3.2.1 A questão econômica	44
1.3.2.2 A questão ambiental.....	48
1.3.2.3 A questão social	51
2 DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	57
2.1 Desapropriação: noções gerais	57
2.1.1 Aspectos históricos do instituto	63
2.2 A Desapropriação no ordenamento jurídico brasileiro	65
2.2.1 Formas de desapropriação previstas na Constituição de 1988	69
2.3 A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.....	72
2.3.1 Disposições iniciais	72
2.3.2 Sujeitos.....	73
2.3.3 Objetos	76
2.3.4 Normas procedimentais da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária	83
3 A CONCRETIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL	99
3.1 Considerações iniciais	99
3.2 Apresentação do problema	100
3.3 A hermenêutica constitucional	101
3.3.1 A interpretação gramatical.....	105
3.3.2 A interpretação sistemática	107

3.4 A tendência interpretativa do Tribunal Regional Federal da Terceira Região	115
3.4.1 <i>Método e caracterização da amostra</i>	116
3.4.1.1 Método	116
3.4.1.2 Características da amostra	118
3.4.2 <i>Pré-análise dos documentos</i>	119
3.4.3 <i>Exploração do material</i>	123
3.4.4 <i>A concretização da função social da propriedade rural nas decisões</i>	134
3.4.4.1 Categorização das decisões	134
3.4.4.2 Análise das decisões	138
3.4.5 <i>Considerações finais</i>	150
4 ESTUDO DE CASO: FAZENDA DA BARRA	161
4.1 Considerações iniciais	161
4.2 Metodologia	161
4.2.1 <i>Estratégia da pesquisa</i>	162
4.2.1.1 Seleção do caso	164
4.2.1.2 Coleta de dados	165
4.2.2 <i>Protocolo de estudo de caso</i>	166
4.2.2.1 Visão geral do projeto de estudo de caso	167
4.2.2.2 Procedimentos de campo	167
4.2.2.3 Questões do estudo	168
4.2.2.4 Guia para o relatório do estudo de caso	168
4.3 Contextualização	168
4.3.1 <i>Da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo</i>	169
4.3.2 <i>Do processo de desapropriação</i>	174
4.3.2.1 O laudo de vistoria e avaliação	175
4.3.2.2 A viabilidade do assentamento	176
4.3.2.3 A petição inicial	176
4.3.2.4 A imissão do INCRA na posse da Fazenda da Barra	177
4.3.2.5 Os argumentos apresentados pela Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira	180
4.3.2.6 A resposta do INCRA	183
4.3.2.7 A contribuição da Sociedade Civil de Ribeirão Preto	184
4.3.2.8 A participação do Ministério Público e o valor da indenização	185
4.3.2.9 A decisão de primeiro grau	186
4.4 Apresentação das entrevistas realizadas	187
4.4.1 <i>Entrevista com o promotor de justiça Marcelo Pedroso Goulart</i>	188
4.4.2 <i>Entrevista com o representante do INCRA</i>	192
4.4.3 <i>Entrevista com o juiz federal Peter de Paula Pires</i>	196

4.5 Análise das hipóteses de trabalho	198
4.6 Considerações Finais	204
CONCLUSÕES.....	209
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	215
ANEXO A – ENTREVISTA COM O PROMOTOR DE JUSTIÇA MARCELO PEDROSO GOULART.....	231
ANEXO B – ENTREVISTA COM O SUPERINTENDENTE REGIONAL DO INCRA SUBSTITUTO SINÉSIO LUIZ PAIVA SAPUCAHY FILHO.....	237
ANEXO C – ENTREVISTA COM O JUIZ FEDERAL PETER DE PAULA PIRES	243

INTRODUÇÃO

Este trabalho é fruto da ampliação da pesquisa realizada a título de iniciação científica, fomentada pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) da Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade de São Paulo.

Todo o estudo realizado tem por objetivo principal expandir os conhecimentos acerca da concretização prática dos preceitos constitucionais relativos à função social da propriedade rural.

Com os olhos voltados a esse objetivo maior, a pesquisa foi desenvolvida em quatro partes. Inicialmente realizou-se uma exposição teórica sobre as transformações no direito de propriedade e o desenvolvimento da noção de função social da propriedade no pensamento humano, bem como sua entrada e percurso no interior do ordenamento jurídico brasileiro. Em um segundo momento foram apresentados os contornos legais da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, instrumento fornecido à Administração Pública para sancionar o proprietário que utiliza sua propriedade em desacordo com sua função social, ou seja, que explora seu imóvel de forma contrária ao interesse geral. A terceira parte da pesquisa, por sua vez, foi destinada tanto à análise da aparente contradição existente entre os artigos constitucionais referentes à função social da propriedade rural (artigos 184, 185 e 186, da Constituição), quanto à apreciação das decisões do Tribunal Regional Federal da Terceira Região sobre a matéria, em busca da tendência interpretativa do Tribunal. Finalmente, em adição à pesquisa empreendida a título de iniciação científica, realizou-se um estudo de caso, assim, a quarta parte do trabalho foi dedicada ao exame das posições interpretativas adotadas pelos diferentes atores sociais atuantes na desapropriação da Fazenda da Barra, propriedade que descumpria sua função social, atentando de diversas formas contra o equilíbrio ambiental.

Nota-se que o tema a ser estudado transborda interesse social. O passar do tempo e o evoluir da sociedade foram responsáveis por inúmeras mudanças no direito de propriedade, caminhando no sentido de sua socialização. Foi-se, portanto, o tempo em que a propriedade era considerada um atributo individual destinado única e exclusivamente à satisfação de interesses privados. Deste modo, observa-se o interesse social presente no cumprimento integral da função social pela propriedade rural, motivo pelo qual a concretização da funcionalização da terra foi escolhida como objeto da

presente pesquisa. Uma propriedade que descumpre os deveres para com a sociedade passa a ser um ônus para a mesma. Impõe-se, assim, o estudo sobre as causas de descumprimento da função social pela propriedade rural e como isso pode e está sendo combatido.

Discute-se, portanto, não só o significado da função social, mas também sua eficácia ou mesmo sua rejeição pelos defensores da propriedade absoluta. Ivan Ramon Chemeris (2003, p. 19) expõe de forma clara o problema que as folhas seguintes pretendem responder:

[...] sabe-se que a regra jurídica pode ser: existente, válida e eficaz normativamente, porém na prática pode ou não ter efetividade. Isto é, pode ou não ser observada pela coletividade de indivíduos (efetividade horizontal) e pelos órgãos encarregados de observá-la e de sua aplicação (efetividade vertical). Questiona-se se a função social da propriedade tem efetividade, se é ou não observada pela coletividade, especialmente pelo Poder Judiciário.

Busca-se, deste modo, penetrar nos detalhamentos do problema (principalmente nas questões relativas à propriedade e sua função social, e à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária) para recolher subsídios à compreensão da discussão advinda da interpretação conjunta dos artigos 184, 185, II e 186 da Constituição (BRASIL, 1988), bem como de suas consequências práticas. Por conseguinte, a leitura das próximas páginas desta pesquisa propiciará ao leitor um mergulho na temática da função social do imóvel rural, tanto em sua perspectiva teórica quanto prática.

1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

1.1 Noções gerais

A propriedade, o mais completo dos direitos subjetivos, a matriz dos direitos reais, o núcleo do direito das coisas (GONÇALVES, 2011) e a “pedra fundamental de todo o direito privado” (MONTEIRO, 2007, p. 83), ganha acentuada importância por ser fundamental ao equilíbrio das relações sociais (ARAÚJO, 2000) e por ser imprescindível à subsistência e crescimento das pessoas (PENTEADO, 2012).

Esse importante direito sofreu inúmeras transformações no curso da história dos vários povos, desde a antiguidade até os dias de hoje (VENOSA, 2008). Nos dizeres de Carlos Roberto Gonçalves (2011), a propriedade recebe direta e profunda influência dos sistemas jurídicos em que é concebida, não existindo, na história do direito, um conceito único para este instituto. Ainda, segundo Leandro Paulsen (1998, p.131), “O direito de propriedade é decorrência da cultura, do sistema político e do ordenamento jurídico de cada país”.

Por tudo isto, mostra-se árdua a tarefa de conceituação da propriedade. Nesse sentido, Carlos Roberto Gonçalves (2011) afirma que o conceito de propriedade, embora não seja aberto, há que ser, necessariamente, dinâmico. Este também é o posicionamento de Caio Mário da Silva Pereira (2008, p. 81), para quem:

Não existe um conceito inflexível do direito de propriedade. Muito erra o profissional que põe os olhos no direito positivo e supõe que os lineamentos legais do instituto constituem a cristalização dos princípios em termos permanentes, ou que o estágio atual da propriedade é a derradeira, definitiva fase de seu desenvolvimento. Ao revés, envolve sempre, modifica-se ao sabor das injunções econômicas, políticas, sociais e religiosas. Nem se pode falar, a rigor, que a estrutura jurídica da propriedade, tal como se reflete em nosso Código, é a determinação de sua realidade sociológica, pois que aos nossos olhos e sem que alguém possa impedi-lo, ela está passando por transformações tão substanciais quanto aquelas que caracterizam a criação da propriedade individual, ou que inspiraram a sua concepção feudal.

Não obstante, existem diversas conceituações que buscam abranger todo o conteúdo do direito de propriedade, como, por exemplo, a encabeçada por Orlando Gomes (2008, p.109), que assim preleciona a respeito deste direito:

Sua conceituação pode ser feita à luz de três critérios: *o sintético, o analítico e o descritivo*. Sinteticamente, é de se defini-lo, como Windscheid, como a submissão de uma coisa, em todas as suas relações, a uma pessoa. Analiticamente, o direito de usar, fruir e dispor de um bem, e de reavê-lo de quem injustamente o possuiu. Descritivamente, o direito complexo, absoluto,

perpétuo e exclusivo, pelo qual uma coisa fica submetida à vontade de uma pessoa, com as limitações da lei.

Por sua vez, Caio Mário da Silva Pereira (2008, p.90) defende que a propriedade mais se sente do que se define, tendo em vista que seus vários aspectos dificilmente se deixam prender em fórmula sucinta. Assim, o autor aprova a posição adotada pelo artigo 1.228 do Código Civil de 2002 que, “sem pruridos de perfeição estilística, define o domínio e ao mesmo tempo o analisa em seus elementos” (PEREIRA, 2008): “art. 1.228 – O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (BRASIL, 2002a).

Há, ainda, quem destrinche todos os possíveis sentidos da palavra propriedade, distinguindo-a da palavra domínio, este entendido como “estado ou situação de quem tem senhorio” (PENTEADO, 2012). É o que propõe Luciano de Camargo Penteado (2012), em seu livro *Direito das Coisas*. Segundo o autor, no Direito existem seis acepções possíveis para a palavra propriedade, quais sejam: “a propriedade como titularidade de direito”; “a propriedade como qualquer direito patrimonial”; “a propriedade como qualquer direito real”; “a propriedade como direito real pleno”; “a propriedade como direito de autoria”; e, por fim, “a propriedade como coisa”. Luciano de Camargo Penteado (2012) também diferencia as expressões direito à propriedade e direito de propriedade, a primeira expressão referir-se-ia ao acesso a bens, já a segunda faria alusão à proteção à titularidade.

Nota-se, diante do exposto, que a propriedade, embora ocupe posição central em muitos estudos, permanece como uma das instituições mais controvertidas, não havendo unanimidade quanto a sua conceituação e sendo várias as teorias – teoria da ocupação, da lei, da especificação e da natureza humana – que buscam explicar seu fundamento jurídico (GONÇALVES, 2011).

Feitas estas considerações iniciais, torna-se necessária uma análise a respeito da evolução do direito de propriedade, pois, como ensina Orlando Gomes (2008, p.115), “o estudo jurídico da propriedade pressupõe o conhecimento de sua evolução histórica”.

1.1.1 Aspectos históricos da evolução da propriedade

A origem da propriedade é um dos pontos obscuros da história do direito, mas são grandes as suposições no sentido de que ela começou por ser coletiva e, com a passagem do tempo, transformou-se em propriedade individual (MONTEIRO, 2007).

Telga de Araujo (2000) salienta que a formação dos agrupamentos humanos primitivos deu-se, inicialmente, com a apropriação de bens, posteriormente evoluiu para um estado mais aperfeiçoado de organização social, com a formação de clãs e tribos, momento em que o estabelecimento da propriedade da terra era ditado pelas necessidades vitais do homem primitivo.

Segundo a autora, em um período mais avançado dos tempos pré-históricos, um duplo aspecto passou a revestir a propriedade: 1) a relação entre pessoa e coisa consistente na propriedade de instrumentos de trabalho e armas; e 2) a relação entre grupos e bens, consistente na propriedade da terra, das colheitas e dos rebanhos pelo grupo familiar constituído, verificando uma primeira forma de uso comunitário da propriedade (ARAÚJO, 2000).

Por sua vez, Edison Pereira Nobre Júnior (2005) afirma que já no Código de Hamurabi, um dos mais antigos diplomas legais de que se tem notícia, vislumbrava-se a preocupação com a apropriação individual de bens.

Apesar deste passado, Maria Helena Diniz (2007) assevera que é somente no direito romano que se encontrará a raiz histórica da propriedade. Conforme afirma Marcelo Dias Varella (1998), em Roma, como na Grécia, a agricultura foi o principal modo de produção e sustentava a economia das grandes cidades, o que impulsionou a regulamentação da propriedade. O autor ainda esclarece que nestes povos o direito de propriedade estava estreitamente relacionado com a religião e com a família.

Em Roma a noção de propriedade que prevaleceu foi a individualista, mas não foram os romanos que elaboraram um conceito de direito real e também não foram eles que criaram um nome para representar estes direitos. Foi apenas com Pothier, a partir do século XVIII, que esta noção formou-se (GOMES, 2008). Neste sentido preleciona José Carlos Moreira Alves (2007, p.270):

Os jurisconsultos romanos não conheceram estes dois conceitos – direito real e direito pessoal. A própria denominação *ius in re* com a qual se designam os direitos reais não se encontra, com esse sentido, nas fontes.

A distinção que hoje fazemos com base nos conceitos de direito real e de direito pessoal os romanos a faziam no plano processual, com a dicotomia *actio in rem* – *actio in personam* (ação real – ação pessoal).[...]

Partindo da distinção entre essas duas *actiones*, os autores do direito intermédio formularam os conceitos de direito real e de direito pessoal.

Também não foram os romanos que definiram o direito de propriedade, foi somente na Idade Média que os juristas procuraram extrair esse conceito de textos que não se referiam a esse direito (ALVES, 2007).

A despeito disso, a propriedade privada em Roma, diferentemente do que ocorria em outros povos antigos, era um dos institutos mais sólidos (VARELLA, 1998), embora tenha passado por várias transformações. A partir de uma análise histórica nota-se que o Direito Romano sofreu mudanças que repercutiram no conteúdo do direito de propriedade, o qual ora se alargava ora se reduzia, em razão do regime político e das exigências econômico-sociais (HIRONAKA; CHINELATO, 2003).

Destarte, primitivamente, durante o período pré-clássico, os romanos só conheceram a propriedade quirítária (*ex iure quiritium*), que era atribuída exclusivamente aos cidadãos romanos, ou a um latino ou peregrino que tivesse o *ius commercii*. Já no direito clássico surgiram três outras situações análogas: a propriedade bonitária ou pretoriana, a propriedade provincial e a propriedade peregrina (ALVES, 2003). No período pós-clássico, por sua vez, as diferentes espécies de propriedade vão desaparecendo e, com Justiniano, a diversidade de propriedades é abolida, uma vez que as causas da distinção já haviam desaparecido nesta época (MARKY, 1995). Assim, no tempo de Justiniano, só se encontrava uma única propriedade, que era transferida pela simples *traditio*, estava sempre sujeita aos impostos e sobre ela pesavam uma série de limitações impostas por necessidade da administração pública (ALVES, 2003).

Deste modo, no direito romano a propriedade apresentou-se como um direito absoluto, exclusivo e perpétuo, que atribuía a seu titular o poder de usar (*usus* – o poder de utilizar-se da coisa, retirando-lhe todas as vantagens, exceto os frutos), gozar (*fructus* – o poder de receber a coisa e seus produtos) e abusar (*abusus* – o poder de consumir ou alienar) da coisa (ARAÚJO, 2000). Mas, segundo Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka e Silmara Juy de Abreu Chinelato (2003), já em Roma pode-se evidenciar um prenúncio da noção de funcionalidade social da propriedade, isso porque era estabelecida penalidade para o proprietário que não cultivasse o seu terreno. Esse proprietário omissor corria o risco de perder o imóvel em favor de quem o cultivasse por mais de dois anos. Essa e outras normas evidenciam a rejeição romana ao uso antissocial da propriedade.

Na Idade Média alterou-se profundamente a feição do direito de propriedade. Neste período houve a quebra da unidade e a propriedade passou a ser considerada de modo desmembrado: havia concorrência de proprietários. A divisão era revelada através do binômio *domínio eminente* e *domínio útil*. O titular do primeiro, o senhor e suserano, era quem concedia o direito de utilização econômica do bem e recebia, em troca,

serviços ou rendas. Por sua vez, o domínio útil, endereçado ao vassalo, dava a este uma propriedade paralela. (GOMES, 2008). Neste período, “a posse da terra, privativa da nobreza e do clero, passou a ser representativa de poder político, tendo a sua transmissibilidade por herança sido guiada pela bússola da primogenitura” (NOBRE JÚNIOR, 2005, p. 21-22).

Foi longa a luta contra este estado de coisas (MONTEIRO, 2007), mas a situação de privilégios da realeza e do clero não durou para sempre. A formação de uma classe burguesa, em decorrência do desenvolvimento da indústria e do comércio, abalou o prestígio da atividade agrícola e, por consequência, a sólida posição dos senhores feudais (ARAÚJO, 2000). Assim, após prolongar-se por mais de dez séculos, o regime feudal acabou sufocado pela Revolução Francesa (século XVIII), que teve por meta extinguir o servilismo e trazer a libertação das instituições, o que impactou o direito de propriedade (HIRONAKA; CHINELATO, 2003). Segundo Marcelo Dias Varella (1998, p. 197),

Foi com a Revolução Francesa e posteriormente com o *Code Napoléon* que se afirmou ser a propriedade um direito natural, aliás, também sagrado e inviolável. A aliança da propriedade com Deus foi inserida no direito objetivo com o intuito de lhe garantir um direito absoluto de uso e gozo, inatingível por qualquer pessoa, até mesmo pelo Estado. Neste ponto, o interesse particular superava o interesse público, com uma completa inversão de valores.

Deste modo, a Revolução Francesa acabou por aniquilar todas as concepções filosófico-cristãs acerca da função social da propriedade. Isto porque, com a Revolução, a propriedade passou a ser configurada de modo absoluto, irrestrito e incondicionado. O artigo 544 do Código Civil francês de 1804 evidencia a função individual e o aspecto estático do direito de propriedade. Nesse sentido, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 17, considerou a propriedade como um direito inviolável e sagrado, do qual ninguém poderia ser privado, salvo quando houvesse necessidade pública verificada legalmente, hipóteses em que era devida uma justa e prévia indenização (COMPARATO, 2010).

Neste momento histórico acreditava-se, como pressuposto ideológico do liberalismo clássico, que a própria força da ação do mercado faria com que cada indivíduo realizasse o interesse da comunidade, ainda que sem saber e sem querer. Neste cenário, as constituições garantiam o direito de propriedade e o Direito Civil a definia e regulamentava (BORGES, 2005). Mas, como evidencia Luciano de Camargo

Penteado (2012, p. 207), com o passar do tempo foram notadas as deformações desta visão:

Este [liberalismo] apregoava que o exercício da titulação proprietária orientado pelo norte do interesse individual implicaria bem-estar social. Garantia, em sua formulação originária, que a mão invisível conduziria os agentes econômicos a um porto seguro. Os movimentos sociais, quer de inspiração cristã, quer de inspiração materialista, entretanto, apontaram para as deformações de um sistema econômico liberal, base de um direito privado protetor da propriedade de modo incondicional, como se via no CC fra 544.

Destarte, o grande monumento legislativo deste período, o Código francês de 1804, que serviu de inspiração para inúmeras outras legislações civilistas do século XIX e influenciou inclusive o Código Civil brasileiro de 1916, não teve o poder de ser eterno e imutável, diversamente do que supunha o próprio Napoleão. Os fatos mudam e geram descompasso ente a norma e a dinâmica da vida, isto acarreta a necessidade de readaptações. Portanto, não se eternizou o Código francês de 1804, nem os valores individualistas que emergiram da Revolução. Assim, transformaram-se os homens e os fatos, caminhando no sentido da sociabilização (HIRONAKA; CHINELATO, 2003).

Com a exploração operária crescente no início da Revolução Industrial, a crítica marxista e a doutrina social da Igreja, a crença no liberalismo econômico foi abalada. Mas somente com o fim da I Guerra Mundial, com o surgimento do comunismo, do fascismo e do nazismo e, mais tarde, com a grande crise econômica de 1929, encerra-se, historicamente, a época liberal clássica. Compreendia-se então que a sociedade está em perpétuo processo de transformação, não existindo nenhuma ordem natural imutável e que o Estado poderia e deveria propor-se a comandar as transformações sociais visando a organizar uma sociedade mais justa (BORGES, 2005, p. 274).

Assim, a rejeição à velha concepção de propriedade individual é efetivada por meio de todo um processo de transformação, determinado por diversos fatores:

O despertar de certos valores, as novas realidades sociais e a necessidade de proteção do meio ambiente, principalmente, deram origem a princípios e impuseram o surgimento de normas que, contrastando e regulando o exercício do direito de propriedade, acabaram por lhe dar novos contornos, influenciando seu próprio conteúdo. (PAULSEN, 1998, p. 133)

Deste modo, a marcha evolutiva levou a um novo conceito, em que a propriedade aparece erigida em função social (ARAÚJO, 2000). Portanto, faz-se necessária a análise da formação deste conceito que, diferentemente do que possa parecer, é resultado da retomada de ideias há muito tempo conhecidas.

1.1.2 A construção de um novo conceito: a função social da propriedade

Conforme evidencia Olavo Acyr de Lima Rocha (1992), a doutrina ou princípio da função social da propriedade não surgiu de ideias totalmente novas, pelo contrário, foi fruto do reaparecimento de velhas idéias já encontradas na Bíblia, no direito romano e nos grandes filósofos do passado, idéias estas que foram reforçadas por contribuições atualizadas do pensamento humano.

Salienta-se que a Igreja teve uma grande participação no trabalho de construção da noção de função social da propriedade. Assim, a função social teve seus primeiros contornos esboçados em tradicionais concepções filosófico-teológicas, como o Cristianismo e o Jusnaturalismo (ANDRIOTTI; GAMA, 2008).

São Tomás de Aquino registrou o ponto alto da doutrina social da Igreja Católica. Em sua principal obra, a *Suma Teológica*, São Tomás aceitava a existência da propriedade, entretanto, não a admitia como um direito que pudesse se opor ao bem comum ou à necessidade alheia (OLIVEIRA; GAMA, 2008). Segundo ele, pelo direito natural as coisas seriam comuns, mas era legítimo ter a propriedade do necessário para a própria subsistência e para a manutenção da família. O que São Tomás repelia era o acúmulo de bens muito maiores do que a capacidade de sua gestão, isso porque aquele que detém frutos além dos necessários à subsistência priva seus semelhantes de um direito natural que lhes pertence (ROCHA, 1992). Desta visão tomista de bem comum derivaram importantes concepções filosóficas, entre elas, e de grande importância, é a *Rerum Novarum* (1891), do Papa Leão XIII, que reconheceu a função social da propriedade, ou seja, sua função de utilidade comum a todos, mas manteve a salvo a iniciativa privada e, desta forma, buscou garantir a liberdade e a dignidade humanas (HIRONAKA; CHINELATO, 2003). Há, ainda, outras encíclicas que merecem destaque, constituindo o arcabouço histórico da evolução do direito de propriedade, pelo prisma da doutrina social da Igreja: a *Quadragesimo Anno*, do Papa Pio XI, que reconhecia a necessidade de se harmonizar a intervenção para fazer valer a função social; *La Solemnita e Oggi*, do Papa Pio XII, que reconhecia a propriedade privada como essencial para a obtenção da justiça social, e previa a expropriação como medida de sanção àqueles que não dessem à propriedade um uso harmonioso com o interesse comum; *Mater et Magistra*, do Papa João XXIII, que reconhecia uma função social intrínseca à propriedade privada e afirmava que quem desfrutasse do direito de propriedade deveria exercitá-lo em benefício próprio e para a utilidade de todos; e, por fim, a encíclica *Populorum Progressio*, do Papa Paulo VI, que se colocou contrário à

conservação de excessos em detrimento dos que nada possuíam (ANDRIOTTI; GAMA, 2008).

Percebe-se que a influência da Igreja na concepção evolutiva da propriedade é marcante, principalmente no sentido da busca por estabelecer limitações ao absolutismo e ao individualismo (HIRONAKA; CHINELATO, 2003). Para a Igreja, a propriedade não é uma função social a serviço do Estado, pelo contrário, para ela a propriedade se assenta sobre um direito pessoal que o próprio Estado deve respeitar e proteger. Mas, a Igreja defende que a propriedade tem uma função social subordinada ao bem comum: a propriedade seria um direito que comportaria obrigações sociais (ARAÚJO, 2000).

Paralelamente à contribuição do pensamento religioso, o caráter absoluto da propriedade foi novamente questionado em 1848, por Marx e Engels. Estes pensadores mostraram o quanto a propriedade pode ser nociva ao desenvolvimento social e ao bem-estar do homem quando usada de modo antiprodutivo, ou quando explorada de modo a beneficiar poucos em detrimento da maioria (VARELLA, 1998).

Outro importante defensor do reconhecimento de uma função social associada à concepção de propriedade foi o autor francês Leon Duguit, que publicou famosa obra sobre o assunto intitulada *Transformações Gerais do Direito Privado desde o Código de Napoleão* (1912), na qual afirma que a propriedade não é um direito subjetivo do proprietário, mas sim a função social do detentor da riqueza. Pela influência que esta obra exerceu nos autores latinos, “Leon Duguit pode ser considerado o pai da idéia de que os direitos só se justificam pela missão social para a qual devem contribuir e, portanto, que o proprietário se deve comportar e ser considerado, quanto à gestão de seus bens, como um funcionário” (GOMES, 2008, p.126).

Em pequeno trecho de sua obra, o francês explica a função social da propriedade:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a *função social* do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder (DUGUIT, *Apud* Orlando Gomes, 2008, p.126).

Assim, Duguit baseou sua concepção de propriedade como um *dever*. Segundo ele, ninguém possuía mais direitos senão aqueles de cumprir com seus deveres.

Portanto, para o autor francês a propriedade não teria uma função social, porque seria a própria função social (ANDRIOTTI, GAMA, 2008).

Mas, essa concepção elaborada pelo civilista francês não é imune a críticas. Uma das falhas dessa teoria é o fato de que a propriedade-função exige a presença de um dever jurídico de realizar uma atividade dirigida a atuar exclusiva e diretamente no interesse público, o que somente se ajustaria em um sistema socialista (ARAÚJO, 2000). Ainda, conforme expõe Luciano de Camargo Penteado (2012), a teoria de Leon Duguit é um funcionalismo exagerado que acaba por negar a propriedade privada, pois vê nela uma autêntica função, apenas voltada para os interesses coletivos, sem uma estrutura individual.

Destarte, hoje é inegável que a propriedade não se descaracteriza como direito subjetivo, apenas passa a ter uma função social destinada a evitar o seu uso antinatural, que contraria sua essência e viola o interesse da sociedade, da qual o próprio proprietário participa como cidadão (ARAÚJO, 2000).

Assim, por seus excessos, a teoria de Duguit não foi aceita em sua integralidade, embora ofereça importantes vertentes acerca do raciocínio filosófico sobre a função social (HIRONAKA; CHINELATO, 2003). Portanto, hoje a função social não pode ser mais confundida com o direito de propriedade (ANDRIOTTI, GAMA, 2008).

Com o passar do tempo, a noção de função social da propriedade foi deixando de figurar apenas no mundo das idéias para ser aplicada na prática. Com a superveniência das duas grandes Guerras Mundiais, o sistema teórico da propriedade burguesa é severamente modificado. A partir da segunda metade do século XIX, as crescentes demandas sociais, somadas ao afloramento das contradições do Estado liberal, bem como à crescente complexidade das relações econômicas, fizeram emergir a necessidade de intervenção do Estado na economia de mercado. Surge, assim, a idéia de Estado social (CHEMERIS, 2003).

Sobre esta nova configuração do Estado, Hely Lopes Meirelles (2008, p.606) preleciona:

Modernamente, o *Estado de Direito* aprimorou-se no *Estado de Bem-Estar (Welfare State)* em busca de melhoria das condições sociais da comunidade. Não é o *Estado Liberal*, que se omite ante a conduta individual, nem o *Estado Socialista*, que suprime a iniciativa particular. É o Estado orientador e incentivador da conduta individual no sentido do bem-estar social. Para atingir esse objetivo o *Estado de Bem-Estar* intervém na propriedade e no domínio econômico quando utilizados contra o bem comum da coletividade.

Assim, restou comprovada a insuficiência das leis do mercado para, sozinhas, afastarem os abusos cometidos na atividade econômica. Destarte, iniciou-se uma onda de demandas por uma postura mais ativa dos Estados, que passaram a exercer ingerência direta na ordem econômica, com participação ativa nas funções da vida social. Neste contexto, na busca por equilibrar os interesses meramente individuais e as necessidades coletivas e sociais, despontou a denominada *funcionalização dos institutos jurídicos*, decorrência da própria natureza da vida em sociedade, que torna indispensável a colaboração recíproca entre os seres humanos (ANDRIOTTI; GAMA, 2008).

Portanto, a dimensão individual e comunitária da pessoa humana obrigou à relativização do individualismo marcante nas codificações oitocentistas. Os institutos jurídicos deveriam ser adaptados às exigências do bem comum e seria legítima a interferência estatal para este fim. De tal modo, ganhou destaque a doutrina da função social, matriz filosófica apta a restringir o individualismo frente aos ditames do interesse coletivo (ANDRIOTTI; GAMA, 2008).

Neste contexto, a Constituição alemã de Weimar (1919) representou um marco ao moldar a vida econômica da nação. Normatizou, em seu artigo 153 que a “[...] A propriedade obriga. Seu uso deve, ademais, servir ao bem comum [...]” (COMPARATO, 2010, p. 210). Assim, a Constituição alemã forçou a intervenção dos poderes públicos onde a livre concorrência falhou e a solidariedade social foi ameaçada. Isto fez com que o Estado assumisse a função dirigente através da administração pública da economia (ANDRIOTTI; GAMA, 2008). Essa concepção de Weimar espalhou-se por outras Constituições estrangeiras que adotaram esse importante princípio (HIRONAKA; CHINELATO, 2003).

Entretanto, mesmo antes da Carta Magna Alemã, a Constituição Mexicana de 1917 já estabelecia a possibilidade de intervenção do Estado para regular o aproveitamento dos recursos naturais suscetíveis de exploração, bem como promover uma equitativa distribuição da riqueza. É o que se extrai do artigo 27 do precitado diploma:

[...] A Nação terá, a todo tempo, o direito de impor à propriedade privada as determinações ditadas pelo interesse público, assim como o de regular o aproveitamento de todos os recursos naturais suscetíveis de apropriação, com o fim de realizar uma distribuição equitativa da riqueza pública e para cuidar de sua conservação. [...] (COMPARATO, 2010, p.195).

Por fim, atualmente, segundo Maria Helena Diniz (2007), a configuração da propriedade depende do regime político adotado pelo país. Washington de Barros Monteiro complementa (2007, p. 82):

Presentemente, duas ideologias se defrontam. O individualismo econômico, que inspira o direito privado das nações ocidentais, preconiza a conservação do direito de propriedade e só admite qualquer reforma social desde que respeitado esse direito. O marxismo, ao inverso, base e fundamento da organização comunista, prega sua supressão, ainda que pela violência. Os próximos anos da humanidade dirão a última palavra e decidirão do destino dessa instituição milenar.

Por sua vez, para Marcelo Dias Varela (1998, p.210), hoje a corrente filosófica dominante foge tanto das idéias socialistas pensadas por Marx e Engels, quanto dos ideais extremamente liberalizantes, defendidos por Lock e mesmo das correntes neo-liberais. O autor afirma que prevalece um ideal social-democrata ou liberal-social, onde as concepções mais benéficas ao desenvolvimento social devem ser favorecidas pelo ordenamento jurídico, sem que sejam cerceados os direitos fundamentais do cidadão. Assim, o direito de propriedade limitado pela necessidade de cumprimento de sua função social não consiste numa fuga do capitalismo moderno, do neoliberalismo, pelo contrário, é um meio de continuar sustentando estas teorias. Também é este o posicionamento de Luciano de Camargo Penteado (2012, p. 209), para quem:

[...] acabou havendo ao longo do século XX certa polarização entre aspectos liberais e socialistas até aflorar, lentamente, uma doutrina que fosse conciliatória da titulação proprietária individual, isto é de um sistema de propriedade privada, mas que por outro lado, fosse assegurada a sua função social.

Esta alternativa compatibilizadora, a bem da verdade, foi muito salutar porque não existe real contradição entre *função social e individual* da propriedade. É possível utilizar-se de um bem para a satisfação de necessidades pessoais e, ao mesmo tempo, atenderem-se, direta ou indiretamente, as correlatas exigências do bem comum. [...]

Deste modo, mesmo para aqueles que defendem o direito de propriedade privada, hoje é pacífica a idéia de que a propriedade individual não conserva o conteúdo idêntico ao de suas origens históricas, o social passa a se sobrepôr ao individual (PEREIRA, 2008). Em suma,

Surge assim a moderna concepção do direito de propriedade, com a sua função social bem determinada, geradora de trabalho e de empregos, apta a produzir novas riquezas e a contribuir para o bem geral da nação. É a propriedade dos novos tempos, a eliminar a propriedade estéril e improdutiva (MONTEIRO, 2007, p. 97).

Portanto, atualmente pode-se dizer ser verdadeira a afirmação de que o domínio confere os atributos originários de uso, gozo e fruição, mas também é inegável que essas faculdades suportam evidentes restrições legais, na busca por coibir abusos.

Esta tendência tem várias denominações, entre elas, Caio Mário da Silva Pereira (2008, p. 84-85) destaca: “humanização” da propriedade, “paternalismo” do direito moderno, “relativismo” do direito e, por fim, “socialização do direito ou da propriedade”. A despeito de muito utilizada, esta última denominação é criticada pelo autor, que deixa claro que o legislador imprime restrições à utilização da coisa, mas não atinge a essência do direito subjetivo. Ainda, nos dizeres de Orlando Gomes (2008), a concepção de que a propriedade é uma função social não tem inspiração socialista.

Assim, desde já cabe deixar claro que a incorporação da noção de função social da propriedade, com a reestruturação de seus principais institutos jurídicos, não tem por resultado a transferência do direito de propriedade do âmbito das relações privadas para integrar o Direito Público. Segundo Caroline Dias Andriotti e Guilherme Calmon Nogueira da Gama (2008), o que deve ocorrer é apenas um “giro epistemológico” para que o bem seja considerado de acordo com suas efetivas utilidades. Destarte,

Essa espécie de relativização do direito de propriedade imobiliária, entretanto, ao contrário do que pode parecer, não implicou qualquer enfraquecimento da propriedade privada. Antes a reforçou, chamando atenção para a importância do seu exercício pleno e adequado, útil que é não apenas para o seu titular como para toda a sociedade. (PAULSEN, 1998, p. 134)

Neste sentido são as palavras de Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1999, p. 81),

O que realmente ocorre é que a propriedade continua a ser um direito subjetivo, mas cujo conteúdo abriga, também, o conceito de função. O fato de sobre este direito incidir um preceito de função social não o transforma em dever. Há uma diferença que resta nítida na análise aqui desenvolvida: a função social constitui-se de deveres a serem atendidos pelo proprietário. O direito subjetivo é composto, sobretudo, por faculdades. E o direito de propriedade constitui-se de direito subjetivo e função social.

Deste modo, embora a função social implique no dever do proprietário utilizar a coisa adequadamente, tendo em vista a satisfação das necessidades coletivas, ele poderá fazê-lo em conformidade com as suas necessidades individuais. Não se pode obrigar o proprietário a desempenhar uma função no exclusivo interesse da sociedade (BORGES, 1999, p. 82).

Mantendo-se a propriedade como um direito subjetivo, resta, então, saber o que se entende pela expressão função social da propriedade. Esta expressão é de conceituação vaga, segundo sua etimologia, a palavra *functio* deriva do verbo *fungor*, que tem por significado “cumprir algo”, “cumprir uma finalidade” (GOMES, 2008). Luciano de Camargo Penteado (2012, p. 204), por sua vez, afirma que o termo função desempenha diversos significados em direito e seus principais sentidos são “o desempenho de um *papel*, o *alcance de um fim*, a *assunção de uma responsabilidade específica*, ou a *razão determinante* (causa)”. Segundo o precitado autor, no caso específico da função social da propriedade, o sentido do termo função parece estar mais relacionado ao alcance de uma finalidade específica.

Em relação ao adjetivo *social*, Orlando Gomes (2008) assevera que ele tem significado ainda mais ambíguo. O autor desaprova sua formulação negativa segundo a qual “social é equivalente a não-individualístico” (GOMES, 2008, p. 125). Segundo Caroline Dias Andriotti e Guilherme Calmon Nogueira da Gama (2008), ao acrescentar-se o adjetivo social forma-se uma expressão que quer significar cumprir um objetivo correspondente ao interesse coletivo, que deve ser harmonizado com o interesse particular. Assim, conforme preleciona Luciano de Camargo Penteado (2012), dizer que a propriedade apresenta uma função social significa afirmar que a propriedade relaciona-se com um fim social externo a ela.

Mas, essa análise etimológica da palavra não torna menos árduo o dever de definir o conteúdo da função social da propriedade (ANDRIOTTI; GAMA, 2008). É o que evidencia Luciano de Camargo Penteado (2012, p. 195):

É justamente nesta relação de *referência* entre propriedade e fins sociais que consiste a função social da propriedade. Por isso, procurar uma definição conceitual, essencialista, leva a doutrina, habitualmente, ao insucesso, dada a inafastável historicidade e influência de aspectos culturais e sociológicos na figuração mesma do que seja *interesse social* e, portanto, *função social*. Na medida em que o instituto proprietário adquire necessária dimensão extrajurídica, passando a depender de critérios e valores da comunidade em que se insere, podem sofrer, tanto ele quanto a sua relação (função social), variações sociais e históricas de relevo (PENTEADO, 2012, p. 195, grifo do autor).

Destarte, o mesmo autor, ao definir a função social da propriedade, o faz de forma bem aberta:

A função social da propriedade é uma cláusula geral que onera as situações jurídicas de direito das coisas, impondo ao titular da mesma o dever de atuar: i) de modo geral, sem ofender fins da comunidade política em que está estabelecido, determinando diferentes obrigações, sujeições e ônus, como

situações jurídicas cujo conteúdo é o respeito ao meio ambiente sadio e equilibrado, o patrimônio histórico e cultural, bem como o atender a certos fins transindividuais, como a paz; *ii*) de modo específico, quando titular de bens de produção, otimizando sua capacidade geradora, a fim de que compartilhe o benefício com a coletividade em que se insere.

Em face disto a função social da propriedade tem duas claras funções: 1) criar um espaço geral de licitude na atuação dos direitos sobre bens corpóreos e, ao mesmo tempo, programaticamente, 2) implementar políticas públicas no sentido de produtividade, para permitir um efeito redistributivo da propriedade para a comunidade em que o titular do direito se insere. (PENTEADO, p. 216).

Entretanto, a dificuldade que envolve a questão da função social da propriedade não está apenas na sua definição. Há, também, discussões sobre ser a função social um princípio, um atributo, uma diretriz, uma cláusula geral ou uma idéia-princípio. Contudo, nesse sentido são importantes as palavras de Caroline Dias Andriotti e Guilherme Calmon Nogueira da Gama (2008, p.4):

Independentemente da nomenclatura ou natureza jurídica que se proponha à função social, o importante mesmo é que se consiga compreender o seu real conteúdo e alcance e que se implementem de maneira efetiva os instrumentos aptos a cumprir sua finalidade.

Assim, a despeito da imprecisão da expressão *função social* e da dificuldade de convertê-la em um conceito jurídico, tornou-se corrente o seu uso, ainda que com expressa carga psicológica. Portanto, a imprecisão da expressão não a torna menos importante. Há mesmo quem diga que a função social da propriedade mostra-se imprescindível para que se alcance um mínimo de condições para a convivência social (DINIZ, 2007).

Finalmente, após a verificação de que a função social da propriedade é uma noção que há tempos habita o pensamento humano e que renasceu a partir do final do século XIX (ROCHA, 1992), cabe verificar o percurso desta “nova” visão da propriedade no âmbito interno do ordenamento jurídico brasileiro.

1.2 Função social no ordenamento jurídico brasileiro

No sistema jurídico brasileiro também se verifica uma evolução no tratamento do direito de propriedade. Inicialmente tido como absoluto, este direito foi progressivamente transformado no sentido de sua sociabilização, por influenciada dos ideais internacionalmente difundidos, conforme visto no item anterior.

Destarte, a primeira Constituição brasileira, a Imperial de 1824, previa a propriedade como um direito sagrado e inviolável. Assim determinava o artigo 179, XXII da então Carta Magna brasileira (BRASIL, 1824):

Art. 179- A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. XXII- É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta única excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

Nota-se o caráter absoluto que marcava o direito de propriedade, influência das idéias da Revolução Francesa (ROCHA, 1992). Apesar deste diploma normativo prever de maneira inaugural a possibilidade de desapropriação, esta não era considerada aspecto da função social, mas sim mera limitação de direito público ao caráter perpétuo da propriedade, apenas existia a modalidade atualmente chamada de “desapropriação por necessidade ou utilidade pública” (ANDRIOTTI; GAMA, 2008). A Constituição de 1891 manteve este mesmo espírito (TANAJURA, 2000).

Fernando da Costa Tourinho Neto (2000, p.757-758) evidencia a grande influência dos proprietários de terra na manutenção desta realidade, são essas suas palavras:

Tenha-se que, no Brasil, a influência rural sempre foi a dos proprietários de terra. No Período Colonial, temos o senhor de engenho imperando sozinho, com uma cultura latifundiária e única e o domínio total sobre o trabalhador – o escravo. Até a Igreja sucumbiu. No Império, as idéias liberais serviram para aumentar o poder dos proprietários de terra. A propriedade, para eles, era a marca da individualidade (Locke). A influência do proprietário também, na primeira República, foi grande. Veja-se o Código Civil: o trabalho humano era locado, como eram locadas as coisas. o trabalhador rural era um mero servo da gleba.

No entanto, esta realidade não se eternizou. A disciplina do direito de propriedade no Ordenamento jurídico brasileiro foi progressivamente modificando-se.

Com a economia girando em torno de bens de raiz, a modificação do estatuto jurídico da terra seria uma forte guinada política cujo preço os presidentes da República Velha brasileira não queriam pagar. Apenas com a industrialização e com a Revolução de 30, essas idéias começavam a penetrar nos átrios do constituinte. (...) Assim, a Carta de 1934 traria consigo enorme gama de experiências estrangeiras, cabais para a formação do conteúdo da função social no Direito privado: o corporativismo fascista, as prescrições sociais das Constituições mexicana, de 1917, e russa, de 1918, e o sistema econômico implantado em Weimar (CIDAD; GAMA, 2008, p.22).

Portanto, foi somente com a Constituição de 1934 que o condicionamento ao cumprimento da função social da propriedade veio a aparecer, alcançando bojo constitucional (TANAJURA, 2000). A propriedade não poderia ser exercida contra interesses sociais ou coletivos (art. 113, item 17). Assim, a Carta de 1934 já anunciava um novo conceito de propriedade, produto do pensamento de uma época que já conhecia as idéias de León Duguit (MATTOS NETO, 2005).

A Carta de 1937, entretanto, não repetiu a previsão, configurando um retrocesso prejudicial (BRASIL, 1937). Porém, o tema foi reabsorvido pela Constituição de 1946, que em seu artigo 147, cuja redação foi ampliada pela Emenda Constitucional nº 10 de 1964, condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social. Por sua vez, o artigo 141 § 16 da citada Constituição criou a modalidade de desapropriação por interesse social (BRASIL, 1946), como reflexo da legislação intervencionista que caracterizou o período e a socialização do Direito Civil. Assim, o Estado Assistencialista não mais se limita a mediar as relações privadas e elaborar as normas, pelo contrário, passa a intervir para a busca da justiça social (HIRONAKA; CHINELATO, 2003).

A função social da propriedade foi consagrada de forma mais ampla na Constituição de 1967 e sua emenda nº 01, de 1969, como princípio que embasa toda ordem econômica e social (art. 157, III) (BRASIL, 1967). Isso ocorreu, provavelmente, porque já se encontrava promulgado o Estatuto da Terra de 1964. Sobre este Estatuto, Araújo (2000, p.163) tece o seguinte comentário:

O nosso Direito Agrário positivo acolheu a noção de função social a partir da Lei n. 4.504, de 30.11.64 – o Estatuto da Terra, a qual foi a primeira dentre todas as legislações latino-americanas sobre reforma agrária, se não a definir a função social da propriedade, aquela que, ao menos, estabeleceu os seus requisitos essenciais.

Ainda, segundo Olavo Acyr de Lima Rocha (1992), este estatuto visava à modernização da política agrícola do país, além de ser a lei de reforma agrária que por primeiro deu um tratamento diferenciado ao imóvel rural em relação ao imóvel urbano. Assim, tal lei teria surgido para operacionalizar as normas programáticas que já eram encontradas nas Constituições brasileiras desde 1934.

O Estatuto da Terra deixou claro que há uma função social intrínseca à propriedade privada, que deve ter seu uso condicionado ao bem estar coletivo (art.12). Além disso, assegurou o acesso à propriedade da terra, desde que cumprida sua função social (art. 2º) e determinou as sanções impostas frente à inobservância do ordenamento

constitucional e da lei ordinária (art.13) (BRASIL, 1964). Para Marcelo Dias Varella (1998, p. 85),

[...] Indubitavelmente, o Estatuto da Terra foi um grande passo legislativo. Trouxe diversos conceitos novos, marcando uma nova fase no direito positivo, como o Imposto Territorial Rural progressivo, a definição dos contratos de trabalho rurais, além de apontar elementos concretos para a averiguação do grau de cumprimento da função social da terra, com vistas no estímulo à produção e também à produtividade.

Mas, apesar de ser um avanço no tratamento da questão agrária no Brasil, esse Estatuto também recebeu e ainda recebe críticas, como as elaboradas por Grace Virgínia Ribeiro de Magalhães Tanajura (2000, p. 51-52):

[...] o Estatuto da Terra não conseguiu atenuar os conflitos, nem reduzir as tensões sociais e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento empresarial e capitalista da agricultura. O ET, que supostamente deveria caracterizar e solucionar os efeitos da estrutura fundiária, instituiu dois tipos de estabelecimento rural: O minifúndio, que é indesejável e problemático e a Empresa Rural, que não é distributivista, mas concentracionista. Nesse sentido ele não representa um instrumento para solucionar os efeitos e problemáticas sociais. Somente prevê a desapropriação para efeito de Reforma Agrária, em caso de tensão social ou para prevenir estas tensões. Portanto, o ET não é instrumento de reforma agrária, mesmo no sentido reformista e limitado de instrumento de alteração da estrutura fundiária.

Diferentemente é a crítica formulada por Marcelo Dias Varella, que considera como problema não o texto da Lei, mas a falta de sua aplicação. São esses os dizeres do autor:

Como lei, o Estatuto da Terra constitui em um ótimo instrumento para a realização de reformas, mas que jamais foram realmente empregadas, em alguns casos por falta força de vontade política (*sic*), em outros pelas grandes resistências dentro e fora do governo, alimentadas pelos grandes proprietários de terras (improdutivas) deste país (1998, p.87).

De volta ao plano constitucional, embora a Constituição de 1967 e sua Emenda nº 01, de 1969 tenham empregado pela primeira vez a expressão *função social da propriedade* como princípio de fundamentação da ordem econômica e social (BRASIL, 1967), este diploma normativo não elevou tal princípio à categoria de garantia fundamental, como ocorre na atual Carta Constitucional brasileira, promulgada em 05 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988).

Assim, a atual Carta Magna garantiu o direito de propriedade, mas o condicionou ao cumprimento de sua função social (art. 5º, XXII c.c. XXIII), elevando a necessidade do cumprimento da função social ao patamar de direito básico do ser

humano e, portanto, cláusula pétrea, ou seja, imutável, insuscetível de alteração ou mesmo supressão.

Além de aparecer no artigo 5º da Lei Maior, a função social da propriedade é um dos princípios que fundamentam a atividade econômica, conforme redação do artigo 170, III da Constituição (VARELLA, 1998).

Destarte, a propriedade constitucionalizada e protegida é apenas a que cumpre sua função social. “As propriedades socialmente disfuncionais encontram-se em situação de ilicitude *lato sensu* que ensejará, conforme os casos concretos e as condições objetivas, projeções jurídicas igualmente diversificadas.” (PENTEADO, 2012, p. 224).

É importante evidenciar, entretanto, que é na propriedade rural, ponto central do presente estudo, que a noção de função social da propriedade ganha maior significação. “No agro é onde as distorções do uso e fruição do direito de propriedade se apresentam mais acentuadas, a gerar injustiças e tensões que, não raro, levam à violação dos direitos humanos” (ARAÚJO, 2000, p. 160). Destarte, os constituintes de 1988 optaram por estabelecer os requisitos que devem ser atendidos, simultaneamente, a fim de que a função social seja integralmente cumprida pela propriedade rural. Conforme opina Marcelo Dias Varella (1998), a delimitação objetiva dos critérios evita abusos das autoridades executivas e faz com que toda a sociedade tenha condições de avaliar se determinada propriedade cumpre ou não sua função social, mesmo antes de qualquer declaração do Poder Público.

Tudo isto faz com que o texto constitucional em vigor seja um verdadeiro marco na constitucionalização da função social da propriedade, devido à amplitude e ao detalhamento trazidos em suas normas (ANDRIOTTI; GAMA, 2008). Comparativamente às Constituições anteriores, evidencia-se a ampliação dos dispositivos que se destinam ao tratamento da propriedade em geral e, principalmente, da propriedade rural. Neste último caso, os preceitos que antes apenas figuravam no Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), passaram a ter *status* de normas constitucionais (ROCHA, 1992).

De 1934 até antes de 1988, a função social prevista nas Constituições representava uma mera norma programática, sem um efetivo conteúdo normativo, consoante orientação predominante à época. Na atualidade, a função social da propriedade tem caráter normativo auto-aplicável. A propriedade assumiu importante papel nas questões econômicas, exercendo função central na redistribuição de rendas. A função social da propriedade,

assim, além de estar prevista no art. 5º, se espalha por vários outros dispositivos constitucionais, como os arts. 156, 170 e 182 a 191. (OLIVEIRA; GAMA, 2008, p.47).

Entretanto, a Constituição não esgota a matéria, apenas traça as diretrizes básicas a serem seguidas e confere à lei a função de dar um maior detalhamento ao assunto (art. 186 da CF). Marcelo Dias Varella (1998, p. 221) concorda com este posicionamento, visto que os conceitos evoluem e não seria certo seu tratamento em uma lei fundamental, “que tende a permanecer frente aos tempos e às transformações sociais”.

Assim, a Lei nº 8.629/93 buscou regulamentar e disciplinar as disposições sobre reforma agrária prevista na Constituição Federal. Nela o legislador nacional manteve a orientação de não traçar um conceito para a função social, mas apenas elencar os requisitos para seu cumprimento, os quais já foram indicados pela Constituição atual em seu artigo 186 (BRASIL, 1988). Não obstante, eles foram mais bem delineados pela citada lei (ARAÚJO, 2000).

Por sua vez, a legislação civil somente abarcou a idéia da função social em 2002. O Código Civil, promulgado em 1916, inegavelmente influenciado pelo individualismo e patrimonialismo do Código de Napoleão, ignorou a doutrina emergente que proclamava a necessidade do cumprimento da função social da propriedade. “Nesta época, mesmo na França e na Alemanha, países que foram berços das doutrinas abraçadas pelo Código Civil [1916], a concepção de propriedade como direito absoluto já era questionada [...]” (VARELLA, 1998, p.205), a despeito disto, o artigo 524, *caput*, do Código Civil de 1916 limitava-se a indicar os poderes do proprietário e nada disciplinava a respeito da funcionalização da propriedade (BRASIL, 1916). Assim, neste diploma legal não importava se a propriedade cumpria ou não sua função social, ela era sempre garantida, de modo absoluto, salvo quando fosse adquirida por meios ilícitos ou se não cumprisse suas obrigações tributárias (VARELLA, 1998). Nos dizeres de Calos Frederico Marés de Souza Filho (2000, p.508):

A terra e seus frutos passaram a ter donos, um direito excludente, acumulativo, individual. Direito tão geral e pleno que continha em si o direito de não usar, não produzir. Este direito, conhecido como direito civil do século dezenove, foi reafirmado solenemente no Código Civil brasileiro de 1916.

Ocorre que, mesmo no período de vigência do Código Civil de 1916, a “hermenêutica sistemática do direito positivo” era utilizada para contornar a omissão do legislador civilista e atribuir à propriedade um encargo social, uma vez que a sociedade

já impunha uma série de limitações ao exercício deste direito, que não poderia mais ser visto como absoluto (VARELLA, 1998).

Frente à necessidade de mudanças, o Código Civil de 2002 não incorreu na omissão do Código anterior e trouxe a nova visão do direito de propriedade para dentro da legislação civil. Assim, o atual diploma normativo, em consonância com a Constituição, define, em seu art. 1.228, *caput*, as faculdades do titular do direito de propriedade: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (BRASIL, 2002a). Este seria o conteúdo positivo do direito de propriedade, bem como sua proteção específica (MONTEIRO, 2007). Esta previsão é complementada logo adiante, nos parágrafos do mesmo artigo, o que demonstra a preocupação do legislador com a implementação da função social da propriedade. Nesse sentido, o artigo 1228, § 1º tem a seguinte redação:

§1.º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002a).

O atual Código Civil também condena, no parágrafo 2º do precitado artigo, o abuso de direito do proprietário que pratica atos que não lhe trazem qualquer comodidade ou utilidade, mas que sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. Por fim, este diploma normativo prevê a possibilidade de desapropriação da propriedade, e um dos motivos para este ato estatal é o interesse social.

Assim, o Código Civil afasta o individualismo ao coibir o uso abusivo da propriedade. A convivência privada é condicionada ao interesse coletivo: a propriedade passa a ter função social, “não mais girando em torno dos interesses individuais do seu titular” (DINIZ, 2007, p. 108).

Diante do exposto, pode-se perceber que a atual diretriz norteadora do sistema normativo brasileiro consiste no condicionamento da propriedade à sua função social, conceito não apenas jurídico, mas também econômico e de profunda repercussão social (ARAÚJO, 2000).

O atendimento ao princípio da *função social da propriedade* requer não só que o uso do bem seja efetivamente compatível à sua destinação socioeconômica, p. ex., se este for imóvel rural, nele dever-se-á exercer atividade agrícola, pecuária, agropecuária, agroindustrial ou extrativa, mas também que sua utilização respeite o meio ambiente, as relações de trabalho, o bem-estar social e a utilidade de exploração (DINIZ, 2007, p. 108).

Passa-se a analisar os requisitos expressamente previstos na legislação, cujo cumprimento é exigido para que a propriedade rural cumpra sua função social.

1.3 A função social da propriedade rural

1.3.1 O imóvel rural

Antes de passar à análise dos requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural, e como pressuposto lógico deste estudo, faz-se necessário estabelecer o que se entende por imóvel rural, definição esta que não fica ao arbítrio da Administração Pública (DI PIETRO, 2010) e que envolve diversas conseqüências, entre elas a possibilidade ou não de incidência da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Conforme expõe Elisabete Maniglia (2005, p. 35), “Qualificar o imóvel rural parece bem simples se não houvesse, no âmbito legislativo, um conflito entre os critérios utilizados no Direito Tributário e no Direito Agrário para tal fim”. Ainda, segundo Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1999, p. 62), “o tema sobre a conceituação do imóvel rural é uma polêmica antiga, tanto na doutrina como entre os diferentes diplomas legais”, debate que teria sido inaugurado pelo DL 311/1938 que estabeleceu normativamente o conceito de imóvel urbano e rural (PENTEADO, 2012). Por fim, conforme expõe Gustavo Elias Kallás Rezek (2007, p.36-37),

Sob a mesma designação de “imóvel rural”, a legislação brasileira confunde o imóvel *localizado* na zona rural com aquele *destinado* à atividade agrária. Mistura-se, em meio a um emaranhado de contradições, o tratamento jurídico conferido a ambos. Leis agrárias costumam regular o imóvel rural não agrário, como as reservas florestais e os sítios de recreio. Por vezes, o intérprete fica deslocado, sem poder identificar qual o conceito de *imóvel rural* que a lei, naquela previsão, está utilizando. O próprio legislador se confunde.

Frente à falta de um critério claro para a definição do imóvel rural no Brasil, Luciano de Camargo Penteado (2012) assevera que um critério prático e funcional, embora não científico, para se proceder à diferenciação entre imóvel urbano e rural seria a verificação de sua situação cadastral. Ou seja, se o imóvel fosse cadastrado junto ao INCRA, seria um imóvel rural, já se fosse cadastrado junto à Prefeitura, seria um imóvel urbano. No entanto, este critério é criticado pelo próprio autor, “Isto porque pode estar mal cadastrado administrativamente o imóvel e, portanto, embora seja urbano, ser tributado como rural, e vice-versa.” (PENTEADO, 2012, p. 227). Daí surge

a necessidade de se procurar critérios mais apurados para a determinação da natureza dos imóveis, se urbana ou rural.

Observa-se que o Estatuto da Terra (Lei nº. 4.504/64), em seu artigo 4º, inciso I, conceitua imóvel rural como “o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada” (BRASIL, 1964).

Disto pode-se extrair que este diploma legal não leva em consideração a localização do imóvel para sua classificação como rural. Para o Estatuto da Terra o que caracteriza um imóvel como rural é a sua destinação. Assim, segundo Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1992), o Direito Agrário afasta o critério geográfico para a distinção entre imóveis rurais e urbanos.

A despeito do posicionamento adotado pelo diploma legal acima referido, José Carlos de Moraes Salles (2009, p. 770) defende o entendimento de que a caracterização do imóvel rural é “meramente *topográfica*, não devendo o intérprete se ater ao critério da *destinação*”. Assim o autor esclarece:

[...] chegamos a esse entendimento com apoio na exegese sistemática da Constituição, que, em outra norma (art. 191), inserida no mesmo Capítulo (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária), ainda que se referindo ao usucapião *pro labore*, alude expressamente à área de terra *em zona rural*. Daí nos parecer que o critério acolhido pela Carta Política (art. 184) teria afastado o critério da *destinação* a que alude o art. 4.º, I, da Lei 4.504 de 30.11.1964 (Estatuto da Terra) [...]. (SALLES, 2009, p. 770).

Entretanto, mais recentemente, com a Lei 8.629/93, novamente o legislador infraconstitucional optou por utilizar a destinação do imóvel como critério de classificação. Assim diz o texto de lei:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:
I- Imóvel Rural – o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial
[...] (BRASIL, 1993a)

Observa-se que esta Lei trouxe algumas mudanças em relação à redação empregada pelo Estatuto da Terra. Enquanto aquele Estatuto faz referência à imóvel que “se destina à exploração extrativa agrícola” (BRASIL, 1964), a Lei 8.629/93 optou pela redação “que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola” (BRASIL, 1993a). Isto ocorreu porque a expressão empregada pelo Estatuto da Terra levava ao questionamento a respeito de se tratar da destinação atual ou se abrangeria também a

destinação potencial do imóvel, que decorre da sua vocação para exercer a atividade agrária, ou seja, a possibilidade de exploração objetivamente presumida (ALBUQUERQUE, 2005). Conforme aclara Olavo Acyr de Lima Rocha (1992, p. 79-80),

É rural não só o imóvel que esteja efetivamente sendo utilizado em atividade agrária, mas também aquele que revestindo as condições para sê-lo, esteja, no entanto, sendo mantido inativo, inexplorado, não produtivo ou improdutivo. Caso contrário, a qualificação do imóvel como rural ou não ficaria na dependência da vontade, do arbítrio de seu titular. [...]
Por assim dizer, deixariam de existir os latifúndios improdutivos, dado que não estando o imóvel rural produzindo num determinado momento no tempo, deixaria de ser considerado como rural, o que é inconcebível visto que frustraria inteiramente os objetivos da Lei Agrária.

Assim, com a nova redação empregada pela Lei 8.629/93 evitou-se este questionamento, uma vez que ficou expressamente classificado como rural o imóvel que se destina, atual ou potencialmente, à exploração agrícola.

Para acirrar a discussão, como bem evidencia Roxana Cardoso Brasileiro Borges, o Código Tributário Nacional adota o critério da localização do imóvel, também conhecido como critério geográfico ou topográfico, para a classificação de uma propriedade como rural ou urbana, conforme seus artigos 29 e 32:

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial *rural* tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, *localização fora da zona urbana do Município*.

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial *urbana* tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, *localizado na zona urbana do Município* (BRASIL, 1966a, grifo nosso).

Gustavo Elias Kallás Rezek (2007) observa que a legislação agrária sempre definiu o imóvel rural por sua destinação à atividade agrária, enquanto que a legislação tributária e administrativa sempre adotou critério inverso, ou seja, o da localização, que considera *rural* o imóvel não localizado na área urbana *definida pelo Município*, ou seja, o *imóvel rural* mostra-se residual frete ao *imóvel urbano*. Segundo o autor:

Portanto, este é o cenário legislativo da situação: a) o Código Tributário Nacional e a Lei 9.393/96, atual legislação do Imposto Territorial Rural, adotam o critério topográfico ou da localização plena: é rural o imóvel localizado na zona rural definida em lei municipal; b) os arts. 14 e 15 do Dec.-lei 57/66 adotam o critério da localização relativa: é rural o imóvel localizado na zona rural – desde que não seja sítio de recreio – e, excepcionalmente, o imóvel localizado na zona urbana que se destine

efetivamente à atividade agrária; c) o Estatuto da Terra e os Decretos 55.891/65 e 59.428/66 adotam o critério da destinação efetiva: é rural o imóvel destinado à atividade agrária; d) a Lei 8.629/93 adota o critério da destinação potencial: é rural o imóvel efetiva ou potencialmente destinado à atividade agrária.

Frente a esta miscelânea de critérios, Luciano de Camargo Penteado (2012, p. 230), após realizar todo um estudo sobre a matéria, conclui que:

[...] hoje, prevalece o critério da territorialidade, traçando o município sua área urbana e, por exclusão, tem-se a área rural, mas o calço legal é o DL 311/1938. Entretanto, para fim tributário, provada destinação diversa, pode-se reclassificar o bem. De *iure condendo* necessitamos de normas que redefinam ruralidade, contemplando aspectos como o *agrobusiness* e mesmo o turismo ecológico como atividades rurais

Por sua vez, também em decorrência da confusão de critérios empregada na legislação nacional, Gustavo Elias Kallás Rezek (2007, p. 58) igualmente crê na necessidade da futura legislação “priorizar a clareza da terminologia e a distinção dos conceitos”, uma vez que nenhuma disciplina jurídica consegue progredir sem que procure extirpar de seu bojo o que possa induzir o intérprete em contradição, ambiguidade e imprecisão. Assim, o autor conclui que a legislação e a doutrina agrária devem conceber o *imóvel agrário e a propriedade agrária* como aqueles destinados efetiva ou potencialmente à agricultura e à pecuária (atividade agrária) e deixar as expressões *imóvel rural e a propriedade rural* para designar o imóvel localizado no meio rural (REZEK, 2007, p. 42). Por fim, a *rusticidade* diria respeito ao terreno não edificado, em que há a preponderância dos elementos naturais, como o ar, o solo, a água, os animais e os vegetais, sobre os antrópicos. Ocorre que, antes desta uniformização efetivar-se, caberá ao intérprete analisar cada uma das figuras constitucionais e discernir o real significado dessas expressões.

Evidenciada a problemática terminológica ainda presente na legislação e na doutrina, passa-se para a questão dos requisitos para atendimento da função social pela propriedade rural, presentes no artigo 186 da Constituição Federal. Neste específico ponto, segue-se a lição de Gustavo Elias Kallás Rezek, para quem, apesar da menção constitucional à *propriedade rural*, aqui não se quer significar apenas o imóvel localizado na zona rural, mas também que seja destinado efetiva ou potencialmente à atividade agrária de criação de animais e de cultivo de vegetais. Por isso, “A função social prevista no art. 186 é a do imóvel agrário, não a do mero imóvel rural” (REZEK, 2007, p. 125).

Assim, o artigo 186 da Constituição visa primordialmente o imóvel agrário (destinados efetiva ou potencialmente à atividade agrária) e rústico (caracterizado pelo predomínio de elementos naturais) e rural (localizado no meio rural) e é desta forma que expressão “propriedade rural” deve ser entendida no próximo item.

1.3.2 Os requisitos para o cumprimento da função social da “propriedade rural”

A Constituição Federal de 1988, no Capítulo III, “Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária”, que está inserido no Título VII, “Da ordem econômica e financeira”, dispõe expressamente a respeito da função social da propriedade imobiliária rural, nos seguintes termos (BRASIL, 1988):

Artigo 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.

Observa-se que o legislador constituinte seguiu posicionamento adotado pelo Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64), o qual já havia optado por não conceituar o termo *função social*, mas apenas estabelecer os requisitos para seu cumprimento, os quais se mantiveram constantes em ambos os diplomas legais, conforme se depreende da redação do artigo 2º, § 1º, do Estatuto:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta lei.

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

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam (BRASIL, 1964)

Esses requisitos ainda foram repetidos pelo artigo 9º da Lei 8629/93, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Em virtude do seu caráter de lei complementar, reservada a regulamentar dispositivos constitucionais, esta lei disciplina detalhadamente os requisitos constitutivos da conceituação jurídica da função social da propriedade. Assim prevê seu artigo 9º (BRASIL, 1993a):

Art. 9º - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta 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.

Estes são, portanto, os quatro requisitos para que a função social da propriedade rural seja cumprida, os quais serão analisados a seguir.

1.3.2.1 A questão econômica

O primeiro dos requisitos para o cumprimento da função social pela propriedade rural liga-se à implementação da atividade agrária no imóvel, esta entendida como a atividade humana de cultivo de vegetais e de criação de animais, sujeita às leis naturais e, portanto, não totalmente controlada pelo homem, cujos produtos são destinados ao consumo social em sentido amplo, não apenas alimentar (REZEK, 2007).

Assim, esse primeiro requisito diz respeito ao aproveitamento racional e adequado da terra. Conforme visto, o Estatuto da Terra, em seu artigo 2º, §1º, dispõe que a realização da função social da propriedade rural depende da manutenção de níveis satisfatórios de produtividade. Hoje, inicialmente com o artigo 186 da Constituição Federal de 1988 e depois com a Lei 8.629/93, a nomenclatura deste requisito foi alterada. O termo produtividade foi substituído pela expressão “aproveitamento racional e adequado”. A respeito desta mudança de redação, Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1999, p.184) declara que praticamente não houve transformação em seu sentido, uma vez que continua a significar produtividade (grau de eficiência da exploração e grau de utilização da terra).

Após essa consideração inicial, faz-se necessário analisar os critérios para a averiguação do aproveitamento racional e adequado, presentes na Lei 8629/93. Destarte, o artigo 6º da precitada lei considera como produtiva a propriedade que, ao ser explorada econômica e racionalmente, alcança graus de utilização da terra e de eficiência na exploração conforme os índices fixados pelo órgão federal competente, no caso, o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) (BRASIL, 1993a).

Antes de analisar detidamente a redação deste artigo e seus parágrafos, cabe ressaltar que ele teve sua constitucionalidade questionada. Foi alegado que a delegação

ao INCRA da atribuição de fixar os parâmetros sobre o grau de utilização e de eficiência na exploração das terras ofenderia o disposto no artigo 186 da Constituição Federal, que fornece à lei o poder de estabelecer tais parâmetros. Não obstante esta alegação, o Supremo Tribunal Federal posicionou-se no sentido da constitucionalidade do dispositivo, sob o argumento de que a elaboração de tais índices se sujeita a características variáveis no tempo e no espaço, além de vincular-se a fatores censitários periódicos. Por tudo isso, os parâmetros sobre o grau de utilização e eficiência na exploração das terras só poderiam ser fixados por órgão específico do Poder Executivo (SALLES, 2009).

Segundo o artigo 6º da Lei 8.629/93, o grau de utilização da terra (GUT) para que se caracterize a propriedade produtiva deve ser igual ou superior a 80%, calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel (art. 6º, §1º) (BRASIL, 1993a). Por sua vez, o grau de eficiência na exploração (GEE) da terra deverá ser igual ou superior a 100%, e para seu cálculo é estabelecido um procedimento próprio, descrito no § 2º do artigo:

§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.(BRASIL, 1993a)

Todo este procedimento não está imune a críticas, como se depreende dos dizeres de Telga de Araújo (2000, p. 164): “Como se vê, o procedimento adotado pelo legislador reveste-se de caráter eminentemente técnico e elevada complexidade que, na prática, dificulta cumprir seus objetivos”. Além disso, Elisabete Maniglia (2005) evidencia a defasagem entre os índices exigidos e os avanços tecnológicos:

Ademais, em recente manifestação, o superintendente do INCRA de São Paulo, criticou severamente os critérios de produtividade determinados pelo órgão federal. Raimundo da Silva afirma que: “(...) os entraves dos critérios adotados na avaliação do índice de produtividade são intensos, pois estes datam da década de 70 e que os avanços tecnológicos permitem cobrar muito mais do que se exige”. (MANIGLIA, 2005, P. 39).

Continuando a análise da redação do artigo 6º da Lei 8629/93, são efetivamente utilizadas as áreas apontadas nos incisos do seu § 3º, ou seja, as áreas plantadas com

produtos vegetais; as áreas de pastagem nativas e plantadas, observando o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo; 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; as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com o plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente; e, por fim, 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 (BRASIL, 1993a).

Por sua vez, os parágrafos 4º, 5º e 6º do artigo em comento regulam a forma de determinação da área efetivamente utilizada para os casos de consórcio e intercalação de culturas, de mais de um cultivo ao ano, e também para os produtos que não tenham índices de rendimento previamente fixados (BRASIL, 1993a).

Já o parágrafo 7º do artigo 6º traz a previsão de que:

Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito, ou de renovação de pastagem tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie (BRASIL, 1993a).

Entre outros casos, enquadram-se na previsão acima as hipóteses de ocorrência de fenômenos climáticos de intensidade desproporcional ao que se verifica anualmente, que geram efeitos expressivos e danosos à produção agropecuária; além das hipóteses de invasões de terras, que impedem o proprietário de dar destino adequado ao imóvel. Nestes casos, os imóveis atingidos não poderão ser considerados improdutivos para fins de desapropriação (PAULSEN, 1998). Conforme expõe Luciano Camargo Penteado (2012, p. 232):

No apurar a produtividade ou improdutividade do imóvel, é necessária observância do caso concreto, em profundidade. É diferente a atividade que encontra dificuldades no seu desempenho, por exemplo, porque as condições climáticas não favoreceram ou porque determinados acontecimentos implicaram a alteração do microclima da região, da biosfera ou equilíbrio térmico e ecológico, da simples inatividade do proprietário que deixa o imóvel ocioso. [...]

Finalmente, o parágrafo 8º do artigo 6º dispõe sobre os incentivos fiscais referentes ao Imposto Territorial Rural relacionados com os graus de utilização e

eficiência na exploração da terra, enviando o intérprete à Lei n. 4.504/64 (BRASIL, 1964).

Por sua vez, o artigo 8º da Lei 8.629/93 considera igualmente presente o aproveitamento racional e adequado quando o imóvel rural seja oficialmente destinado à execução de atividades de pesquisa e experimentação, com o objetivo de se obter o avanço tecnológico da agricultura, considerando-se como tais as propriedades onde as atividades de pesquisa abrangem, no mínimo, 80% da área total aproveitável do imóvel (BRASIL, 1993a).

Destaca-se, também, o artigo 10 da Lei 8.629/93, que estabelece as áreas consideradas não aproveitáveis, como as áreas imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal e as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente (BRASIL, 1993a).

Por fim, o artigo 11 da precitada lei prevê o ajuste periódico dos parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade. Isto porque o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional exercem influência sobre a capacidade de uma propriedade produzir. Assim, as exigências de produtividade não podem parar no tempo, devem ser modificadas periodicamente, “conforme o estágio do desenvolvimento da nação, sua pujança e suas crises econômicas” (REZEK, 2007, p. 69). Nos dizeres de Olavo Acyr de Lima Rocha (1992, p.98):

[...] à medida que se processa a evolução científica, notadamente na área das ciências agrárias, a agronomia, a biologia, a genética vegetal e animal, a medicina veterinária e bem assim a própria economia no segmento conhecido como economia rural e o direito voltado para as atividades agrárias, mais rigorosos serão os critérios para se avaliar o desempenho dos imóveis rurais em termos de produtividade.

[...]

Também o progresso do país e de sua infra-estrutura no setor das comunicações e acesso, de produção e distribuição de energia, do desenvolvimento dos mercados de consumo, da rede técnico-assistencial de apoio, do armazenamento e comercialização da produção, dos mecanismos de crédito, do incremento à mecanização na agropecuária, contribuirão para a maior ou menor velocidade das transformações em matéria de aferição da produtividade.

Destarte, os parâmetros, índices e indicadores que informam o conceito de produtividade não podem constituir metas dissociadas da realidade, não podem ser fixados aleatoriamente. “Devem, sim, ater-se à potencialidade de cada microrregião

homogênea, ao avanço da ciência e às condições de acesso às novas tecnologias, bem como às exigências do mercado e às médias de produção já obtidas” (PAULSEN, 1998). Ocorre que, como já exposto acima, evidencia-se uma defasagem entre os índices exigidos e os avanços tecnológicos (MANIGLIA, 2005).

De todo o exposto extrai-se que quem detém a posse ou a propriedade de um imóvel rural deve fazê-lo produzir, de acordo com os preceitos legais. Atualmente não se admite a existência de bens improdutivos que são riqueza morta e deixam de prestar serviço a comunidade (CRETELLA JÚNIOR, 1998). Conforme preleciona José Carlos de Moraes Salles (2009, p. 808),

Ora, o indivíduo que, sendo proprietário de grandes extensões de terras, teima em conservá-las improdutivas, aguardando a valorização que virá em decorrência do trabalho alheio e realizado em propriedades vizinhas, não estará atendendo à função social da propriedade. Ao contrário, o latifúndio improdutivo é verdadeiro câncer a corroer a economia de uma região, afetando negativamente o bem-estar dos que ali labutam e vivem.

Segundo expõe Gustavo Elias Kallás Rezek (2007, p.25), o principal bem de produção presente no planeta é a terra fértil, capaz de produzir as mais diversas espécies de animais e vegetais, acolhedora da vida humana e do meio ambiente, ou seja “*conditio sine qua non* para o desenvolvimento sustentável das futuras nações”. Com isso em vista, segundo Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2000, p.509), o Direito Agrário nasce sob o signo do uso adequado da terra, portanto, sua primeira luta foi contra o não uso da propriedade: “não se pode admitir que a grande provedora de alimentos reste inerte enquanto alguém, por não lhe ter acesso, morra de fome. O sistema que permite e estimula isto é injusto e combatê-lo, imperativo”.

Mas, a produtividade não é a única questão abarcada pela noção de função social da propriedade rural, que abrange, ainda, questões ambientais e sociais.

1.3.2.2 A questão ambiental

O segundo requisito exigido para se atingir a função social da propriedade rural é a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente. Como preleciona Edilson Pereira Nobre Júnior (2005, p. 121),

[...]o constituinte emitiu a mensagem de que a exploração econômica de um imóvel rural, por mais produtiva que possa ser, deverá pautar-se pela senda da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis. Esta vem a lume com a exploração do proprietário em compasso com a vocação natural da terra, com vistas a preservar o seu potencial produtivo.

Na mesma ordem de idéias, a busca de elevado fator de produtividade também não deverá ser nociva ao ecossistema. Uma boa produtividade não compensa a degradação do meio ambiente.

Segundo Juraci Perez Magalhães (2000) é indissolúvel o entrelaçamento entre a legislação agrária e a legislação ambiental. Esta ligação é de extrema importância, uma vez que nas propriedades agrárias encontram-se a maioria dos recursos naturais como rios, nascentes, florestas, diversidade de fauna e de flora, enfim, uma ampla variedade de elementos naturais que são protegidos pela legislação ambiental. Além disso, o uso da terra para a produção agrícola afeta o solo, as florestas, as águas e a vida silvestre (MAGALHÃES, 2000).

Assim, nos dizeres de Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1999, p. 103), “a qualidade do meio ambiente (o macrobem) é objeto de interesse difuso e não pode ser disponibilizada por nenhum sujeito, nem pelos proprietários dos microbens que a sustentam nem pelo Estado”. A mesma autora afirma que a disponibilidade desses microbens (elementos que compõe o meio ambiente como macrobem) é limitada pela manutenção da qualidade ambiental, que é de interesse de todos e depende diretamente da forma de utilização dos elementos que compõe o meio ambiente. No sentido da proteção do patrimônio ambiental são importantes as palavras de Juraci Perez Magalhães (2000, p. 686):

A terra nos oferece uma variação enorme de recursos naturais. Uns, esgotáveis, como os minérios. Outros, renováveis, como as florestas, os animais, as águas, etc. Como esses recursos são suscetíveis de apropriação e de aferição monetária, têm relevante importância para a economia. Por isso, ao lado do trabalho e do capital, eles se constituem nos fatores de produção. Deles decorrem a renda, os juros e os salários, respectivamente, formando o ciclo econômico, espinha dorsal de qualquer economia. Entretanto, sem os recursos naturais, cai por terra o ciclo econômico, prejudicando todo o processo de desenvolvimento. Eis a razão por que toda economia deve se preocupar com a utilização racional dos recursos naturais. Nenhum país alcançará um desenvolvimento satisfatório usando-os irracionalmente.

Evidencia-se, assim, a importância de se cumprir a função ambiental da propriedade rural. A respeito do conteúdo desta função, nota-se que os deveres dela advindos variam de acordo com os bens ambientais envolvidos, sobre os quais podem incidir os mais diversos diplomas legais. “Desta forma, também não há apenas uma função ambiental da propriedade, mas várias funções ambientais, dependendo da propriedade” (BORGES, 1999, p. 110).

Quanto à disciplina legal, a Lei 8.629/93, ao regulamentar a previsão constitucional, traz, nos parágrafos 2º e 3º de seu artigo 9º, os conceitos de utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente:

§2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§3º Considera-se 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 qualidade de vida das comunidades vizinhas (BRASIL, 1993a).

Portanto, a função ambiental da propriedade rural consiste numa atividade exercida no interesse de todos, beneficiando tanto a sociedade como aquele que a cumpre. Há, assim, uma dupla função protetora: “a proteção do meio ambiente e a proteção da própria propriedade” (BORGES, 1999, p. 113). A função ambiental da propriedade, em uma de suas vertentes, busca a proteção da propriedade em si contra a perda de seu potencial produtivo. Nesse sentido, não há antagonismo entre direito de propriedade e função ambiental. Além disso, o desenvolvimento econômico não é incompatível com a preservação do meio ambiente (MAGALHÃES, 2000). É assim que preleciona Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1999, p. 114):

Essa dupla função protetora vem sendo muitas vezes desprezada pelos operadores jurídicos e pelos proprietários, que consideram as normas de proteção ao meio ambiente uma afronta ao direito de propriedade. Ao contrário, se não forem observados os cuidados com a proteção ambiental, em breve o direito de propriedade transformar-se-á num direito vazio, devido à destruição de seu objeto ou devido à completa perda de utilidade do bem objeto do direito de propriedade.

Destarte, seguindo Cristiane Derani (2002, p. 66), “a propriedade protegida pelo direito é aquela em que se desenvolve uma relação de produção sustentável, social e ambientalmente”. O indivíduo proprietário deve ser um agente comprometido com a formação social da qual faz parte, assim, quando se apropria de riquezas naturais para sua satisfação, imediatamente assume o ônus de garantir o equilíbrio do meio de onde essas riquezas naturais estão sendo apropriadas (DERANI, 2002).

A propriedade privada da natureza deve destinar-se ao atendimento da coletividade. O agente privado que não respeita o equilíbrio do meio ambiente não está preocupado com a formação social da qual faz parte, e acaba colocando a sociedade em função do seu agir individual (DERANI, 2002). Nestas situações, o proprietário não é merecedor da proteção da ordem jurídica. Com isto em vista, a Lei 9.605/98 dispõe

sobre as sanções penais e administrativas advindas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, classificando como crime diversas condutas ligadas à exploração dos recursos econômicos dos imóveis rurais, como as previstas nos artigos 38,41 e 45 da Lei (BRASIL, 1998).

Assim, a cada dia há uma maior preocupação com a preservação do equilíbrio ecológico, pois se evidencia que o ser humano tem sido o maior agente predador do meio ambiente em que vive. Ocorre que, como preleciona Juraci Perez Magalhães, não é possível que o homem viva sem que toque nos recursos que a natureza lhe oferece. Por isso, ao lançar mão dos recursos naturais, o homem deve fazê-lo de forma racional, sem que esgote irreversivelmente os mesmos e, portanto, sem comprometer as gerações futuras (MAGALHÃES, 2000).

Deste modo, hoje não é possível entender a propriedade agrária e sua utilização sem levar em consideração os limites impostos pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado (SOUZA FILHO, 2000), direito garantido pela própria Constituição em seu artigo 225 (BRASIL, 1988).

A função social do imóvel rural, entretanto, não se resume às questões econômicas e ambientais, resta ainda analisar o último quesito exigido para que a propriedade rural cumpra sua função social: a questão social.

1.3.2.3 A questão social

Os últimos quesitos exigidos para a funcionalização da propriedade rural estão previsto nos dois incisos finais do artigo 186 da Constituição Federal. São eles: a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Novamente, faz-se necessária a análise da Lei 8.629/93, mais precisamente do seu artigo 9º, parágrafos 4º e 5º:

Art. 9º, § 4º- A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parcerias rurais.

§ 5º- A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel. (BRASIL, 1993a)

Pela leitura destes dispositivos nota-se que a noção de função social envolve, além da questão da produtividade e da preservação ambiental, a busca pelo

cumprimento da legislação trabalhista, bem como o alcance do bem-estar dos proprietários e trabalhadores, este último tido como uma dimensão espiritual da função social, que condena a exploração feita em detrimento do desenvolvimento da personalidade (PENTEADO, 2012). Assim,

Para que se possa falar em função social da propriedade rural é necessário também que o respectivo titular, na sua exploração, não descure, quando procurar o auxílio de prepostos, do respeito às normas protetoras do trabalho subordinado. O abuso pelo patrão da força de trabalho dos empregados camponeses configura atentado à dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, III), e à aspiração de justiça social, fundamento da ordem econômica (CRFB, art. 170, *caput*). [...]

À derradeira, exige-se que a atividade empreendedora não olvide o bem-estar dos trabalhadores rurais e suas famílias, consistente no atendimento de suas necessidades básicas e na ausência de tensões sociais no campo. (NOBRE JÚNIOR, 2005, p. 122).

Não haveria de ser diferente. A atividade agrária necessita do elemento humano para desenvolver-se, independentemente do grau de utilização dos recursos tecnológicos. Portanto, como o empregador utiliza a força de trabalho do empregado em seu benefício, indispensável que cumpra todas as obrigações legais e contratuais decorrentes da relação de emprego, na qualidade de dirigente da prestação pessoal dos serviços (SILVA, 2010).

Portanto, por ser considerado como fator de produção, há a necessidade de se proteger o trabalhador rural enquanto ser humano, para preservar-lhe a dignidade, princípio que fundamenta a própria República Federativa do Brasil (SILVA, 2010).

Quanto às normas trabalhistas, a Constituição Federal de 1988 (art. 7º) unificou os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, mas, aplicando-se o princípio da igualdade material, há também alguns direitos peculiares aos trabalhadores rurais, previstos pela legislação ordinária (Lei n. 5.889/73), que continuam vigentes, como o adicional noturno de 25%; os descontos pela ocupação da moradia na propriedade rural, até o limite de 20%; a dedução pelo fornecimento de alimentação, a preço da região, de até 25%; e o descanso na jornada de trabalho, após 6 horas de trabalho contínuo (BRASIL, 1973). Há, ainda, sentenças normativas que dispõem sobre direitos dos trabalhadores rurais (NASCIMENTO, 2008).

Entretanto, conforme evidencia Edilson Pereira Nobre Júnior (2005), o requisito do artigo 186, III da Constituição não se limita aos direitos trabalhistas. Também nos casos em que o proprietário cede temporariamente o uso ou a posse da terra, ele terá de cumprir as normas tutelares do arrendamento e parceria rural, impostas devido à

hipossuficiência do arrendatário e do parceiro-outorgado, conforme artigos 92 a 96 do Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), artigos 13 a 15 da Lei 4.947/66 (BRASIL 1966b) e Decreto 59.566/66 (BRASIL, 1966c). Também é este o ensinamento de Luciano de Camargo Penteado (2012, p. 231) que assim preleciona:

[...] os trabalhadores devem ter seus direitos respeitados. Isto significa que se reconhece que a propriedade tem uma dimensão para além do individual, que ela afeta diretamente os empregados. Notadamente, a CF exige o respeito à CLT, mas não só a ela, como também a normas que impliquem, em geral atividade humana prestacional, como é o caso da desempenhada pelo autônomo. Daí não apenas as relações de emprego, como as relações de trabalho acabarem por se submeter ao regime da lei

Embora haja toda esta previsão normativa, as palavras de Elisabete Maniglia (2013, p. 51) evidenciam a realidade brasileira:

A história do trabalhador rural foi cruel no Brasil e em muitos locais continua sendo. A tardia libertação da escravatura construiu uma política perversa em termos legais e de realidade agrária. Muito embora as pressões internacionais via Organização Internacional do Trabalho (OIT), órgão que tem agido com maestria no setor de vigilância do trabalho escravo, ainda são acumulativos os processos que acusam essa prática no meio rural. O setor rural fere profundamente a dignidade de seu trabalhador com os fatos que se acumulam em situação inusitadas e não encontradas no setor urbano devido à constante fiscalização, que inexistente ou parcamente é oferecida no meio rural. A ausência de carteiras assinadas, as condições precárias e degradantes de muitos trabalhadores rurais, as reduzidas chances de trabalharem nos lotes de assentamentos de reforma agrária conquistados, são fatores que determinam as péssimas condições sociais de tais sujeitos.

Ainda, segundo Amauri Mascaro Nascimento (2008, p.1056), “(...) o nosso principal problema não está na falta de leis, mas na falta de *efetividade das leis*. O autor continua:

Atividades poupadoras de mão-de-obra como a pecuária e massas de trabalhadores na agricultura em épocas de colheita aumentam o contingente de desocupados. Os salários são os mínimos ou próximos destes. Pequenos produtores não conseguem saldar os compromissos bancários, vendem os equipamentos, tratores e parte das suas terras. A mão-de-obra volante cresce. Denunciam-se focos de trabalho forçado com sujeição física ou psicológica do trabalhador; pratica-se o *sistema de barracões*: o trabalhador só pode comprar no armazém da propriedade rural, a dívida é sempre maior do que o salário, nunca pode pagá-la, não pode afastar-se da propriedade enquanto não saldar a dívida, que nunca saldará, o que equivale a prisão por dívida. O Brasil está ente os países com problemas de escravidão (81ª Conferência Internacional do Trabalho, de 1994, da OIT – Organização Internacional do Trabalho), e o Ministério do Trabalho e Emprego tem um grupo de combate *ao trabalho escravo*. (NASCIMENTO, 2008, p. 1056)

Assim, uma das grandes problemáticas que envolvem as relações de trabalho no meio rural é o trabalho em condições análogas à de escravo, que engloba o trabalho

forçado, a jornada exaustiva, a servidão por dívida e o trabalho em condição degradantes, conforme redação do artigo 149 do Código Penal (BRASIL, 1940).

Não obstante a abolição da escravidão ter ocorrido há mais de 120 anos, ainda hoje podem ser encontrados resquícios desta prática em diversas propriedades rurais brasileiras. Esta realidade é evidenciada também por Marcelo Dias Varella (1998, p. 222), que assim a descreve:

[...]Em grande parte dos casos, os proprietários de terras buscam mão-de-obra em alguma localidade distante, conduzem os trabalhadores até suas propriedades e lá os empregam. Como as fazendas são muitas vezes distantes dos centros urbanos, os lavradores são obrigados a comprar seus produtos do próprio fazendeiro, que os vende através de um comércio estabelecido na própria fazenda. Os preços são muito mais elevados que os normais e os trabalhadores acabam por consumir mais do que ganham, pois não têm outra opção. Assim, ficam endividados e proibidos de saírem da terra, até que paguem seus débitos, o que nunca irá acontecer. Na verdade, isto já acontece há dezenas de anos no Brasil e é uma prática que insiste em existir.

Portanto, a proscrição jurídica da escravidão não foi suficiente para impedir a exploração do trabalho análogo ao de escravo, consistente em práticas igualmente discriminantes e supressoras da liberdade do trabalhador, principalmente no meio rural, profundamente marcado por desigualdades tanto no acesso quanto na distribuição da terra, e que tem como característica endêmica de sua estrutura a violência contra o trabalhador (SILVA, 2010). Nos dizeres de Marcello Ribeiro Silva (2010, p. 13),

Assim, embora a escravidão contemporânea seja diferente da existente no período pré-republicano, por não ser mais possível juridicamente, como naquela, o exercício do direito de propriedade sobre a pessoa do escravo, as práticas atuais também aviltam a dignidade da pessoa humana, por representarem o exercício da posse de fato sobre a pessoa do trabalhador, transformando a antiga figura do homem-coisa (escravo) no homem coisificado.

E, ainda,

O trabalho análogo ao de escravo rural contemporâneo, como ressaltado anteriormente, caracteriza-se pela servidão por dívidas, coação física e psicológica, vigilância ostensiva, violência e maus tratos, isolamento das fazendas, cerceio ao uso de transporte e apoderamento de documentos e objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de serviço, ou ainda pelas condições laborais degradantes, quer pela jornada de trabalho exaustiva, na extensão e/ou na intensidade, quer pelas péssimas condições relativas ao meio ambiente de trabalho e pelo descumprimento generalizado e sistemático das normas de proteção trabalhistas. (SILVA, 2010, p.153)

Deste modo, o trabalho análogo ao de escravo, muito conhecido como “trabalho escravo”, é uma realidade incontestável no Brasil, conforme revelam os dados do

Ministério Público do Trabalho e Emprego, presentes no cadastro de empresas e pessoas atuadas por exploração do trabalho escravo, atualizado em julho de 2013. Segundo estes dados, há centenas de imóveis rurais cujos proprietários foram flagrados submetendo seus trabalhadores à condição análoga à de escravo.¹

Diferentemente do que possa parecer, essa realidade não ocorre apenas em fazendas pequenas e atrasadas, que ainda detêm práticas arcaicas de produção. Pelo contrário, muitas fazendas flagradas pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) são grandes propriedades rurais, que utilizam técnicas sofisticadas e contam com maquinário de última geração (SILVA, 2010).

Frente a esses fatos, Elisabete Maniglia (2005) afirma que há a necessidade de aliar a disciplina legal a políticas governamentais eficazes, com respeito ao cidadão e a sua dignidade.

Segundo Marcello Ribeiro Silva (2010), embora a eliminação do trabalho análogo ao de escravo seja prioridade nacional desde quando o governo brasileiro reconheceu internacionalmente sua existência no país em 1995, essa mazela ainda atinge os trabalhadores rurais brasileiros. O autor ressalta que vários estudos apontam a reforma agrária como um dos instrumentos imprescindíveis à erradicação desta forma de exploração humana. Neste sentido, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária assume papel de destaque, seja por ser instrumento de reforma agrária, seja por representar uma sanção estatal ao proprietário rural que explora o trabalhador e, assim, descumpra a função social do imóvel agrário.

Ainda com relação ao trabalho escravo, cabe anotar que atualmente encontra-se no Senado Federal uma Proposta de Emenda Constitucional conhecida como a “PEC do Trabalho Escravo” (PEC 574/1999). Com a aprovação dessa PEC será permitido o confisco das terras onde se constate a existência de trabalhadores em regime de escravidão². Ou seja, com essa alteração constitucional, o proprietário que fizer uso do

¹MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Cadastro de empregadores – Portaria interministerial nº 02 de 12 de maio de 2011 – Atualização semestral em 15 de julho de 2013. Brasília: MTE, 2012. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3F9B2012013FE2B261812E2B/CADASTRO%20DE%20EMPREGADORES%20ATUALIZA%C3%87%C3%83O%20Extraordin%C3%A1ria%2015.07.2013.pdf>>. Acesso em: 17 de julho de 2012.

² SENADO FEDERAL (SF). Portal de Notícias – PEC do Trabalho Escravo. Brasília: SF, 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/06/27/pec-do-trabalho-escravo-aguardara-definicao-de-regras-especificas-por-comissao-mista>>. Acesso em: 29 de agosto de 2013.

trabalho em condições análogas ao escravo deixará de estar sujeito à desapropriação de seu imóvel e passará a se sujeitar ao confisco do bem: perderá o direito a receber indenização pela perda da propriedade. Assim, essa PEC busca reforçar a punição do proprietário que afronta de forma grave a dignidade da pessoa humana.

Finalmente, após o relato do percurso histórico das mudanças no direito de propriedade até o surgimento da noção de função social, inclusive em relação ao ordenamento jurídico nacional, e depois de apresentados todos os pressupostos necessários para que a função social seja cumprida pela propriedade rural, faz-se necessário analisar os meios hábeis a garantir a efetividade dos preceitos legais. Isso porque de nada adiantaria todo este arcabouço de exigências se não houvesse formas de impor sua prática, o que torna a sanção uma das características da ordem jurídica. Como já prelecionava Hans Kelsen,

Como ordem coativa, o Direito distingue-se de outras ordens sociais. O momento coação, isto é, a circunstância de que o ato estatuído pela ordem como consequência de uma situação de fato considerada socialmente prejudicial deve ser executado mesmo contra a vontade da pessoa atingida e – em caso de resistência – mediante o emprego da força física, é o critério decisivo (KELSEN, 2006, p. 37)

Neste sentido, o artigo 184 da Constituição Federal estabelece a possibilidade de desapropriação do imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Este é o tema central do próximo capítulo.

2 DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

2.1 Desapropriação: noções gerais

Conforme visto no capítulo precedente, o uso e gozo dos bens e riquezas particulares estão condicionados a observância de normas e limites impostos pelo Poder Público com vistas ao bem-estar social. Assim, quando o interesse público exige, o Estado intervém na propriedade privada, por meio de atos de império predispostos a satisfazer as exigências coletivas e a reprimir as condutas antissociais da iniciativa privada (MEIRELLES, 2008).

Para instrumentalizar esta atividade interventiva do Estado foram criados diversos instrumentos, entre eles está a desapropriação, medida que tem o condão de retirar a propriedade do particular para empregá-la numa destinação pública ou de interesse social. Assim são as palavras de Hely Lopes Meirelles (2008, p. 607):

A multiplicidade das exigências sociais e a variedade das necessidades coletivas impõe ao Poder Público à (sic) diversificação dos *meios de intervenção* na propriedade e de *atuação* no domínio econômico, variando desde o apoderamento de bens e serviços particulares através da *desapropriação* ou da *requisição* até as medidas mais atenuadas da *servidão administrativa*, da *limitação administrativa* e da *ocupação temporária* [...] (grifo do autor).

Dentre os diversos meios de intervenção do Estado na propriedade, a desapropriação é “o meio pelo qual a potestade estatal impõe a mais grave limitação à propriedade privada [...]” (NOBRE JÚNIOR, 2005, p.68). É por meio da desapropriação que o Estado atinge o caráter perpétuo e irrevogável do direito de propriedade (DI PIETRO, 2010).

A análise da expressão *desapropriação* revela que esta é uma palavra de origem latina, formada pela adição ao radical *próprio*, do prefixo *des*, que fornece a noção de afastamento; do artigo *a*, que indica passagem de estado; e do sufixo, *ção* que se relaciona com a ideia de ação (SALLES, 2009). Deste modo, desapropriar significaria privar alguém da propriedade (SALLES, 2009). Segundo José Cretella Júnior (1998, p. 12)

Se *apropriação*, termo formado de *próprio*, cognato de *propriedade*, encerra a idéia fundamental de *tornar próprio*, incorporar, agregar, adquirir, vocábulos de inequívoco sentido ativo, dinâmico, positivo, o antônimo

desapropriação (ou *expropriação*) agasalha, mercê do prefixo mencionado, a idéia oposta e negativa, embora também dinâmica, de perda, desincorporação, desagregação, afastamento, privação do que é próprio, perda da propriedade.

Ainda, há que se observar a relação da palavra desapropriação com outra palavra, qual seja, *expropriação*. José Carlos de Moraes Salles (2009) preleciona que esses dois vocábulos são sinônimos, a despeito de alguns juristas fazerem distinção entre eles. Segundo o autor a maioria dos doutrinadores também acredita na sinonímia entre as expressões, o que igualmente ocorre na nossa legislação, que apesar de empregar mais o termo desapropriação, usa com frequência os vocábulos *expropriante*, *expropriado* e *expropriando*.

Quanto à sua conceituação jurídica, cada autor a define de sua maneira, sempre baseados em alguns pontos principais (CRETELLA JÚNIOR, 1998). Entre as diversas definições, Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 852-853) assim expõe a respeito desta intervenção do Poder Público na propriedade privada:

À luz do Direito Positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservando seu valor real.

Quanto aos fundamentos para tamanha sanção ao proprietário, Celso Antônio Bandeira de Mello (2008) os divide em três: um político, um jurídico e outro normativo. Segundo ele, o fundamento político da desapropriação consiste na supremacia do interesse coletivo sobre o individual, nos casos em que há incompatibilidade entre eles. Por sua vez, o fundamento jurídico teórico da desapropriação é a idéia de que o Estado dispõe do domínio eminente sobre todos os bens existentes em seu território. Finalmente, o fundamento normativo se divide em dois, o fundamento normativo constitucional, que se encontra nos arts. 5º, XXIV, 182, § 4º, III, e 184 e parágrafos da Constituição brasileira; e o fundamento normativo infraconstitucional que está presente nas diferentes leis e decretos-leis que disciplinam a matéria (BRASIL, 1988).

A supremacia do interesse coletivo também é apontada por Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2010), que fundamenta as restrições do Estado sobre a propriedade privada, entre elas a desapropriação, com a noção de que os poderes de usar, gozar e dispor da coisa não podem ser exercidos ilimitadamente pelo titular do direito de propriedade,

porque esses poderes “coexistem com direitos alheios, de igual natureza, e porque existem interesses públicos maiores, cuja tutela incumbe ao Poder Público exercer, ainda que em prejuízo de interesses individuais” (DI PIETRO, 2010, p. 125). Hely Lopes Meirelles complementa ao afirmar que os fundamentos da intervenção na propriedade encontram-se na necessidade do Estado proteger os interesses da comunidade, razão pela qual não pode haver desapropriação por interesse particular de pessoas físicas ou de entidades particulares sem utilidade pública ou interesse social. Assim preleciona o autor: “os interesses coletivos representam o *direito do maior número* e, por isso mesmo, quando em conflito com os interesses individuais, estes cedem àqueles, em atenção ao direito da *maioria*, que é a base do regime democrático e do Direito Civil moderno” (MEIRELLES, 2008, p. 604, grifo do autor). Por sua vez, José Cretella Júnior (1998, p. 24) afirma que “O *interesse público prepondera sobre o interesse privado* – eis o grande *princípio* que informa o instituto expropriatório, em todas as épocas e em todos os países”. Segundo este último autor, embora sejam várias as teorias que buscam explicar o fundamento da desapropriação, este instituto jurídico encontra plena explicação, não só no direito brasileiro, mas também no direito universal, nas teorias da colisão de direitos e da função social da propriedade, “explicações que se completam, identificando-se, visto que, no choque de interesses, há predominância do interesse público sobre o particular, verdadeiro postulado da razão prática radicado na função social da propriedade [...]” (CRETELLA JÚNIOR, 1998, p. 32). Finalmente, Edilson Pereira Nobre Júnior (2005, p. 68) assevera que “o querer do conjunto deve prevalecer sobre o do proprietário, legitimando a supressão ou limitação aos atributos do domínio”.

É importante notar, entretanto, o posicionamento adotado por José Carlos de Moraes Salles (2009), para quem na realidade não há um conflito entre interesses particulares e públicos, pelo contrário, apesar de a princípio parecer haver sacrifício do individual frente o social, na prática ocorre, mesmo que indiretamente, benefícios para o cidadão. Assim, nos dizeres do autor, “para nós, a colisão entre o direito individual de propriedade e o direito da coletividade expropriar o bem útil ou necessário aos seus interesses é mais aparente do que real” (SALLES, 2009, P. 77). Este posicionamento também é extraído dos dizeres de Pontes de Miranda (2001, p. 180), para quem “o fundamento da desapropriação está em que, havendo conflito entre o interesse público e

o interesse privado, que se não previu em lei, se há de atender àquele, dando-se satisfação a esse, indiretamente”.

Compreendida a razão de ser da expropriação, que jamais deve ser usada como instrumento de caprichos pessoais (NOBRE JÚNIOR, 2005), é oportuno traçar suas características gerais, que são muitas e diversificadas (MEIRELLES, 2008), razão pela qual apenas algumas serão aqui tratadas.

Uma das características da desapropriação que deve ser evidenciada diz respeito a sua natureza jurídica: a desapropriação é forma originária de aquisição de propriedade (DI PIETRO, 2010). Conforme preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello, a forma originária de aquisição da propriedade ocorre quando a causa que atribui a propriedade a alguém não deriva de um título precedente, ou seja, não é dependente de outro. Segundo o autor:

Dizer-se que a desapropriação é forma originária de aquisição de propriedade significa que ela é, por si mesma, suficiente para instaurar a propriedade em favor do Poder Público, independentemente de qualquer vinculação com o título jurídico do anterior proprietário. É a só vontade do Poder Público e o pagamento do preço que constituem propriedade do Poder Público sobre o bem expropriado (MELLO, 2008, p. 858).

Desta característica pode-se extrair algumas conseqüências, como o fato da ação judicial de desapropriação poder prosseguir independentemente da Administração conhecer ou não o proprietário do bem a ser expropriado; além disso, se a indenização não for paga ao legítimo proprietário, não se invalidará a desapropriação, resolver-se-á o conflito em perdas e danos; outra conseqüência da desapropriação ser tida como forma originária de aquisição de propriedade é a extinção de todos os ônus ou direitos que recaiam sobre o bem desapropriado, ficando os credores sub-rogados no preço; ainda, mais uma conseqüência é o fato do bem expropriado não estar sujeito à evicção (DI PIETRO, 2010). Por fim, para aqueles que consideram a desapropriação como forma originária de aquisição da propriedade, “o registro é meramente declarativo, ocorrendo a aquisição do domínio independentemente dele” (GONÇALVES, 2011, p. 334). A despeito desta última conseqüência, não é esquecida a relevância do registro pelos efeitos que ele produz: com o registro busca-se evitar negócios irregulares, com sérios prejuízos a terceiros de boa-fé (NOBRE JÚNIOR, 2005).

Não obstante o entendimento acima exposto, Pontes de Miranda (2001, p. 185) adota posicionamento contrário e afirma que a desapropriação não é um modo de adquirir propriedade, mas sim um modo de perdê-la. Para ele, a desapropriação é “ato

de direito público com que se exerce o direito formativo extintivo”. O autor explica: “A questão de ser transferência ou extinção da propriedade com a possível constituição de outra nova, elimina-se, se se assenta, de início, que a desapropriação é *causa de perda*, e não de *aquisição*: o que adquire a propriedade não sucede àquele a que foi desapropriado [...]” (MIRANDA, 2001, p. 185). Assim, segundo Pontes de Miranda o título pelo qual o novo dono adquire a propriedade é o registro e, caso o bem não necessite de registro para sua aquisição, esta se dá pela entrega da posse ou outro fato suficiente. Quanto à desapropriação, ela “em si, tira, – não dá”, “na desapropriação, há a perda da propriedade; não a transferência (MIRANDA, 2001, p. 198).

Observa-se que este posicionamento de Pontes de Miranda (2001) é criticado por José Cretella Júnior (1998), para quem a desapropriação, apesar de ser perda num primeiro momento, depois é aquisição. Como a clara o autor (1998, p.12):

A desapropriação, vista pelo ângulo do direito civil, é realmente perda da propriedade; encarada, porém, sob o ângulo do direito público, é o procedimento complexo de direito público que leva o Estado à aquisição da propriedade. Objetivamente considerada, é o (sic) mesmo tempo perda e aquisição, tudo dependendo da ótica sob que seja analisada[...]. (grifo do autor)

Outra característica da desapropriação é ser esta um “*complexo procedimento administrativo*” (CRETELLA JÚNIOR, 1998, p.17). Isto ocorre porque a desapropriação efetua-se por meio de uma sucessão ordenada de atos intermediários, que visam à adjudicação do bem. Estes atos podem ser divididos em duas fases: a primeira é de natureza declaratória e consiste na indicação da necessidade ou utilidade pública, ou do interesse social; a segunda fase tem caráter executório e compreende a estimativa da justa indenização e a transferência do bem expropriado para o domínio do expropriante (MEIRELLES, 2008).

Sobre a desapropriação ser um procedimento administrativo, Edilson Pereira Nobre Júnior (2005) prefere não utilizar esta denominação. Segundo afirma, este revestimento só é correto na fase declaratória, pois, para a efetiva transferência do bem ao Estado é necessária a propositura da ação de desapropriação, ressalvado o acesso ao judiciário nos casos de acordo de vontades entre expropriante e expropriado.

Quanto ao local ocupado pela desapropriação no Ordenamento Jurídico, José Cretella Júnior evidencia a diversidade de opinião entre os autores que ora a colocam dentro das matérias estudadas pelo direito civil, ora a consideram como um tema inerente ao campo do direito público, ou, por fim, a encaram como instituto misto. O

autor segue a segunda corrente, considerando a desapropriação como pertencente ao campo do direito público, assim como o faz Pontes de Miranda. Conforme preleciona este, a desapropriação não é um instituto jurídico misto, a desapropriação é de direito público, “e só de direito público, constitucional, administrativo e processual”. Assim, o direito civil não rege a expropriação, “O que é de direito civil é um dos seus efeitos, o principal deles, que é a perda da propriedade” (MIRANDA, 2001, p.186).

Por fim, mais uma característica da desapropriação que faz bem ressaltar diz respeito aos destinatários dos bens expropriados. Em princípio, o Poder Público e seus delegados são os destinatários dos bens compulsoriamente despojados, pois são eles os detentores do interesse público justificador da expropriação. Entretanto, Hely Lopes Meirelles (2008) evidencia que há casos em que a própria finalidade da expropriação faz com que os bens desapropriados sejam fornecidos a particulares, como ocorre na desapropriação por interesse social, para melhor desempenho da função social da propriedade. O autor explica:

[...] os bens expropriados por *utilidade* ou *necessidade pública* são destinados à Administração expropriante ou a seus delegados, ao passo que os desapropriados por *interesse social* normalmente se destinam a particulares que irão explorá-los segundo as exigências da coletividade, embora em atividade da iniciativa privada, ou usá-los na solução de problemas sociais de habitação, trabalho e outros mais. (MEIRELLES, 2008, p.615).

Em relação à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, este entendimento é corroborado pelo artigo 189 da Constituição Federal, que fala expressamente em beneficiários da distribuição de imóveis rurais. Assim é a redação do artigo:

Art. 189. Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.
Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei.

Além dessas características, é importante notar que a desapropriação não representa confisco, porque neste não há o pagamento de qualquer indenização, diferentemente do que ocorre na expropriação (NOBRE JÚNIOR, 2005); também não se identifica com a compra e venda porque a coação existente na desapropriação desnatura o contrato (CRETILLA JÚNIOR, 1998, p. 30); e não se confunde com a servidão administrativa (GONÇALVES, 2011).

Observa-se também que a desapropriação é pautada por alguns princípios, entre eles está a supremacia do interesse público sobre o privado; a legalidade, concretizada na observância do ordenamento jurídico; a finalidade, que sempre deve ser pública; a moralidade, que traduz exigências do bem administrar; a proporcionalidade, ou seja, o combate a ações desarrazoadas; a judicialidade, que prevê a intervenção do judiciário quando não houver acordo entre as partes; e a publicidade, que busca satisfazer o reclamo de transparência e controle dos atos governamentais (NOBRE JÚNIOR, 2005).

Feitas estas considerações iniciais, passa-se a traçar, em linhas gerais, o percurso histórico deste instituto, para melhor compreendê-lo em sua atual disciplina.

2.1.1 Aspectos históricos do instituto

Conforme expõe José Carlos de Moraes Salles (2009), existem várias correntes de opinião a respeito do conhecimento do instituto da desapropriação pelos romanos. Segundo o autor, os posicionamentos variam desde a afirmação de que os romanos desconheciam a desapropriação, até aqueles que acreditam que este povo conheceu o instituto e o utilizou com o emprego de fórmulas e princípios iguais aos das leis modernas.

Mas, independentemente do conhecimento do instituto da desapropriação na sua disciplina atual, os romanos certamente “sentiram” este fenômeno, embora não tenham sistematizado o instituto (SALLES, 2009).

Igualmente, Olavo Acyr de Lima Rocha (1992) e Edison Pereira Nobre Júnior (2005) dizem ser razoável a afirmação de que os romanos conheciam a existência da desapropriação, isto por causa do grande volume de obras públicas realizadas por aquele povo. Mas ambos também evidenciam que a desapropriação não teve a sistematização hoje encontrada. Segundo Olavo Acyr de Lima Rocha (1992), o tratamento sistemático que os romanos dispensaram a outros institutos jurídicos não foi destinado à desapropriação:

Se em Roma os preceitos de direito privado foram sistematizados com grande eficiência, o mesmo não ocorreu com o direito público, de forma a estabelecer-se ali a desejável conciliação entre o elemento individual e o elemento social que se inserem no conteúdo do direito de propriedade (ROCHA, 1992, p. 50).

Já na Idade Média, “a preponderância dos senhores feudais, que chegava às raias da truculência, e o absolutismo real, transmitiam enorme insegurança à propriedade” (SALLES, 2009, p.61). Neste período, os bens dos vassallos submetiam-se às vontades

dos senhores feudais e era comum o apossamento de terras dos súditos sem que houvesse qualquer indenização (SALLES, 2009). “O direito à indenização, a exemplo da Idade Antiga, não apresentava contornos bem determinados [...]” (NOBRE JÚNIOR, 2005, p. 22).

Edilson Pereira Nobre Júnior (2005) expõe que não se pode falar em desapropriação como competência disciplinada pelo direito durante a vigência do Estado Absolutista, porque este período foi marcado pelas expropriações autoritárias, sem sujeição à verificação de sua legalidade, somada à ausência de métodos legais de aferição da indenização.

Com o decorrer do tempo este estado de coisas foi fato gerador de insatisfação e de um sentimento de injustiça no seio do povo. Disto decorreu a necessidade de mudanças (SALLES, 2009). Destarte, a reação a essa realidade ganhou força e veio a se efetivar com a Revolução Francesa e, mais precisamente, com o artigo 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que considerou a propriedade como inviolável e sagrada e apenas permitiu sua privação nos casos de manifesta necessidade pública e mediante justa e prévia indenização. Este preceito foi futuramente elevado a princípio constitucional, quando acolhido pela Constituição francesa de 1791 (COMPARATO, 2010). Conforme ressalta Edilson Pereira Nobre Júnior (2005, p. 26), erigiram-se três balizas ainda inseparáveis do instituto, quais sejam, a ocorrência de interesse público legalmente estabelecido, a necessidade de indenização justa e a obrigatoriedade do pagamento de indenização antes da perda da propriedade.

Assim, os contornos atuais da desapropriação foram delineados pela Revolução, nela encontrando sua matriz (SALLES, 2009). Não obstante, é preciso ressaltar que a ideia então lançada foi a consagração da teoria individualista da propriedade, que se estendeu até o começo do século XX e hoje encontra-se ultrapassada, conforme visto no primeiro capítulo.

Segundo Edilson Pereira Nobre Júnior, após as Constituições do México de 1917 e de Weimar de 1919, as justificativas para a desapropriação deixaram de se circunscrever às necessidades de abertura de estradas de ferro, pontes e demais vias. Passou-se a exigir a utilização de bens particulares em novos setores, como o de saúde, educação, urbanismo etc. “Emergiram, ao lado das tradicionais fórmulas da utilidade e necessidade públicas, a desapropriação por interesse social, em que a propriedade, uma

vez adquirida pelo Estado, volta-se à sua justa distribuição ou ao seu condicionamento ao bem-estar da comunidade.” (NOBRE JÚNIOR, 2005, p. 27).

Uma vez conhecido o conceito e seu evoluir histórico, resta saber como o instituto da desapropriação desenvolveu-se no ordenamento jurídico brasileiro.

2.2 A Desapropriação no ordenamento jurídico brasileiro

Ainda submetido a Portugal, mas já elevado à condição de Reino Unido de Portugal e Algarves, o primeiro contato do Brasil com a expropriação ocorreu por meio do Decreto de 21.05.1821, assinado pelo Príncipe Regente (NOBRE JÚNIOR, 2005). Este decreto prescrevia que ninguém seria privado de sua propriedade sem que previamente se ajustasse o preço a pagar ao interessado pelo erário, qualquer que fossem as necessidades do Estado (DI PIETRO, 2010).

Assim, a primeira Constituição Brasileira, a Imperial de 1824, embora marcada pelo caráter absoluto atribuído à propriedade, já previa esta modalidade de intervenção na propriedade privada. É o que se extrai de seu artigo 179, XXII (BRASIL, 1824):

XXII- É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta única excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

Nota-se que a Constituição Imperial deixou à lei ordinária a definição de quais os casos em que poderia ocorrer a desapropriação. Conforme preleciona José Carlos de Moraes Salles (2009), esta Carta Magna ainda não fazia menção aos pressupostos clássicos da expropriação, quais sejam, a necessidade e a utilidade pública. Entretanto, esta tarefa foi cumprida pela Lei nº 422, de 1826, que tratou de especificar as hipóteses de necessidade pública e de utilidade pública, o que foi mantido pelas Constituições posteriores (DI PIETRO, 2010). Estabelecia-se, assim, a tradição do direito brasileiro em enumerar, no texto legal, os casos de desapropriação (ROCHA, 1992).

Por sua vez, a Constituição Republicana de 1891, em seu artigo 72, § 17, igualmente assegurou o direito de propriedade em toda sua plenitude, entretanto, diversamente da Carta anterior, previu expressamente a possibilidade de desapropriação mediante indenização prévia nos casos de necessidade ou utilidade pública (BRASIL, 1891). Durante a vigência desta Constituição foram elaborados diversos diplomas normativos que tratavam sobre a desapropriação, entre eles o Código Civil de 1916, que versou sobre este instituto jurídico em vários dispositivos. Esta Lei Civil considerava a

desapropriação como um dos modos de perda da propriedade imóvel e estabelecia os casos de necessidade e utilidade pública. Assim é a redação de seu artigo 590 (BRASIL, 1916):

Art. 590. Também se perde a propriedade imóvel mediante desapropriação por necessidade ou utilidade pública.

§ 1º Consideram-se casos de necessidade pública:

- I. A Defesa do território nacional
- II. A segurança pública.
- III. Os socorros públicos, nos casos de calamidade.
- IV. A salubridade pública.

§ 2º consideram-se casos de utilidade pública:

- I. A fundação de povoações e de estabelecimentos de assistência, educação ou instrução pública.
- II. A abertura, alargamento ou prolongamento de ruas, praças, canais, estradas de ferro e em geral, de quaisquer vias públicas.
- III. A construção de obras, ou estabelecimento, destinados ao bem geral de uma localidade, sua decoração e higiene.
- IV. A exploração de minas.

Posteriormente, na Constituição de 1934, o direito de propriedade permanece garantido (artigo 113, item 17), porém, não pôde mais ser exercido contra o interesse social ou coletivo (BRASIL, 1934). Além disso, “à exigência de indenização **prévia** acrescentou-se a de indenização **justa** (art. 113, item 17), excluída na Carta de 1937 (art. 122, item 14)” (DI PIETRO, 2010, p. 158).

Foi durante a vigência da Constituição de 1934 que ocorreu a edição do Decreto-lei nº 3.365, de 21.06.1941, “que constitui a *lei geral das desapropriações*” (MEIRELLES, 2008, p.617) e que “fundiu em uma única modalidade – utilidade pública – as hipóteses de utilidade pública e necessidade pública referidas no artigo 590 do Código Civil de 1916 e na própria Constituição” (DI PIETRO, 2010, p. 158). Sobre a Constituição de 1934, mais precisamente, sobre o artigo 113 e seu parágrafo 17 Olavo Acyr de Lima Rocha (1992, p. 54) preleciona:

Nestes dois textos as inovações que não dizem respeito diretamente à desapropriação são as referências ao direito à subsistência, ao lado da liberdade, da segurança individual e da propriedade, que já constavam das constituições anteriores, bem como ao interesse social, ao lado do coletivo. Ainda, introduziu a expressão justa ‘não constantes das Leis Fundamentais anteriores que somente utilizam o adjetivo prévia ao aludirem à desapropriação’. A referência ao interesse social que representou um avanço em relação às Constituições anteriores não foi seguida, porém, do acolhimento de nova modalidade de desapropriação, a por interesse social, que só veio a ocorrer com a Constituição de 1946.

A Carta de 1937, por sua vez, não tratou da necessidade de cumprimento da função social da propriedade e, como as Constituições anteriores, apenas previu a desapropriação por necessidade ou utilidade pública (BRASIL, 1937).

Importante inovação no campo das desapropriações foi trazida pela Constituição de 1946 que, em busca da satisfação de interesses sociais de toda a coletividade, acrescentou aos pressupostos básicos da necessidade e utilidade públicas, o do interesse social (CRETELLA JÚNIOR, 1998). Esta Constituição, ao fazer referência pela primeira vez à desapropriação por interesse social, possibilitou o aparecimento da Lei 4.132/62, que disciplinou os casos de desapropriação por interesse social (BRASIL, 1962). Entretanto, evidencia-se que esta modalidade de expropriação restou prejudicada, pois ainda exigia-se que a indenização fosse prévia, justa e somente em dinheiro. A respeito disto são importantes as palavras de Olavo Acyr de Lima Rocha:

As normas programáticas em questão continuaram platonicamente inseridas na Constituição Federal por falta da indispensável abertura à indenização da terra agricultável em títulos da dívida pública e assim tornar funcional e dinâmica a reforma agrária que de longa data os estudiosos de nossos assuntos fundiários e agrários vinham preconizando para o país (ROCHA, 1992, p.55).

E, ainda,

A rigor, não cuidou a Lei nº 4.132/62 da desapropriação de imóveis rurais para a execução da Reforma Agrária. Os autores do projeto certamente não tinham um conhecimento mais preciso de como formular do ponto de vista técnico as diferentes situações que deveriam ensejar a desapropriação do imóvel rural para a realização de uma verdadeira reforma agrária. No seu texto não há sequer alusão à função social da propriedade. Muito menos se preocupa com a dimensão que a propriedade rural passível de desapropriação pudesse revestir, embora faça referência ao aproveitamento de bem improdutivo ou explorado, sem correspondência com as necessidades de consumo dos centros de população. Também não tem a lei nenhuma previsão de como a desapropriação poderá atender os objetivos de tornar o imóvel rural produtivo (ROCHA, 1992, p. 69).

Assim, em 10 de novembro de 1964, ainda durante a vigência da Constituição de 1946, surgiu a Emenda Constitucional nº 10 que instituiu outra modalidade de desapropriação por interesse social (DI PIETRO, 2010). Este diploma normativo foi um marco histórico-legislativo em relação ao tratamento dado à propriedade (ROCHA, 1992), porque trouxe intensas alterações nas possibilidades de desapropriação por interesse social da propriedade rural (ALBUQUERQUE, 2005). Esta Emenda Constitucional foi responsável pelo estabelecimento de uma modalidade de desapropriação que visava à reforma agrária. Após a Emenda Constitucional nº 10, que

acrescentou seis parágrafos ao artigo 147 da Constituição vigente, as indenizações, além de prévias e justas, deveriam ser em dinheiro, salvo na desapropriação da propriedade territorial rural para fins de reforma agrária, caso em que a indenização se daria em títulos especiais da dívida pública (BRASIL, 1946).

Por fim, como evidencia Gustavo Elias Kallás Rezek, a Emenda nº 10 à Constituição de 1946 foi promulgada para permitir a viabilidade da nova legislação agrária consistente no Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), que visava pacificar os graves problemas referentes à existência da distorção fundiária e à ausência de uma política agrícola nacional eficiente.

Quanto ao Estatuto básico de 1967, ele manteve quase a mesma disciplina da Carta anterior (BRASIL, 1967). Todavia, como se mostrava contraditória a exigência de prévia indenização nos casos de desapropriação agrária com pagamento de títulos da dívida pública, o Ato Institucional nº 9 de 25.04.69 suprimiu esta exigência (ROCHA, 1992).

Neste período, a desapropriação para fins de reforma agrária foi disciplinada pelo Decreto-lei nº 554/69, depois revogado pela Lei Complementar nº 76/93, que até hoje comanda a matéria, com as alterações posteriormente trazidas pela Lei Complementar nº 88/96 (DI PIETRO, 2010).

Finalmente, com a Constituição de 1988 mantiveram-se as hipóteses de desapropriação já previstas na carta anterior. Em relação à desapropriação para fins de reforma agrária, voltou-se a falar em indenização prévia, mesmo com o pagamento em títulos da dívida pública. Houve, ainda, inovação com a previsão de mais uma modalidade de desapropriação por interesse social, prescrita no artigo 182§ 4º, inciso III da atual Carta Magna (BRASIL, 1988). Esta modalidade de expropriação está disciplinada no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/ 01), é de competência exclusiva do Município, inspira-se no princípio da função social da propriedade e é mais um caso em que o pagamento da indenização também pode ser feito em títulos da dívida pública (BRASIL, 2001).

A atual Lei Maior (art. 243) ainda prevê uma hipótese de desapropriação sem indenização, que ocorre no caso de propriedades, localizados na zona urbana ou rural (REZEK, 2007), onde se cultivam plantas psicotrópicas legalmente proibidas (BRASIL, 1988). Ocorre que, a despeito da Constituição e da Lei 8.257/91 se referirem à *desapropriação*, tecnicamente não é este o caso. Conforme preleciona Celso Antônio

Bandeira de Mello, esta hipótese configura o denominado “perdimento de bens”, previsto no inciso XV do artigo 5º da Constituição, ou seja, o confisco de bens utilizados para a prática de crime. Também é este o posicionamento de Hely Lopes Meirelles, evidenciado na seguinte passagem:

A Constituição da República de 1988 denomina “desapropriação” a tomada de glebas “onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas”, sem qualquer indenização ao proprietário (art. 243, *caput*). Na realidade, não se trata de *desapropriação*, mas sim, de *confisco*, por insuscetível de pagamento, embora justificável pelos danos causados pela droga (MEIRELLES, 2008, p.615-616).

Assim, neste caso não há propriamente uma omissão do proprietário que descumpra a função social do bem, mas a prática criminosa de atos de disfunção social, que são bem mais graves que a simples omissão, por isso “não caberá qualquer indenização, mas a mera transferência forçada do imóvel para o patrimônio do Poder Público, que o empregará preferencialmente em programas de colonização para a produção agrária alimentar e medicamentosa” (REZEK, 2007, p. 141).

Após este breve delineamento da evolução da disciplina da desapropriação no ordenamento jurídico brasileiro, cabe analisar mais detalhadamente as formas de desapropriação previstas na Constituição de 1988 e adentrar mais especificamente na modalidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

2.2.1 Formas de desapropriação previstas na Constituição de 1988

Como visto no item anterior, desde o período imperial o instituto da desapropriação é presença constante nas Constituições brasileiras. Assim, a atual Carta Magna assegura o direito de propriedade, mas também prevê a possibilidade de desapropriação, caso estejam evidenciados os requisitos ou pressupostos de necessidade ou utilidade pública, ou, ainda, de interesse social (BRASIL, 1988). Como explana José Cretella Júnior (1998), a longa evolução histórica do instituto expropriatório resultou no trinômio necessidade pública, utilidade pública e interesse social, que esgota as possibilidades de fundamentação do instituto.

Em relação ao conteúdo desses requisitos, José Carlos de Moraes Salles (2009, p. 81) evidencia a divergência de opinião entre os autores:

Para uns, os pressupostos da desapropriação (necessidade ou utilidade pública, ou, ainda, interesse social) poderiam reduzir-se a um único: o de utilidade pública.

Outros, entretanto, consideram útil a tricotomia, por realçar melhor os casos em que a expropriação é permitida.

Hely Lopes Meirelles (2008) é adepto do posicionamento da utilidade da separação dos pressupostos, pois acredita que o legislador constitucional tripartiu os motivos que levam à desapropriação, “para indicar discriminadamente a natureza e o grau dos interesses a serem atendidos pela Administração em cada ato expropriatório” (MEIRELLES, 2008, p. 616). Também é este o posicionamento de José Cretella Júnior (1998, p.518), para quem

[...] o *interesse social* de modo algum se confunde com a *necessidade pública* ou com a *utilidade pública*. Não se confunde nem *qualitativamente* nem *quantitativamente*. Não se pode dizer que a *necessidade pública* seja um *interesse social* “mais profundo” e a *utilidade pública* um interesse social “menos urgente”.

Ainda, segundo Pontes de Miranda (2001, p. 221-222),

Tem-se dito que o conceito de utilidade pública é tão amplo que se não justifica tê-lo o legislador constituinte desdobrado em três (necessidade pública, utilidade pública, interesse social). Sem razão: se o que é necessário é útil, nem todo útil é necessário, e pode haver interesse social sem haver necessidade pública, ou utilidade pública.

Destarte, para Hely Lopes Meirelles (2008), necessidade pública ocorreria nas situações de emergência, que para serem satisfatoriamente resolvidas exigem a transferência urgente de bens de terceiros para o domínio público e seu uso imediato. Por sua vez, utilidade pública apresentar-se-ia nos casos em que a transferência de bens de terceiros para a Administração é conveniente, mesmo que não seja imprescindível. Finalmente, interesse social ocorreria nas hipóteses em que “as circunstâncias impõe a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público” (MEIRELLES, 2008, p. 616).

Mas, mesmo para aqueles que defendem a relevância da tripartição e diferenciam os conteúdos dos três pressuposto, como o faz Hely Lopes Meirelles, não se pode negar que o próprio direito positivo brasileiro confunde necessidade e utilidade pública, ora arrolando algumas hipóteses como necessidade pública, ora arrolando as mesmas hipóteses como utilidade pública (CRETELLA JÚNIOR, 1998). Além disso, em 1941, o Decreto-lei 3.365, em seu artigo 5º, eliminou a dualidade entre necessidade e utilidade pública, pois apenas empregou a expressão *utilidade pública*, que absorveu os casos de necessidade pública (BRASIL, 1941).

Em relação à desapropriação por interesse social, Marcos de Prado Albuquerque afirma que a expressão *interesse social* não é definida nem conceituada pela Constituição Federal. Por isso o autor elabora sua própria conceituação, assim, para ele “o interesse social é a composição, apaziguamento, previdência e prevenção impostos por circunstâncias que exigem o cumprimento da função social da propriedade” (ALBUQUERQUE, 2005, p. 164).

Já para José Cretella Júnior, tanto as expressões necessidade pública e utilidade pública, como o interesse social, não se definem, exemplificam-se. “[...] a *necessidade* e a *utilidade pública*, de um lado, e o *interesse social*, de outro, como que sintetizam (sic) os fatores políticos, sociais e econômicos, predominantes num dado momento histórico, inspiradores daquela exceção ao direito de propriedade” (CRETELLA JÚNIOR, 1988, p.34). Assim, interesse social seria tudo o que o legislador rotula como tal em um dado momento histórico.

Destarte, quanto às hipóteses de desapropriação por interesse social, Maria Sylvia Zanella Di Pietro preleciona que existem três fundamentos constitucionais diversos, que recebem da legislação ordinária disciplina legal diferente (DI PIETRO, 2010).

O primeiro fundamento constitucional encontra-se no artigo 5º, inciso XXIV da Constituição, com disciplina dada pela Lei nº 4.132/62, que em seu artigo 2º indica os casos de interesse social. É assim sua redação (BRASIL, 1962):

Art. 2º Considera-se de interesse social:

- I- O aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;
- II- A instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola, VETADO;
- III- O estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;
- IV- A manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;
- V- A construção de casas populares;
- VI- As terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação, armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;
- VII- A proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais.
- VIII- A utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas (Incluído pela Lei nº 6.513, de 20.12.77) [...].

Por sua vez, a autora afirma que o segundo fundamento constitucional está presente no artigo 182 da Constituição, que trata de uma nova hipótese de desapropriação, que tem por objetivo o atendimento da função social da propriedade expressa no Plano Diretor da cidade (DI PIETRO, 2010).

Finalmente, o terceiro fundamento constitucional da desapropriação por interesse social encontra-se no artigo 184 da Constituição, que prevê a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Esta modalidade de desapropriação tem por fim assegurar a função social da propriedade rural e está disciplinada pelos artigos 18 a 23 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), pela Lei Complementar nº 76/93, que foi posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 88/96 e pela Lei nº 8.629/93, alterada pela Medida Provisória nº 2.027-42 (DI PIETRO, 2010).

Esta última modalidade de expropriação por interesse social, ou seja, a desapropriação para fins de reforma agrária, é de grande importância para o desenvolvimento do presente estudo, razão pela qual será dedicado o próximo subitem para estudá-la.

2.3 A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária

2.3.1 Disposições iniciais

Como visto anteriormente, a influência de idéias há muito conhecidas, somada a novas contribuições de teólogos, juristas e filósofos, levou a uma evolução no conceito de propriedade, que deixou de ser concebida como um direito sagrado e absoluto, para estar subordinada ao cumprimento de sua função social, ou seja, o uso da propriedade passou a estar condicionado a satisfação das necessidades coletivas.

Neste contexto, a propriedade rural veio a revestir-se de grande interesse social e a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária foi criada para sancionar o proprietário que age egoisticamente, em desconformidade com o socialmente almejado. Assim, esta forma de desapropriação-sanção tem sua hipótese de cabimento no desrespeito à função social do imóvel rural, conforme redação do artigo 184 da Constituição, e tem por objetivo dar à propriedade expropriada uma destinação que se coaduna com os interesses da coletividade (BRASIL, 1988).

Marcos Prado Albuquerque (2005) acrescenta que esta modalidade de desapropriação é compreendida pela doutrina jusagrarista tradicional como um dos

instrumentos jurídicos fundamentais da reforma agrária brasileira. Este autor assim a conceitua:

Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é a atuação da vontade do Estado, mediante indenização, consistente na retirada de bem de um patrimônio, em atendimento à composição, apaziguamento, previdência e prevenção impostos por circunstâncias que exigem o cumprimento de um conjunto de medidas que visem a melhor distribuição da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (ALBUQUERQUE, 2005, p. 166).

Quanto a sua nomenclatura, é interessante notar que a expressão *desapropriação por interesse social* é privilegiada pelo Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), que somente faz menção à desapropriação para fins de reforma agrária no seu artigo 24 (ALBUQUERQUE, 2005). Ocorre que, embora a denominação *desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária* não apareça no Estatuto da Terra, ela “apresenta-se de toda a conveniência para destacá-la em razão de sua finalidade, daquelas outras de interesse social [...]” (ROCHA, 1992, p. 86), motivo pelo qual a atual Constituição, em seu artigo 184, nomeia o instituto por inteiro (BRASIL, 1988).

Feitas estas considerações, oportuno examinar as especificidades da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mas sem a pretensão de esgotar todo seu conteúdo.

2.3.2 *Sujeitos*

Conforme preleciona Marcos Prado de Albuquerque (2005, p. 168), “ao analisar qualquer instituto jurídico, é sempre importante verificar as pessoas que têm os seus comportamentos regulados por ele, quando se realizam as condições da sua incidência”. Observa-se que a desapropriação implica numa relação entre o Estado, que ocupa a posição de expropriante, e o proprietário do bem desapropriado, o expropriando. Assim, “na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, pelo menos duas pessoas aparecem, a que desapropria (sujeito ativo) e a que é desapropriada (sujeito passivo)”. (ALBUQUERQUE, 2005, p. 168).

Primeiramente, ao tratar do sujeito ativo faz-se necessária a diferenciação entre três tipos de competência: a competência para legislar sobre desapropriação, a competência para desapropriar (submeter um bem à expropriação, ou seja, editar a declaração de interesse público) e a competência para promover a desapropriação (praticar os atos concretos para efetivá-la) (MELLO, 2008).

Em relação à competência legislativa, compete privativamente à União legislar sobre desapropriação, conforme redação do artigo 22, II, da Constituição (BRASIL, 1988). Segundo preleciona Edilson Pereira Nobre Júnior (2005), embora o parágrafo único do artigo 22 da Constituição permita a delegação da competência aos Estados, mediante lei complementar, isto não é válido para a modalidade de desapropriação presente no artigo 184 da Carta Magna, que somente pode ser disciplinada pela União. O mesmo ocorre em relação ao procedimento judicial a ser adotado na desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, que somente pode ser regulamentado pelo legislador federal.

Por sua vez, em relação à competência para submeter um bem à desapropriação, também se observa o monopólio da União, que é a única que pode declarar a existência de interesse social propiciador da reforma agrária (NOBRE JÚNIOR, 2005). Deste modo, especificamente em relação à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, nota-se que a Constituição Federal atribui à União a competência para desapropriar. Assim determina seu artigo 184: “compete à União desapropriar, por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo com sua função social [...]” (BRASIL, 1988). Em consonância com esse artigo, o artigo 2º §1º da Lei 8.629/93 (BRASIL, 1993a) e o artigo 2º da Lei Complementar 76/93 (BRASIL, 1993b) apresentam a mesma disposição.

Ainda em relação à competência para desapropriar, conforme demonstra José Carlos de Moraes Salles (2009), antes da Constituição de 1988 discutia-se sobre a possibilidade de outras entidades políticas diversas da União realizarem a desapropriação por interesse social. Entre outras razões, isto ocorria porque a Lei 4.132/62 era omissa na determinação de quais pessoas jurídicas públicas seriam os sujeitos da desapropriação por interesse social (BRASIL, 1962). Com a atual Constituição este questionamento deixou de existir, pois ficou claramente estabelecido que a única restrição à competência dos demais entes da federação diz respeito a específica modalidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, a qual é privativa da União (BRASIL, 1988). Nos dizeres de Hely Lopes Meirelles,

A desapropriação por interesse social é aquela que se decreta para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem-estar social (Lei 4.132/62, art. 1º). A primeira hipótese é privativa da União e específica da Reforma Agrária; a segunda é permitida a todas as entidades constitucionais – União, Estados-membros, Municípios, Distrito Federal e

Territórios –, que têm a incumbência de adequar o uso da propriedade em geral às exigências da coletividade. Portanto, nos limites de sua competência, cada entidade estatal *pode desapropriar por interesse social*, desde que o objeto da expropriação e sua destinação se contenham na alçada da Administração expropriante (grifos do autor).

Observa-se, destarte, que tem prevalecido o entendimento de que a restrição estabelecida no artigo 184 da Constituição diz respeito apenas à *desapropriação para fins de reforma agrária*, o que não impede que os Estados e Municípios desapropriem imóveis rurais por interesse social com base na Lei 4.132/62 (artigo 2º), efetuando o pagamento da perícia e da justa indenização em dinheiro (NOBRE JÚNIOR, 2005).

Sobre este aspecto é importante ressaltar a argumentação de Gustavo Elias Kallás Rezek (2007), que assevera competir somente à União *desapropriar para fins de reforma agrária*. Assim, os Estados e os Municípios não têm essa competência, mesmo que com pagamento de indenização em dinheiro. Caso contrário restaria ferido o princípio da isonomia dos cidadãos perante a lei, pois imóveis em idêntica situação, descumpridores da função social, poderiam ser desapropriados um com indenização em títulos e outro com indenização em dinheiro, caso fossem expropriados pela União ou por um Estado ou Município, respectivamente, o que ensejaria flagrante arbítrio.

Finalmente, a competência para promover a desapropriação para fins de reforma agrária, ou seja, a competência para promover a incorporação do bem ao patrimônio público através de operações administrativas ou judiciais pertence, em regra, à pessoa política que declara o interesse público, no caso a União. Mas, esse poder pode ser delegado, conforme previsão na lei geral de desapropriação (Decreto-Lei nº 3.365/41), também aqui aplicável. Destarte, a competência em questão foi delegada ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia federal ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que recebeu as atribuições do extinto Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), entre elas a promoção da reforma agrária (NOBRE JÚNIOR, 2005). Por sua vez, a Lei Complementar nº 76/93 manteve esta sistemática ao estabelecer, em seu artigo 2º, § 1º, que o ingresso em Juízo na ação de desapropriação está a cargo do órgão federal executor da Reforma Agrária, ou seja, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA (BRASIL, 1993b).

Portanto, o INCRA tem legitimação ativa para a propositura da Ação de Desapropriação para fins de Reforma Agrária, nesse caso o Instituto atua como substituto processual, uma vez que ele age em nome próprio na defesa do direito

privativo da União Federal. Desta forma, o INCRA é parte somente no sentido formal (BORGES, 2000).

Em relação ao sujeito passivo desta modalidade de desapropriação, nota-se que ele é o proprietário do imóvel rural passível de desapropriação para fins de Reforma Agrária, ou seja, o proprietário de imóvel que não esteja cumprindo ou contrarie sua função social (ROCHA, 1992). Destarte, o sujeito passivo da desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária pode ser qualquer pessoa física ou jurídica, seja de direito público ou de direito privado. Como preleciona Marcos Prado de Albuquerque (2005, p. 172), a única coisa que se exige é que a pessoa:

seja proprietária de bem exigível para o atendimento à composição, apaziguamento, previdência e prevenção impostos por circunstâncias que exigem o cumprimento de um conjunto de medidas que visem a melhor distribuição da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Este autor ainda esclarece que a referência ao sujeito passivo é feita somente de maneira indireta na Constituição, através do artigo 185, inciso I, que exclui desta modalidade de desapropriação a pessoa física proprietária de só uma pequena ou média propriedade rural (BRASIL, 1988).

Segundo Carlos Alberto Dabus Maluf (1999), além do proprietário também podem ser sujeitos passivos da desapropriação os titulares de direitos reais, como os usufrutuários, credores hipotecários, condôminos e co-herdeiros.

Por sua vez, o artigo 7º da Lei Complementar n. 76/93 traz como legitimados passivamente na ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária o proprietário do bem e os titulares tanto do domínio útil como do domínio direto, no caso de enfiteuse ou aforamento (BRASIL, 1993b).

Conhecidos os sujeitos desta relação, resta saber quais bens podem ser objeto da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

2.3.3 Objetos

Como elemento angular da desapropriação, o objeto desta, ou seja, o bem jurídico a ser retirado de um patrimônio, tem acentuada relevância no trabalho de delinear o perfil do instituto (ALBUQUERQUE, 2005).

Regra geral, “[...] todos os bens podem ser objeto de desapropriação, compreendendo-se a palavra ‘bens’ em sua mais ampla acepção, incluindo-se não

somente os imóveis como também os móveis, qualquer que seja sua natureza” (MALUF, 1999, p. 6). Mas, excluem-se deste “despojamento compulsório” os direitos personalíssimos, pois esses direitos não se definem por um conteúdo patrimonial, pelo contrário, apresentam-se como verdadeiras projeções da personalidade do indivíduo, ou consistem em expressões de seu *status* jurídico. Também não pode ser desapropriado o dinheiro, por ser o próprio meio de pagamento da indenização, entretanto, dinheiro estrangeiro ou mesmo moedas raras são desapropriáveis (MELLO, 2008). Igualmente não se desapropriam pessoas, mas apenas seus bens ou direitos acionários, daí não se desapropriarem pessoas jurídicas. Conforme esclarece Marcos Prado de Albuquerque (2005), as exceções acima apontadas derivam da perquirição doutrinária e de sua força lógica. Além disso, embora a desapropriação verse mais frequentemente sobre bens imóveis, bens de outra natureza também podem ser expropriados, como os gêneros alimentícios, o gado, medicamentos, máquinas, ferramentas, combustíveis, entre outros (GONÇALVES, 2011).

Ocorre que, no específico caso da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, o único objeto passível desta modalidade de desapropriação é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, conforme redação do artigo 184 e 186 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nesta modalidade de desapropriação também se mostra cabível a desapropriação de bens pertencentes aos Estados e Municípios, desde que precedida de autorização legislativa da entidade desapropriante, no caso o Congresso Nacional (NOBRE JÚNIOR, 2005). É o que se extrai do artigo 13 da Lei 8.629/93 ao estabelecer que as terras rurais de domínio da União, dos Estados e dos Municípios são destinadas, preferencialmente, à execução dos planos de reforma agrária (BRASIL, 1993a).

Celso Antonio Bandeira de Mello (2008, p. 854) ressalta que a desapropriação realizável para fins de reforma agrária somente incide sobre imóveis que não estejam cumprindo sua função social no momento em que se faça a inspeção, “nada interessando se em data anterior a isto incorriam no indigitado vício”. Assim,

Pela Constituição de 1988, o que prepondera não é mais o *distributivismo* da terra para alcançar a justiça social, e sim a *função social* da terra, para atender o interesse social, o interesse de todos. Não se procura mais repartir o latifúndio para distribuí-lo e, assim, fazer-se a reforma agrária. Se a propriedade latifundiária cumpre sua função social, não pode ser desapropriada. Se não cumpre, a desapropriação constitui uma sanção. Pune-se o proprietário que não deu função social à sua propriedade (TOURINHO NETO, 2000, p. 765, grifo do autor).

Ainda, para Gustavo Elias Kallás Rezek (2007, p. 78),

Ficou descabida, portanto, a previsão da condenação de uma propriedade pela mera dimensão. Sendo produtiva, gerando riqueza, emprego, contribuindo para as nossas exportações ou para o abastecimento do mercado interno, será regularmente tratada e estimulada pelo governo.

Por outro lado, é fato que imóveis agrários exorbitantes em área, via de regra, têm seu potencial não aproveitado. Vale, então, a força da fiscalização governamental.

Por sua vez, há que se esclarecer que a despeito do § 2º do artigo 161 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969 limitar as desapropriações para fins de reforma agrária “às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo” (BRASIL, 1969), a atual Constituição não prevê mais esta restrição. Como visto, atualmente basta que o imóvel rural não esteja cumprindo sua função social para que seja passível de desapropriação para fins de reforma agrária.

O fato de somente o imóvel rural descumpridor de sua função social poder ser desapropriado para fins de reforma agrária traz, novamente, a discussão a respeito da conceituação de imóvel rural. Conforme visto no primeiro capítulo do presente estudo, a conceituação de imóvel rural enfrenta grande polêmica e a legislação não adota um critério uniforme, confundindo o intérprete. Destarte, resta saber qual o sentido empregado para imóvel rural no específico caso da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

A despeito da redação empregada pelo Estatuto da Terra, em seu artigo 4º, inciso I (BRASIL, 1964), e mesmo pela Lei 8.629/93, em seu artigo 4º, inciso I (BRASIL, 1993a), levarem em consideração a destinação do imóvel para enquadrá-lo como rural, José Carlos de Moraes Salles (2009) acredita que apenas o imóvel situado em zona rural pode ser objeto da desapropriação para fins de reforma agrária, de forma a excluir da incidência desta modalidade de desapropriação o imóvel urbano onde se pratique atividade agrária. Assim, para o autor, a Constituição teria afastado o critério adotado pelo Estatuto da Terra (Lei 6.504/64), já a Lei 8.629/93 seria inconstitucional “na parte em que possibilita a desapropriação por interesse social, *para fins de reforma agrária*, do *imóvel urbano* destinado a finalidade agrícola, pecuária ou agroindustrial.” (SALLES, 2009, p. 771, grifo do autor). Isto porque, segundo José Carlos de Moraes Salles (2009), a exegese sistemática da Constituição Federal aponta para o critério geográfico e, conforme afirma, “a reforma agrária se faz no campo e não na cidade,

ainda que nesta possa haver, eventualmente, uma grande gleba de terra destinada a fins rurais (exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial)” (SALLES, 2009, p. 770).

Por sua vez, Gustavo Elias Kallás Rezek (2007, p.59), interessado pela precisão terminológica, igualmente afirma que esta modalidade expropriatória não se realiza na área urbana. O autor assevera que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é aplicável precisamente ao imóvel rural (localizado na zona rural), rústico (caracterizado pela presença prevaiente de elementos naturais) e agrário (destinado efetiva ou potencialmente à atividade agrária). Assim expõe o autor (2007, p. 136):

Não se realiza reforma agrária de imóvel que não seja potencialmente destinado à atividade agrária, localizado em zona rural e dotado de rusticidade, cumulativamente. Um imóvel rural sem potencialidade agrícola ou pecuária, uma área desértica, não poderá ser objeto dessa espécie de desapropriação. Não caberá também reforma agrária em terreno urbano, qualquer que seja a sua destinação. Portanto, a figura jurídica analisada visa apenas o imóvel potencialmente agrário, constituído pela terra fértil localizada em zona rural.

Finalmente, Elisabete Maniglia (2005) aduz que não são passíveis de desapropriação para a reforma agrária os imóveis que não tenham cadastro rural feito junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e que não paguem o imposto territorial rural, lançado pela Secretaria da Receita Federal. Além disso, segundo a autora, também são excluídos da desapropriação para reforma agrária os imóveis que, mesmo dentro da zona rural, não tenham destinação agrária, como os sítios de recreio e de lazer, com finalidade turística.

Destarte, tanto o artigo 186 da Constituição Federal, que prescreve os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade rural, quanto o artigo 184 do mesmo diploma legal, que prevê a desapropriação do imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária, devem ser entendidos como fazendo referência ao imóvel localizado em meio rural (ruralidade), que seja efetiva ou potencialmente destinado à atividade agrária (agrariabilidade) e que seja constituído predominantemente por elementos naturais (rusticidade) (REZEK, 2007).

Não obstante, deve-se ressaltar que o INCRA tende a defender que a localização de um imóvel dentro do perímetro urbano não é impedimento para sua sujeição à reforma agrária, bastando, para tal, sua destinação agrária, apontando, inclusive, posicionamento jurisprudencial nesse sentido (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2011).

Entretanto, a discussão a respeito do objeto da desapropriação para a reforma agrária não se resume à compreensão do que se entende por imóvel ou propriedade rural. Isto porque para o imóvel rural ser passível de desapropriação, além de descumprir sua função social, ele não deve estar incluso numa das exceções à possibilidade de desapropriação.

Observa-se que a Constituição Federal aponta, expressamente, determinados bens que não se sujeitam a esta desapropriação. É o que prevê o *caput* e os incisos do artigo 185 da atual Carta Magna: “São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I- a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II- a propriedade produtiva.” (BRASIL, 1988).

Para a compreensão das exceções constitucionais faz-se necessário entender o que se conceitua como pequena e média propriedade rural e também como propriedade produtiva. Portanto, entra em questão a classificação constante na Constituição Federal, que é diversa da empregada pelo Estatuto da Terra.

A Carta Magna concebe o imóvel rural em relação à sua extensão, como pequena, média ou grande propriedade; quanto à sua exploração, como propriedade produtiva ou improdutiva; menciona ainda a propriedade familiar, a que se pode opor a propriedade patronal (REZEK, 2007).

Conforme redação do inciso I do artigo 185 da Constituição, acima transcrito, cabe à lei ordinária definir a pequena e a média propriedade rural. Desta feita, a Lei nº 8629/93 (BRASIL, 1993a) disciplinou a matéria e estabeleceu que pequena propriedade é o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais (art. 4º, inciso II, alínea “a”). Assim, pequena propriedade difere-se do conceito de minifúndio, este é o “imóvel rural com área agricultável inferior à do módulo mínimo fixado para a respectiva região e tipo de exploração” e que, portanto, é caracterizado por ser uma área deficitária e carente de condições mínimas para a prática da atividade agrária rentável, razão pela qual é desestimulado (REZEK, 2007, p. 62). Por sua vez, média propriedade é o imóvel rural de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais (art. 4º, inciso III, alínea “a”). Vale notar que, por exclusão, a grande propriedade é aquela superior a 15 (quinze) módulos fiscais. Cabe assinalar, ainda, que módulo fiscal é uma unidade de área, expressa em hectares, definida pelo INCRA para cada Município brasileiro, levando em conta diversos fatores, entre os quais o tipo de exploração predominante no Município (artigo 4º do Decreto 84.685/80) (BRASIL, 1980).

No entanto, a primeira exceção constitucional à desapropriação para fins de reforma agrária não se refere à pequena e à média propriedade rural em si. A Constituição Federal torna insuscetível a esse tipo de desapropriação a pequena e média propriedade desde que incidente um *elemento subjetivo*, que consiste no proprietário não possuir outra propriedade. Novamente aqui ganha importância o artigo 4º da Lei 8.629/93, que complementa o disposto na Constituição ao prever, em seu parágrafo único, que a exigência diz respeito à ausência de outra propriedade igualmente rural (BRASIL, 1993a). Destarte, embora a Constituição não tenha aludido a nenhum requisito que deveria conter a *outra propriedade* prevista no seu artigo 185, inciso I (BRASIL, 1988), a Lei 8.629/93 veio esclarecer as dúvidas ao estabelecer que a aludida propriedade haveria também de ser *rural*. Conforme a clara Edilson Pereira Nobre Júnior (2005, p. 123), para que se enquadre na imunidade basta não ser dono de outro imóvel rural, “podendo sê-lo de bem classificado como urbano”.

Segundo Marcos Prado de Albuquerque, a insuscetibilidade à desapropriação prevista no inciso I do artigo 185 da Constituição pode ser interpretada como se fosse dedicada tanto à pessoa física quanto à jurídica. Entretanto, o autor esclarece que ao interpretar esse mandamento como exceção à desapropriação do artigo 184, torna-se forçoso o reconhecimento de que o proprietário em questão “é aquele que tem a proteção da sua propriedade enquanto direito-garantia fundamental do ser humano. E, neste diapasão, dificilmente (não impossível) a pessoa jurídica poderia se configurar como destinatária da norma do art. 185, inciso I da CF” (ALBUQUERQUE, 2005, p. 178).

Finalmente, conforme expõe Gustavo Elias Kallás Rezek (2007), a interpretação principiológica da Constituição Federal, com destaque para o princípio da isonomia entre os cidadãos, faz com que a imunidade presente no inciso I do art. 185 da Constituição seja estendida aos casos em que a somatória do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietários não ultrapasse o limite de 15 módulos fiscais.

Além disso, no caso de herança que ainda não tenha sido partilhada judicialmente, reputa-se dividido o imóvel rural para os fins de reforma agrária, dividido em tantas partes quanto forem os herdeiros (art. 46, §6º do Estatuto da Terra) (BRASIL, 1964).

Por sua vez, em relação à interpretação do artigo 185, inciso II da Constituição Federal de 1988, que prevê a segunda exceção constitucional, ou seja, a impossibilidade

da propriedade produtiva ser desapropriada para fins de reforma agrária, aqui cabe anunciar que ela será objeto de análise do próximo capítulo, por tratar-se de objeto central do presente estudo.

Somada às ressalvas constitucionais, há também outras situações previstas na legislação infraconstitucional que isentariam a propriedade rural da desapropriação para fins de reforma agrária.

Segundo expõe Edilson Pereira Nobre Júnior (2005), duas dessas exceções legais encontram-se no artigo 19, § 3º, alíneas *a*, *b* e *c*, do Estatuto da Terra (BRASIL, 1964). Primeiramente tem-se o imóvel rural cuja área não exceda a três *módulos rurais* da região. Segundo o autor, embora esta exceção à desapropriação para reforma agrária não tenha sido revogada, perdeu quase toda sua importância prática, pois é raro encontrar propriedades campestres que, sendo inferiores a três *módulos rurais*, sejam superiores à quinze *módulos fiscais*. Por sua vez, a segunda exceção diz respeito à empresa rural, ou imóvel onde esteja sendo executado projeto que o elevará à categoria de empresa rural (artigo 19, § 3º, alíneas *b* e *c* da Lei 4.504/64). O termo é definido no artigo 22, II, do Decreto 84.685/80, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR (BRASIL, 1980):

Art. 22, II - empresa rural, o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de cumprimento da função social da terra e atendidos simultaneamente os requisitos seguintes:

- a) Tenha grau de utilização da terra igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado na forma da alínea *a* do art. 8º;
- b) Tenha grau de eficiência na exploração, calculado na forma do art. 10, igual ou superior a 100% (cem por cento)
- c) Cumpra integralmente a legislação que rege as relações de trabalho e os contratos de uso temporário da terra.

Verifica-se que a conceituação de empresa rural contém os pressupostos que estão presentes na conceituação de propriedade produtiva e, assim, enquadra-se na questão da produtividade, mais a frente analisada.

Por fim, o artigo 7º da Lei 8.629/93, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária, acrescenta mais uma exceção à desapropriação para fins de reforma agrária, pois estabelece como insuscetível desta modalidade expropriatória o imóvel que comprovadamente seja objeto de implantação de projeto técnico que cumpra os requisitos presentes na Lei (BRASIL, 1993a).

Desvendados os sujeitos envolvidos nesta modalidade expropriatória, bem como o objeto sobre o qual a mesma incide, cabe agora compreender o caminho a ser

percorrido para que ocorra esta desapropriação, ou seja, passa-se a analisar qual o procedimento a ser seguido.

2.3.4 Normas procedimentais da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária

Conforme visto, a desapropriação efetua-se por meio de uma sucessão ordenada de atos intermediários que visam à adjudicação do bem, razão pela qual ela pode ser considerada um procedimento.

Como cada modalidade expropriatória, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária também tem seu rito próprio, traçado pela Constituição e pela lei. Este caminho procedimental deve ser seguido para que o poder expropriatório seja legitimamente exercitado, isto porque “O Direito Agrário deve sempre respeitar as garantias individuais quando da proteção dos interesses da coletividade. O ordenamento visa o equilíbrio” (REZEK, 2007, p. 142). Conforme expõe José Cretella Júnior (1998, p. 25),

[...] o poder público expropriante, sujeito às próprias leis que o Estado instituiu e que caracterizam o Estado de Direito, baseado no *princípio da legalidade (patere legem quam tu ipse fecisti)*, tem de balizar-se por aquelas normas, que estabelecem a marcha do processo expropriatório e impedem qualquer violação aos direitos individuais, ligados ao caso.

Por isso, dada a sua relevância, o procedimento para a efetivação da desapropriação para fins de reforma agrária será examinado a partir de agora, ainda que brevemente.

Como visto no início do capítulo, o procedimento expropriatório divide-se em duas grandes fases, a primeira delas é chamada *declaratória* e nela o Poder Público declara a utilidade pública ou o interesse social para fins de desapropriação; a segunda fase é conhecida como *executória* e envolve os atos pelos quais o Poder Público realiza a desapropriação, ou seja, envolve as medidas necessárias à efetivação da expropriação (GONÇALVES, 2010).

Em relação à desapropriação para fins de reforma agrária, Grace Tanajura (2000) preleciona que a primeira fase do ato expropriatório tem como marco inicial o decreto que declara o imóvel rural que não cumpre sua função social como de interesse social para fins de reforma agrária. É o que se extrai do art. 2º, *caput* da Lei Complementar nº76/93 (BRASIL, 1993b).

No entanto, mesmo antes da declaração de interesse social são realizadas algumas providências administrativas que visam identificar imóveis rurais que não cumprem sua função social e que podem ser desapropriados para fins de reforma agrária (NOBRE JÚNIOR, 2005). Para isso, há a necessidade de serem levantados dados e informações, razão pela qual foi prevista a possibilidade de realização de vistorias nas propriedades rurais. É o que prescreve a Lei 8.629/93 (BRASIL, 1993a).

Esta Lei estabelece que o órgão federal competente (INCRA) poderá ingressar no imóvel particular para levantamento de dados e informações, desde que haja prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou representante, ou, ainda, mediante edital; salvo quando a fiscalização for decorrente do exercício do poder de polícia, casos em que a comunicação é dispensada (art. 2º, §§2º, 3º e 5º).

Há, também, a previsão da desconsideração de qualquer modificação em relação ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel que forem introduzidas ou ocorrerem até seis meses após a data da comunicação para a vistoria (art. 2º, §4º). Por fim, propriedades invadidas não serão vistoriadas, avaliadas ou desapropriadas nos dois anos seguintes à sua desocupação, prazo que é contado em dobro no caso de reincidência (art. 2º, §6º) (BRASIL, 1993a).

Finalizada a vistoria e concluído pela desapropriação, o próximo passo será a declaração de interesse social. Sobre este ato declaratório, embora Grace Tanajura (2000) o considere marco inicial da desapropriação, para Hely Lopes Meirelles (2008, p. 619-620),

A declaração de necessidade ou utilidade pública ou de interesse social é apenas *ato-condição* que precede a efetivação da transferência do bem para o domínio do expropriante. Só se considera *iniciada* a desapropriação com o acordo administrativo ou com a citação para a ação judicial, acompanhada da oferta do preço provisoriamente estimado para o depósito. Até então a declaração expropriatória não tem qualquer efeito sobre o direito de propriedade do expropriado, nem pode impedir a normal utilização do bem ou sua disponibilidade, lícito é ao particular explorar o bem ou nele construir mesmo após a declaração expropriatória, enquanto o expropriante não realizar concretamente a desapropriação [...] (grifo do autor).

Já para Edilson Pereira Nobre Júnior, a declaração expropriatória encerra a fase declaratória da desapropriação, assim expõe o autor (2005, p. 107):

A conduta declaratória do interesse público, lícito ato administrativo, encerra a primeira fase do procedimento expropriatório, através da qual a pessoa constitucional (União) reconhece o interesse público na obtenção de determinado imóvel rural, integrante do patrimônio de terceiro, no escopo de

que entidade, destinada à reorganização fundiária, transfira-o a terceiros, a fim de que satisfaçam a função social indigitada pela Constituição.

Mas, independentemente da posição em que se coloca o decreto expropriatório no procedimento para a desapropriação, ressalta-se sua importância, pois é através dele que se anuncia a vontade do poder público de entrar na posse do bem (CRETILLA JÚNIOR, 1998).

Como a desapropriação para fins de reforma agrária é da competência privativa da União, cabe ao Presidente da República realizar o ato declaratório respectivo, que deverá indicar a finalidade da desapropriação, ou seja, apontar sua destinação pública ou de interesse social, bem como deverá mencionar os dispositivos constitucionais e legais que a autorizam e especificar com detalhes o bem a ser desapropriado (TANAJURA, 2000). Diferentemente do que ocorre nas demais modalidades de desapropriação, aqui não há que se falar em atuação do Poder Legislativo na edição do ato reconhecedor do interesse público, isto porque a Constituição Federal, no artigo 184 §2º, fala expressamente em *decreto*, ato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Assim, a declaração de interesse social para fins de reforma agrária não pode ser pronunciada pelo Congresso Nacional, sob pena de inconstitucionalidade (NOBRE JÚNIOR, 2005).

Quanto aos efeitos da declaração em questão, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010) elucida que seus únicos efeitos seriam submeter o bem à força expropriante do Estado, fixar o estado do bem, conferir ao Poder Público o direito de penetrar no imóvel a fim de fazer verificações e medições e, finalmente, dar início ao prazo de caducidade da declaração. Deste modo, “A declaração de expropriação é mero exercício do direito formativo extintivo, porém *ainda* sem eficácia extintiva[...]” (MIRANDA, 2001, p. 229-230, grifo do autor). Por isso, nesta fase ainda não é permitida a prática de atos que impeçam a normal utilização do bem ou sua disponibilidade (MEIRELLES, 2008).

Assim, um dos efeitos do ato declaratório diz respeito à fixação do estado físico atual da coisa, com o intuito de permitir o estabelecimento do *quantum* indenizatório. Após o decreto expropriatório, as benfeitorias voluptuárias (de mero deleite ou embelezamento) realizadas não serão indenizadas, salvo se não puderem ser levantadas pelo proprietário; as benfeitorias necessárias (realizadas para a preservação ou conservação do bem) serão pagas; quanto às úteis, somente serão pagas quando forem efetuadas com o consenso do expropriante, conforme redação do art. 26, § 1º da Lei Geral das Desapropriações, o Decreto-Lei nº 3.365/41 (BRASIL, 1941), aplicado nos

casos de omissão da Lei Complementar nº 76/93 (NOBRE JÚNIOR, 2005). Quanto à edificação de coisa nova, verifica-se a configuração da acessão e não de benfeitoria, mas, conforme preleciona Edilson Pereira Nobre Júnior (2005), mesmo as edificações soerguidas após a publicação do ato expropriatório deveriam ser indenizadas, mostrando-se injusta a determinação da parte final da Súmula 23 do STF, que exclui da indenização o custo da nova obra.

Outro dos efeitos da declaração expropriatória está presente no artigo 2º, § 2º da Lei Complementar 76/93 que prescreve que após a declaração de interesse social o expropriante estará legitimado a promover a vistoria e avaliação do imóvel, inclusive com auxílio de força policial, desde que haja prévia autorização do juiz (BRASIL, 1993b). Edilson Pereira Nobre Júnior (2005) critica a previsão de participação do Poder Judiciário, pois, conforme preleciona, a possibilidade dos agentes do expropriante penetrarem no imóvel expropriado com o objetivo de determinar sua exata extensão e estado é decorrência do princípio da autoexecutoriedade dos atos administrativos, sem que haja a necessidade de recurso ao Judiciário. Ressalta-se que, apesar da crítica relatada, na desapropriação para fins de reforma agrária é necessária a autorização judicial para a realização da vistoria e é apenas o julgador que tem o direito de solicitar a ajuda policial, se assim achar necessário (BORGES, 2000). Por fim, o artigo 2º da Lei Complementar 76/93 prevê, ainda, a responsabilização do expropriante por perdas e danos que eventualmente forem causados por seus agentes durante a vistoria, sem prejuízo das sanções penais cabíveis (BRASIL, 1993b).

Quanto à caducidade da declaração expropriatória, ou seja, “a perda do efeito da declaração expropriatória pelo decurso do tempo” (MALUF, 1999, p. 17), o prazo está previsto no artigo 3º da Lei e é de dois anos, contados da publicação do decreto declaratório (BRASIL, 1993b). Conforme preleciona Grace Tanajura (2000, p.70), “esgotado o biênio sem efetivação do acordo ou a propositura de ação própria, decai a União do direito de promover a desapropriação devendo, se mantido o intento, providenciar a renovação da declaração (art. 10, parágrafo único do Decreto-Lei n. 3.365/41).”

A mesma autora ainda elucida que após a fase declaratória do interesse social começa a segunda fase da desapropriação, denominada fase executória, que tem seu marco inicial com a realização de acordo entre as partes ou, caso este não seja possível, com a propositura da ação judicial.

Sobre a possibilidade da realização de um acordo, Edilson Pereira Nobre Júnior (2005, p. 137) assim discursa: “Ao invés de sempre pressupor conflito de interesse, com a resistência do expropriado à perda do bem, a desapropriação pode efetivar-se mediante mútuo assentimento das partes, o que pode ocorrer extra ou intra-autos”.

Destarte, a fase executória pode ser extrajudicial (administrativa) ou judicial. Conforme a clara Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 864),

Esta segunda fase pode ser extrajudicial ou judicial.

- a) Extrajudicial, quando o poder expropriante e o expropriado acordam com relação ao preço e pode, por isso, concretizar-se a aquisição compulsória mediante acordo no que respeita à indenização, operando-se, então, sem intervenção do Poder Judiciário.
- b) A desapropriação judicial tem lugar quando o expropriante ingressa em juízo com a propositura da ação expropriatória. Neste caso, a manifestação judicial poderá ser, ainda, de dois tipos: 1) homologatória, quando o proprietário do bem aceita, em juízo, a oferta feita pelo expropriante; aí, o juiz apenas homologa o acordo judicial; 2) contenciosa, quando o proprietário e o expropriante não acordam em relação ao preço, que terá que ser fixado pelo juiz, após arbitramento.

No caso da desapropriação para fins de reforma agrária, se for celebrado administrativamente um acordo, este deverá ser elaborado em livro de repartição competente (INCRA) ou por tabelião, e necessariamente conterà o valor da indenização (TANAJURA, 2000). Se não for realizado um acordo, a fase executória da desapropriação será judicial, com intervenção do Ministério Público (art. 18, §2º da Lei Complementar nº 76/93) e seguirá o rito sumário previsto na Lei Complementar nº 76/93, que será analisado a partir de agora (BRASIL, 1993b).

A Lei Complementar nº 76/93 foi editada para regulamentar o artigo 184, § 3º, da Constituição Federal que confere à lei complementar a competência para estabelecer o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação (BRASIL, 1988).

José Carlos de Moraes Salles (2009) discorre que o processo civil brasileiro apenas conhece duas formas de procedimentos comuns, quais sejam, o ordinário e o sumário (artigo 272 do CPC) (BRASIL, 1973). Além desses, o processo civil também conhece alguns procedimentos especiais que, em conformidade com o que ocorre no procedimento sumário, são regidos por disposições próprias, mas subsidiariamente lhe são aplicadas as disposições gerais do procedimento ordinário.

Apesar da sinonímia das expressões, é relevante notar que na previsão constitucional de procedimento especial, de rito sumário, para a específica desapropriação abordada, o procedimento *sumário* em questão não se confunde com o

previsto no artigo 272 do Código de Processo Civil, pois o rito é diverso (BORGES, 2000). Deste modo, para se conseguir a desapropriação de um imóvel rural para fins de reforma agrária, via judicial, utiliza-se do processo disciplinado pela Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993, com as modificações inseridas pela Lei Complementar n. 88, de 23 de dezembro de 1996. Reitera-se que, mesmo com um rito próprio, a própria Lei Complementar 76/93 (art.22) prevê a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (BRASIL, 1993b). Além disso, também subsidiariamente aplica-se a Lei Geral das Desapropriações (Decreto-Lei 3.365/41).

Anota-se que Marcos Afonso Borges (2000) critica a expressão “procedimento contraditório especial, de rito sumário”. Para o autor não há que se falar em contraditório especial, porque não existe um ordinário, ou seja, o princípio do contraditório é único e garantido constitucionalmente. O autor ainda afirma que o rito estabelecido pela Lei Complementar não é sumário, mas simplesmente especial e de jurisdição contenciosa.

Iniciando a análise da Lei Complementar em comento, e como pressuposto processual a ser observado na ação expropriatória, a competência para instruir e decidir pedidos desta específica modalidade de desapropriação é da Justiça Federal (art. 2º, § 1º da Lei Complementar nº 76/93) (BRASIL, 1993b). Mais especificamente, é competente para processar e julgar a causa o juiz federal com jurisdição no Estado onde estiver situado o bem desapropriado (art. 95, CPC) (BRASIL, 1973).

Em relação à petição inicial da ação de desapropriação, além dos requisitos previstos no Código Processual Civil, ela deverá conter a oferta do preço e deverá ser instruída com os documentos previstos nos incisos do artigo 5º da LC 76/93, modificado pela LC 88/96. Entre os documentos necessários estão o texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária publicado no Diário Oficial da União (inciso I) e o laudo de vistoria e avaliação administrativa (inciso IV) (BRASIL, 1993b).

Entre as competências atribuídas ao juiz pela Lei Complementar nº 76/93, com as alterações determinadas pela Lei Complementar nº 88/96, ressalta-se a presente no inciso I do artigo 6º, que assim determina: “art. 6º O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas: I- mandará imitar o autor na posse do imóvel” (BRASIL, 1993b). Assim, nesta modalidade de desapropriação para fins de reforma agrária, a imissão na posse integra o procedimento normal da desapropriação (DI PIETRO, 2010). Segundo José Carlos de Moraes Salles (2009,

p.784), a imissão na posse aqui referida é uma imissão provisória e não definitiva, “porque esta só ocorrerá quando for paga, inteiramente, a indenização devida ao expropriado, ainda que esse pagamento tenha se consubstanciado em títulos da dívida agrária”. Também é esse o entendimento de Celso Antonio Bandeira de Mello (2008, p. 869), que afirma ser provisória a imissão porque a propriedade do bem só será obtida pelo expropriante com o pagamento da justa indenização.

Quanto à citação do expropriando, ela é abordada nos artigos 7º e 8º da Lei Complementar, que seguidamente, em seu artigo 9º, *caput*, trata da contestação, enquanto seu parágrafo primeiro e incisos disciplinam a respeito da possível realização de prova pericial (BRASIL, 1993b).

Segundo o artigo 9º da Lei Complementar nº 76/93, ultimada a citação, o prazo para oferecimento da resposta é de 15 dias, salvo nos casos em que o réu é pessoa política, autárquica ou fundacional, hipóteses em que se aplica o prazo em quádruplo (art. 188, CPC). A contestação apenas deverá versar sobre “matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado” (BRASIL, 1993b). Ou seja, “a matéria de defesa deverá guardar nexos apenas com o valor da indenização ou com vícios do processo” (TANAJURA, 2000, p.71). Sobre esta questão José Carlos de Moraes Salles preleciona que a despeito da Lei Complementar nº 76/93 não dizer nada, o expropriando poderá utilizar a ação direta para discutir a respeito da inexistência de interesse social, para fins de reforma agrária, em conformidade com o que ocorre na desapropriação por utilidade ou necessidade pública (artigo 20 do Decreto-lei nº 3.365/1941). Também é este o posicionamento de Hely Lopes Meirelles, para quem o Judiciário apenas examina os aspectos extrínsecos e formais do processo de desapropriação (competência, forma, caducidade, nulidades processuais, etc.), mas nada impede que por via autônoma, através de uma “ação direta”, o expropriado busque o controle de legalidade do ato expropriatório. Sobre a possibilidade de questionamento a respeito do interesse social, Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 857) assim preleciona:

Registre-se, afinal, que a referida proibição de questionar o interesse social da desapropriação em causa não pode ser tomada ao pé da letra, pena de ser inconstitucional. É que, se for objetivamente demonstrável a inocorrência de qualquer interesse social que a justifique, evidenciar-se-á carência do fundamento no qual teria de embasar-se para ser válida.

Ainda, para Pontes de Miranda (2001, p. 185), “A afirmativa de que ao Poder Judiciário não cabe apreciar e julgar a utilidade pública, a necessidade pública ou o interesse social, que se invoca, é fruto de tempos ditatoriais, que se manteve em mentalidades de juízes que sob a ditadura se formaram e foram feitos [...]”.

Entretanto, Edilson Pereira Nobre Júnior (2005) critica a impossibilidade de se contestar o interesse público *na própria desapropriação*, pois assevera que a utilização de via autônoma, através de uma “ação direta de nulidade”, acaba por gerar o fator não positivo da perda material do bem antes do julgamento da ação de nulidade, esvaziando o conteúdo da mesma. Além disso, segundo assevera, a via autônoma contribuiria para a multiplicação de processos judiciais.

De volta à contestação, cabe ressaltar que é também nela que o expropriado poderá alegar seu *direito de extensão*, isto é, o direito do proprietário “exigir que na desapropriação se inclua a parte restante do bem expropriado, que se tornou inútil ou de difícil utilização” (MEIRELLES, 2008, p. 623). No caso da desapropriação para fins de reforma agrária, a legislação é específica na determinação dos casos em que este direito de extensão é cabível, conforme redação do artigo 4º da Lei Complementar nº76/93:

Art. 4º Intentada a desapropriação parcial, o proprietário poderá requerer, na contestação, a desapropriação de todo o imóvel, quando a área remanescente ficar:

I- reduzida a superfície inferior à da pequena propriedade rural;ou

II- prejudicada substancialmente em suas condições de exploração econômica, caso seja o seu valor inferior ao da parte desapropriada (BRASIL, 1993b).

A despeito do artigo em questão fazer referência à ação de desapropriação, Hely Lopes Meirelles (2008) é claro ao afirmar que o expropriado que desejar fazer uso deste direito deverá manifestar-se no *acordo administrativo* ou na *ação judicial* instaurada para a fixação da indenização. O autor ainda expõe que ao deixar de manifestar seu desejo nestas oportunidades, o expropriado terá renunciado ao seu direito, sendo inadmissível que o pleiteie após o término da desapropriação.

De volta à análise da lei, com relação à indenização pela perda do imóvel, Edilson Pereira Nobre Júnior (2005) preleciona que, no intuito de abreviar o rito de fixação da indenização, devido à eventual discordância do expropriado, o legislador meritoriamente previu a possibilidade de o magistrado designar audiência de conciliação, é o que prescreve o art. 6º, §§3º ao 7º da Lei Complementar nº 76/93 (BRASIL, 1993b).

Caso seja atingido um acordo, o artigo 10, *caput*, da Lei Complementar nº 76/93 determina que na ocorrência de acordo sobre o preço, o mesmo deverá ser homologado por sentença (BRASIL, 1993b). Já no caso de inexistência de convergência de vontades, vale o disposto no parágrafo único do mesmo artigo:

Parágrafo único. Não havendo acordo, o valor que vier a ser acrescido ao depósito inicial por força de laudo pericial acolhido pelo Juiz será depositado em espécie para as benfeitorias, juntado aos autos o comprovante de lançamento de Títulos da Dívida Agrária para terra nua, como integralização dos valores ofertados (BRASIL, 1993b)

Assim, há a possibilidade do magistrado determinar a realização de prova pericial, que ocorrerá nas hipóteses em que o expropriando tenha impugnado, na contestação, pontos determinados do laudo de vistoria administrativa a que se refere o artigo 5º, inciso IV da Lei Complementar nº 76/93 (art. 9º § 1º da Lei Complementar nº 76/93) (BRASIL, 1993b). Destarte,

A prova pericial, então, somente será designada para esclarecer os pontos impugnados do laudo de vistoria administrativa acompanhante da inicial. Significa dizer que, não ocorrendo impugnação, despendida será a produção de prova técnica. Nada impede, contudo, antes se recomenda, a atividade do magistrado de, no escopo de evitar conduta fraudulenta das partes, determinar, *sponte própria*, o exame. (NOBRE JÚNIOR, 2005, p. 156).

Concluída a perícia e caso ainda seja necessária a produção de prova oral, seguirá a audiência de instrução e julgamento (artigo 11). Após isto, o juiz deverá proferir a sentença em conformidade com o disposto no artigo 12 da Lei Complementar nº 76/93. Da decisão que fixar o preço da indenização, caberá recurso de apelação, seguindo o disposto no artigo 13 da Lei (BRASIL, 1993b):

Art. 13. Da sentença que fixar o preço da indenização caberá apelação com efeito simplesmente devolutivo, quando interposta pelo expropriado e, em ambos os efeitos, quando interposta pelo expropriante.
§1º A sentença que condenar o expropriante, em quantia superior a cinquenta por cento sobre o valor oferecido na inicial, fica sujeita a duplo grau de jurisdição.
§2º No julgamento dos recursos decorrentes da ação desapropriatória não haverá revisor.

Marcos Afonso Borges (2000) critica este artigo, por ser atentatório ao princípio da isonomia ao privilegiar os interesses da União, os quais nem sempre coincidem com os da comunidade.

Os artigos 14 a 16 da Lei Complementar nº 76/93 também tratam da indenização devida ao proprietário que tem sua propriedade desapropriada por interesse social, para fins de reforma agrária (BRASIL, 1993b). Segundo Grace Tanajura (2000), depois de

todo os trâmites legais, a imissão definitiva na posse e a transcrição da sentença em nome do desapropriante, constata-se o término da expropriação, o qual coincide com o pagamento da justa indenização. Sobre o momento em que se consuma a desapropriação, Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p.875) assim expõe:

Tendo em vista o texto do art. 5º, XXIV, da Carta Constitucional, que subordina a desapropriação à “prévia e justa indenização...”, desde logo depreende-se que não se pode consumir antes do pagamento da indenização. Em consequência, o Poder Público só adquirirá o bem e o particular só o perderá com o pagamento da indenização. Isto só é excepcionado nos casos invulgares em que a Constituição admite desapropriação paga com títulos, desde que o resgate deles se faça ao longo do tempo (arts. 182, §4º, III, c/c arts. 185, 186).

Destarte, a despeito de haver quem pense diferentemente, a tese que melhor se adéqua ao sistema jurídico brasileiro é a de que a desapropriação somente se materializa com o pagamento da indenização ou a consignação de seu valor (NOBRE JÚNIOR, 2005, p. 196). Assim, o pagamento da indenização é um assunto de grande importância e tem seus critérios regulados na Lei 8.629/93 (modificada pela MP 2.183-56, de 24.8.2001), e nas Leis Complementares 76/93 e 88/96 (MEIRELLES, 2008).

Carlos Alberto Dabus Maluf (1999, p.9) conceitua *indenização* como “[...] a compensação paga pela Administração ao particular que se viu atingido em sua propriedade, de modo a recompor o equilíbrio patrimonial existente antes da desapropriação”.

Conforme expõe Agnaldo Jurandyr Silva (2000, p. 779), “a obrigação de indenizar não é nova no direito brasileiro”, desde as Ordenações do Reino havia a proibição de se constranger alguém a vender contra sua vontade e o juiz era obrigado a fixar a indenização caso isso acontecesse.

Passado os tempos, o direito à indenização continuou a assistir o expropriado e, no que diz respeito à desapropriação aqui abordada, a Constituição Federal de 1988, no *caput* de seu artigo 184, faz referência à “prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei”. (BRASIL, 1988).

Primeiramente, por indenização prévia entende-se que o expropriante deverá pagar ou depositar o preço anteriormente a sua entrada na posse do imóvel (MEIRELLES, 2008). Segundo José Cretella Júnior (1998, p. 42), “[...] Não se desapropria para depois indenizar. Indeniza-se para desapropriar. É a indenização *prévia*

ou preventiva”. No caso da desapropriação para fins de reforma agrária, a redação empregada pela Carta Magna é criticada por José Carlos de Moraes Salles (2009), que alega não poder ser caracterizada como prévia uma indenização que será satisfeita com títulos da dívida agrária, resgatáveis em até vinte anos. Segundo ele, é inegável que um pagamento desta natureza não pode ser visto como prévio, embora seja compreensível o intuito do legislador constituinte, que objetivava possibilitar o pagamento da indenização mediante a entrega de títulos da dívida agrária, por ser quase impossível realizar a reforma agrária indenizando-se o expropriado com dinheiro, tendo em vista a insuficiência de recursos para o pagamento à vista.

Assim, para José Carlos de Moraes Salles (2009), a norma do artigo 184 da Constituição abriria uma exceção ao princípio presente no artigo 5º, inciso XXIV da Carta Magna, por permitir a desapropriação para fins de reforma agrária sem que haja prévia indenização (BRASIL, 1988). Conforme opina o autor (2009, p. 775),

Teria sido mais lógico e racional que o constituinte houvesse aludido, simplesmente, à possibilidade do pagamento de justa indenização para fins de reforma agrária, sem declará-la *prévia*, como, aliás, ocorria com o art. 161 da EC 1/169, autorizando, assim, a desapropriação para aquele efeito sem indenização *prévia* (porque paga em títulos e a prazo), ainda que *justa*. (grifos do autor)

Entretanto, para José Cretella Júnior (1998) são prévios tanto o pagamento em dinheiro, quanto o pagamento realizado com títulos de crédito, no caso, os títulos da dívida agrária. Segundo ele, “Se há *solução da dívida*, a eficácia é a mesma, quer se trate de *dinheiro à vista*, quer se trate de *título de crédito*. Desse modo, *prévia* é distinta de em *dinheiro*” (CRETELLA JÚNIOR, 1998, p.46, grifo do autor). Assim, para o autor, a questão do pagamento em títulos da dívida agrária não alteraria a previedade, nem a justiça da indenização, apenas modificaria o modo de pagamento, que deixa de ser em dinheiro.

Intrigante questão diz respeito à determinação da *justa indenização* que, conforme visto, pode ser fixada por acordo administrativo ou por avaliação judicial. Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p.871),

Indenização justa, prevista no art. 5º, XXIV, da Constituição, é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixe o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio. Indenização justa é a que se consubstancia em importância que habilita o proprietário a adquirir outro bem perfeitamente equivalente e o exime de qualquer detrimento.

Ainda, para Carlos Roberto Gonçalves (2011, p. 343),

Para que seja justa a indenização há de ser a mais completa, devendo abranger não só o valor real e atual dos bens à data da avaliação, como também os lucros cessantes do proprietário, as despesas com a sub-rogação se se tratar de imóvel vinculado, juros de mora e juros compensatórios, custas, salários de peritos e honorários de advogado se o *quantum* for fixado judicialmente, em importância superior à oferecida pela Administração.

Fernando da Costa Tourinho Neto (2000), em sua obra intitulada “a indenização nas desapropriações de áreas rurais”, discursa a respeito da avaliação do imóvel. Segundo o autor (2000, p. 769), no momento da avaliação do imóvel “deve-se procurar o valor de mercado”. Ele afirma que o valor da avaliação feita pelo expropriando no momento em que declara seu imposto territorial rural não revela o valor real do imóvel, pois sempre é baixo e, assim, não pode ser usado para a determinação da avaliação, uma vez que um erro não justificaria o outro. Outro valor que também não pode ser utilizado é o constante na escritura de compra e venda do imóvel, uma vez que esse valor quase sempre não é o real. Por fim, não se deve buscar o valor do imóvel através de sua comparação com áreas de outras localidades, pois estas podem ser mais ou menos ricas. Destarte, o autor conclui que o perito, que deve ser um engenheiro agrônomo da região, tem que examinar o solo, sua aptidão agrícola, a topografia, o índice pluviométrico, se é cortada por curso d’água, estado de conservação, bem como sua localização. Além disso, deve consultar os estabelecimentos de crédito, a prefeitura municipal, os cartórios de registro de imóveis, entre outras coisas. Ou seja, o perito deverá realizar um estudo geral e particular, sempre com o intuito de revelar o valor do preço no mercado, “não se pode avaliar a propriedade por um valor que não se acha no comércio” (TOURINHO NETO, 2000, p. 770). Ainda, segundo Hely Lopes Meirelles (2008, p.626),

Na *avaliação de imóvel rural*, além dos fatores valorizantes de ordem geral devem ser levados em consideração a destinação normal da propriedade; a classificação e utilização das terras; as áreas de matas, pastagens e culturas; as atividades agrárias, pastoris ou extrativas que se realizam na gleba; as benfeitorias; a distância das terras aos centros urbanos; os meios de comunicação e transporte que sevem o imóvel; as demais utilidades e potencialidades do bem expropriado. Todos esses aspectos estão regulados pela Lei 8.629, de 25.2.93, que foi modificada pela MP 2.183-56, de 24.8.2001.

Conforme evidencia Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010), o caráter sancionatório da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária está justamente no fato do pagamento ser realizado em títulos da dívida pública e, portanto, não afeta em nada a exigência de que a indenização seja justa, “sob pena da

desapropriação adquirir, neste caso, feição confiscatória” (DI PIETRO, 2010, p. 177). Por sua vez, a indenização só é justa quando recompõe o patrimônio do expropriado em sua inteireza, abrangendo todos os prejuízos decorrentes da perda da propriedade. Ainda, segundo Grace Tanajura (2000, p. 76),

É certo que a desapropriação agrária tem um conteúdo sancionatório, punindo o proprietário que não atende a função social da propriedade. Esse conteúdo se apresenta na indenização por títulos e não em dinheiro.

Pela atual Constituição, segundo os princípios de segurança jurídica e da legalidade, não pode recair punição ao proprietário quanto à avaliação vil, ou mesmo considerando-se o valor venal do imóvel.

Finalmente, em relação à determinação da justa indenização, Edilson Pereira Nobre Júnior (2005) preleciona, em resumo, que deverá ser seguida a seguinte sequência: primeiro fixa-se o valor do principal (valor da terra nua e benfeitorias, despesas com assistentes técnicos e custas), a ser corrigido monetariamente; sobre este valor incidirão juros compensatórios, desde a imissão na posse ou desde a efetiva ocupação do bem (devidos pela existência de prejuízo sofrido pelo desapropriado em razão da perda da disponibilidade do bem antes da ocorrência do pagamento da indenização); após o trânsito em julgado da sentença, sobre os dois primeiros valores serão computados juros de mora (devidos pela demora do pagamento da indenização); do valor encontrado, será diminuída a importância da oferta, devidamente atualizada; por último, sobre esta diferença será extraída a remuneração advocatícia.

Após esta análise de algumas das questões envolvidas na formação da *justa indenização*, que é uma “exigência que se impõe como forma de buscar o equilíbrio entre o interesse público e o privado” (DI PIETRO, 2020, p. 172), cabe prosseguir na análise do artigo 184, *caput*, da Constituição Federal que, em sequência, faz alusão aos títulos da dívida agrária, “e o faz, certamente, porque quis vinculá-los à reforma agrária que lhes dará origem” (SALLES, 2009, p. 776).

Vale assinalar que, a despeito de vários autores, como Olavo Acyr de Lima Rocha (1992) e Agnaldo Jurandy Silva (2000), entenderem ser essencial para a implementação da reforma agrária a previsão do pagamento da indenização em títulos da dívida agrária, Carlos Alberto Dabus Maluf (1999) critica esta modalidade de pagamento, pois a considera imoral e atentatória ao princípio geral de direito traduzido na expressão “não lesar a outrem”. Segundo o autor (1999), a Constituição de 1988 deveria ter equiparado a desapropriação para fins de reforma agrária às desapropriações comuns, prevendo a indenização prévia, justa e em *dinheiro*.

Em relação aos Títulos da Dívida Pública, também conhecidos por TDA's, a Constituição Federal prevê que sua utilização será definida em lei, o que foi feito pela Lei 8.629/93, ao tratar do assunto em seu artigo 5º (BRASIL, 1993a), bem como pelo Decreto nº 578, de 24.06.92 (BRASIL, 1992), “que lhe deu nova forma de lançamento, estabeleceu novos mecanismos de controle e especificou os casos em que poderão ser utilizados pelos particulares que os detêm” (SILVA, 2000, p. 781). Deve-se notar que a indenização em títulos da dívida agrária somente incide sobre o solo expropriado e as benfeitorias voluptuárias (de mero deleite), quanto às benfeitorias úteis (que aumentam ou facilitam o uso do bem) e necessárias (que buscam conservar o bem ou evitar sua deterioração), estas deverão ser indenizadas em dinheiro, conforme previsão do artigo 184§1º da Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988), seguida pelos §§ 5º e 6º do artigo 5º da Lei 8.629/93 (BRASIL, 1993a). Sobre este assunto é importante expor a opinião de Agnaldo Jurandyr Silva (2000), para quem a lei proíbe a indenização em dinheiro das terras desapropriadas para fins de reforma agrária, mas não proíbe que o pagamento de todo o valor da indenização se dê em Títulos da Dívida Agrária, caso o proprietário concorde, ou seja, abra mão de seu direito de receber o pagamento das benfeitorias em moeda corrente. Segundo o autor, isto ocorre porque o pagamento de benfeitorias em TDA's é vantajoso para a Fazenda Pública, que estará “pagando a prazo, em prestações anuais e sucessivas – aquilo que o expropriado tem direito de receber à vista, em moeda, de uma só vez” (SILVA, 2000, p. 783).

Em relação ao tempo de resgate dos Títulos da Dívida Agrária, de acordo com o artigo 5º, §3º, da Lei 8.629/93, este tempo aumenta em função da área do imóvel, de tal forma que o prazo máximo de 20 anos previsto no artigo 184 da Constituição Federal apenas é aplicado nos imóveis rurais que tenham área superior a 150 módulos fiscais (BRASIL, 1993a). Mas, independentemente do tempo estipulado para seu resgate, o texto constitucional garante a preservação de seu valor real. Assim, o valor a ser recebido deverá corresponder àquele apurado para a indenização e não poderá sofrer redução de qualquer natureza no decurso do prazo de resgate dos títulos da dívida agrária (SALLES, 2009). Nos dizeres de Fernando da Costa Tourinho Neto (2000, p. 777),

O valor da indenização deverá, logicamente, ser contemporâneo ao da avaliação. Se, entre a data da realização da avaliação e a data do pagamento, decorre prazo que influi no valor da indenização, este deverá ser atualizado, corrigido.

A correção monetária apenas reajusta o preço da avaliação entre a corrosão do valor da moeda pela inflação.

De todo o exposto pode-se concluir, juntamente com Agnaldo Jurandyr Silva (2000), que na indenização da desapropriação para fins de reforma agrária ocorre a elevação do preço da terra em relação ao que seria pago em uma simples compra e venda. O autor explica:

[...] isto ocorre porque o Poder Público é condenado a pagar o preço da terra acrescido de correção monetária, juros compensatórios [...] e moratórios [...], de honorários de assistente técnico, de perito judicial e de advogado, às vezes, após décadas decorridas do ato expropriatório, circunstância que por si só eleva desmesuradamente o preço da terra (silva, 2000, p. 779).

Depositado o valor da indenização e independentemente da efetuação de seu levantamento pelo expropriado, será expedido, em favor do expropriante, o mandado translativo do domínio, conforme redação do artigo 17 da Lei Complementar nº 76/93. Por sua vez, o registro da propriedade nos cartórios competentes será feito no prazo improrrogável de três dias, contados da data de apresentação do mandado (artigo 17, § único da Lei Complementar nº 76/93) (BRASIL, 1993b). Como ensina José Cretella Júnior (1998), as operações de transferência dos imóveis desapropriados para fins de reforma agrária são isentas de impostos federais, estaduais e municipais.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2010), após a data do registro do título translativo de domínio começa a contar o prazo de três anos para que o órgão expropriante destine a área expropriada aos beneficiários da reforma agrária, conforme redação do artigo 16 da Lei 8.629/93 (BRASIL, 1993a). Após este período, caso não haja a destinação devida, ou mesmo outra destinação pública, começa a correr o prazo para a ação de retrocessão, cabível quando o Poder Público não dá ao imóvel desapropriado alguma utilização pública.

Quanto às custas processuais, a Lei Complementar sob análise aboliu o princípio da proporcionalidade presente no artigo 30 do Decreto-Lei nº 3.365/41 (TANAJURA, 2000). O paradigma adotado pelo artigo 19 da citada lei foi o do preço ofertado: “as despesas judiciais e os honorários do advogado e do perito constituem encargos do sucumbente, assim entendido o expropriado, se o valor da indenização for igual ou inferior ao preço oferecido, ou o expropriante, na hipótese de valor superior ao preço oferecido” (BRASIL, 1993b).

Finalmente, importante disposição está presente no artigo 21 da Lei Complementar nº 76/93, que estabelece como insuscetíveis de ação reivindicatória os

imóveis rurais desapropriados, desde que já hajam sido registrados em nome do expropriante (BRASIL, 1993b). Como visto no início deste capítulo, esta disposição é vista como uma das conseqüências da desapropriação ser tida como forma originária de aquisição de propriedade.

Para encerrar, cabe ressaltar que o instituto da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária não se esgota no que foi exposto nesse capítulo, pelo contrário, apresenta inúmeros outros aspectos que não cabem detalhar no presente estudo, pois fogem ao objetivo principal da pesquisa, que é analisar a intrincada questão da concretização da função social da propriedade rural, principalmente no que diz respeito à propriedade produtiva, o que será feito no capítulo seguinte.

3 A CONCRETIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

3.1 Considerações iniciais

A atual Constituição Federal brasileira é caracterizada por ter inserido no âmbito constitucional diversos avanços, trazendo esperanças, promessas de liberdade e direitos sociais coletivos bem definidos (MANIGLIA, 2005). Como visto, especificamente em relação à questão agrária, verifica-se que o constituinte de 1988 buscou dar um tratamento diferenciado aos problemas rurais e, para tanto, elaborou um capítulo especificamente destinado à política agrícola e fundiária e à reforma agrária (Título VII, da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo III, arts. 184 a 191). Entretanto, assim como ocorre em outras temáticas constitucionais, o texto agrário não restou imune a desacertos (MANIGLIA, 2005), o que acentua a importância da atividade interpretativa quando da aplicação das disposições constitucionais.

Conforme preleciona Hans Kelsen (2006), para que o Direito seja aplicado por um órgão jurídico, este deve fixar o sentido da norma que irá aplicar, ou seja, deve interpretar estas normas. Mas, mesmo os indivíduos que não aplicam o Direito e apenas o observam a fim de evitar suas sanções precisam compreender e, portanto, determinar o sentido das normas jurídicas. O mesmo ocorre com a ciência jurídica, que tem de interpretar as normas quando busca descrever o Direito positivo (KELSEN, 2006). Miguel Reale (2009) também ressalta a importância da hermenêutica, pois assevera que a aplicação do Direito pressupõe sua interpretação. Para ele (2009, p. 295-296) “A aplicação é um modo de exercício que está condicionado por uma prévia escolha, de natureza axiológica, entre várias interpretações possíveis”.

Assim, a interpretação constitucional ganha acentuada relevância no presente estudo. Como reflexo da realidade em que se insere, o texto constitucional revela o embate ideológico ainda presente no que diz respeito à implementação da reforma agrária.

Posto isto, adentra-se a problemática central deste capítulo e mesmo do trabalho como um todo. A partir de agora explorar-se-á o campo da hermenêutica constitucional, a arte de interpretar, “[...] procurando a concretização da hipótese abstrata e genérica prevista pelo legislador ao caso concreto” (VARELLA, 1998, p.227).

3.2 Apresentação do problema

Como visto no capítulo anterior, a Constituição Federal prevê duas exceções à incidência da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária: a primeira exceção diz respeito à pequena e à média propriedade rural, cujo proprietário não possua outra (art. 185, I); a segunda refere-se à propriedade produtiva (art. 185, II) (BRASIL, 1988).

A primeira exceção não traz muitos problemas. Como preleciona Marcelo Dias Varella (1998), a previsão contida no artigo 185, I é condizente com a política de reforma agrária, uma vez que é entendimento dominante que as pequenas e médias propriedades rurais não devem ser desapropriadas, já que há um grande contingente de terras em grandes propriedades, suficientes à implementação de um vasto programa de reforma agrária. Além disso, a desapropriação das pequenas e médias propriedades não é interessante ao Poder Público, porque reclamam os mesmos esforços técnicos e jurídicos das desapropriações das grandes propriedades, que beneficiam um número bem maior de pessoas, o que as tornam muito mais vantajosas (VARELLA, 1998).

Por sua vez, a segunda ressalva constitucional é geradora de uma das grandes discussões do Direito Agrário, fonte de debates nos meios jurídicos e políticos (BORGES, 1999). A polêmica em questão envolve um conflito que parece ocorrer dentro da própria Carta Magna brasileira, referente às previsões de três de seus artigos, quais sejam, artigos 184, *caput*, 185, II e 186, que assim determinam:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.
[...]

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:
[...]

II- a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Artigo 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. (grifo nosso) (BRASIL, 1988).

Como se pode observar, o artigo 184 prescreve que a propriedade descumpridora de sua função social estará sujeita à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Em complemento a esta disposição, o artigo 186 traz quatro requisitos para que uma propriedade rural cumpra sua função social. Por sua vez, e em desconformidade com o prescrito nos dois outros artigos, o artigo 185, II da Constituição Federal exclui a propriedade produtiva desta modalidade expropriatória e incita o questionamento a respeito de um possível posicionamento constitucional no sentido de privilegiar o aspecto econômico da função social da propriedade rural, em detrimento dos demais.

Destarte, da análise dos artigos acima transcritos extrai-se a ocorrência daquilo que Hans Kelsen (2006) denomina “indeterminação não-intencional do ato de aplicação do Direito”. Isto acontece porque existem três normas constitucionais (arts. 184, 185, II e 186) que pretendem valer simultaneamente, mas que aparentemente se contradizem. Conforme preleciona o precitado autor (2006), para estes casos de indeterminação oferecem-se várias soluções à aplicação jurídica, pois forma-se uma moldura dentro da qual existem várias possibilidades de aplicação da norma, pelo que é conforme ao Direito.

Com isto em vista, o primeiro passo a ser dado é justamente à compreensão das possibilidades de interpretação dos dispositivos constitucionais que aparentam estar em contradição. Assim, apresentado o problema, passa-se a sua análise teórica, para posteriormente verificar como a questão é desenvolvida na prática.

3.3 A hermenêutica constitucional

Uma das dificuldades com que os juristas se deparam há muito tempo é a ocorrência de incompatibilidade entre normas, situação que passou a ser denominada *antinomia* (BOBBIO, 2008, p.228). Conforme preleciona Norberto Bobbio (2008), um dos significados de se dizer que um ordenamento jurídico constitui um sistema é justamente afirmar que nele não podem coexistir *normas incompatíveis*, assim, em outras palavras, o direito não aceita a ocorrência de antinomias.

Mas, a despeito de haver o repúdio à contradição entre as disposições de um mesmo sistema jurídico, ainda hoje não foi possível bani-las completamente, sendo várias as situações em que se evidencia a ocorrência de antinomias entre normas de um mesmo ordenamento. Esta incompatibilidade acontece quando normas diferentes têm o

mesmo âmbito de validade temporal, espacial, pessoal e material, e prescrevem condutas diversas “sendo que uma obriga e a outra proíbe, ou uma obriga e a outra permite, ou uma proíbe e a outra permite o mesmo comportamento” (BOBBIO, 2008, p. 233).

Conforme preleciona Norberto Bobbio (2008, p. 237), “Dada a tendência de todo ordenamento jurídico a se constituir em sistema, a presença de antinomias em sentido próprio é um defeito que o intérprete tende a eliminar”. Assim, evidenciada a ocorrência de uma antinomia, um dos objetivos da interpretação jurídica é eliminá-la. Para isso, consolidaram-se algumas regras que, no entanto, não são capazes de solucionar todos os possíveis casos de incompatibilidade entre normas.

Com vistas à possibilidade ou não de se solucionar as incompatibilidades normativas através da utilização de regras pré-estabelecidas, Norberto Bobbio (2008, p. 238) classifica as antinomias em dois tipos: “Chamamos antinomias solúveis de *aparentes*; as insolúveis, de *reais*. Diremos, portanto, que as antinomias reais são aquelas em que o intérprete é abandonado a si mesmo ou pela ausência de um critério ou por conflito entre os critérios dados [...]” (grifo do autor).

Destarte, as antinomias *aparentes* caracterizam-se por serem solucionáveis a partir da aplicação de três critérios fundamentais: o critério cronológico, o critério hierárquico e o critério da especialidade. O primeiro diz respeito à máxima: *Lex posterior derogat priori*, ou seja, entre duas normas incompatíveis prevalece a que for sucessiva, isso porque o direito precisa adaptar-se gradualmente às exigências sociais. O segundo critério, o hierárquico, é traduzido na expressão: *Lex superior derogat inferiori*, ou seja, a norma que prevalece é a hierarquicamente superior, regra que é consequência da hierarquia normativa. Finalmente, o terceiro e último critério para solução de antinomias encontra-se na máxima *Lex specialis derogat generali*, ou seja, entre uma norma geral e uma especial que sejam incompatíveis, prevalece a especial, mas esta somente derroga a parte da lei geral que é com ela incompatível (BOBBIO, 2008).

Para um maior esclarecimento, Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1999, p. 193) aponta um resumo do procedimento interpretativo para solucionar uma antinomia aparente:

Quando duas normas do mesmo ordenamento jurídico parecem entrar em contradição, pode-se verificar a que prevalece para aplicação ao caso observando-se qual é hierarquicamente superior. A lei superior revoga a

inferior hierarquicamente. Outro critério possível de ser utilizado para dirimir uma contradição é o cronológico: lei posterior revoga lei anterior. Assim, se duas normas têm a mesma hierarquia, pode-se lançar mão deste critério. Ou ainda pode-se utilizar o critério da especificidade, através do qual a lei mais específica em relação ao caso apresentado revoga a lei mais genérica.

Deve-se observar, ademais, que caso exista conflito entre os critérios, o hierárquico prevalece sobre o cronológico; o da especialidade também prevalece sobre o cronológico, mas de forma menos evidente, havendo casos em que o inverso acontece (DINIZ, 2009); já na hipótese de conflito entre o critério hierárquico e o da especialidade não há uma regra de escolha, assim, cabe ao intérprete decidir qual norma aplicar (BOBBIO, 2008). Maria Helena Diniz (2009) denomina estes casos de conflitos entre critérios de “antinomias de segundo grau”, ou seja, antinomias de antinomias.

A despeito da existência dessas regras, nem sempre o critério da especialidade, o hierárquico e o cronológico conseguem solucionar as antinomias que aparecem em um ordenamento jurídico. Isto se dá no caso das antinomias reais, conforme aclara Norberto Bobbio (2008, p. 242):

O critério cronológico serve quando duas normas incompatíveis são sucessivas; o critério hierárquico serve quando duas normas incompatíveis estão em nível diferente; o critério de especialidade serve no conflito entre uma norma geral e uma norma especial. Mas há casos em que se verifica uma antinomia entre duas normas: 1) *contemporâneas*; 2) *no mesmo nível*; 3) *ambas gerais*. É claro que nesse caso os três critérios não resolvem mais. E o caso é menos infreqüente do que se possa imaginar. (grifo do autor).

É o que acontece no tema aqui abordado, onde se estabelece uma antinomia real entre os artigos 184, 185, II e 186 da Constituição, incompatibilidade que não pode ser solucionada pelos critérios acima discutidos, uma vez que as três normas são do mesmo diploma normativo, a Constituição Federal de 1988 e, por isso, foram emanadas ao mesmo tempo e têm a mesma hierarquia, além disso, todas são normas gerais.

A presença da antinomia real é evidenciada por Elisabete Maniglia (2005, p. 29) na seguinte passagem:

[...] percebe-se que o texto constitucional traz em seu bojo, aspectos de avanço quando trata da função social em diversas passagens constitucionais com ênfase, inclusive nos direitos e garantias fundamentais. O art. 5º, incisos XXII e XIII, é exemplo já que deixa claro: que a propriedade é protegida, mas terá de cumprir a função social. Todavia, no texto agrário embarça a questão e cria uma antinomia ao inicialmente discorrer que toda propriedade que não cumprir função social será desapropriada (art. 184) para, em seguida, vetar a desapropriação nas terras produtivas, pequenas e médias. Retroagiu-se, dessa forma, no que o legislador avançou criando uma expectativa de cumprimento da função social e, em seguida, arrependido, preocupado em desagradar grupos aliados, vetou, de uma forma bem parcial, o que seria interesse da maioria.

Para estas situações em que se evidenciam antinomias reais, não há um critério reconhecido como vinculante pelo intérprete, assim, a solução interpretativa é confiada à liberdade daquele. Nos dizeres de Norberto Bobbio (2008, p. 245):

[...] poderemos quase falar de um verdadeiro poder discricionário do intérprete, ao qual é confiada a resolução do conflito segundo a oportunidade, valendo-se de todas as técnicas hermenêuticas que são usadas há tempos e consolidadas tradicionalmente pelos juristas, e não se limitando a aplicar uma regra única. Portanto, afirmamos mais genericamente que, no caso de conflito entre duas normas, para o qual não sirva nem o critério cronológico, nem aquele hierárquico, e nem aquele da especialidade, o intérprete, seja ele o juiz ou o jurista, tem diante de si três possibilidades:

1. Eliminar uma delas;
2. Eliminar as duas;
3. Conservar as duas.

Hans Kelsen (2006) também enfatiza a liberdade de escolha do intérprete frente a situações de indeterminação que oferecem várias possibilidades à aplicação jurídica. Segundo o autor (2006, p. 391),

[...] Não há absolutamente qualquer método – capaz de ser classificado como de Direito positivo – segundo o qual, das várias significações verbais de uma norma, apenas uma possa ser destacada como “correta” – desde que, naturalmente, se trate de várias significações possíveis: possíveis no confronto de todas as outras normas da lei ou da ordem jurídica.

Destarte, Hans Kelsen (2006) assevera que a interpretação científica, diferentemente da interpretação realizada pelos órgãos jurídicos, não é criação jurídica e, por isto, deve estabelecer todas as possíveis significações de uma norma jurídica, sem tomar qualquer decisão entre as possibilidades encontradas. O autor ainda aclara:

Não se pretende negar que esta ficção da univocidade das normas jurídicas, vista de uma certa posição política, pode ter grandes vantagens. Mas nenhuma vantagem política pode justificar que se faça uso desta ficção numa exposição científica do Direito positivo, proclamando como única correta, de um ponto de vista científico objetivo, uma interpretação que, de um ponto de vista político subjetivo, é mais desejável do que uma outra, igualmente possível do ponto de vista lógico. Neste caso, com efeito, apresenta-se falsamente como uma verdade científica aquilo que é tão-somente um juízo de valor político.

A despeito de seu posicionamento, até mesmo Hans Kelsen (2006) admite que a doutrina, não poucas vezes, procura exercer influência sobre a criação do Direito e, assim, elege, entre as várias interpretações possíveis, uma posição que entende como a única acertada. Neste sentido, a discussão central do presente trabalho envolve uma divergência entre, de um lado, os defensores da interpretação gramatical do artigo 185, II da Constituição e, de outro lado, os defensores da interpretação sistemática. Ambos

os posicionamentos são defendidos por diversos autores e, a depender da posição adotada, geram conseqüências bem diferentes.

Diante do exposto, na tentativa de seguir os ensinamentos de Hans Kelsen (2006) a respeito do papel da ciência jurídica, serão apresentados os posicionamentos interpretativos contrapostos.

3.3.1 A interpretação gramatical

A lei é uma realidade morfológica e sintática que deve ser estudada do ponto de vista gramatical. Conforme preleciona Miguel Reale (2009, p. 279):

[...] É da gramática – tomada esta palavra no seu sentido mais amplo – o primeiro caminho que o intérprete deve percorrer para dar-nos o sentido rigoroso de uma norma legal. Toda lei tem um significado e um alcance que não são dados pelo arbítrio imaginoso do intérprete, mas são, ao contrário, revelados pelo exame imparcial do texto.

Assim, para os defensores da interpretação estritamente gramatical do artigo 185, II da atual Carta Magna, este diploma normativo optou explicitamente por excluir a propriedade produtiva do âmbito de aplicação de seu artigo 184, que trata da expropriação da propriedade rural para fins de reforma agrária.

Conseqüentemente, por esta escolha o intérprete adota uma das opções que, segundo Bobbio (2008), lhe são fornecidas na ocorrência de antinomias reais: a opção de eliminar uma das normas em contradição. Isto ocorre porque esta escolha interpretativa leva à eliminação do artigo 186 da Constituição Federal no que diz respeito a seu requisito ambiental e social (incisos II a IV). Cabe anotar que a eliminação a que se faz referência aqui é a realizada pelo intérprete e deve ser entendida como uma “ab-rogação em sentido impróprio”, pois o jurista não tem o poder de abrogar uma norma e mesmo o juiz só pode afastar sua aplicação frente ao caso concreto, o que não retira a norma do sistema, diferentemente do que ocorre na chamada ab-rogação legislativa (DINIZ, 2009).

Assim, pode-se concluir que para os defensores da interpretação gramatical do artigo 185, II da Constituição de 1988, a possibilidade de desapropriação do imóvel rural para fins de reforma agrária não depende somente da inobservância de um dos requisitos relativos ao cumprimento de sua função social (art.186, CF), mas exige também a condição negativa do imóvel não ser uma propriedade produtiva (PAULSEN, 1998). Deste modo, segundo Leandro Paulsen (1998, p. 138):

[...] basta que um imóvel rural seja *produtivo* para que esteja imune à desapropriação para fins de reforma agrária, **independentemente do seu tamanho e do preenchimento dos demais requisitos para o cumprimento da sua função social**. Isso significa que, atingindo, o imóvel rural, os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração fixados no art. 6º da Lei 8.629/93, segundo índices referentes à produção agrícola e à lotação animal estabelecidos pela Administração, poderá seu proprietário até vir a ser instalado, através de outras sanções administrativas a satisfazer os demais requisitos necessários ao cumprimento da sua função social, mas não será objeto de desapropriação. (grifo nosso)

Também é esse o entendimento de outros autores como Edilson Pereira Nobre Júnior (2005), para quem no caso de descumprimento dos demais requisitos presentes nos incisos II a IV do artigo 186 da Constituição Federal, “as sanções somente poderão ter efeitos diversos (fiscais, creditícios, etc.) da expropriação especial” (NOBRE JÚNIOR, 2005, P. 130).

Com isto em vista, Edilson Pereira Nobre Júnior (2005) afirma que a fórmula constitucional acaba por deixar de fora da reforma agrária os imóveis que são considerados produtivos na conformidade da lei, embora não sejam cumpridores da função social em sua integridade. Isto porque, embora a produtividade seja o primeiro requisito elencado no texto constitucional, a sua ocorrência isolada não implica no cumprimento integral da função social, prevista no artigo 186, incisos I a IV da Constituição. Do mesmo modo, Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 854) assevera que “é forçoso concluir que poderá haver propriedade *descumpridora de sua função social*, mas livre *desta modalidade expropriatória*, por ser produtiva[...]” (grifo do autor).

Edilson Pereira Nobre Júnior (2005) ainda ressalta que esta imunidade atribuída à propriedade produtiva se limita à desapropriação para fins de reforma agrária, cuja indenização é quitada em parte por títulos da dívida agrária, ou seja, não pode ser oposta às demais modalidades expropriatórias vistas no capítulo anterior.

Também adotam o posicionamento da insuscetibilidade da expropriação da propriedade rural produtiva para fins de reforma agrária, Luiz Pinto Ferreira (1999) e Fernando da Costa Tourinho Neto (2000). Para este último autor, a desapropriação de um imóvel produtivo criaria embaraços à produção por um determinado espaço de tempo, o que prejudicaria “uma população faminta” (TOURINHO NETO, 2000, p. 763-764). Assim, para Fernando da Costa Tourinho Neto (2000) a distribuição da terra mediante reforma agrária não teria por objetivo direto a obtenção da justiça social, caso

contrário os latifúndios produtivos também estariam sujeitos à desapropriação, o que, segundo ele, não ocorre.

Por sua vez, Gustavo Elias Kallás Rezek (2007) igualmente posiciona-se no sentido da impossibilidade de desapropriação da propriedade produtiva, mas complementa com a afirmação de que esta previsão desvirtuou o pleno sancionamento pelo descumprimento da função social da propriedade, além de ter alçado o aspecto da produtividade a um patamar superior aos outros requisitos que informam o princípio.

Deste modo, pela interpretação gramatical do artigo 185, II da Constituição brasileira, a modalidade expropriatória destinada à implementação da reforma agrária não pode incidir sobre as propriedades consideradas produtivas, em conformidade com as disposições da Lei 8.629/93, já analisada no primeiro capítulo. Como visto, este posicionamento é defendido por diversos autores, alguns acima apontados, que não consideram acertada a interpretação que possibilita a desapropriação das propriedades economicamente produtivas, mas descumpridoras dos demais requisitos presentes no artigo 186 da Constituição. Segundo Leandro Paulsen (1998, p. 139):

Descabem interpretações demasiado amplas em defesa da função social da propriedade que acabem por desconsiderar as hipóteses de insusceptibilidade à expropriação soberana e legitimamente estabelecidas. Aliás, na maioria das vezes, tais interpretações são fruto de posturas ideológicas exacerbadas e, por maior que seja o esforço argumentativo, não logram senão deturpar os institutos, concluindo contra o texto expresso da Constituição e contra a jurisprudência da Corte à qual cabe dizer a última palavra acerca da matéria.

Compreendida interpretação gramatical do artigo 185, II do texto constitucional, o próximo subitem dedica-se à análise da visão contraposta a esta, ou seja, dedica-se à compreensão da interpretação sistemática do mesmo dispositivo.

3.3.2 A interpretação sistemática

Por traz desta modalidade interpretativa encontra-se a noção de que “Nenhum dispositivo está separado dos demais” (REALE, 2009, p. 279) e que “a interpretação isolada de uma norma pode deturpar seu verdadeiro significado, inclusive dando-lhe um sentido que possa ir contra os fins da ordem jurídica” (BORGES, 1999, p. 193-194). Assim, ao interpretar uma lei deve-se ter em mente que cada artigo situa-se em um capítulo ou mesmo em um título, e seu valor é dado por sua colocação sistemática (REALE, 2009).

Com isto em vista e em oposição à interpretação meramente literal ou gramatical do artigo 185, II da Constituição, os defensores da interpretação sistemática deste artigo

condenam a compreensão segundo a qual seria impossível desapropriar uma propriedade rural apenas pelo fato desta ser considerada economicamente produtiva, pois acreditam que este posicionamento afronta o disposto na totalidade do texto constitucional.

Na defesa da interpretação sistemática do artigo 185, II da Constituição Federal de 1988, alguns autores como Marcelo Dias Varella (1998) e Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1999), empreendem um caminho hermenêutico baseado nos ensinamentos de Norberto Bobbio. Pressupondo a ocorrência de uma antinomia real entre os artigos 186 e 185, II da Constituição, os autores revelam todas as opções deixadas ao intérprete (eliminar uma das normas, eliminar as duas ou conservar as duas normas), bem como quais suas consequências, e concluem que é possível expropriar a propriedade economicamente produtiva para fins de reforma agrária.

Em relação à opção de eliminar uma das normas, Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1999) e Marcelo Dias Varella (1998) afirmam que supor a prevalência do inciso II do artigo 185 sobre os incisos II, III e IV do artigo 186 implica em se considerar que aquele dispositivo sobrepõe-se sobre diversos direitos e garantias fundamentais instituídos pela Constituição, o que seria um despropósito. Ou seja,

[...] Ao permitir que a propriedade produtiva que não cumpra sua função social não seja passível de reforma agrária, haveria descon sideração do inciso XXIII do artigo 5º, cláusula pétrea, que limita a garantia da própria propriedade somente quando cumprida a função social, propriedade produtiva ou não. No mesmo sentido, seria necessário afirmar que o art. 185, II tem preferência sobre o art. 7º, com todos os seus 34 incisos, que tratam dos direitos dos trabalhadores rurais, pois o proprietário que não cumpre com suas obrigações trabalhistas e, portanto, não efetiva a função social da propriedade (art. 186,III), não poderia ser punido com a desapropriação. Ainda sob a mesma ótica, teria o inciso II do artigo 185 preferência sobre o Capítulo VI, que trata do meio ambiente (art. 186, II). Um absurdo! (VARELLA, 1998, p. 252-253).

Marcelo Dias Varella (1998) também utiliza a interpretação do parágrafo único do artigo 185 para sustentar que a eliminação dos incisos do artigo 186 da Constituição não foi o propósito do constituinte originário. Segundo este dispositivo, lei posterior dará tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento de sua função social. Desta determinação extrai-se que a propriedade produtiva também deve cumprir sua função social, sob pena de ser submetida às mesmas penalidades da propriedade improdutiva. Ademais, a lei posterior à que alude o referido parágrafo único é a Lei 8.629/93, a qual estabeleceu os mesmos critérios previstos na Carta Magna de 1988 para a caracterização do cumprimento da função social da propriedade,

que não se limitam à questão da produtividade econômica. Por tudo isto, considerar a propriedade produtiva como não passível de desapropriação, mesmo quando descumpra os demais requisitos presentes no artigo 186 da Constituição, é realizar um raciocínio que fere o bom direito e a própria lógica sistemática (VARELLA, 1998).

Assim, o autor (1998) afirma que é muito mais lógico concluir, seguindo a primeira opção de hermenêutica pensada por Bobbio, que não é o inciso II do artigo 185 que anularia o artigo 186, mas sim o contrário. Isto seria o mesmo que dizer que o inciso II do artigo 185 padece de inconstitucionalidade, raciocínio perfeitamente admissível frente à reconhecida possibilidade da existência de normas constitucionais inconstitucionais.

Por sua vez, no caso da segunda opção de hermenêutica idealizada por Norberto Bobbio, ou seja, a possibilidade de se eliminar as duas normas, o intérprete constitucional deverá operacionalizar o problema a partir das demais normas da Constituição, agindo como se o artigo 185, inciso II e o artigo 186 não existissem. Destarte, como a Lei Maior privilegia o meio ambiente, as relações de trabalho, a harmonia social e a produtividade da terra em vários dispositivos, devido à importância atribuída a estes direitos, a eliminação dos artigos precitados não levaria a prevalência da interpretação segundo a qual a propriedade produtiva estaria livre de cumprir sua função social, ou seja, “[...] a interpretação nova deverá primar pela existência simultânea dos quatro quesitos e, portanto, concluir pelos mesmos requisitos então ‘eliminados’” (VARELLA, 1998, p. 255). Também é este o posicionamento de Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1999, p. 196):

[...] assim, operando com as normas restantes na Constituição, verifica-se que prevalece a proteção ao meio ambiente, às relações de trabalho e ao bem-estar social em vários momentos, e não apenas no art. 186, devido à importância que o constituinte atribuiu a esses direitos. Não prevalece, pela interpretação através desse critério, a norma segundo a qual a propriedade produtiva estaria livre de cumprir sua função social.

Finalmente, a terceira regra hermenêutica diz respeito à opção de se conservar as duas normas. Norberto Bobbio (2008) preleciona que este é possivelmente o posicionamento que o intérprete recorre com mais frequência, uma vez que tanto o jurista quanto o juiz tendem à conservação das normas dadas. Para a manutenção das normas faz-se necessário demonstrar que elas não são realmente incompatíveis, ou seja, que a incompatibilidade é apenas aparente, pois deriva de uma interpretação errônea, unilateral ou mesmo incompleta de uma ou de ambas as normas. Assim, “a tendência

usual do intérprete não é a eliminação das normas incompatíveis, mas a *eliminação da incompatibilidade*” (grifo do autor) (BOBBIO, 2008). Deste modo, Marcelo Dias Varela (1998) afirma que para esta opção interpretativa não haveria conflito, porque se considera que o legislador, ao utilizar a expressão “propriedade produtiva” no inciso II do artigo 185, quis significar que a propriedade produtiva é a que atende aos quatro critérios do artigo 186, sendo este o conceito de produtividade constitucionalmente tutelado.

Em relação ao posicionamento que sustenta a inexistência de antinomia no texto constitucional, mas apenas um excesso de zelo do legislador, Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005), em parecer conjunto CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004 (VAF/JMPJ), da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário (CJ/MDA), defendem a inexistência da antinomia, seja ela real ou aparente. Da leitura do artigo 6º da Lei 8.629/93 os autores precitados extraem a compreensão de que propriedade produtiva é aquela explorada econômica e racionalmente, ou seja, a produtividade (exploração econômica) deve ser alcançada racionalmente:

Ou a contrário sensu, a exploração econômica (produtividade) alcançada de forma irracional, não será considerada para efeitos de cumprimento de uma das condicionantes da função social. Ou, em outras palavras, o conceito de produtividade previsto na norma que regulou os dispositivos da Constituição é composto por dois elementos que devem ser atendidos simultaneamente: produção econômica que atinja os índices mínimos de produtividade (GUT e GEE), observada para tanto, a **racionalidade, seja ambiental ou social** (grifo nosso) (FARIAS; PINTO JÚNIOR, 2005, p. 33).

Os autores ainda complementam (2005, p. 34):

Logo, a propriedade que mesmo alcançado os índices de produtividade (GUT e GEE) – **produtividade econômica** – mas que não é explorada **racionalmente**, ou seja, degrada o meio ambiente, ou produz utilizando-se de trabalho escravo, não pode ser considerada produtiva para efeitos de cumprimento de uma das condicionantes da função social – a produtividade. Ou alguém diria que exploração conduzida dessa forma seria racional? (grifo do autor).

Assim, os autores partem de uma diferenciação entre os conceitos *aproveitamento* racional e adequado (artigo 9º, §1º da Lei 8.629/93), identificado com o inciso I do artigo 186 da Constituição, e o conceito de *exploração* racional (artigo 6º, *caput* da lei 8.629/93), que se refere a todos os incisos do artigo 186 da Constituição. Destarte, para Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005) o *aproveitamento* racional refere-se ao GUT e GEE, já a *exploração* racional é condição

para a validação desses índices, referindo-se aos requisitos ambientais e sociais para o cumprimento da função social da propriedade rural. Resumindo:

Para melhor explicitar o que estamos defendendo poderíamos adotar a seguinte equação: $PP = EE + ER$, onde PP= Propriedade Produtiva, EE – Exploração Econômica e ER – Exploração Racional, sendo que $EE = GUT + GEE$ e $ER = FA + FT + FBE$, ou seja, função ambiental + função trabalhista + função bem estar, ficando assim a equação final: $PP = (GUT + GEE) + (FA + FT + FBE)$. (FARIAS; PINTO JÚNIOR, 2005, p.35).

Deste modo, os índices de GUT e GEE somente poderão ser reconhecidos quando advirem da exploração racional, em contrário sensu, verificar-se-ia uma “produtividade ilícita” ou “ficta” quando diante de uma exploração irracional, que tipifique ilicitude por ser obtida às custas dos requisitos ambiental e social da função social da propriedade (FARIAS; PINTO JÚNIOR, 2005).

Destarte, para os precitados autores a ordem positiva já expressa que no conceito de função social está contido o conceito de produtividade e que neste também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, trabalhista e função bem estar, **não havendo que se falar em antinomia**. Ou seja: “a função social é continente e conteúdo da produtividade” (FARIAS; PINTO JÚNIOR, 2005 p. 35). Assim concluem:

A partir de uma interpretação sistemática da Constituição Federal de 1988, fazendo o cotejo com a legislação ordinária, referindo a melhor doutrina e invocando sinalizações da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conclui o Parecer, em síntese, que a propriedade rural no Brasil, embora possa figurar como “produtiva” sob o ponto de vista economicista, é passível à desapropriação-sanção para fim de reforma agrária prevista no art. 184 da CF/88, se constatado o descumprimento das outras condicionantes da função social da propriedade previstas nos incisos II, III e IV do art. 186 da CF/88, quais sejam: utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (inc. II), observância das disposições que regulam as relações de trabalho (inc. III) e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (inc. IV). (FARIAS; PINTO JÚNIOR, 2005, p.3).

Tarso de Melo (2009) igualmente defende a inexistência de antinomia entre as normas constitucionais, pois sustenta ser produtiva apenas a propriedade que cumpre a função social detalhada no art. 186 da mesma Constituição, ou seja, para que uma propriedade seja tida como cumpridora de sua função social não basta o atingimento dos índices de produtividade (GEE e GUT).

Após a análise de todas as possibilidades interpretativas acima analisadas, Marcelo Dias Varella (1998) conclui sua sustentação afirmando que, dentre as interpretações analisadas, a única possibilidade interpretativa inconcebível seria a que sustenta que o inciso II do artigo 185 anula todo o artigo 186, um absurdo jurídico que

contraria a Constituição Federal, o meio ambiente, o bem-estar da sociedade brasileira e o direito de igualdade no acesso ao progresso humano.

Também para Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1999) a melhor interpretação é a que permite a desapropriação da propriedade rural descumpridora de um ou mais requisitos do artigo 186 da Constituição, ainda que economicamente produtiva. Segundo a autora (1999, p. 197):

O simples fato de a propriedade ser produtiva, diante disso, não poderia garantir sua proteção contra a desapropriação por interesse público para fins de reforma agrária. Se tal propriedade se mantém produtiva em discordância com as normas ambientais que sobre ela incidem, não se verifica, aí, o cumprimento de sua função social, conforme preceitua o art. 186 da Constituição. **A exploração econômica não é intocável quando proporciona degradação ambiental.** (grifo nosso)

Esta autora salienta que não está a recomendar a desapropriação da propriedade produtiva sem que se verifiquem critérios para a escolha de terras mais adequadas aos fins da expropriação:

Para fins de reforma agrária, a princípio, não há por que, entre uma propriedade produtiva e outra improdutiva, eleger-se a primeira para submetê-la à desapropriação. No entanto, esta conveniência pode ser observada tendo em vista fatores externos à propriedade, como a alta incidência de conflitos entre trabalhadores rurais sem terra e proprietários numa determinada região em que tal situação passa a ser crônica. Além disso, outro fator que se deve observar é a realidade da Política Agrícola brasileira, que destina para assentamentos terras predominantemente constituídas de solos arenosos e pedregosos, o que, além da ausência de um crédito agroflorestal adequado à atividade dos assentados, inviabiliza a concreção de qualquer reforma agrária que se queira (ou talvez não se queira) fazer. [...] (BORGES, 1998, p. 309-310).

Entretanto, a despeito de seu posicionamento, a autora afirma ser explícita a opção constitucional de exclusão da propriedade produtiva do âmbito de incidência da desapropriação para fins de reforma agrária e ser vasta a doutrina que também adota este posicionamento. Assim expõe Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1999, p. 206):

[...] no que tange à desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, o que prevalece, na prática, é a prioridade quase cega da produtividade sobre a necessidade de proteção dos recursos naturais e da manutenção do equilíbrio do meio ambiente. Assim, mesmo uma propriedade onde há flagrante degradação ambiental e desrespeito às leis trabalhistas fica excluída da desapropriação para reforma agrária se estiver atingindo os coeficientes de produtividade determinados em lei. E propriedades destinadas à preservação de seus recursos naturais são consideradas descumpridoras da função social, quando, exatamente por esse seu destino, é que estão em conformidade com o dispositivo constitucional.

Por sua vez, Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber (2002, p. 117) também separam os conceitos de função social e produtividade econômica do domínio, noções

que, segundo afirmam, são “[...] identificadas com inquietante frequência pelos operadores, como se a segunda legitimasse ampla e suficientemente a primeira”. Os autores esclarecem que a produtividade econômica é apenas um dos requisitos exigidos para que a propriedade rural alcance sua função social, requisito que deve estar associado à promoção de valores extra-patrimoniais que compõe a tábua axiológica da Constituição Federal. Por isto, os autores acreditam que o latifúndio utilizado para fins especulativos, mesmo que produtor de alguma riqueza, descumpra sua função social por desprezar as situações jurídicas sociais e existenciais em que está inserido, devendo, destarte, ser desapropriado para fins de reforma agrária. O mesmo ocorre com a propriedade que não cumpre com suas obrigações tributárias:

Gize-se que, ainda que a área seja produtiva. Se não obstante tal produção, seus proprietários não vem atendendo aos impostos, incidentes ou não sobre a área discutida, a função social da propriedade não está sendo atendida. Ocorre que, a produção singelamente considerada, tem função direta de lucro ao produtor, que a vende pelo preço melhor possível e somente secundária, de alimentação do povo. A função social direta da empresa produtiva é o recolhimento de impostos, taxas públicas, encargos sociais e a geração de empregos. Aqueles porque aplicados pelo menos em tese, na garantia dos direitos mínimos da população, na saúde, na educação, no transporte, alimentação e moradia, este porque, como disse o poeta, sem o seu trabalho o homem não tem honra (TEPEDINO; SCHREIBER, 2002).

Outros autores igualmente defendem a possibilidade de desapropriação das propriedades rurais que, não obstante sejam economicamente produtivas, têm esta produtividade baseada no descumprimento de normas ambientais e trabalhistas, bem como na afronta ao bem estar social. É o caso de Guilherme Calmon Nogueira da Gama e Andrea Leite Ribeiro de Oliveira (2008); Marcello Ribeiro da Silva (2010); Marcos Prado de Albuquerque (2005); e Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2000), entre outros. Segundo Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2000), não pode haver produtividade sem função social, uma vez que a propriedade que não cumpre sua função social, independentemente de quão rentável seja, não é produtiva em termos humanos e naturais.

Além desses autores, Elisabete Maniglia (2005) também acredita que, embora a produtividade represente um elemento essencial, ela deve ser vista como um meio e não como um fim de dominação e poder desfrutado por um grupo seletivo de pessoas. Assim, a autora sustenta que o artifício da produtividade foi uma das vitórias mais desprezíveis da oligarquia brasileira, que impediu que a reforma agrária entrasse com força total, demonstrando a força dos setores dominantes e atrasados, contrários à democratização da terra e à eliminação das desigualdades rurais.

A autora citada critica a alegação de que a desapropriação de uma propriedade economicamente produtiva criaria embaraços à produção por um determinado espaço de tempo, o que prejudicaria o acesso da população à alimentação. Segundo afirma, o modelo produtivo defendido por essa compreensão é o modelo agroexportador, que não está preocupado com os preços dos alimentos no mercado interno, nem com a dinâmica social do país. Nos dizeres da autora (2005, p. 39):

A monocultura não só deteriora a natureza, como cria a atual dispersão social do meio agrário. Imóveis rurais com grandes extensões monoculturais como a soja, a cana, a laranja empurram o trabalhador para uma vida miserável, destroem seus direitos sociais e desnutrem as populações locais, pois os preços desses alimentos sobem à medida em que ganham altas taxas nos mercados de exportação. A título de ilustração, pode-se verificar que o Brasil, o maior produtor de soja do mundo, mantém uma cesta básica de alto custo, onde o óleo de soja está sempre oscilante frente ao mercado internacional. Produzir mais soja não significa função social, bem-estar para a população. Com certeza representa preços mais altos do óleo deste produto, na mesa do brasileiro. O mesmo acontece com o açúcar, com a carne, com o frango e tantos outros produtos.

Assim, conforme sustenta Elisabete Maniglia (2005), não se pode falar que este tipo de produtividade preserva o meio ambiente ou favorece o bem-estar dos trabalhadores, pelo contrário, tal modelo provoca tensões sociais e conflitos. Deste modo, não se atinge o propósito da lei, não existindo motivo para a defesa de desse modelo produtivo. Marcelo Pedroso Goulart (2013) posiciona-se em idêntico sentido, pois, conforme preleciona o autor, o padrão de produção agrícola adotado no Brasil contraria o projeto democrático presente na Constituição de 1988, uma vez que:

- Fere a ordem econômica, ao inviabilizar o cumprimento do objetivo de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, e ao violar pelo menos dois de seus princípios-base (função social da propriedade e defesa do meio ambiente);
- Fere a ordem social, ao inviabilizar o cumprimento do objetivo de promover o bem-estar e a justiça sociais;
- Enfim, frustra o cumprimento dos objetivos fundamentais da República brasileira, ao impedir a construção da sociedade livre, justa e solidária, via desenvolvimento socioeconômico ambientalmente sustentável.

Pode-se concluir que esse padrão de produção agrícola é antidemocrático, do ponto de vista político, e inconstitucional, do ponto de vista jurídico. (GOULART, 2003, p. 263).

Finalmente, na “Carta de Ribeirão Preto: pela reforma agrária, em defesa do meio ambiente” (SEMINÁRIO MEIO AMBIENTE E REFORMA AGRÁRIA, 2002), restou consignado que do ponto de vista jurídico constitucional não pode ser considerada produtiva a atividade rural que necessita utilizar inadequadamente os

recursos naturais, degradar o meio ambiente, desrespeitar as disposições que regulam as relações de trabalho e prejudicar o bem-estar dos trabalhadores para alcançar os índices de produtividade econômica exigidos pela legislação. Concluiu-se que, mesmo economicamente produtiva, a propriedade rural poderá ser desapropriada para fins de reforma agrária sempre que descumpra um dos demais requisitos caracterizadores da função social.

Conforme demonstrado, a divergência interpretativa apresentada revela profundas repercussões práticas. A depender da posição adotada no caso concreto, uma propriedade que atinge os índices de produtividade econômica previstos na lei poderá ou não vir a ser desapropriada para fins de reforma agrária, caso descumpra os demais requisitos do artigo 186 da Constituição Federal. Ou seja, ao se adotar a interpretação gramatical do artigo 185, II da Constituição, impede-se a desapropriação da propriedade rural pelo simples fato desta ser economicamente produtiva, por sua vez, optando-se pela interpretação sistemática do mesmo artigo constitucional, a propriedade só será insuscetível de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária caso cumpra todos os preceitos presentes no artigo 186, o que envolve não só a questão econômica, mas também a questão ambiental e social (BRASIL, 1988).

De todo o exposto depreende-se a importância da pesquisa aqui realizada, que se dedica à exploração acerca da possibilidade ou não de se desapropriar a propriedade economicamente produtiva, mas descumpridora dos demais requisitos caracterizadores da função social. Assim, frente aos diversos e contrapostos posicionamentos doutrinários, cabe compreender, neste capítulo, como a discussão é enfrentada pelo Poder Judiciário, um dos grandes responsáveis pela concretização dos textos legais, representado, nesta pesquisa, pelo Tribunal Regional Federal da Terceira Região.

3.4 A tendência interpretativa do Tribunal Regional Federal da Terceira Região

Evidenciada a necessidade de compreensão da problemática não apenas no âmbito teórico, mas também na prática do foro, a partir de agora será apresentada a pesquisa qualitativa do tipo documental realizada, que tem por objetivo principal a análise da tendência interpretativa do Tribunal Regional Federal da Terceira Região a respeito da possibilidade ou não de desapropriação da propriedade rural economicamente produtiva, mas descumpridora dos demais requisitos caracterizadores da função social.

3.4.1 Método e caracterização da amostra

3.4.1.1 Método

Toda pesquisa pressupõe a escolha de um caminho, um modo de proceder. Em relação à pesquisa empírica, o estudo dos passos a serem dados é ainda mais relevante, uma vez que o procedimento torna-se elemento determinante para o sucesso da investigação e para a veracidade dos dados obtidos.

Sobre o método e à metodologia utilizada no processo de construção do conhecimento, Maria Hemília Fonseca (2009, p.3) preleciona:

[...] com base na etimologia, pode-se conceituar **método** como o **caminho para chegar a um fim ou a um objetivo**; um modo ordenado de proceder. E **metodologia** como um **conjunto de procedimentos que servem como instrumento para alcançar os fins de uma investigação**. (grifo do autor)

Com isto em vista, após a definição do problema, e estabelecido o objetivo da pesquisa, optou-se pela metodologia qualitativa, frente ao cunho exploratório do trabalho a ser empreendido.

Segundo Arilda Schmidt Godoy (1995a), atualmente a pesquisa qualitativa ocupa lugar de destaque entre as várias possibilidades de estudo dos fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais.

Para a autora (1995b), diferentemente do estudo quantitativo, que parte de um plano estabelecido *a priori*, com hipóteses claramente especificadas e variáveis definidas operacionalmente, a pesquisa qualitativa não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, pelo contrário, parte de questões ou focos de interesses amplos, que se definem na medida em que o estudo se desenvolve. Deste modo, a pesquisa qualitativa busca a obtenção de dados descritivos que procuram compreender de forma ampla os fenômenos, segundo a perspectiva dos participantes da situação em estudo. Portanto, como não se parte de hipóteses estabelecidas *a priori*, o processo ocorre de baixo para cima. De forma indutiva as abstrações são construídas a partir dos dados, ou seja, “Quando um pesquisador de orientação qualitativa planeja desenvolver algum tipo de teoria sobre o que está estudando, constrói o quadro teórico aos poucos, à medida que coleta os dados e os examina” (GODOY, 1995a).

Há que se ponderar que sob a denominação de “pesquisa qualitativa” encontram-se diversos caminhos pelos quais o estudo pode ser conduzido, entre eles está a pesquisa

documental, metodologia escolhida para o desenvolvimento deste capítulo. Sobre esta metodologia, Arilda Schmidt Godoy (1995b, p. 21) esclarece:

[...] Como comumente pensamos que o trabalho de pesquisa sempre envolve o contato direto do pesquisador com o grupo de pessoas que será estudado, esquecemos que os documentos constituem uma rica fonte de dados. O exame de materiais de natureza diversa que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares, constitui o que estamos denominando pesquisa documental.

Assim, a pesquisa empreendida no presente capítulo pode ser classificada como qualitativa, do tipo documental, pois da análise de ementas e acórdãos buscou-se compreender o posicionamento a respeito da possibilidade ou impossibilidade de se desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, uma propriedade economicamente produtiva, mas descumpridora dos elementos ambientais e sociais da função social (artigo 186 da Constituição de 1988).

Conforme preleciona Godoy (1995b, p. 23), “na pesquisa documental, três aspectos devem merecer atenção especial por parte do investigador: a escolha dos documentos, o acesso a ele e a sua análise”. Destarte, um primeiro aspecto que se deve levar em consideração na pesquisa é a escolha dos documentos, escolha que não pode seguir um processo aleatório, pelo contrário, deve se dar em função de algum propósito, idéia ou hipótese.

Assim, a opção pela análise dos acórdãos do Tribunal Regional Federal da Terceira Região partiu da compreensão de que, embora o Supremo Tribunal Federal já tenha, por algumas vezes, se pronunciado a respeito do conteúdo do princípio constitucional da função social da propriedade, inclusive sobre a exigência do entendimento simultâneo dos requisitos previstos no artigo 186 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), como ocorreu no julgamento do Mandado de Segurança 22.164/SP (BRASIL, 1995) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.213/DF (BRASIL, 2004a), o Tribunal Superior ainda não enfrentou, de forma direta e vinculante, a discussão a respeito da constitucionalidade do artigo 185, II da Carta Magna de 1988, e da possibilidade de expropriação da propriedade economicamente produtiva, inexistindo, portanto, um parâmetro interpretativo vinculante a ser seguido pelos demais Tribunais. Ademais, por abarcar uma questão constitucional, a discussão foge à

competência do Superior Tribunal de Justiça, última instância da Justiça brasileira para as causas infraconstitucionais, não relacionadas diretamente com a Constituição³.

Assim, optou-se pela análise dos acórdãos do Tribunal Regional Federal da Terceira Região, uma vez que, conforme visto no capítulo anterior, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é realizada pela União (artigo 184 da Constituição Federal) (BRASIL, 1988) e, conseqüentemente, é de competência da Justiça Federal (artigo 109, I da Constituição c.c. artigo 2º, § 1º da Lei Complementar nº76/93) (BRASIL, 1993b). Além disso, o Tribunal Federal da 3ª Região foi escolhido por abranger os Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, região que faz parte da nossa realidade e é marcada pelo conflito de terras.

Por sua vez, a expressão utilizada para a busca das ementas dos acórdãos por meio do *website* da Justiça Federal, na seção intitulada “jurisprudência unificada”⁴ foi: “desapropriação e reforma agrária ou função social da propriedade rural”. Com estas palavras chaves buscou-se abranger tanto as ementas que se referiam à desapropriação para fins de reforma agrária, quanto aquelas que apenas se debruçavam sobre a questão da função social da propriedade rural.

Ademais, o período analisado abrangeu o intervalo entre os anos de 2003, ano de entrada em vigor do Novo Código Civil, que incorporou a noção de função social da propriedade em seu artigo 1228 (BRASIL, 2002), e 2011, último ano já transcorrido quando da realização da pesquisa e que, portanto, permitia uma análise completa.

3.4.1.2 Características da amostra

Empreendido este procedimento, na busca realizada dia 05 de abril de 2012 foram encontrados 168 (cento e sessenta e oito) acórdãos em sede recursal, visto que os Tribunais Regionais Federais são a segunda instância em matéria de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Importante ressaltar que a base de dados do Tribunal Regional Federal da Terceira Região disponibiliza parcela significativa dos julgados deste órgão, possibilitando alcançar as respostas para as indagações do presente trabalho.

³ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Atribuições**. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/porta1_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=293>. Acesso em: 10 de abril de 2012.

⁴ PORTAL DA JUSTIÇA FEDERAL. **Jurisprudência Unificada**. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/juris/unificada/index.jsp>>. Acesso em: 21 de abril de 2012.

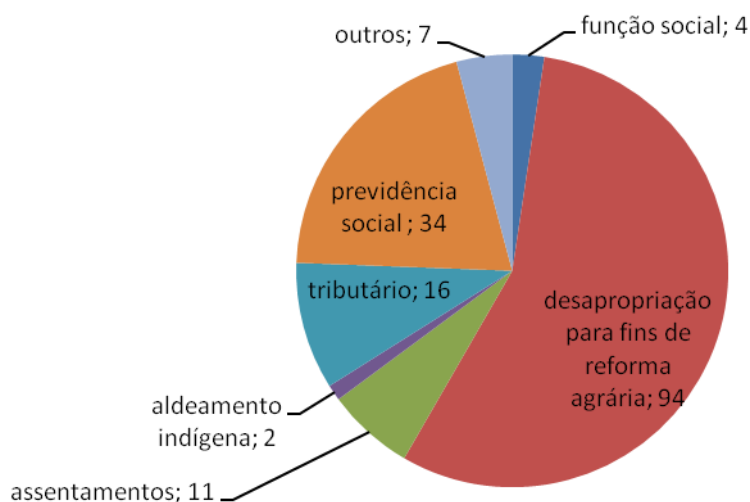
Cabe anotar que da amostra encontrada foram excluídos os embargos de declaração, porque pela redação do artigo 535 do Código de Processo Civil (BRASIL, 1973), esses recursos visam sanar obscuridades, contradições ou omissões nas sentenças ou acórdãos e não se prestam à rediscussão dos fundamentos da decisão, nem à verificação da justiça ou injustiça da mesma, o que faz com que esses documentos não sejam os mais recomendados à análise do problema aqui levantado.

Conforme preconiza Godoy (1995b), após a escolha dos documentos, a análise de seu conteúdo prevê algumas fases fundamentais: uma primeira pré-análise dos documentos, a exploração do material e o tratamento dos resultados. Assim, até se atingir a amostra significativa de julgados que abordam a questão cerne da pesquisa, o universo dos cento e sessenta e oito (168) acórdãos passou por sucessivas depurações, conforme será exposto.

3.4.2 Pré-análise dos documentos

Empreendida a leitura das ementas de todos os 168 (cento e sessenta e oito) julgados, percebeu-se que diversos assuntos desconexos ao objeto central do presente trabalho, mas de alguma forma ligados ao imóvel rural, acabaram selecionados devido às palavras-chaves utilizadas na pesquisa realizada no site de buscas, o que nos obrigou a definir, com maior acuidade, os documentos que seriam mais promissores à análise do problema. Com este objetivo em vista, foi empreendida uma divisão que buscou agrupar os julgados em grandes temas, formando-se, assim, o seguinte gráfico:

GRÁFICO 1 – GRANDES TEMAS



Fonte: Julgados do TRF da Terceira Região

Assim, em busca da depuração da amostra a ser analisada, os acórdãos foram agrupados em 7 (sete) grandes temas, de acordo com o disposto em suas ementas: função social (4 acórdãos), desapropriação para fins de reforma agrária (94 acórdãos), assentamentos (11 acórdãos), aldeamentos indígenas (2 acórdãos), tributário (16 acórdãos), previdenciário (34 acórdãos) e, por fim, “outros” (7 acórdãos).

Como se pode depreender da análise do gráfico 1 – “grandes temas”, buscou-se separar os acórdãos que tratam da desapropriação para fins de reforma agrária, daqueles que apenas se referem à função social da propriedade rural, sem se aludir à modalidade expropriatória. É justamente sobre esses dois grandes grupos que incidirá o enfoque da presente pesquisa, que tem por objetivo ampliar os conhecimentos a respeito do modo como é concretizado o mandamento constitucional da função social da propriedade rural.

Por sua vez, o terceiro grande grupo refere-se aos julgados que tratam dos assentamentos rurais. Envolvendo um grande número de famílias, os assentamentos compõem o objetivo central da desapropriação para fins de reforma agrária, visto que esta modalidade expropriatória não objetiva somente punir aquele que não dá destinação adequada ao seu imóvel, pelo contrário, visa fazer com que este imóvel passe a cumprir sua função social. Deste modo, pelo assentamento de um grande número de pessoas busca-se efetivar os objetivos elencados na própria Constituição, entre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais (artigo 3º) (BRASIL, 1988).

Em relação ao conteúdo desses julgados, alguns deles abordam a necessidade de prévio estudo para a aferição da viabilidade ambiental de um assentamento (e.g. Apelação/ Reexame Necessário nº 00101655220074036108) (BRASIL, 2010a). Mas, a maioria dos documentos agrupados neste bloco diz respeito aos títulos de domínio da propriedade ou de concessão de uso, cedidos pelo INCRA aos beneficiários dos programas de reforma agrária. Esses títulos têm o condão de passar a propriedade ao outorgado, mas sempre com a condição resolutiva de retorno ao estado anterior, caso não seja cumprida a finalidade da concessão. A negociação dos títulos a terceiros sem a devida autorização do expropriante e sem que o valor do débito seja liquidado integralmente é proibida pelo prazo de dez anos (artigo 18 da Lei 8629/93) (BRASIL, 1993a). Assim, o imóvel deste modo adquirido encontra-se fora do comércio, inegociável pelo prazo de dez anos, sendo ilegal qualquer alienação ocorrida antes de

transcorrido o prazo legalmente exigido e sem a permissão do expropriante (e.g. Apelação Cível nº 00108354719944036108) (BRASIL, 2010b). Neste contexto, faz-se relevante transcrever a colocação de Tarso de Melo (2009, p.86):

[...]Se é fato que ocorrem deturpações durante o processo de assentamento (comercialização dos lotes, exploração destrutiva da natureza, etc.), isso não deve servir para abandonar a reforma agrária, mas, ao contrário, para aperfeiçoá-la. Não se apaga assim tão facilmente a *mentalidade proprietária*, que está também nos trabalhadores rurais, e, além disso, não é tarefa simples evitar que haja, entre os trabalhadores, aproveitadores [...].

Por tudo isso, a efetivação da reforma agrária não se encerra com a transferência do lote aos assentados, pelo contrário, há a necessidade de contínua fiscalização dos assentamentos, para que sejam evitados possíveis desvios de finalidade. Além disso, é imprescindível a assistência técnica aos assentados, para que os mesmos consigam concretizar a função social nas áreas concedidas.

Em sequência à análise dos julgados, o quarto grande grupo refere-se aos aldeamentos indígenas. Nele estão agregados os acórdãos que tratam da realização de prova pericial antropológico-arqueológica para determinação de área de reserva indígena. Afirma-se que no caso de disputas por terras indígenas não se aplica o impedimento da vistoria e perícia em terras invadidas ou esbulhadas, pois tal disposição seria exclusiva às vistorias para fins de reforma agrária (2º, §6º da Lei 8.629/93) (BRASIL, 1993a).

Quanto à matéria tributária, quinto grupo, vários dos julgados selecionados trazem a discussão sobre a incidência de imposto de renda sobre verbas decorrentes de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (e.g. Remessa Oficial em sede de Mandado de Segurança 07631675219864036100) (BRASIL, 2003b). Como visto no segundo capítulo do presente trabalho, a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 184, §5º, a imunidade tributária das operações financeiras decorrentes de desapropriação para fins de reforma agrária (BRASIL, 1988). Assim, não é legítima a cobrança de imposto de renda sobre valores que tenham sido recebidos a título de indenização pela expropriação.

Ainda no âmbito do Direito Tributário foram selecionados julgados que tratam da cobrança de Contribuição Sindical Rural e do Imposto Territorial Rural, este último marcado pela natureza extrafiscal de sua progressividade, erigida de acordo com o princípio da função social da propriedade, uma vez que o aumento da alíquota ocorre de acordo com o índice de utilização ou aproveitamento da área tributada: maior o

aproveitamento, menor o valor da cobrança (e.g. Apelação Cível 02081627019984036104) (BRASIL, 2007a).

Além desses, outro assunto recorrente, embora alheio ao cerne do presente trabalho, diz respeito à previdência social, sexto grande grupo. Esses acórdãos foram selecionados pelo procedimento de busca porque tratam de benefícios devidos ao trabalhador rural (e.g. Apelação Cível 00599155320084039999) (BRASIL, 2011a).

Por fim, houve a necessidade de se criar um grupo nomeado “outros”, dedicado àqueles assuntos pouco recorrentes, envolvendo, por exemplo, a propositura de um recurso inadequado, a constatação da decadência, a perda do prazo de contestação, etc.

Conforme já enunciado, a pesquisa mais aprofundada restringiu-se aos acórdãos presentes nos grupos: função social e desapropriação para fins de reforma agrária, que somados abrangem noventa e oito (98) julgados. Por meio da leitura desses acórdãos em sua íntegra, foi possível categorizá-los em grandes temas, de acordo com o assunto cerne por eles desenvolvido, conforme consta da seguinte tabela:

Tabela 1 - Assuntos básicos

ASSUNTOS PRINCIPAIS	NÚMERO DE JULGADOS
Justa indenização	22
Ação declaratória de produtividade	35
Competência	8
Atuação do Ministério Público	4
Desapropriação indireta	5
Vistoria e avaliação sobre a produtividade pelo INCRA	10
Medida cautelar de produção antecipada de provas	7
Outros	7
TOTAL	98

Fonte: Julgados do TRF da Terceira Região

Embora nem todos os noventa e oito (98) acórdãos façam referência, ainda que brevemente, à discussão central da presente pesquisa, mostra-se válida a análise a respeito de determinados pontos trazidos nas decisões, a fim de tomar conhecimento sobre alguns temas que são fonte de demandas no Tribunal Regional Federal da Terceira Região, no que tange à desapropriação para fins de reforma agrária e à função social da propriedade rural.

3.4.3 Exploração do material

Neste tópico serão trazidos alguns pontos desenvolvidos nos julgados analisados, com o intuito de evidenciar a aplicação prática da teoria previamente exposta.

A primeira grande categoria de julgados trata da efetivação do princípio constitucional da justa indenização. Como visto no segundo capítulo deste trabalho, a justa indenização do proprietário que perde sua propriedade distancia o instituto da desapropriação do instituto do confisco e é garantida constitucionalmente, embora seja objeto de grandes críticas, como a efetivada por Tarso de Melo (2009), para quem tal indenização seria um prêmio pelo descumprimento da lei.

Neste grupo de julgados observou-se a grande incidência de demandas a respeito da fixação da justa indenização, que deve considerar o valor de mercado do bem no momento da imissão na posse pelo INCRA. Além de incluir o valor dos juros compensatórios (que são devidos pela perda antecipada da propriedade e independem da real produtividade do imóvel), dos juros moratórios e a fixação da correção monetária, a justa indenização inclui a fixação dos honorários advocatícios. Assim, nestas demandas os proprietários sancionados com a perda de sua propriedade questionam, entre outras coisas, o valor encontrado pela perícia do INCRA, ou mesmo o próprio INCRA insurgem-se contra os valores estabelecidos pelo laudo pericial oficial, apresentado pelo “expert” judicial.

Entre os julgados que tratam da justa indenização, a Apelação Cível nº 00339255019904036100 (BRASIL, 2003c) traz interessante discussão a respeito do valor econômico das terras que constituem reserva florestal. Segundo a relatora, o valor econômico da área que deve ser preservada não pode ser o mesmo daquela parte constituída por áreas agricultáveis ou passíveis de outra ordem de utilização econômica, vez que essa última sofre uma “mais valia” devido à sua capacidade de gerar riquezas. Mas, a relatora sustenta que com isso não se quer afirmar a inexistência do dever de indenizar a cobertura florestal, pois essa possui um valor, é uma riqueza aderida ao solo e, portanto, ostenta repercussão monetária, e sua perda deve ser indenizada. Por isso, é necessário avaliar efetivamente o prejuízo causado ao expropriado para se atingir a justa indenização que, conforme assevera a relatora, deve ser entendida sob duas óticas: justa para o expropriado, mas igualmente justa para o Estado, representante da coletividade. Evita-se, assim, a superestimação do valor das terras expropriadas.

Por sua vez, a segunda categoria de julgados diz respeito aos recursos interpostos contra decisões em sede de ação declaratória de produtividade, que tem por base a análise da produtividade dos imóveis declarados de interesse social para fins de reforma agrária. Como visto no segundo capítulo do presente trabalho, embora o artigo 9º da Lei Complementar nº 76/93 (BRASIL, 1993b) estabeleça que a contestação na ação desapropriatória não pode discutir o interesse social declarado, é dominante o entendimento de que o expropriando poderá utilizar a ação direta para discutir a respeito da incoerência de interesse social para fins de reforma agrária, havendo até mesmo quem admita a possibilidade de discussão dentro da própria ação expropriatória. Portanto, em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, XXXV da Constituição), o expropriado pode defender, em ação própria, que seu imóvel cumpre sua função social, mesmo que seja considerada inviável sua alegação dentro do feito expropriatório. Em razão desse permissivo, vários dos julgados selecionados são recursos que questionam as decisões tomadas em ações declaratórias de produtividade, decisões que interferem na possibilidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Também como decorrência da admissibilidade da propositura de ação autônoma para discutir o atendimento ou não da função social pela propriedade, surge a questão relativa ao concurso de demandas e eventual relação de prejudicialidade entre a ação declaratória e a expropriatória.

Sobre este assunto encontram-se julgados que, como o Agravo de Instrumento 01049777720074030000 (BRASIL, 2008a), sustentam a existência da relação de prejudicialidade entre as demandas, porque uma vez constatado o cumprimento da função social pela propriedade, ou outro motivo que a exclua da possibilidade de desapropriação, a demanda expropriatória não poderá ser julgada procedente. Assim, haveria a necessidade de suspensão da ação de desapropriação, por ser temerário permitir o desenvolvimento desta ação antes da emissão de um juízo de certeza sobre o cumprimento da função social pelo imóvel, o que somente é possível após a realização de prova pericial na ação declaratória. Segundo este posicionamento, não haveria como se falar em direito líquido e certo à imissão na posse pelo INCRA, uma vez que a imissão poderia levar à instalação de infraestrutura para o assentamento de trabalhadores rurais no imóvel e o desmanche do arranjo produtivo anterior, o que tornaria muito oneroso o retorno ao *status quo ante*, no caso de êxito na comprovação

do erro no laudo emitido pelo INCRA, constatando-se o cumprimento da função social pela propriedade. Além disso, afirma-se também que o trâmite do processo de desapropriação acarretaria ao erário custo financeiro desnecessário frente à possibilidade de ser estabelecido o retorno ao *status quo ante*.

Há que se ressaltar, entretanto, que mesmo para os defensores da existência de prejudicialidade, a suspensão da ação desapropriatória não é indefinida, pois o artigo 265 do Código de Processo Civil (BRASIL, 1973) limita a suspensão ao prazo máximo de um ano, o que é igualmente aplicável ao caso da expropriação. Acentua-se, ademais, que durante este prazo de um ano não é facultada a inovação ilegal no estado de fato, porque a suspensão apenas busca evitar decisões incompatíveis, e não favorecer atitudes ilícitas do proprietário.

Ocorre que, da leitura dos julgados também se constatou opinião diversa, no sentido da não suspensividade da ação expropriatória. É o que se extrai do Agravo de Instrumento nº 00515861820044030000 (BRASIL, 2006a), cujo voto vencedor é no sentido de que, atendidos os requisitos legais, não há margem de discricionariedade para o juiz decidir acerca da imissão do expropriante na posse do imóvel, vez que ela é imperativa.

Deste modo, a propositura de ação declaratória de produtividade não teria o poder de suspender o andamento da ação expropriatória, por isso, eventuais prejuízos causados aos expropriados seriam resolvidos em perdas e danos. Segundo este posicionamento, o ajuizamento de uma medida cautelar ou de uma ação declaratória para discutir a produtividade da área não teria por consequência a suspensão do feito expropriatório, pois a ação de desapropriação tem preferência sobre outras ações referentes ao imóvel e a presença do interesse público é muito acentuada, sobrepondo o interesse do particular em preservar sua posse. Conforme consta do Agravo de Instrumento nº 00692136420064030000 (BRASIL, 2009a), o direito patrimonial de índole privada não pode prejudicar a promoção da reforma agrária. Neste sentido, foram encontrados acórdãos que afirmam ser imperativa a imissão imediata do INCRA na posse do imóvel, e não facultativa, devendo o magistrado observar a disposição presente no artigo 6º da Lei Complementar nº 76/93 (BRASIL, 1993b), que determina a imediata imissão na posse. Exemplo deste entendimento está no Agravo de Instrumento nº 00735194720044030000 (BRASIL, 2011b).

Há, ainda, julgados, como o Agravo de Instrumento nº 00875073320074030000 (BRASIL, 2010c), que defendem ser possível apenas a suspensão da ação de desapropriação, ou seja, do procedimento judicial, objeto de disciplina no Código de Processo Civil, não havendo como suspender o procedimento administrativo, momento em que o conflito ainda se encontra abaixo da esfera jurisdicional. Para os adeptos desta compreensão, o provimento jurisdicional que suspende o procedimento administrativo impediria a edição do decreto presidencial e, portanto, suprimiria a faculdade do INCRA de propor a ação de desapropriação, o que não seria permitido, porque implicaria em obliterar o direito constitucional de acesso ao Poder Judiciário para a postulação da expropriação para fins de reforma agrária. Por isso, este e outros julgados defendem que o laudo pericial produzido nos autos da ação declaratória ou na ação cautelar não é causa de suspensão do processo administrativo, apenas admite-se a suspensão da ação de desapropriação e, ainda, pelo prazo não superior a 1(um) ano.

Do exposto até agora já pode ser constatada a importância dada à aferição da produtividade econômica dos imóveis rurais, questão que rende discussões não só na doutrina, como já exposto, mas também na prática dos Tribunais, conforme restará evidenciado.

Por fim, cabe constar que vários dos julgados reunidos no grupo intitulado “ação declaratória de produtividade” asseveram que, nas ações contestantes do laudo de vistoria e avaliação realizado pelo INCRA, a futura perícia judicial não deve incluir, dentre os elementos de análise, aqueles supervenientes à própria propositura da ação. Do contrário, a política de reforma agrária restaria prejudicada, uma vez que o proprietário somente se preocuparia em fazer cumprir a função social da propriedade posteriormente à constatação, pelo INCRA, de que seu imóvel não cumpre sua função e está sujeito à desapropriação. É o que se extrai da leitura do Agravo de Instrumento nº 00197300220054030000 (BRASIL, 2007b).

Ocorre que, também foram encontrados julgados, como a Apelação em ação declaratória nº 94030365706 (BRASIL, 2007c), que defendem a aplicação do artigo 471, I do CPC, por considerarem o cumprimento da função social da propriedade como uma obrigação de trato continuado. Segundo este entendimento, se for verificado que a propriedade veio a cumprir sua função social, ela não deverá ser desapropriada para fins de reforma agrária. Mas, se constatado posteriormente que o imóvel deixou de cumprir sua função social, deverá ser desapropriado por interesse social. Destarte, na apelação

citada decidiu-se que o laudo pericial, que após dois anos da data do ato desapropriatório constatou o cumprimento da função social pelo imóvel rural, deve ser utilizado para o deslinde da causa, impedindo o prosseguimento da desapropriação. Isto porque, pelo princípio democrático e da vinculação da Administração aos ditames da legalidade, verifica-se que apenas as propriedades que descumprem sua função social podem ser objetos de reforma agrária.

Porém, esse último procedimento privilegia o proprietário que descumpra a função social da propriedade, pois este só se verá motivado a respeitar os ditames constitucionais posteriormente à constatação de sua violação. Ao se dar uma segunda chance ao proprietário, promove-se um enfraquecimento da obrigatoriedade do cumprimento da função social da propriedade rural, e prejudica-se a política de reforma agrária, também prevista na Constituição.

Em sequência à análise dos acórdãos, verificou-se que muitos deles tratam da competência para as ações fundadas em direito real sobre imóveis. Como já dito, a ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é de competência da Justiça Federal, mas a discussão que se coloca nos julgados diz respeito à possibilidade ou não da aplicação do princípio da *perpetuatio jurisdictionis*, presente no artigo 87 do Código de Processo Civil (BRASIL, 1973).

Observa-se que a regra da *perpetuatio jurisdictionis* somente é aplicável às hipóteses de competência relativa e não às hipóteses de competência absoluta (material e hierárquica). Segundo o disposto expressamente no artigo 95 do Código de Processo Civil, para as ações fundadas em direito real sobre imóveis, competente é o foro de situação da coisa, disposição que tem origem na compreensão de que o local onde o imóvel está situado é aquele que confere ao juiz melhores condições de colher as provas, inclusive por facilitar possível inspeção judicial. Assim, conforme se extrai do agravo de instrumento nº 00090121920004030000 (BRASIL, 2006b), ao estabelecer como critério definidor da competência o foro da situação da coisa, o legislador buscou instituir uma competência de natureza funcional, absoluta. Destarte, mesmo inserida no âmbito da competência territorial, a competência do local de situação da coisa não admite prorrogação nem derrogação pela vontade das partes, sendo inaplicável o princípio da *perpetuatio jurisdictionis*. Portanto, a competência das varas especializadas em matéria agrária somente prevalece em face das demais varas com igual competência

territorial, não atraindo as ações relativas a imóveis situados em outras localidades, por expressa aplicação do artigo 95 do Código de Processo Civil (BRASIL, 1973).

O quarto grupo de julgados abrange aqueles dedicados à questão da atuação do Ministério Público. Conforme visto, a matéria atinente à desapropriação para fins de reforma agrária é marcada pela presença do interesse social, o que impõe a intervenção deste órgão ministerial, conforme previsão constante no artigo 127 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Dentre os diversos julgados que tratam da atuação do Ministério Público nas demandas concernentes à desapropriação para fins de reforma agrária, sobressalta a discussão presente no Agravo de Instrumento nº 00912156220054030000 (BRASIL, 2007d), que evidencia um conflito entre a atuação do Ministério Público e do INCRA. Neste recurso restou consignado que o laudo de vistoria produzido pelo Ministério Público Estadual não se presta a apontar, de forma incontestada, irregularidades na preservação ambiental de imóveis rurais, ainda mais quando ao tempo da primeira vistoria empreendida pelo INCRA, este não apurou qualquer irregularidade na preservação do meio ambiente. Deste modo, o relator conclui que somente no âmbito do processo administrativo que seja conduzido pelo órgão federal competente (INCRA) e com a observância das exigências legais, entre elas a prévia notificação dos proprietários a respeito da vistoria a ser realizada, é possível a apuração de eventual ofensa à função social da propriedade.

Em consonância com o já exposto, este julgado também evidencia que o INCRA tende a analisar somente os índices de produtividade econômica quando da vistoria e avaliação do imóvel, o que prejudica a constatação quanto ao real cumprimento da função social pela propriedade rural. No Agravo de Instrumento precitado, o relator pressupôs que todos os requisitos do artigo 186 da Constituição foram analisados simultaneamente pela autarquia, o que não ocorreu de fato. Por sua vez, o Ministério Público Estadual, acusando o desrespeito às normas ambientais, foi considerado incompetente para a apuração da irregularidade.

Além dessa decisão, a Apelação/ Reexame Necessário nº 00031429020004036111 (BRASIL, 2010d) igualmente discute a abrangência das atribuições do Ministério Público, pois traz o questionamento a respeito da existência ou não de legitimidade ativa *ad causam* do Ministério Público Federal para compelir o Poder Executivo a promover a reforma agrária. O voto vencedor sustentou a

ilegitimidade do *Parquet*, afirmando que somente o Presidente da República dispõe da capacidade de optar pela expropriação para reforma agrária, decisão de natureza eminentemente política. Segundo a posição majoritária, não é da alçada do Ministério Público Federal invocar o Poder Judiciário com o intuito de suplantar uma vontade política do Presidente da República, que é baseada em um juízo de conveniência e oportunidade. Destarte, permitir a substituição da discricionariedade do Presidente da República por uma decisão do Poder Judiciário representaria invasão de competência constitucional e afrontaria o artigo 2º da Constituição. Apesar de este ser o entendimento preponderante no julgado em questão, houve um voto dissidente, que afastou a preliminar de ilegitimidade ativa do Ministério Público, pois considerou a promoção da reforma agrária um direito indivisível, difuso, cujos destinatários são indeterminados e indetermináveis, uma vez que não é possível identificar os indivíduos beneficiados pela tutela jurisdicional pleiteada. Deste modo restaria clara a legitimidade do Ministério Público Federal para propor a demanda.

Por fim, outro interessante julgado relativo à atuação do Ministério Público é o Agravo Regimental em Ação Rescisória nº 00107877419974030000 (BRASIL, 2011c). Neste recurso foi posta a discussão a respeito da possibilidade do Ministério Público Federal suplementar a motivação dada pelo INCRA para a redução do valor da indenização decorrente da desapropriação. O relator, seguido pelos demais desembargadores, consignou que o Ministério Público Federal, apesar de ser interveniente necessário nas ações relativas à reforma agrária, em razão do interesse público subjacente, não atua como parte, mas sim como *custos legis*, fiscal da lei, razão pela qual o órgão ministerial não pode pretender estender os limites da demanda para além do que consta na inicial, principalmente depois de todos os réus já terem sido citados e terem respondido aos termos da demanda.

Em relação ao quinto grande assunto apresentado, ele agrupa os julgados que se dedicam à análise da desapropriação indireta, que pode ser conceituada como a expropriação “[...] que se processa sem observância do procedimento legal” (DI PIETRO, 2009, p. 184). Nesta temática, ressaltam-se dois acórdãos, um deles é a Apelação nº 00027149719934036000 (BRASIL, 2005a), onde foi decidida a não conversão da desapropriação amigável em desapropriação indireta, pelo descumprimento de acordo estabelecido administrativamente, sendo cabível, no caso, a exigência do cumprimento dos termos da manifestação convergente de vontades. Por

sua vez, na Apelação nº 00046758120044036002 (BRASIL, 2010e), foi estabelecida a conversão da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária em desapropriação indireta. Nesta apelação, a inaptidão das terras para a agricultura e sua consequente inviabilidade econômica para o assentamento de trabalhadores rurais, além da constatação da produtividade do imóvel, fizeram com que os atos administrativos praticados durante a fase declaratória da expropriação fossem declarados nulos, o que implicaria na retomada do *status quo ante*, ou seja, a reintegração da expropriada na posse do imóvel. Entretanto, como no caso concreto várias famílias já estavam assentadas no imóvel e a formação da infraestrutura do assentamento já havia sido iniciada, decidiu-se pela manutenção da situação fática consolidada. Dada a irreversibilidade da posse, optou-se pela conversão da demanda em desapropriação indireta.

Quanto ao sexto grande grupo representado na tabela acima, nele encontram-se os julgados que abrangem a temática da vistoria e avaliação da produtividade dos imóveis rurais pelo INCRA. Estas demandas questionam o próprio direito do INCRA empreender a vistoria dos imóveis rurais. Os acórdãos em questão têm por plano de fundo a faculdade atribuída ao Poder Público de ingressar no imóvel de propriedade do particular para empreender o levantamento dos dados necessários à verificação acerca do cumprimento de sua função social (artigo 2º, §2º da Lei 8.629/93) (BRASIL, 1993a), ato que não enseja a perda da posse do imóvel pelo particular. Para a realização desta vistoria é necessário o preenchimento de algumas formalidades, dentre elas a notificação do particular, com antecedência de três dias úteis, sobre a futura realização de vistoria pelo INCRA. Tal notificação é resultado da observância do princípio do contraditório regular, pois busca possibilitar ao particular o acompanhamento da perícia e objetiva igualmente impedir o abuso de poder por parte da Administração Pública. Assim, a vistoria realizada sem o conhecimento do particular leva à anulação do próprio decreto expropriatório, por irregularidades nas formalidades que o ato exige e.g. Agravo de Instrumento nº 00079012920024030000 (BRASIL, 2004b).

No entanto, a discussão de maior incidência nos julgados agrupados neste grande grupo diz respeito à impossibilidade de ser realizada a vistoria do imóvel nos dois anos seguintes à sua desocupação (ou em quatro anos no caso de reincidência), nas hipóteses de esbulho possessório ou invasão decorrente de conflitos agrários ou fundiários de caráter coletivo. Esta previsão é encontrada no artigo 2º, §6º da Lei

8.629/93 (BRASIL, 1993a) e pode ser considerada mais um limite à desapropriação por interesse social, embora configure uma restrição apenas temporária à realização desta modalidade expropriatória.

Tal disposição legal gera a controvérsia sobre a existência ou não de impedimento ao prosseguimento da desapropriação para fins de reforma agrária na hipótese em que a invasão ocorre posteriormente à vistoria realizada no imóvel, quando já havia sido constatada sua suscetibilidade à desapropriação. Segundo evidenciado pela leitura do Agravo de Instrumento nº 200803000290023 (BRASIL, 2009b), a divergência de entendimentos parece abranger até mesmo os dois grandes Tribunais brasileiros. Enquanto o STF firmou a compreensão de que o andamento do feito expropriatório somente é impedido quando a prática ilícita do esbulho possessório afeta os graus de utilização da terra (GUT) e de eficiência em sua exploração (GEE), ou seja, quando as invasões forem anteriores à vistoria do imóvel ou mesmo durante sua realização; o STJ já entendeu que o imóvel rural objeto de esbulho ou invasão coletiva não é passível de desapropriação, independentemente do momento da prática do ato ilícito, seja antes ou depois da vistoria. Ocorre que, embora haja desembargadores que se filiem a uma ou a outra posição, o relator do agravo de instrumento acima citado assevera que os entendimentos dos dois Tribunais estão convergindo, e traz uma decisão do STJ em que este afirma o entendimento do STF: o esbulho possessório que impede a desapropriação deve ser significativo e anterior à vistoria do imóvel, responsável pela alteração dos graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração.

Por fim, em relação a esta temática resta ressaltar que ao proceder às vistorias e avaliações dos imóveis, o órgão federal executor da política agrária vem deixando a desejar. Ocorre que, ao fiscalizar o cumprimento da função social pelo imóvel rural, o INCRA acaba, na maioria das vezes, restringindo sua análise à aferição dos índices de produtividade do imóvel.

Assim, da análise dos julgados pode-se perceber que a avaliação empreendida pelo INCRA fulcra-se na questão da produtividade econômica do imóvel, mesmo quando estão em discussão infringências aos ditames da legislação ambiental. Ademais, tem-se a impressão de que as condicionantes sociais presentes no artigo 186 da Lei Maior (BRASIL, 1988) nem chegam a ser examinadas pela autarquia, pois são raros os julgados que as evidenciam, conforme restará exposto.

Sequencialmente, o oitavo agrupamento de acórdãos foi destinado aos recursos que envolvem medidas cautelares de produção antecipada de provas. O processo cautelar é um instrumento de natureza subsidiária e auxiliar dos processos de conhecimento ou execução, “que objetiva proteger o estado das pessoas, coisas e provas que se pretende no futuro ou concomitante ao processo de conhecimento ou execução” (MEDINA; ARAÚJO; GAJARDONI, 2010). Assim, nos casos aqui abordados, a cautelar objetiva proteger uma ação declaratória de produtividade do imóvel rural.

Conforme se extrai do Agravo de Instrumento nº 00651916520034030000 (BRASIL, 2004c), estas ações cautelares de produção antecipada de provas buscam a realização da avaliação do imóvel por perito nomeado pelo juízo, a fim de se apurar os efetivos índices de produtividade do referido imóvel. Tais ações embasam-se na compreensão de que a presunção de legalidade dos atos emanados pelo INCRA é relativa, admitindo prova em contrário.

No recurso citado, o relator assevera que estão presentes os requisitos da cautelar, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. Conforme aclara, a expropriação do imóvel e a imissão de sua posse a terceiros inviabilizam por completo futura prova pericial, pois desconfiguram o atual estado do imóvel. Evidencia-se, assim, o perigo da demora na produção da prova, devido ao fundado receio de que a imissão na posse a favor do INCRA ou eventual invasão da propriedade rural impossibilitem ou tornem muito difícil a verificação dos elementos de convicção do Juízo, o que enseja a antecipação da produção das provas. Além disso, o *fumus boni iuris* é verificado na comprovação da propriedade do imóvel declarado improdutivo pelo INCRA, e na contestação desta improdatividade. Há que se ressaltar, entretanto, que a antecipatória de prova não faz coisa julgada material, a prova antecipada apenas pode ser utilizada na ação principal declaratória de produtividade ou, eventualmente, no processo expropriatório, quando será valorada. Destarte, a antecipatória de prova não traz nenhum prejuízo por si só, não tem o poder de bloquear a atividade estatal que culmina com a ação expropriatória, nem nesta interfere por sua própria força, conforme entendimento do STF no Mandado de Segurança nº 24272-DF (BRASIL, 2002b).

Neste sentido, o agravo de instrumento nº 200503000022155 (BRASIL, 2005b) traz o questionamento a respeito da possibilidade de a ação cautelar de produção antecipada de provas suspender o procedimento desapropriatório e conclui pela negativa. Embora o artigo 265, inciso IV, letra “a” do Código de Processo Civil

(BRASIL, 1973) preveja a suspensão do processo quando a sentença de mérito dependa do julgamento de outra causa, o relator do precitado agravo afiança que a mera cautelar de produção antecipada de prova não se enquadra na hipótese legal, uma vez que nela o juiz homologa a prova realizada, sem valorá-la. Afirma, ainda, que a natureza ininterruptível do processo expropriatório não é conciliável com sua suspensão para a espera do julgamento de outra causa. Alega, por fim, que o prosseguimento da ação de desapropriação, com eventual imissão na posse para o INCRA, não inviabiliza o direito de defesa da parte contrária, pois a discussão sobre a produtividade do imóvel deve ter por base a situação do imóvel no momento da vistoria administrativa, o que não será prejudicado pela imissão na posse.

Finalmente, a última categoria de julgados procurou reunir aqueles acórdãos que não se enquadram nas outras classificações e não chegam a formar um todo unitário que possa levar à especificação de mais um grupo temático. Assim, sob a denominação de “outros” encontram-se vários julgados sobre diversos temas, dois deles serão aqui expostos, por se mostrarem bem elucidativos. No Agravo de Instrumento nº 200203000408998 (BRASIL, 2009c) encontra-se a discussão a respeito da necessidade do perito judicial nomeado em ação de desapropriação para fins de reforma agrária ser um engenheiro agrônomo. O entendimento do presente julgado, endossado pelo posicionamento do STJ, deu-se no sentido de que inexistente disposição legal que imponha ao magistrado a nomeação de engenheiro agrônomo, assim, segue-se a regra geral: o perito deve ser nomeado pelo juiz (artigo 421 do Código de Processo Civil), ser da confiança deste, além de ter idoneidade e capacitação técnico-profissional para a perícia. Presentes estes requisitos, a nomeação realizada pelo magistrado deve ser respeitada. Destarte, a regra contida no artigo 12§ 3º da Lei nº 8.629 (BRASIL, 1993a), que exige a subscrição do laudo de avaliação por engenheiro agrônomo, restringe-se à Administração Pública e incide apenas no procedimento administrativo de desapropriação, portanto, não é vinculante para o juiz na ação de desapropriação.

Por outro lado, o Reexame Necessário Cível nº 200160000077401 (BRASIL, 2009d), discute sobre a possibilidade da Administração Pública negar a expedição do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR), nos casos de imóveis a serem vistoriados e avaliados sobre o cumprimento de sua função social. Este certificado é exigido para a realização de qualquer desmembramento, arrendamento, hipoteca, venda ou promessa de venda de imóveis rurais, conforme redação do artigo 22 da Lei nº

4.947/66 (BRASIL, 1966b), destarte, a negativa da sua expedição objetiva evitar qualquer alteração na situação de fato que importe na insuscetibilidade à expropriação para fins de reforma agrária. A despeito do fundamento dado para a negativa, o acórdão decidiu que a Administração não pode negar o fornecimento deste certificado ao particular, mesmo que tal atitude busque evitar que o proprietário descaracterize ou introduza alterações no imóvel, de forma a torná-lo insuscetível de expropriação. Essa decisão foi fundamentada na compreensão de que a simples pretensão de desapropriação não impede o exercício dos direitos decorrentes da propriedade, entre eles o direito à obtenção do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais, pois apenas o decreto expropriatório tem o poder de limitar este direito.

De todo o exposto observa-se que, a despeito do procedimento expropriatório poder ser extrajudicial, quando expropriante e expropriado concretizam a aquisição compulsória da propriedade mediante acordo, sem intervenção do Judiciário (MELLO, 2008), na prática, uma multiplicidade de demandas bate à porta do Poder Judiciário em busca da solução de conflitos. Nota-se, ainda, que a resposta a essas demandas está longe de ser homogênea, uma vez que é evidente, nos julgados trazidos, a diversidade de entendimentos e posicionamentos dos desembargadores do Tribunal Regional Federal da 3ª região, o que espelha, muitas vezes, a diversidade de entendimentos dos próprios Tribunais Superiores (STF e STJ). Tal fato dificulta o alcance da tão buscada segurança jurídica, já que a depender do “juiz da causa” o resultado da demanda poderá ser diferente. Em última análise, tal realidade prejudica a efetivação dos preceitos constitucionais, principalmente no que diz respeito à reforma agrária, imperativo constitucional e humano, especialmente no Brasil, país dotado de imensa extensão territorial, mas igualmente conhecido por sua grande concentração fundiária.

Após esta análise inicial do material selecionado, adentra-se no específico problema do presente trabalho: a apreciação da forma como o Tribunal Regional Federal da Terceira Região concretiza os ditames constitucionais da função social da propriedade rural.

3.4.4 A concretização da função social da propriedade rural nas decisões

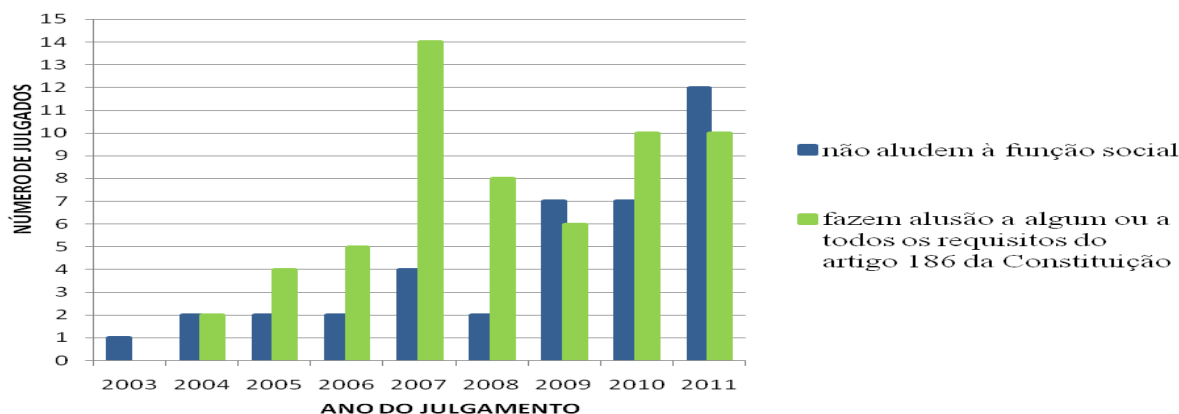
3.4.4.1 Categorização das decisões

A fim de se verificar como os preceitos constitucionais referentes à função social da propriedade rural são aplicados na prática, serão utilizados os documentos já

categorizados na “tabela 1 – Assuntos básicos”. Deste modo, na presente análise foram estudados os 98 (noventa e oito) acórdãos que tratam da função social e da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

A partir da leitura desses julgados em sua íntegra, empreendeu-se à classificação dos mesmos, com o objetivo de separar aqueles julgados que aludem à função social da propriedade rural, de forma superficial ou aprofundada, daqueles julgados que não se referem ao tema. Ressalta-se que a simples afirmativa de que o imóvel produtivo não pode ser desapropriado para fins de reforma agrária já foi suficiente para o enquadramento do acórdão na categoria de julgados que fazem alusão à função social da propriedade rural, uma vez que o próprio cerne da pesquisa é o estudo a respeito da suficiência ou não da análise do requisito da produtividade econômica para a aferição do cumprimento da função social da produtividade rural e de sua possibilidade de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. O resultado deste procedimento consta dos gráficos abaixo:

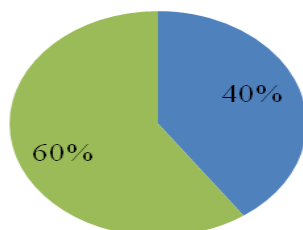
GRÁFICO 2 – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL



Fonte: Julgados do TRF da Terceira Região

GRÁFICO 3 – PARTICIPAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

- não aludem à função social
- fazem alusão a algum ou a todos os requisitos do artigo 186 da Constituição



Fonte: Julgados do TRF da Terceira Região

Como se depreende do exame dos gráficos, no ano de 2003 o único julgado selecionado não alude a nenhum dos incisos do artigo 186 da Constituição, mas esse cenário começa a mudar em 2004, quando dos 04 (quatro) julgados selecionados, 02 (dois) deles fazem referência, de alguma forma, à função social da propriedade rural. A partir de 2005 nota-se uma predominância dos acórdãos que aludem a algum ou a todos os requisitos do artigo 186 da CF/88, o que se repete em 2006. Por sua vez, em 2007 há a maior preponderância de julgados neste sentido, já em 2008 essa diferença é menos acentuada. Em 2009, entretanto, o número de julgados que não se dedicam à função social mostra-se superior, situação alterada em 2010, mas novamente evidenciada em 2011. Assim, a partir de uma visão mais geral (gráfico 3 – “Participação da função social da propriedade rural”) nota-se que, no período analisado (2003 até 2011), há o predomínio de julgados que fazem referência à função social do imóvel rural (60%), mesmo que apenas pontualmente, por exemplo, pela alusão a um de seus elementos, sendo que apenas nos anos 2003, 2009 e 2011 este assunto esteve menos presente nos acórdãos proferidos.

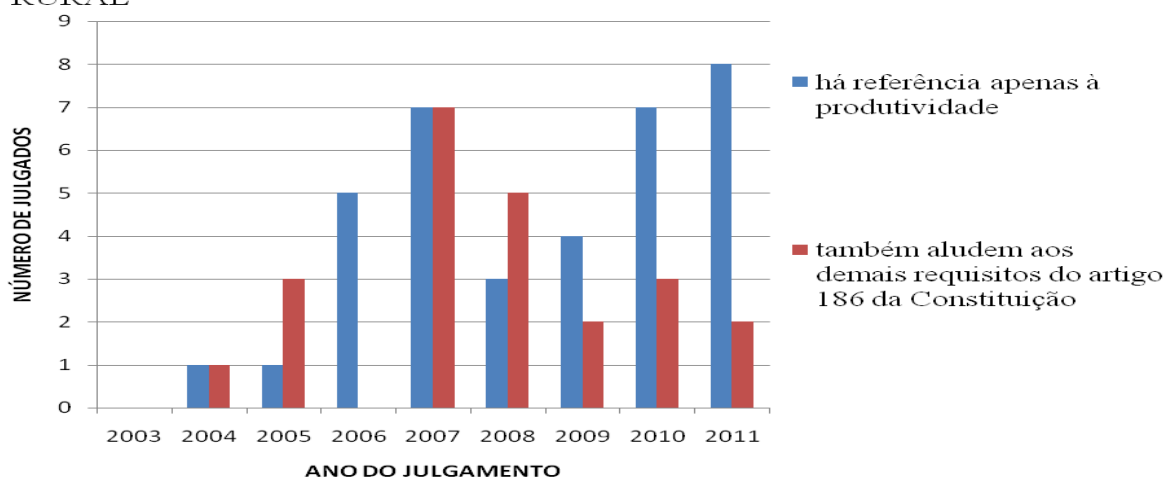
Não haveria de ser diferente, conforme visto no primeiro capítulo do presente estudo, o direito de propriedade evoluiu no sentido de sua funcionalização. Assim, atualmente os atributos de uso, gozo e fruição suportam restrições legais, com vistas ao interesse coletivo. Uma dessas limitações é a exigência do cumprimento da função social pela propriedade que, no caso do imóvel rural, tem seu conteúdo delimitado na própria Constituição Federal (BRASIL, 1988). Por isso, o tema do preenchimento dos requisitos da função social da propriedade rural ganha acentuado relevo, mesmo nas demandas em que a função social não integra o cerne da discussão.

Pode-se mesmo dizer que todos os 98 (noventa e oito) julgados estudados de alguma forma são relacionados a esta temática, mesmo que não a tragam expressamente, pois a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária apenas tem vez nas hipóteses de descumprimento dos preceitos constitucionais relativos à função social da propriedade rural. No entanto, para a presente pesquisa interessam os julgados que não apenas se liguem à temática da função social da propriedade rural, mas que a ela façam expressa referência, ainda que pela alusão a alguns de seus elementos (artigo 186, Constituição Federal). Deste modo, entre os julgados analisados, apenas 59 (cinquenta e nove) acórdãos se adequaram à discussão, cujo objetivo imediato é a

compreensão a respeito da aplicabilidade dos artigos 184, 185, II e 186 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Segundo o exposto no primeiro capítulo da pesquisa, os elementos integradores da função social da propriedade rural, presentes no artigo 186 da Constituição Federal, são os seguintes: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988). Assim, os 59 (cinquenta e nove) julgados que fazem alusão à função social foram novamente categorizados, de forma a demonstrar quais os elementos deste conceito foram analisados pelos desembargadores do Tribunal Regional Federal da Terceira Região no julgamento das demandas. Os dados alcançados foram expressos no seguinte gráfico:

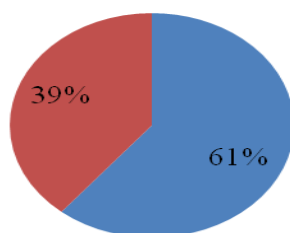
GRÁFICO 4 – REQUISITOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL



Fonte: Julgados do TRF da Terceira Região

GRÁFICO 5 – PARTICIPAÇÃO DOS REQUISITOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

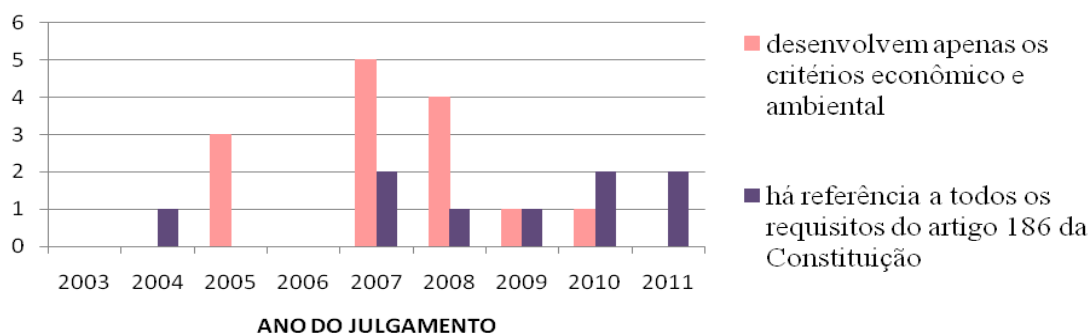
- há referência apenas à produtividade
- também aludem aos demais requisitos do artigo 186 da Constituição



Fonte: Julgados do TRF da Terceira Região

Com a observação dos gráficos, salta aos olhos a hegemonia da análise da produtividade econômica nos julgados estudados. A apreciação do elemento “produtividade” está presente em todos os acórdãos que aludem à função social, sendo que a grande maioria restringe-se a aferição do grau de utilização da terra (GUT) e do grau de eficiência na exploração (GEE), índices usados para a classificação de um imóvel rural como produtivo ou improdutivo da perspectiva econômica, conforme visto no primeiro capítulo da pesquisa. Ocorre que, apesar da supremacia do critério econômico, foram encontrados 23 (vinte e três) julgados que também fazem referência aos demais requisitos do artigo 186 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ou seja, ao seu aspecto ambiental e social, além do sempre presente critério da produtividade. Estas decisões foram separadas de acordo com os elementos analisados pelos desembargadores, com os dados obtidos formou-se o gráfico:

GRÁFICO 6 – CRITÉRIO AMBIENTAL E SOCIAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL



Fonte: Julgados do TRF da Terceira Região

Nota-se que dentre os julgados que também fazem alusão aos demais requisitos do artigo 186 da Constituição, a maioria (14) dedica sua análise aos critérios econômico e ambiental, mas também foram constatados acórdãos (9) que desenvolvem, mesmo que sucintamente, todos os requisitos do artigo 186.

3.4.4.2 Análise das decisões

Como visto no gráfico 4 – “Requisitos da função social da propriedade rural”, a grande maioria dos julgados (36) apenas faz referência à produtividade dos imóveis rurais. Conforme já exposto, no ano de 2003, o único acórdão selecionado não alude à função social, já em 2004, dos dois julgados que fazem esta alusão, um apenas se dedica à produtividade do imóvel rural e o outro alude aos demais requisitos do artigo 186 da

Constituição. Em 2005 nota-se uma predominância de julgados que, além da produtividade, também aludem aos demais requisitos do artigo 186 CF/88. Já em 2006, encontram-se apenas julgados que se referem estritamente à produtividade. Por sua vez, o ano de 2007 é marcado por um aumento da quantidade de acórdãos que não se restringem ao âmbito econômico da função social, mas, verifica-se que tal quantidade é pareada com o número de julgados que se limitam à análise da produtividade. Diversamente do que ocorre em 2008, quando predomina o número de julgados que se dedicam aos demais requisitos do artigo 186 CF/88. Finalmente, em 2009, 2010 e 2011, evidencia-se uma predominância de julgados que limitam sua apreciação à verificação da produtividade do imóvel rural, sendo que em 2011 se localiza a maior concentração. Além de proporcionalmente predominante (80% dos julgados apenas citam o critério econômico), também é no ano de 2011 que se encontra o maior número de julgados que somente aludem à produtividade (08 acórdãos, frente a apenas dois acórdãos que ampliam a análise aos demais requisitos do artigo 186 da Constituição), o que demonstra ainda ser dominante o discurso da hegemonia da produtividade do imóvel rural.

Dispondo desses dados numéricos, para melhor interpretação dos mesmos, faz-se necessário compreender o significado de propriedade produtiva nos julgados analisados. Como já visto, Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005) defendem o entendimento de que somente é produtiva a propriedade explorada econômica e racionalmente, ou seja, a produtividade (exploração econômica) sempre deve ser alcançada racionalmente. Assim, a propriedade que alcança os índices de produtividade (GEE e GUT) por meio da degradação do meio ambiente, do trabalho escravo ou de outra forma ilícita, não pode ser considerada produtiva para os efeitos de cumprimento da função social do imóvel rural. Segundo este entendimento, o conceito de função social contém o conceito de produtividade, e neste último também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, trabalhista e função bem estar.

Ocorre que, da leitura dos julgados que apenas se referem ao elemento produtividade, verificou-se que a análise por eles realizada restringe-se à constatação dos efetivos graus de eficiência de exploração (GEE) e graus de utilização da terra (GUT), conteúdo do requisito econômico da função social da propriedade rural. Já o preenchimento dos demais incisos do artigo 186 da Constituição não chega a ser debatido nos casos concretos, ou seja, não se externa se os índices de produtividade são

acompanhados do respeito ao meio ambiente e aos direitos trabalhistas, e também não é possível constatar se a exploração realizada nos imóveis favorece tanto os trabalhadores quanto os empregadores.

Assim sendo, nestes acórdãos é possível verificar a escolha pela interpretação gramatical do artigo 185,II da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Além disso, vários são os julgados que transcrevem este artigo e concluem que a propriedade economicamente produtiva não é suscetível à desapropriação para fins de reforma agrária. É o que ocorre, por exemplo, no Agravo de Instrumento nº 00034453620024030000 (BRASIL, 2010f), onde se encontra o entendimento de que o legislador impôs limites ao direito de desapropriar, com o objetivo de preservar o direito de propriedade e, por conseguinte, o abandono, o não aproveitamento, a não exploração ou mesmo a exploração abaixo das reais possibilidades do imóvel seriam pré-condições à sua desapropriação.

Além disso, como já exposto, há acórdãos que discutem a existência ou não de relação de prejudicialidade entre uma ação declaratória de produtividade e a ação expropriatória, ou mesmo entre aquela e o procedimento administrativo que visa à desapropriação. Constata-se, assim, que existem julgados voltados exclusivamente ao exame da produtividade do imóvel, assunto cerne em torno do qual giram as discussões sobre a continuidade do feito desapropriatório ou sua suspensão, sobre a possibilidade de imissão na posse a favor do INCRA, etc.

Destarte, seguindo este entendimento, a desapropriação para fins de reforma agrária seria excepcional, na medida em que a propriedade produtiva seria insuscetível à mesma (Agravo de Instrumento nº 00004435320054030000) (BRASIL, 2006c). A Apelação Cível nº 00017502020014036002 (BRASIL, 2010g) expõe de forma clara este posicionamento. Embora este documento se dedique à discussão do *quantum indenizatório*, em um dos votos proferidos evidencia-se a argumentação de que nem toda propriedade descumpridora de sua função social está sujeita à desapropriação, porque o texto constitucional consagrou algumas imunidades, entre elas, a imunidade da propriedade produtiva.

Há também, como já visto, julgados que discutem a aplicabilidade do artigo 2º, §6º da Lei nº 8.629/01 (BRASIL, 1993a), que diz respeito à impossibilidade de vistoria e avaliação de imóveis objeto de esbulho possessório. Aqui a análise também leva em consideração apenas a questão econômica: muitos dos julgados afirmam que somente

impede a desapropriação o esbulho que afeta os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração, porque só assim restaria configurada a força maior inibitória da válida edição do decreto presidencial que concretiza a declaração expropriatória. Nota-se, mais uma vez, a proeminência do critério econômico da função social da propriedade rural.

Para este posicionamento jurisprudencial, a análise do cumprimento da função social pela propriedade restringe-se ao exame sobre sua produtividade econômica (GEE e GUT): declarada como produtiva, a desapropriação somente pode ocorrer pelas demais modalidades de expropriação, não pelo caminho da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Nota-se, portanto, a importância dada à apuração dos efetivos índices de produtividade, em detrimento dos demais elementos componentes do conteúdo da função social, transcritos no artigo 186 da Carta Magna (BRASIL, 1988). Deste modo, a apreciação dos requisitos ambientais e sociais da função social é relegada a um segundo plano ou, no caso, não são nem citados nos julgados, como se a análise da produtividade econômica fosse suficiente à constatação da possibilidade ou não da desapropriação.

Mas, a despeito da existência de vários acórdãos que desconsideram o inteiro conteúdo da função social da propriedade rural, foram encontrados 23 (vinte e três) julgados que evidenciam a existência das demais dimensões do precitado artigo, conforme se depreende do gráfico 6 – “Critério ambiental e social da função social da propriedade rural”.

Da análise comparativa entre o quarto e o sexto gráficos apresentados, pode-se notar que o ano de 2007 foi o de maior incidência de julgados atinentes à função social da propriedade rural, bem como o ano em que se encontra o maior número de julgados que mencionam os requisitos ambiental e social (07 julgados). Mas, proporcionalmente ao número de julgados que somente consideram o aspecto econômico, foi o ano de 2005 que apresentou a maior proporção de julgados que aludem aos demais requisitos do artigo 186 da Constituição e não só ao critério econômico. Resta saber se além de enunciados, estes requisitos são levados em consideração no julgamento da causa.

A partir da leitura dos julgados que aludem aos demais requisitos do artigo 186 da Lei Maior (BRASIL, 1988) percebeu-se que, mesmo entre o requisito ambiental e o social, há uma predominância do desenvolvimento da condicionante ambiental frente à social (gráfico 6 – “Critério ambiental e social da função social da propriedade rural”).

Ressalta-se que tal predominância não se dá devido à importância atribuída a este requisito, como muitas vezes se verifica na ponderação do critério econômico frente aos demais, mas sim relativamente à frequência de sua aparição nos casos concretos: observou-se que o exame do requisito ambiental está mais presente nos julgamentos realizados pelos desembargadores do Tribunal Regional Federal da Terceira Região, por sua vez, a apreciação do critério social, consistente na perquirição a respeito da observância das disposições que regulam as relações de trabalho e na exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988), é pouco presente nas análises realizadas. Assim, dentre os 23 (vinte e três) julgados que aludem aos demais condicionantes da função social da propriedade rural, 14 (catorze) deles apenas desenvolvem a análise dos aspectos econômico e ambiental, conforme se depreende do sexto gráfico apresentado.

Mas, mesmo nos julgados que desenvolvem a análise do requisito ambiental, constatou-se, na maioria deles, a total subordinação do critério ambiental à aferição da produtividade do imóvel rural. Deste modo, mais uma vez evidenciou-se a importância atribuída à produtividade econômica, que é alçada a um patamar superior em relação aos demais condicionantes da função social. Neste sentido, nota-se a grande incidência de demandas que, como a Apelação Cível nº 00025837720024036107 (BRASIL, 2005c), questionam a possibilidade de ser considerada produtiva parcela de terra efetivamente utilizada para fins econômicos, não obstante a legislação ambiental proíba sua utilização e imponha sua preservação.

É inegável que o exercício do direito de propriedade deve obedecer as normas de proteção ao meio ambiente, sendo este um dos requisitos que integram a função social da propriedade, conforme redação do texto constitucional. Por sua vez, considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características inerentes ao meio natural e a preservação da qualidade dos recursos ambientais, na medida necessária para a manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas (artigo 9º, §3º da Lei 8.629/93) (BRASIL, 1993a). Por tudo isso, parece razoável não considerar uma área que deve ser preservada como produtiva, mesmo quando efetivamente utilizada, pois do contrário estar-se-ia legitimando uma conduta contrária à lei. Esta interpretação retira-se da própria dicção do artigo 10, inciso IV da Lei nº 8.629/93 (BRASIL, 1993a), que determina serem consideradas não

aproveitáveis as áreas de efetiva preservação permanente, além das demais áreas que são protegidas pela legislação ambiental.

Este foi o entendimento tomado na citada Apelação Cível nº 00025837720024036107 (BRASIL, 2005c), mas, a despeito da temática da proteção ambiental, observa-se que o foco da discussão reside na contagem ou não da área ilegalmente utilizada na aferição dos índices de produtividade (GEE e GUT). Deste modo, indo-se além das aparências, percebe-se que, embora tragam a questão ambiental para a discussão, esta é analisada tendo em vista o cálculo dos índices de produtividade: o meio ambiente passa a ser subordinado à ótica econômica.

Como dito, no julgado precitado é patente a opção pela desconsideração da área explorada em afronta à legislação ambiental: no recurso desconsidera-se a área e sua produção na aferição dos índices de produtividade. Frente tal solução, coloca-se o questionamento sobre a atitude a ser tomada no caso em que uma propriedade alcança os índices de produtividade legalmente exigidos, mesmo desconsiderando-se as áreas exploradas em afronta às normas ambientais no cálculo da produtividade do imóvel. Neste caso, a propriedade produtiva, embora violadora de normas ambientais, poderia ser desapropriada?

O relator da citada apelação não adentra diretamente o mérito desta pergunta, apenas afirma que, para evitar equívocos, toda a fundamentação de seu voto se atrela unicamente à aferição da produtividade econômica do imóvel, mesmo quando se examina o cumprimento das normas de direito ambiental. Entretanto, com isso o relator acaba por assumir o posicionamento que privilegia o critério econômico da função social, pois limita sua análise à aferição dos reais índices de produtividade do imóvel objeto da ação. Deste modo, o relator frisa que a autorização para o prosseguimento da desapropriação não se baseia somente na violação da legislação ambiental, mas sim no fato de que tal violação repercute negativamente na aferição da produtividade do imóvel, a ponto deste ser considerado improdutivo.

Deste modo, conclui-se que, por esta ótica, predominante nos julgados analisados, o problema a ser resolvido não concerne tanto à proteção do meio ambiente, mas sim ao modo pelo qual a área é economicamente explorada, o que interferirá no cálculo da produtividade do imóvel.

Assim, grande parte dos acórdãos analisados examina a questão ambiental como um fator que tão somente influencia no critério econômico, ou seja, que interfere no

cálculo dos índices de produtividade do imóvel, mas que não teria força própria para levar à desapropriação de um imóvel. O Agravo de Instrumento nº 00322306620064030000 (BRASIL, 2009e) igualmente discute a possibilidade ou não de utilização da área de preservação legal que seja efetivamente utilizada nos cálculos do GEE e do GUT. Para o relator deste julgado o fato de inexistir a preservação fática ou concreta dessas áreas não significa que as mesmas deixam de ser áreas de preservação legal, por isso, a solução ao impasse é a desconsideração da produção indevida e ilegal nas áreas inaproveitáveis, procedimento extraível da Instrução Normativa nº 11, de 04 de abril de 2003, editada pelo próprio INCRA (BRASIL, 2003a).

Nota-se, também neste julgado, que o descumprimento da função social ecológica-ambiental não é visto como fator que, isoladamente, enseja a desapropriação por interesse social. Se assim não fosse, não haveria motivo para o questionamento a respeito da contagem ou não da produção alcançada pela exploração que contraria as normas ambientais, pois o desrespeito a essas normas já seria suficiente para a expropriação do imóvel, sendo desnecessária a análise da produtividade econômica. Assim, até mesmo a citada instrução normativa nº 11 evidencia que o exame do cumprimento das normas ambientais pela autarquia é apenas utilizado como plano de fundo para a aferição da produtividade econômica do imóvel rural (BRASIL, 2003a).

Por fim, ainda foram encontrados julgados que evidenciam o descumprimento das normas ambientais como, por exemplo, a exploração de área de preservação permanente (APP), sem fazer alusão expressa à influência da degradação ambiental nos graus de produtividade. Entretanto, mesmo estes julgados preservam, em seu cerne, a discussão sobre a produtividade econômica do imóvel, relativa ao grau de eficiência da exploração (GEE) e ao grau de utilização da terra (GUT). Além disso, embora discutam sobre a preservação dos recursos naturais, é corrente a afirmação de que a improdutividade é requisito essencial à efetivação da desapropriação.

De todo o exposto retira-se a compreensão de que a referência à “função social ecológica-ambiental” nos julgados analisados não faz com que esta dimensão da função social seja equiparada à sua dimensão econômica. Muito pelo contrário, na maioria dos casos observa-se a subordinação da análise do cumprimento das normas de direito ambiental à aferição dos índices de produtividade da propriedade (GEE e GUT) e, mesmo nos julgados que não expressam essa relação de subordinação, acentua-se a

imunidade da propriedade produtiva à desapropriação para fins de reforma agrária, colocando-se no centro da discussão o alcance ou não dos índices de produtividade legalmente estabelecidos. Deste modo, em ambos os casos o aspecto ambiental é apresentado “sem individualidade própria”, incapaz de ensejar, isoladamente, a ação expropriatória.

Entretanto, mesmo evidenciada a superioridade do critério econômico, nota-se que a busca do fator de produção não deve ser nociva ao meio ambiente, ou seja, uma boa produtividade não compensa a degradação da natureza. Assim, a despeito do entendimento dominante considerar que a degradação do meio ambiente não é capaz de ensejar, isoladamente, a desapropriação para fins de reforma agrária, não se chega ao absurdo de se fechar totalmente os olhos à degradação ambiental, pois a produção das áreas exploradas em afronta à legislação ambiental não é considerada para o cálculo dos índices de produtividade, o que influencia, ainda que indiretamente, na constatação da suscetibilidade de expropriação da propriedade rural por descumprimento de sua função social. Constata-se, portanto, uma atuação tímida da condicionante ambiental da função social, frente à sua potencialidade como fator ensejador da desapropriação.

Finalmente, retirados os acórdãos que se limitam a apreciar o aspecto econômico e o ambiental da função social do imóvel rural, restam aqueles julgados que também desenvolvem a análise dos requisitos sociais presentes nos incisos III e IV do artigo 186 da Constituição (BRASIL, 1988), que se consubstanciam na necessidade de que os trabalhadores tenham registro em Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), na regularidade no pagamento das contribuições sociais e outros encargos, etc.

Neste grupo encontram-se 09 (nove) documentos, um deles é o Agravo de Instrumento nº 00079012920024030000 (BRASIL, 2004d), que ao tratar da vistoria do imóvel pelo INCRA, afirma que a autarquia pode exigir do proprietário do imóvel a prestação de informações e dados necessários à avaliação da produtividade, respeito ao meio ambiente, às normas de regulação do trabalho rural e às condições de progresso econômico dos titulares e trabalhadores. Assim, retira-se deste acórdão a consequente necessidade do INCRA avaliar o cumprimento não só do requisito da produtividade, mas sim de todos os incisos do artigo 186 da Constituição Federal. Ocorre que, embora neste recurso seja evidenciado que a produtividade não é o único critério necessário para considerar atendido o preceito da função social do imóvel rural, também é anunciado, ainda que de forma menos evidente, que a avaliação da produtividade é fator

de decisiva relevância para a economia pátria, e sua verificação importa na verificação acerca do cumprimento da função social pelo imóvel rural. Novamente percebe-se a importância atribuída à condicionante econômica da função social da propriedade, em detrimento dos demais requisitos do artigo 186 da Constituição (BRASIL, 1988).

Por sua vez, na Apelação Cível nº 07662064519864036104 (BRASIL, 2007e) é realizada uma exposição teórica a respeito da função social da propriedade, tida como um princípio específico da reforma agrária. Nesta Apelação afirma-se que a atual Carta Magna não evita a formação de latifúndios, mas exige a desapropriação de terras improdutivas ou onde sejam desrespeitadas normas trabalhistas, tributárias e ambientais, sempre com o objetivo maior de evitar o abuso de direito por parte do proprietário, tal como o uso do imóvel como mero instrumento de especulação. Deste modo, o relator assevera que no artigo 186 da Constituição encontram-se os critérios para a aferição do cumprimento da função social da propriedade, após isso traça alguns comentários a respeito de cada um dos incisos do precitado artigo. Ocorre que, embora o relator acentue a existência do elemento social, concernente à preocupação com as relações que envolvem o homem do campo e seu empregador, e preveja a desapropriação naqueles casos em que há evidente desrespeito às normas trabalhistas ou aos contratos agrários, o mesmo desembargador repisa a importância da propriedade produtiva, e diz ser vedada sua expropriação por expressa disposição legal. Assim, ao dedicar-se ao caso concreto, embora a área analisada fosse pautada por grande instabilidade social, o que teria impulsionado o deslinde da causa, o relator embasa a desapropriação da área principalmente na constatação de sua improdutividade (GEE e GUT). Por conseguinte, mais uma vez se está diante de um julgado que aparenta abranger a função social da propriedade em sua completude, mas que no fundo mantém suas raízes na interpretação literal do artigo 185, II da Constituição (BRASIL, 1988).

No mesmo sentido da impossibilidade de expropriação da propriedade economicamente produtiva, tem-se o Reexame Necessário Cível nº 00004075220024036002 (BRASIL, 2010h). Neste recurso, apesar de serem analisados todos os requisitos do artigo 186, quais sejam, o econômico, o ambiental e o social, o relator assevera que a expropriação de um imóvel produtivo acarretaria prejuízo evidente ao patrimônio público. Segundo afirma, a desapropriação do imóvel produtivo traria dispêndio desnecessário de recursos públicos com o pagamento da indenização ao proprietário do imóvel, e ofenderia os princípios constitucionais que regem a

Administração Pública, em especial o da legalidade. Com esse fundamento o relator alega que a improdutividade do imóvel rural constitui requisito indispensável ao procedimento expropriatório, razão pela qual seria razoável suspender o procedimento administrativo da expropriação até o deslinde de ação originária que discute a improdutividade da propriedade.

Neste contexto, Elisabete Maniglia (2005, p. 37) tece considerações dignas de nota:

[...] Fala-se muito em meio ambiente e em direitos sociais nos discursos acadêmicos e mesmo políticos, mas, estes, no momento vital de serem exigidos, são levados a bancarrota sendo preferencialmente preteridos pelo elemento econômico da produtividade.

Raízes para tal feito não repousam em fatos atuais ou em pressões da União Democrática Ruralista – UDR –, ou de políticos defensores dos segmentos monoculturais ou agroindustriais do país. São fatos decorrentes de uma história jurídica intimamente vinculada ao poder dos senhor de terras.

No entanto, a despeito do que possa parecer do exposto até o presente momento, entre os vários julgados estudados foram encontrados alguns votos dissidentes que não tratam o critério econômico da função social da propriedade rural com supremacia. É o que ocorre no Agravo de Instrumento nº 01049777720074030000 (BRASIL, 2008a), que tem por discussão central a existência ou não de relação de prejudicialidade entre uma ação autônoma que objetiva provar o cumprimento da função social e a ação expropriatória. Neste recurso restou consignado, em pequena passagem, que para um imóvel ser passível de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, pelo menos um dos incisos do artigo 9º da Lei nº 8.629/93 (BRASIL, 1993a), que repete o artigo 186 da Constituição (BRASIL, 1988), deve ser desatendido. Assim, o relator, André Nekatschalow, aponta o exemplo da propriedade cuja exploração não observa as normas concernentes às relações de trabalho, fato que por si só ensejaria a desapropriação, segundo o entendimento do relator. Mas, como o cerne da demanda diz respeito à suspensividade ou não da ação expropriatória, quando pendente uma ação autônoma que visa declarar o cumprimento da função social pelo imóvel, a discussão sobre a possibilidade de expropriação da propriedade economicamente produtiva não é realizada.

Destarte, entre os documentos examinados, de maior importância para a temática da pesquisa é a Apelação Cível nº 00011047820044036107 (BRASIL, 2009f). Este documento discute se o imóvel analisado cumpre sua função social, evidenciando de

forma clara o embate entre a interpretação literal e a interpretação sistemática do artigo 185, II da Carta Magna.

Neste julgado, o desembargador André Nekatschalow afirma, entre outras coisas, que a ausência de preservação do meio ambiente é uma das causas de descumprimento da função social da propriedade rural, o que torna a área suscetível à expropriação para fins de reforma agrária. Em seu voto o desembargador diferencia a produtividade do imóvel do cumprimento de sua função social. Segundo afirma, a produtividade apenas se relaciona ao aproveitamento racional e adequado do imóvel, já a função social envolve o atendimento não só da produtividade, mas também da preservação do meio ambiente, da observância das legislações trabalhista e previdenciária e da exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, conforme redação do artigo 186 da Constituição. No caso concreto, como o Relatório Agrônomo de Fiscalização (RAF), realizado pelo INCRA, evidenciou um GEE inferior ao mínimo legal e a não preservação do meio-ambiente, a propriedade não cumpria sua função social, embora os incisos III e IV do artigo 186 da Constituição (BRASIL, 1988) tivessem sido atendidos. Mas, a despeito do imóvel ter sido considerado improdutivo, o desembargador é expresso ao dizer que mesmo se o imóvel fosse considerado economicamente produtivo não teria cumprido sua função social, pois é ausente a preservação do meio ambiente, fato que isoladamente seria suficiente para a desapropriação da propriedade. Isto porque bastaria o desatendimento de um dos requisitos constitucionais para que a desapropriação pudesse acontecer.

Neste voto verifica-se que a violação das normas ambientais não é tratada somente como um fator influente na determinação da produtividade, nem o elemento econômico é visto como prevalecente sobre os demais requisitos presentes nos incisos do artigo 186 da Constituição (BRASIL, 1988). Destarte, observa-se a aplicação da interpretação sistemática do precitado artigo constitucional.

Entretanto, a análise desta apelação não se restringe à apreciação do voto do desembargador André Nekatschalow, pelo contrário, anota-se que este voto foi vencido na contagem final, sendo vencedor o voto proferido pela juíza convocada Eliana Marcelo, a seguir examinado.

A juíza convocada inicia seu voto afirmando que a função social é um poder-dever a exigir a exploração da propriedade de forma sustentável e com promoção do bem-estar de todos os envolvidos no processo produtivo, mas, Eliana Marcelo também

assevera que o texto constitucional consagrou algumas imunidades a determinados tipos de propriedade, que não se sujeitam à expropriação para fins de reforma agrária, conforme redação do artigo 185 da Constituição (BRASIL, 1988). Seguindo este entendimento, a juíza sustenta que a discussão da produtividade ou improdutividade da área é questão prejudicial à ação desapropriatória, pois caso seja improdutiva, a propriedade é automaticamente descumpridora de sua função social e passível de desapropriação, por outro lado, se for produtiva, estará imune á expropriação. Assim, após a realização de todo um raciocínio a respeito da produtividade do imóvel, considerando a perícia judicial realizada, e concluindo pela produtividade da área, a desembargadora proferiu seu voto no sentido da desconstituição do ato administrativo emitido pelo INCRA, que considerou a área como passível de desapropriação. Portanto, ao defender a impossibilidade de expropriação da área, a desembargadora desconsiderou o descumprimento das normas ambientais na exploração da propriedade, e este foi justamente o posicionamento que prevaleceu no caso concreto: a propriedade economicamente produtiva é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

Nota-se, destarte, a importância do precitado acórdão. Enquanto o voto dissidente afirma ser desapropriável por interesse social a área que descumpre algum dos incisos do artigo 186 da Constituição, o voto vencedor acentua a imunidade da propriedade economicamente produtiva. Como visto, no caso concreto foi atestado, através do Relatório Agrônomo de Fiscalização, que a área analisada era explorada em total desrespeito às normas ambientais, fato que na opinião do desembargador André Nekatschalow já significaria o descumprimento da função social e a suscetibilidade do imóvel à expropriação. Entretanto, no voto vencedor o desrespeito às normas ambientais foi desconsiderado, porque o alcance dos índices de produtividade teria tornado o imóvel imune à desapropriação, mesmo que fosse notória a afronta ao artigo 186 da Constituição em seu aspecto ambiental (BRASIL, 1988).

Frente todo o exposto, resta clara a predominância do elemento econômico da função social da propriedade rural, perdurando a realidade já apontada por Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1999, p. 206):

[...] no que tange à desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, o que prevalece, na prática, é a prioridade quase cega da produtividade sobre a necessidade de proteção dos recursos naturais e da manutenção do equilíbrio do meio ambiente. **Assim, mesmo uma propriedade onde há flagrante degradação ambiental e desrespeito às**

leis trabalhistas fica excluída da desapropriação para reforma agrária se estiver atingindo os coeficientes de produtividade determinados em lei. E propriedades destinadas à preservação de seus recursos naturais são consideradas descumpridoras da função social, quando, exatamente por esse seu destino, é que estão em conformidade com o dispositivo constitucional (grifo nosso).

Mas, como visto, este entendimento não se mostrou único. Observaram-se apontamentos da interpretação sistemática do artigo 186 da Constituição Federal. Este foi o posicionamento encabeçado pelo desembargador federal André Nekatschalow e, embora nitidamente minoritário, não pode ser desconsiderado, pelo contrário, deve ser evidenciado com o objetivo de se mostrar a possibilidade de outros posicionamentos, contrários à lógica hegemônica, mas condizentes com a sistemática e os valores defendidos pelo Ordenamento Jurídico brasileiro. Certamente este voto divergente não só pode, como deve, influenciar positivamente as próximas decisões a serem dadas pelo Poder Judiciário no que tange à possibilidade de desapropriação da propriedade economicamente produtiva, mas descumpridora dos demais elementos da função social da propriedade rural, conforme dicção do artigo 186 da CF/88. Configura-se, assim, um passo dado no sentido da formação de um novo paradigma.

3.4.5 Considerações finais

É notável a diversidade de dispositivos constitucionais que se dedicam à questão agrária, como evidencia Tarso de Melo (2009, p. 17):

[...] a Constituição Federal dedica todo um capítulo à política agrícola e fundiária e à reforma agrária (cap. III do título VII, arts. 184 a 191), seguindo em diversos níveis por um farto repertório de legislação específica; a mesma Constituição inclui a *função social da propriedade* entre os direitos e garantias fundamentais art. 5º, XXIII) e entre os princípios gerais da atividade econômica (art. 170, III), além de prever a criação de varas judiciárias especializadas sobre questões agrárias (art. 126). Há um grande número de instituições governamentais e organizações não governamentais dedicadas à realização da reforma agrária, entre aquelas o recente Ministério do Desenvolvimento Agrário e entre estas o famoso Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Ocorre que, embora este pareça um cenário favorável à mudança dos padrões de concentração fundiária no Brasil, percebe-se a existência de um emaranhado de interesses com que se depara a vontade constitucional. Tais interesses contribuíram para que a reforma agrária fosse considerada uma exceção aos avanços democráticos alcançados com a Constituição Federal de 1988 (MANIGLIA, 2005), visto que a bancada ruralista dedicou-se a injetar o “vírus da ineficácia em cada afirmação”

(MELO, 2009, p. 81), construindo senões e dificuldades à aplicação do texto constitucional.

Assim, ao mesmo tempo em que o texto constitucional traz aspectos de avanço, quando trata da função social da propriedade, estabelecendo que a propriedade é protegida, mas deve cumprir sua função social (artigo 5º, XXII e XXIII c.c. artigo 186), e sancionando o proprietário que descumpra a função social da propriedade com a desapropriação (artigo 184, CF), retroage ao vetar a desapropriação das terras produtivas (artigo 185, II), sem esclarecer o teor desta produtividade. Preocupado em desagradar grupos aliados, o legislador constituinte plantou no bojo da reforma agrária o artifício da produtividade, consistente numa das vitórias mais desprezíveis do setor oligárquico, contrariando a democratização da terra e a eliminação das desigualdades rurais. Obstruiu-se, deste modo, a reforma agrária ampla, participativa e cidadã (MANIGLIA, 2005). Segundo Tarso de Melo (2005), a luta pela concretização da Reforma Agrária tem o Direito como um aliado, principalmente em razão dos artigos 186 e 184 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), mas, ao mesmo tempo, o Direito é também seu grande adversário, pois, no tocante à concretização da função social da propriedade rural, verifica-se uma complexa ambigüidade.

Como visto, a inserção do artigo 185, II na Constituição Federal abriu espaço a uma dupla interpretação do dispositivo constitucional: sua interpretação gramatical e sua interpretação sistemática. Pela primeira a propriedade economicamente produtiva, mesmo quando não cumpra sua função social nos requisitos ambientais e sociais, não poderá ser desapropriada. Por sua vez, pela segunda interpretação assevera-se que produtiva é apenas a propriedade que cumpre a função social detalhada no artigo 186 da mesma Constituição, observando todos os seus quatro incisos. Nos dizeres de Tarso de Melo (2009, p. 77):

À produtividade no sentido da função social (aproveitamento racional e adequado, respeito ao meio ambiente, à legislação trabalhista e ao bem-estar dos funcionários) opõe-se uma produtividade em sentido estritamente econômico, ou seja, especulativo (valorização da propriedade), de modo a dar sentido próprio ao art. 185, independente da função social e, mais, mesmo contra a função social.

A pesquisa de julgados realizada permitiu a constatação de que o embate entre as possíveis interpretações do artigo 185, II da Constituição Federal (BRASIL, 1988) apresenta-se muito mais como uma discussão presente no debate acadêmico, dos teóricos do direito, do que uma questão discutida e ponderada, na prática, pelos

desembargadores do Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Observou-se que a maioria esmagadora dos julgados analisados apresentava o discurso da imunidade da propriedade produtiva à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, adotando-se, assim, a interpretação gramatical e isolada do artigo 185, II, CF, e desconsiderando sua interpretação sistemática. Conforme aclara Tarso de Mello (2009, p. 97) “o intérprete que deixa de lado a função social da propriedade na solução dos conflitos agrários não o faz por mera inaptidão para o raciocínio jurídico ou por ignorância, mas por uma *decisão interessada*” (grifo do autor). Assim, constatou-se o já anunciado por Marcello Dia Varella (1998), para quem a interpretação sistemática é a posição dominante na doutrina brasileira, que considera não haver antinomia ou incompatibilidade, mas sim um excesso de zelo do legislador constitucional, mas, segundo afirma o autor, a interpretação da maioria dos magistrados, e mesmo do INCRA, é no sentido de considerar que o inciso II do artigo 185 anula todo o artigo 186, um absurdo jurídico, única possibilidade interpretativa inconcebível, que contraria a Constituição Federal, o meio ambiente, o bem-estar social da sociedade brasileira e o direito de igualdade ao acesso do progresso humano (VARELLA, 1998). Ainda, segundo Elisabete Maniglia (2013, p. 49):

Desta feita, as formas utilizadas para a política fundiária permitem o acesso à terra e a seu uso sempre tendo em mente o cumprimento da função social. O lamentável é que este paradigma na prática não foi absorvido pelos magistrados nas decisões, por estar muitas vezes este poder em desalinho com as questões de direitos humanos e, em especial, com as questões agrárias. Falta, portanto, políticas públicas que convençam este poder a ser independente, sem rogo às classes elitistas que admitem a propriedade como forma absoluta de ser.

Conforme já observado, apenas dois dos julgados estudados evidenciam a possibilidade da interpretação sistemática do artigo 185, II da Lei Maior. Assim, tanto no Agravo de Instrumento nº 01049777720074030000 (BRASIL, 2008a), quanto na Apelação Cível nº 00011047820044036107 (BRASIL, 2009f), o desembargador André Nekatschalow defende a necessidade de atendimento simultâneo de todos os requisitos do artigo 186 da Constituição Federal para que uma propriedade rural não esteja sujeita à expropriação por interesse social ou, dito de outra forma, o descumprimento de uma das condicionantes da função social já tornaria a propriedade suscetível à desapropriação para fins de reforma agrária. Ocorre que, ainda nesses casos, o posicionamento assumido pelo desembargador mostrou-se isolado frente ao pensamento dominante, que defende o predomínio do elemento econômico.

No entanto, mesmo aqueles que, como Hans Kelsen, acreditam na inexistência de um método capaz de estabelecer como correta apenas uma das diversas significações verbais de uma norma, desde que se trate de significações possíveis no confronto de todas as outras normas da lei ou da ordem jurídica (KELSEN, 2006), devem concordar que a interpretação sistemática do artigo 185, II é a mais condizente com os fundamentos e os objetivos da república brasileira (artigos 1º e 3º da Constituição) (BRASIL, 1988). Pode-se mesmo argumentar que, no embate entre os artigos 184, 185, II e 186, a compreensão de que a propriedade economicamente produtiva é insuscetível à expropriação não pode ser considerada como uma possível interpretação do conjunto de normas, pois tal entendimento afronta toda a lógica constitucional.

Isto porque a interpretação sistemática do artigo 185, II da CF/88 permite não só a observância integral do disposto no artigo 186 da Constituição (BRASIL, 1988), mas também a efetivação de diversos outros dispositivos constitucionais, como os incisos do artigo 7º, que tratam dos direitos dos trabalhadores, bem como os artigos do Capítulo VI da Constituição, que tratam do meio ambiente. Ou seja, a interpretação do artigo 185 da Constituição não poderia ignorar várias disposições constitucionais e autorizar a proteção de uma propriedade rural que, a despeito de ser produtiva do ponto de vista economicista, desconsidera a legislação ambiental e trabalhista, e existe em desacordo com o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (FARIAS; PINTO JÚNIOR, 2005). Condena-se, assim, a interpretação gramatical do precitado artigo.

Mas, mesmo com toda a dinâmica constitucional apontando para a interpretação sistemática do artigo 185, II, ainda assim verifica-se a relutância em sua implementação. Sobre tal oposição, aclara Tarso de Melo (2009, p. 19):

Se não é habitual para as normas jurídicas em geral serem efetivadas, “saírem do papel”, para as normas que propõem mudanças sociais profundas (até *revolucionárias*, se considerado o estado de coisas adverso contra o qual se opõem, como é o caso da reforma agrária e do princípio da *função social da propriedade*), por sua vez, os obstáculos são ainda maiores, porque tais institutos dependem de uma ampla reformulação da abordagem jurídica tradicional e enfrentam concepções nucleares do Direito. (grifo do autor)

E, ainda,

A importância das barreiras ideológicas que a concretização constitucional enfrenta não pode ser subestimada. Por mais auspicioso que seja ver, na geração atual da teoria jurídica brasileira, um esforço para que “não se interprete a Constituição em tiras” (Grau), a fim de subsidiar ao menos teoricamente aquela concretização dentro dos “objetivos da República” (CF, art. 3º), não é – e nunca foi – pequena a força da *mentalidade proprietária* por meio do Legislativo, do Judiciário e do Executivo, inclusive de órgãos

relacionados á reforma agrária (e também ministérios públicos e polícias). E, sem dúvida, também em outras esferas igualmente estratégicas (imprensa, universidades etc.). (grifo do autor) (MELO, 2009, p.78).

Destarte, apesar do entendimento dominante no Judiciário brasileiro, representado pelo Tribunal Regional Federal da Terceira Região, ainda ser o da hegemonia do critério da produtividade, a ponto de poder-se afirmar que o cumprimento integral da função social inexistente no Brasil (MANIGLIA, 2005), o estudo crítico e reflexivo impõe-se. Ao ser desvendada uma possibilidade diferente de interpretação da realidade social, bem como seus prós, atua-se com o intuito transformador desta realidade, desta hegemonia. Assim, o predomínio do critério econômico nos julgados analisados deve ser visto como um incentivo à busca por mudanças, pois o discurso do social não pode servir para que sejam mantidas as “regras do jogo”, a funcionalização dos direitos não pode ser apenas superficial (MELO, 2009).

Vale ressaltar que com esse posicionamento não se está a propugnar a desconsideração do critério da produtividade econômica na análise do cumprimento da função social pela propriedade rural, pelo contrário, como bem aclara Elisabete Maniglia (2005), a produtividade representa um elemento essencial, até mesmo para alimentar a população. O que se está a defender é que tal requisito não pode ser visto como um fim em si mesmo, um instrumento de poder e dominação, desfrutado por um grupo seleto de pessoas (MANIGLIA, 2005). Nos dizeres da autora (2005, p. 42):

O item produtividade deve continuar a ser exigido porém, com a função social de produzir alimentos seguros e com acesso a todos da sociedade e não a um só mercado exportador. Os pequenos agricultores deverão produzir com racionalidade e para tal devem receber incentivos e não apenas os grandes produtores, detentores de produtividade premiada.

Assim, por este ponto de vista, não é cabível a argumentação de Fernando da Costa Tourinho Neto (2000), para quem a desapropriação de um imóvel produtivo criaria embaraços à produção por um determinado espaço de tempo, o que prejudicaria “uma população faminta” (TOURINHO NETO, 2000, p. 763-764). Como visto, Elisabete Maniglia (2005) aponta que o modelo produtivo dominante no Brasil é o agroexportador, voltado ao mercado externo. Portanto, o possível “abalo inicial à produção”, ocasionado pela desapropriação, não teria o condão de abandonar os brasileiros à fome, muito pelo contrário, com a transformação desse modelo produtivo pelo incentivo à propriedade familiar, com produção voltada ao mercado interno, a população nacional teria fácil acesso aos alimentos produzidos.

Por tudo isso, a produtividade deve ser vista como mais uma das condicionantes da função social da propriedade, que ao lado do requisito ambiental e do social, devem ser observados pelo proprietário simultaneamente, pois somente assim o imóvel encontra-se imune à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Apenas ao cumprir todos os incisos do artigo 186 da Constituição o imóvel rural deixa de ser um peso à sociedade e passa a beneficiar não só seu proprietário, mas toda a coletividade. Portanto, defende-se a não redução de todo o complexo envolto pela função social da propriedade rural à aferição de índices de produtividade.

Nesse sentido, resta claro que “uma boa produtividade não compensa a degradação do meio ambiente” (MANIGLIA, 2005, p.41). Por traz da exigência do atendimento da função social na questão ecológica há a certeza de que a natureza irá corresponder aos anseios do homem sempre que tratada com respeito, prudência e inteligência, assim, a preservação do meio ambiente é um cuidado necessário à garantia da boa produtividade no futuro (MANIGLIA, 2005). Por tudo isso, não se deve subordinar o critério ambiental à aferição da produtividade do imóvel, porque tal posicionamento acaba por prejudicar até mesmo a própria produtividade futura. A degradação ambiental desconsiderada devido ao alcance dos índices de produtividade impede o futuro preenchimento desses mesmos índices. O meio-ambiente é um todo integrado, por isso, o dano a alguma de suas partes atenta contra o tão desejado e necessário equilíbrio ecológico. Assim, um proprietário que não observa a legislação ambiental afronta o interesse de toda a coletividade, não só das presentes gerações, mas também das futuras. Tão grave comportamento não deve ser punido com sanção menor do que a própria desapropriação. Segundo Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1998, p.310):

Acontece que quando uma propriedade, mesmo produtiva, desrespeita profundamente as normas de Direito Ambiental e mesmo de Direito Agrário, de forma a ameaçar gravemente o meio ambiente, impõe-se que se faça a desapropriação desta terra, para que se assegure a preservação dos recursos naturais, o equilíbrio ecológico e a possibilidade de manutenção da vida humana, que se apóia sobre o meio ambiente que está sendo destruído.

Desta forma, o interesse difuso de assegurar a qualidade do meio ambiente e a qualidade de vida de todos justifica a desapropriação da propriedade produtiva.

Por sua vez, em relação aos incisos sociais do artigo 186 da Constituição, constatou-se que nenhum dos julgados estudados evidenciou o desrespeito dos direitos humanos no meio rural, realidade que se sabe existir. O trabalho degradante, o trabalho

sem previdência, sem atendimento à saúde, sem acesso a escolas, ou seja, o trabalho que não oferece perspectiva de quebra do ciclo da miséria é uma constante no meio rural (MANIGLIA, 2005). Há até mesmo dados concretos que comprovam a existência do trabalho escravo ainda nos dias de hoje, tanto no meio urbano quanto no rural. É o que se extrai dos dados do Ministério Público do Trabalho e Emprego, presentes no cadastro de empresas e pessoas autuadas por exploração do trabalho escravo, atualizado em julho de 2013, que mostram muitas fazendas localizadas no Estado de Mato Grosso do Sul e no Estado de São Paulo onde foi flagrada a prática do trabalho escravo.⁵

A despeito desses dados, nenhum dos julgados analisados, representantes das demandas dos Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, evidenciou a questão do desrespeito às normas trabalhistas, nem se dedicou a analisar detidamente a forma de exploração empreendida nos imóveis, ou seja, se ela contribuía com o bem-estar dos trabalhadores ou se beneficiava estritamente os empregadores. Pelo contrário, foram raras as vezes em que os requisitos sociais da função social da propriedade restaram “verificados” nos casos concretos e, quando assim ocorria, a análise restringia-se à afirmação de que os trabalhadores possuíam registro em Carteira de Trabalho e Previdência Social, que o pagamento das contribuições sociais e outros encargos era feito de forma regular, além de também se argumentar que os trabalhadores residiam em parte da área dos imóveis. Assim, o estudo do critério social mostrou-se sempre superficial, isso nas pouquíssimas vezes em que apareceu nas demandas.

Portanto, confrontando-se os dados da realidade e a discussão dos julgados analisados, observa-se que, embora as condicionantes sociais da função social da propriedade sejam violadas por um grande número de propriedades, este fato não leva à propositura da ação de expropriação, ou, existindo uma demanda proposta, tal assunto não é trazido à discussão e não é apreciado. Segundo Elisabete Maniglia (2005, p. 40):

Este relato cala qualquer pretensão em dizer que no Brasil se atende [à] função social nos itens que almejam o cumprimento da legislação trabalhista e o bem-estar dos trabalhadores. [...] Por seu turno o Governo Federal não

⁵ MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Cadastro de empregadores – Portaria interministerial nº 02 de 12 de maio de 2011 – Atualização semestral em 15 de julho de 2013. Brasília: MTE, 2012. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3F9B2012013FE2B261812E2B/CADASTRO%20DE%20EMPREGADORES%20ATUALIZA%C3%87%C3%83O%20Extraordin%C3%A1ria%2015.07.2013.pdf>>. Acesso em: 17 de julho de 2013.

dispõe de equipamentos, de fiscalização, de veículos, de diárias e de leis duras para o combate a esta vergonha nacional.

Ainda, segundo Tarso de Melo (2009, p. 27):

Sobre a realidade rural, é fácil constatar diariamente na imprensa que não são nada pacíficos os avanços da reforma agrária e, mesmo, da exigência de *função social* aos latifundiários. Por exemplo, o respeito à legislação trabalhista, que é um de seus requisitos constitucionais, mesmo quando é acintosamente afrontado pela prática do trabalho escravo, não chega a implicar alterações significativas no quadro de irregularidades: ativistas políticos, integrantes dos movimentos sociais e até fiscais do Ministério do Trabalho são assassinados; a repressão policial é instantaneamente violenta e juízes mais sensíveis à causa do campo são processados em seus Tribunais! (grifo do autor).

Ocorre que, em um país como o Brasil, que estabelece entre os fundamentos da República a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores do trabalho (artigo 1º da Constituição), e traz entre seus objetivos fundamentais a constituição de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, além da promoção do bem-estar de todos (artigo 3º da Constituição), não se pode permitir a inatividade frente às situações de desigualdade e abuso, muito menos a repressão às atitudes que objetivam mudanças socialmente necessárias e constitucionalmente embasadas. Por isso, os incisos sociais do artigo 186 da Constituição devem ser observados, buscando-se o respeito ao cidadão e a sua dignidade.

Em reforço a esse entendimento, a PEC do Trabalho Escravo (PEC 574/1999), que atualmente está em tramitação no Senado Federal, busca tornar confiscável o imóvel rural onde for flagrada a prática do trabalho escravo⁶. Assim, mais que a desapropriação do imóvel, caberia sua expropriação sem o direito à indenização. Essa iniciativa vem mais uma vez robustecer a compreensão de que o descumprimento do âmbito social da função social da propriedade rural já é causa suficiente para a perda do imóvel, independentemente de sua produtividade econômica.

No entanto, é sabido que a simples previsão normativa não tem o condão de efetivar todas as mudanças desejadas, necessário, para tanto, a confluência de inúmeros fatores, como a participação de diversos atores sociais.

Neste cenário ganha acentuada importância a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que deve abandonar a interpretação mais restrita do

⁶ SENADO FEDERAL (SF). Portal de Notícias – PEC do Trabalho Escravo. Brasília: SF, 2013. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/06/27/pec-do-trabalho-escravo-aguardara-definicao-de-regras-especificas-por-comissao-mista>>. Acesso em: 29 de agosto de 2013.

texto constitucional e fiscalizar o cumprimento das outras condicionantes da função social prevista no artigo 186, II, III e IV da Constituição. Conforme prelecionam Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005, p.49):

d) Em casos nos quais o descumprimento da função social da propriedade possa ser objetivável de plano e demonstrado por simples operação de conta e conferência, compete autonomamente ao órgão federal executor da política e reforma agrária proceder à objetivação, mediante fiscalização em que se assegure ao proprietário o devido processo legal administrativo.

e) Nos demais casos, compete ao órgão federal executor da política e reforma agrária, em conjunto com os demais órgãos executores da políticas (*sic*) conexas às funções ambiental e trabalhista, a elaboração de norma técnica e adoção de medidas administrativas conjuntas de fiscalização, com vistas a conferir efetividade às normas constitucionais previstas no art. 186 da CF/88, e incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93.

Mas, a mudança na atuação do INCRA deve ser seguida da modificação das ações do Poder Judiciário, grande ator na efetivação das normas constitucionais. A prática jurídica assume papel relevante não só na reprodução das relações sociais, mas também em sua transformação, por isso a necessidade do Poder Judiciário colaborar com a efetivação da aplicação do artigo 186 da Lei Maior em sua integralidade, não restringindo sua contribuição à efetivação do critério econômico da função social da propriedade rural. Assim sendo, os profissionais jurídicos devem trocar a posição conservadora do “*interpretar por interpretar*, por um compromisso com *interpretar para transformar*” (MELO, 2009, p. 137). Ainda, conforme expõe Elisabete Maniglia (2005, p. 43):

[...] O atendimento á função social previsto na Constituição de 1988 foi uma meta para o campo mudar, crescer, prosperar. Outra alternativa em contrário a esta, torna-se por demais obsoleto (*sic*). Forçoso é o seu cumprimento e a luta para tal torna-se um compromisso gravado no pensamento do jurista hodierno, compromissado com a justiça social.

Segundo afiança Tarso de Melo (2009), a “vida” da função social da propriedade nunca foi e nem será fácil, principalmente no caso rural. Ao integrar a luta pela terra, a concretização da função social enfrenta grandes desafios, estando um deles presente na própria Constituição brasileira.

No entanto, pelo entendimento aqui defendido, não há dúvidas de que a produtividade constitucionalmente almejada é aquela alcançada através do respeito às normas ambientais e trabalhistas, e que promove o bem-estar não apenas dos proprietários, mas também dos trabalhadores. Ademais, este é o posicionamento apontado pelo Supremo Tribunal Federal.

Conforme expõem Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005), embora ainda não sejam encontrados julgados do STF que enfrentem diretamente a questão das colidências existentes entre os artigos 185, II e 186 da Constituição (BRASIL, 1988), várias são as decisões que apontam para necessidade da função social ser cumprida em sua integralidade pelas propriedades rurais, para que estas sejam imunes à desapropriação para fins de reforma agrária. Nos dizeres dos autores (2005, p. 47):

Como visto, as decisões estão em consonância com a posição que nos parece mais adequada com o sistema constitucional, ou seja, que a propriedade produtiva só estará incólume à reforma agrária se respeitar, simultaneamente, os elementos ecológico e sócio-laboralista, requisitos da função social da propriedade rural.

Além disso, cabe ressaltar que ao redor da reforma agrária estão presentes vários problemas sociais, políticos e econômicos, não restritos à área rural, pois lançam seus efeitos sobre o território como um todo, incluindo a área urbana, que necessita dos produtos agrícolas e que também sofre as conseqüências do êxodo rural. Assim, toda a sociedade tem interesse na implementação da reforma agrária (MELO, 2009). Ainda, segundo Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005, p.44):

De fato, vislumbramos a necessidade de realização da reforma agrária como imperativo constitucional. Vale dizer, decorre de uma interpretação sistemática da Constituição que o Estado Brasileiro deverá fazê-la. Ou seja, não existe opção para não fazê-la.

Com efeito, quando a Constituição declara como objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, de um lado, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e, de outro lado, a promoção do desenvolvimento nacional, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º), é óbvio que ela está determinando, implicitamente, a realização pelo Estado, em todos os seus níveis – federal, estadual e municipal –, também de uma ampla política de distribuição eqüitativa das propriedades, sobretudo de imóveis rurais próprios à exploração agrícola e de imóveis urbanos adequados à construção de moradias. A não realização dessa política pública representa, indubitavelmente, uma inconstitucionalidade por omissão.

Por tudo isto, é imperativa a efetivação dos ditames constitucionais relativos à reforma agrária, entre eles, figurando como instrumentos centrais à transformação do campo, estão a exigência do cumprimento da função social pelo imóvel rural (artigo 186) e a previsão da desapropriação por interesse social da propriedade que se torna um ônus à sociedade, por descumprir os preceitos constitucionais (artigo 184). Reitera-se que o descumprimento da função social é um ataque às reservas naturais, aos direitos humanos, sociais, ao desenvolvimento, à segurança alimentar, à economia nacional e a

diversos outros interesses da sociedade em geral, por isso, a luta pela observância dos preceitos constitucionais deve ser uma luta de todos (MELO, 2009, p. 88).

4 ESTUDO DE CASO: FAZENDA DA BARRA

4.1 Considerações iniciais

Diante de todo o exposto no capítulo antecedente, onde foi fornecida uma prévia noção do posicionamento adotado pelo INCRA e pelo Tribunal Regional Federal da Terceira Região em relação à interpretação dos artigos 184, 185, II e 186 da Constituição (BRASIL, 1988), e onde se defendeu a interpretação sistemática dos mesmos artigos, o presente capítulo objetiva expandir o estudo até então realizado. Nesta parte da pesquisa pretende-se novamente unir teoria e prática, mas a partir de um novo enfoque: o estudo de caso, em busca da ampliação dos conhecimentos a respeito da efetivação da função social da propriedade rural por meio da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, especialmente no que diz respeito à postura dos atores sociais envolvidos.

Para tal, o cenário escolhido como objeto de estudo foi a Fazenda da Barra, propriedade rural desapropriada por interesse social para fins de reforma agrária porque tinha sua exploração marcada pela improdutividade econômica e pelo notório desrespeito às normas ambientais.

Assim, o presente capítulo busca compreender qual das interpretações possíveis, já anteriormente expostas, foi utilizada no caso concreto por alguns dos atores sociais envolvidos, principalmente tendo em vista a total afronta à função social ambiental pela exploração do imóvel rural estudado. Para atingir esse objetivo foi necessário utilizar a metodologia a seguir apresentada.

4.2 Metodologia

Depois de ter sido realizada uma abordagem teórica a respeito da função social da propriedade rural e da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, focando a divergência existente na interpretação dos artigos 184, 185, II e 186 da Constituição (BRASIL, 1988); bem como após o desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa, do tipo documental, que possibilitou a constatação de que nos Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul o posicionamento imperante é aquele que defende a interpretação gramatical dos precitados artigos constitucionais, segundo a qual a propriedade economicamente produtiva é insuscetível de ser desapropriada para fins de reforma agrária; viu-se por bem, neste novo capítulo, analisar a questão cerne do

presente estudo de uma perspectiva mais focada nos atores sociais responsáveis pela efetivação dos dispositivos constitucionais.

Para tanto, optou-se por realizar novamente um estudo qualitativo, visto ser este um método que fornece uma compreensão aprofundada de certos fenômenos sociais, apoiado no pressuposto da maior relevância dada ao aspecto subjetivo da ação social (HAGUETTE, 1997). Dessa forma, buscou-se enxergar o fenômeno a partir de seu interior (FLICK, 2009).

O estudo qualitativo pode ser conduzido por diferentes caminhos, assim, neste capítulo será empregado o método do “estudo de caso”. Segundo Arilda Schmidt Godoy (1995b), o estudo de caso é uma ótima estratégia quando os pesquisadores buscam responder às questões “como” e “por que” certos fenômenos acontecem, nas hipóteses em que há pequena possibilidade de controle sobre os eventos estudados, bem como nos casos em que o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que apenas conseguirão ser analisados dentro de um contexto de vida real.

Deste modo, a partir desta pesquisa de campo serão analisados os resultados e verificadas as hipóteses do trabalho, buscando a comunicação entre teoria e prática, tendo por substrato necessário os estudos realizados nos capítulos anteriores.

4.2.1 Estratégia da pesquisa

Como dito, a metodologia a ser utilizada neste novo capítulo será o estudo de caso, que terá por objetivo responder alguns questionamentos: 1) Qual foi o fator predominante para a determinação da desapropriação da Fazenda da Barra? Por quê? 2) O descumprimento de qualquer dos incisos do artigo 186 já implicaria na possibilidade de desapropriação da propriedade rural ou o critério econômico prevaleceu sobre os demais no caso concreto? 3) Qual a postura tomada por alguns dos atores sociais responsáveis pela efetivação da desapropriação? Como eles objetivaram dar cumprimento aos dispositivos constitucionais?

A partir deste estudo de caso busca-se traçar algumas conclusões que certamente contribuirão para uma melhor compreensão do fenômeno da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, com o escopo de ampliar a análise a respeito da possibilidade de se desapropriar uma propriedade rural economicamente produtiva, mas descumpridora dos demais requisitos da função social da propriedade rural, em específico, sua função ambiental.

Revela-se, assim, a significância do presente estudo na construção do conhecimento a respeito da função social da propriedade rural, tema de grande interesse social, posto que, conforme já acentuado, uma propriedade descumpridora de sua função social revela-se um fardo para toda a sociedade.

Robert Yin (2001, p. 42), ao tratar do desenvolvimento de um projeto de pesquisa de estudo de caso, afirma que esse projeto deve ser composto por cinco componentes, quais sejam: as questões do estudo; as proposições de estudo; a unidade de análise; a lógica que une os dados às proposições; e os critérios para interpretar as constatações.

Primeiramente, as questões do presente estudo dizem respeito à celeuma existente em relação às interpretações dos dispositivos constitucionais analisados, havendo o questionamento a respeito da possibilidade de se desapropriar por interesse social para fins de reforma agrária a propriedade economicamente produtiva.

Das questões de estudo são extraídas as proposições de estudo, ou seja, as hipóteses do trabalho. Conforme preleciona Fernando Gewandsznajder (2004, p.3-4):

Uma das características básicas do método científico é a tentativa de resolver problemas por meio de suposições, isto é, de hipóteses, que possam ser testadas através de observações ou experiências. Uma hipótese contém previsões sobre o que deverá acontecer em determinadas condições. Se o cientista fizer uma experiência, e obtiver os resultados previstos pela hipótese, esta será aceita, pelo menos provisoriamente. Se os resultados forem contrários aos previstos, ela será considerada – em princípio – falsa, e outra hipótese terá de ser buscada.

Ainda, segundo o mesmo autor (2004), qualquer observação pressupõe um critério utilizado para escolher, entre as observações possíveis, aquelas que seriam relevantes para o problema debatido. Portanto, a observação, a coleta de dados e as experiências são realizadas tendo em vista determinados interesses e segundo certas expectativas ou idéias preconcebidas. Tais idéias e interesses são às hipóteses e teorias que orientam a pesquisa a ser realizada. Sem elas, o número de observações possíveis seria praticamente infinito e, portanto, impraticável. Conforme preleciona Robert Yin (2001), quanto mais proposições específicas contiver o estudo, mais ele se manterá em limites exequíveis.

A partir do estudo já realizado, foram estabelecidas as seguintes hipóteses, que orientarão o desenvolvimento da pesquisa: 1) Na prática, o fator principal que fundamenta a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é a improdutividade da área, os demais critérios mostram-se subordinado ao aspecto

econômico. Busca-se, assim, evidenciar a realidade já constatada na pesquisa jurisprudencial realizada; 2) Apesar da predominância da interpretação gramatical, os diferentes atores sociais tendem a apresentar posicionamentos divergentes no que diz respeito à interpretação dos dispositivos constitucionais.

As hipóteses acima traçadas buscam constatar que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária não vem sendo aplicada em toda sua potencialidade, tendo em vista o artifício da produtividade. Não obstante, essa espécie expropriatória continua sendo um instrumento importante a serviço da efetivação da função social da propriedade rural, motivo pelo qual deve ter sua incidência ampliada mediante a observação da interpretação sistemática, única condizente com o todo constitucional.

4.2.1.1 Seleção do caso

O estudo de caso caracteriza-se por ter como objeto uma unidade que será analisada profundamente. Portanto, a escolha da unidade que será investigada é realizada tendo em vista o problema ou a questão que preocupa o investigador (GODOY, 1995b).

No presente trabalho optou-se pelo estudo de um caso único (YIN, 2001). Para tanto, foi escolhido um caso que satisfizesse as condições necessárias para testar as hipóteses da presente pesquisa.

Em palestra ministrada pelo promotor de justiça do meio ambiente, Marcelo Pedroso Goulart, foi realizado o primeiro contato com a expropriação da Fazenda da Barra, propriedade com área de 1.790,80 ha, situada no Município de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo. Assim, o interesse pelo estudo dessa específica desapropriação surgiu devido à importância atribuída ao desrespeito às normas ambientais no caso concreto, fato que, segundo o palestrante, teria sido a principal causa da expropriação do imóvel.

Deste modo, tendo em mente os resultados da pesquisa jurisprudencial já realizada, que constatou o predomínio da interpretação gramatical do artigo 185, II da Constituição Federal (BRASIL, 1988) na jurisprudência do Tribunal Regional Federal da Terceira Região – onde o critério ambiental mostrou-se subordinado ao critério econômico, incapaz de ensejar, isoladamente, a ação expropriatória – o estudo da expropriação da Fazenda da Barra foi considerado condizente com os objetivos desta pesquisa, pois a exploração da propriedade em questão era caracterizada pela acentuada

degradação ambiental, o que supostamente teria influenciado o agir dos atores sociais envolvidos na expropriação. Além disso, o imóvel em questão insere-se na realidade da pesquisadora, o que também motivou seu estudo.

Destarte, o caso escolhido se adéqua primorosamente ao problema do trabalho, pois, a partir de sua análise pretende-se constatar qual foi a interpretação constitucional utilizada no caso concreto por alguns dos atores sociais envolvidos, ou seja, objetiva-se verificar se o descumprimento das normas ambientais foi suficiente à determinação da desapropriação ou se, pelo contrário, a improdutividade econômica foi fator indispensável.

Portanto, o estudo aqui desenvolvido tem por unidade de análise a efetivação dos dispositivos constitucionais relativos à função social da propriedade rural e à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária no contexto da expropriação da Fazenda da Barra, onde atualmente podem ser encontrados quatro diferentes grupos de assentamentos, quais sejam: Assentamento Índio Galdino, Assentamento Luíza Mahin, Assentamento Santo Dias e Assentamento Mario Lago.

4.2.1.2 Coleta de dados

Foram utilizados como fontes de informação para o presente estudo documentos e entrevistas. “Considera-se como documento qualquer registro escrito que possa ser usado como fonte de informação” (ALVES-MAZZOTTI, 2004, p.159). Por sua vez, a entrevista pode ser definida como “um processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado” (HAGUETTE, 1997, p. 86).

Em relação às entrevistas, elas foram realizadas de modo semiestruturado devido à necessidade de utilização de um roteiro previamente estabelecido, com o uso de perguntas predeterminadas (MARCONI; LAKATOS, 2007, p. 199). Não obstante, tais entrevistas foram conduzidas com certa espontaneidade, permitindo ao entrevistado apresentar sua opinião sobre o fato (YIN, 2001, p.112), buscando, assim, evitar o excesso de rigidez que pode vir a prejudicar a obtenção de novas informações.

Com base na compreensão de que os sujeitos a serem entrevistados devem ser escolhidos de forma proposital, em função de suas características, ou dos conhecimentos que detêm sobre questões de interesse para a pesquisa (ALVES-MAZZOTTI, 2004), optou-se por entrevistar o juiz federal Peter de Paula Pires, da 5ª

Vara Federal de Ribeirão Preto, que proferiu a sentença no processo de desapropriação da Fazenda da Barra; o atual superintendente regional do INCRA no Estado de São Paulo, Wellington Diniz Monteiro; bem como o promotor de justiça do meio ambiente de Ribeirão Preto na época dos fatos, Marcelo Pedroso Goulart.

Cabe ressaltar que para cada um dos entrevistados foi elaborado um roteiro diferenciado, com o objetivo de tornar explícito o conhecimento implícito, tendo em vista as diversas funções por eles desempenhadas durante o processo de desapropriação da Fazenda da Barra.

As entrevistas tiveram por objetivo principal auxiliar na compreensão do papel dos atores sociais na concretização dos dispositivos constitucionais relativos à função social da propriedade rural e à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Entretanto, deve ficar claro que as afirmações obtidas nas entrevistas representam a percepção dos entrevistados, por eles filtradas e até mesmo modificadas. Segundo Uwe Flick (2009, p. 76-77):

Os casos ou tipologias reconstruídos contêm vários níveis de construção de realidade: os sujeitos, com suas opiniões sobre um determinado fenômeno, explicam parte de sua realidade; em conversas e discursos, os fenômenos são produzidos interativamente e, assim, a realidade é construída [...]. Portanto, **a realidade estudada pela pesquisa qualitativa não é uma realidade determinada, mas sim construída por diferentes “atores”**: a definição sobre qual é o ator considerado crucial para essa construção depende da postura teórica adotada para o estudo desse processo. (grifo nosso)

Assim, faz-se necessário um esforço no sentido de avaliar o grau de correspondência entre as afirmações e a realidade factual, o que pode ser alcançado por meio do conhecimento dos fatos (HAGUETTE, 1997). Daí a importância de se seguir um protocolo de estudo de caso.

4.2.2 Protocolo de estudo de caso

Segundo Robert Yin (2001), o protocolo para o estudo de caso tem um caráter instrumental e pretende orientar o pesquisador a realizar a coleta de dados, além de aumentar a confiabilidade da pesquisa, visto que o estudo de caso está igualmente submetido aos cânones do método científico, entre eles a busca por objetividade (HAGUETTE, 1997).

A importância de um guia a ser seguido também é ressaltada por Alda Judith Alves-Mazzotti (2004) para quem a ausência de critérios na coleta de dados leva, frequentemente, a perda de tempo, excesso de dados e dificuldade de interpretação.

Destarte, para Robert Yin (2001) o protocolo de estudo de caso deve conter as seguintes seções: 1) Uma visão geral do projeto de estudo de caso; 2) Procedimento de campo; 3) Questões do estudo de caso; 4) Guia para o relatório do estudo de caso.

4.2.2.1 Visão geral do projeto de estudo de caso

Conforme já exposto, a questão central do presente estudo é a análise a respeito da forma de concretização dos dispositivos constitucionais relativos à função social da propriedade rural e à desapropriação para fins de reforma agrária, temática que abrange um conflito presente na interpretação conjunta dos artigos 184, 185, II e 186 da Constituição Federal.

Neste contexto confrontam-se de um lado os adeptos da interpretação gramatical dos dispositivos constitucionais precitados e, de outro lado, os defensores de sua interpretação sistemática. Para os primeiros, a propriedade economicamente produtiva é insuscetível de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mesmo que venha a descumprir alguns dos outros requisitos presentes no artigo 186 da Constituição (BRASIL, 1988). Já para os últimos, uma propriedade rural só se exclui da incidência desta modalidade expropriatória se cumprir todos os requisitos do artigo 186 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o que envolve, além do critério econômico, questões ambientais e sociais.

Assim, a partir da análise teórica e jurisprudencial do assunto, momento em que foi constatado o predomínio do critério econômico da função social da propriedade rural na jurisprudência do Tribunal Regional Federal da Terceira Região, partiu-se para o levantamento de hipóteses a serem evidenciadas ou mesmo refutadas pela realização do estudo de caso aqui pretendido, conforme já exposto acima, quais sejam: 1) O fator principal que fundamentou a desapropriação foi a improdutividade da área, o critério ambiental mostrou-se subordinado ao aspecto econômico, a despeito da interpretação sistemática apontar para um sentido diverso, revelando a prevalência da interpretação gramatical; 2) Os atores sociais envolvidos no processo de desapropriação têm entendimentos diferentes em relação à forma de concretização dos dispositivos constitucionais, devido às diferentes possibilidades de interpretação constitucional.

4.2.2.2 Procedimentos de campo

Os procedimentos de campo iniciaram-se com o trabalho de agendamento das entrevistas realizadas e se efetivaram com a concretização das entrevistas

semiestruturadas, as quais foram realizadas pessoalmente e gravadas com o objetivo de tornar os dados obtidos mais precisos.

4.2.2.3 Questões do estudo

Conforme preleciona Robert Yin (2001), as questões do estudo são um conjunto de questões que o pesquisador deve manter em mente ao coletar os dados, pois tais questões refletem a investigação real do caso. Assim, são voltadas ao próprio pesquisador e acompanhadas de uma lista de fontes prováveis de evidência. Segundo Uwe Flick (2009) as questões de pesquisa devem ser formuladas em termos concretos, com a finalidade de esclarecer o que será supostamente revelado pelos entrevistados, ou seja, “as questões de pesquisa são como uma porta para o campo de pesquisa em estudo. Se as atividades empíricas produzirão ou não respostas, isso dependerá da formulação dessas questões” (FLICK, 2009. P. 106).

Destarte, as questões do presente estudo foram elaboradas e podem ser encontradas nos anexos A, B e C do presente trabalho, juntamente com a íntegra das entrevistas realizadas.

4.2.2.4 Guia para o relatório do estudo de caso

Sempre tendo em vista os objetivos da presente pesquisa, o relatório do estudo de caso seguiu a seguinte estrutura: primeiramente foi realizada a análise dos documentos relevantes ao caso: o processo de desapropriação e o conjunto de documentos obtidos junto à Promotoria de Justiça do Núcleo V – Ribeirão Preto/Pardo do GAEMA – Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente; em sequência, foram realizadas as entrevistas programadas.

Buscou-se, assim, analisar o caso único de forma consistente para, após todo um trabalho de redução, organização e interpretação dos dados obtidos, expor as conclusões alcançadas.

Destarte, dando início ao processo acima descrito, o próximo tópico dedica-se a contextualizar todo o histórico que resultou na expropriação da Fazenda da Barra, bem como compreender os aspectos gerais do desenrolar do processo de desapropriação.

4.3 Contextualização

O procedimento de desapropriação da Fazenda da Barra percorreu um grande caminho e, como será visto, ainda não chegou a seu ponto final. Assim, mostrou-se

relevante traçar, em linhas gerais, os acontecimentos que desembocaram na imissão do INCRA na posse do imóvel, viabilizando o assentamento de inúmeras pessoas em busca da efetivação dos ditames constitucionais a respeito da função social da propriedade rural.

Antes mesmo do início do processo judicial de desapropriação em si, verifica-se uma ampla atividade de diversos atores sociais no sentido da averiguação do cumprimento da função social pela Fazenda da Barra, o que inclui, além da participação do INCRA, a atuação da Promotoria de Justiça do Núcleo V – Ribeirão Preto/Pardo do GAEMA – Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente.

Buscando melhor compreender a situação fática que embasou a declaração da propriedade como de interesse social para fins de reforma agrária e a subsequente ação de desapropriação da Fazenda da Barra, foram examinados alguns documentos que têm como discussão central o não cumprimento da função social pela propriedade.

4.3.1 Da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo

O Ministério Público do Estado de São Paulo desempenhou importante papel no procedimento que resultou na imissão do INCRA na posse da Fazenda da Barra, sendo responsável pela instauração de diversos procedimentos que evidenciaram a irregular exploração do imóvel e buscaram a concretização da função social pela propriedade rural. Entre esses procedimentos, tivemos acesso à ação civil pública nº 273/93 e aos Inquéritos Civis nº 107/99, nº 003/01, nº 270/02, nº 581/02, nº 444/03, nº 544/06, nº 805/08, de onde foram retiradas as informações abaixo expostas.

O documento mais antigo a que se teve acesso data de 1993, ano em que o Ministério Público do Estado de São Paulo, pela Promotoria do Meio Ambiente de Ribeirão Preto, ajuizou a ação civil pública ambiental nº 273/93 contra a Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira e José Biagi, proprietários da Fazenda da Barra, em razão do conhecimento de que a exploração do imóvel contrariava a proteção ao meio ambiente. Essa ação foi ao final julgada procedente, condenando os requeridos a ressarcir o dano ambiental praticado e recuperar a área que havia sido desmatada.

O órgão ministerial estadual fundamentou a ação civil pública na existência de desmatamento irregular, em violação à legislação florestal, bem como em desrespeito à averbação da reserva legal anteriormente realizada. Segundo constatou-se, o desmatamento ocorreu no ano de 1984, em razão do cumprimento de um contrato de

arrendamento entre José Mauro Biagi (arrendatário) e a Fundação Sinhá Junqueira (arrendadora), que previa a utilização de parte da Fazenda da Barra para cultivo de cana-de-açúcar.

Assim, nessa ação civil pública ambiental o Ministério Público requereu a restauração da vegetação que primitivamente recobria a área desmatada e o recolhimento de quantia suficiente para a execução do reflorestamento, indenização que abrangia, além do custo de recuperação da reserva florestal, o ganho pela venda da lenha, das toras e dos mourões extraídos da mata derrubada, bem como os rendimentos auferidos pela exploração das culturas de amendoim, soja e cana-de-açúcar na área desmatada, desde 30 de dezembro de 1984 até a data da liquidação da sentença.

No entanto, a procedência da ação civil pública não surtiu os efeitos desejados, pois, conforme se apurou de diversos inquéritos civis instaurados posteriormente, a exploração do imóvel em questão continuou a ser realizada de forma contrária à preservação do meio ambiente.

Em vistoria ocorrida no ano de 1999 constatou-se que a propriedade encontrava-se parcialmente abandonada, isto é, parte das áreas agricultáveis não estava sendo cultivada. Ademais, verificou-se que a área de reserva legal era utilizada nos mesmos moldes que as áreas agrícolas. Evidenciou-se o cultivo de cana-de-açúcar e soja em áreas consideradas de preservação permanente, tanto nas margens do rio Pardo (cana), como em trechos das margens do córrego do Esgoto e seu afluente (cana e soja). Verificou-se, ainda, sinais de soterramento da nascente original e seu conseqüente “rebaixamento” por uma distância de aproximadamente 100 metros. Notou-se também a ausência de práticas de conservação de solo, como a construção de curvas de nível, terraços e bacias de contenção.

Destarte, particularmente a partir de 1992 (desmatamento da reserva legal), constatou-se a ocorrência de um processo gradativo de degradação ambiental, que consistiu na destruição da cobertura vegetal arbórea, tanto nas áreas destinadas à preservação da reserva legal, como nas faixas de preservação permanente (APPs), correspondentes às matas ciliares de proteção dos cursos d’água, nascentes e áreas de várzea.

Em relação aos recursos hídricos, verificou-se que com a drenagem da várzea existente na propriedade, a área passou a receber o mesmo tratamento que as áreas agrícolas, além de ter sido alterado o regime hídrico do próprio Rio Pardo. Apontou-se,

ainda, o risco constante de contaminação do Aquífero Guarani, uma vez que a reserva desmatada localizava-se na zona de recarga do aquífero. Fora isso, segundo os técnicos que realizaram a vistoria, o risco de contaminação era potencialmente maior devido ao modelo ou sistema de produção das culturas agrícolas que era utilizado naquela área (cana, soja, e amendoim), que se caracterizavam pelo uso intensivo de agrotóxicos, muitos deles com propriedades reconhecidamente danosa para o meio ambiente e para a saúde humana, havendo o risco de os mesmos atingirem o aquífero por meio da percolação das águas da chuva.

Os técnicos responsáveis pela vistoria consideraram, ainda, que a região era área de relevante interesse sócio ambiental, porque a Fazenda da Barra está inserida na zona de recarga do Aquífero Guarani (Botucatu – Pirambóia), de reconhecida e inquestionável importância estratégica para o abastecimento futuro de dezenas de cidades. Entenderam que a destruição da quase totalidade da cobertura vegetal representava uma ameaça para a qualidade de vida de toda a comunidade moradora nas proximidades.

Ademais, constataram que o manejo do solo agrícola na propriedade estava em desacordo com as normas técnicas e legais pertinentes. Sendo que o uso de queimadas irregulares era constante, infringindo a Lei Municipal 7.159/95, que proíbe o uso de fogo a menos de 100 metros dos fragmentos florestais (RIBEIRÃO PRETO, 1995).

Deste modo, a vistoria, cujo parecer técnico foi finalizado no dia 02 de junho de 1999, expôs que o passivo ambiental da propriedade poderia ser avaliado à época mediante a somatória das áreas florestais antes averbadas, mas que foram irregularmente desmatadas e, posteriormente, atingidas por sucessivos incêndios. Deveria incluir, também, as áreas de preservação permanente a serem recuperadas, tanto na cabeceira do afluente do córrego do Esgoto, quanto no trecho onde ocorreu o rompimento de uma barragem e, ainda, na APP do córrego do Esgoto e do Rio Pardo e, finalmente, na área de várzea. O passivo ambiental também abrangeria os danos provocados ao solo agrícola devido à sua má conservação e ao conseqüente assoreamento de nascentes. Por sua vez, os danos contra a fauna foram tidos como de difícil avaliação, porém inquestionáveis, tendo em vista que houve a destruição do habitat natural de animais tanto pela ação de máquinas quando houve o desmatamento, quanto pela ação do fogo, e também pela alteração drástica no regime hídrico natural da área de várzea.

Assim, o parecer emitido concluiu que a exploração agrícola da propriedade caracterizava-se como predatória, pois era feita com culturas onde era intensivo o emprego de insumos químicos, agrotóxicos e, no caso da cana-de-açúcar, o uso do fogo, sendo praticada mesmo nas áreas de reservas legais e de preservação permanente. Ademais, o próprio solo agrícola estava degradado, caracterizando um modelo de exploração em desacordo com os princípios básicos que definem o chamado desenvolvimento sustentável, bem como contrariando as disposições legais relacionadas à função social da propriedade.

Diante dessa situação, a preservação ambiental deveria impor-se no imóvel, mesmo que em detrimento de parte da produção agrícola. Assim, propuseram, na ocasião, a implementação de um amplo programa de recuperação ambiental da propriedade, que deveria ser realizado pelos proprietários.

No entanto, conforme se constatou dos documentos analisados abaixo, tais metas também não foram atingidas, pelo contrário, a exploração da Fazenda da Barra continuou por muito tempo contrariando os ditames do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, o inquérito civil nº 107/00, instaurado no dia 12 de abril do ano de 2000, verificou o impedimento de regeneração de vegetação em área de reserva legal averbada na Fazenda da Barra.

Evidenciou-se a existência de atividade antrópica que impediu a regeneração natural em área de 236 ha, já averbada no cartório de registro de imóveis como reserva legal, e que foi desmatada irregularmente. Segundo restou constatado, no período de outubro/novembro de 1999 e em 04 de abril de 2000, foram realizadas atividades de preparo do solo para plantio e demais práticas agrícolas danosas ao meio ambiente e indevidamente praticadas no local, que resultaram na interrupção da intensa regeneração natural da vegetação nativa que estava ocorrendo na área, o que constitui crime ambiental conforme previsto na Lei Federal 9605/98 art. 48 c.c. art. 15 (BRASIL, 1998).

Por sua vez, em novo laudo de vistoria, datado de 21 de agosto de 2000, constatou-se a existência de deposição irregular de resíduos sólidos nas áreas marginais do Córrego das Palmeiras, área em parte localizada na Fazenda da Barra, constituindo um impedimento da regeneração da vegetação natural. Assim, o parecer emitido foi no sentido de que além dos danos ambientais caracterizados pelo soterramento das várzeas, o impedimento da regeneração da vegetação e a alteração das vias de drenagem

superficial, a deposição irregular de resíduos sólidos representaria um grave problema de saúde pública, uma vez que não havia o controle com relação ao tipo de material depositado e aos cuidados relacionados à insalubridade da área, contrariando os termos da Lei Municipal nº 5.441/89 (RIBEIRÃO PRETO, 1989). Destarte, novamente os proprietários foram incitados a recuperar as áreas degradadas, por meio da remoção de todo o material irregularmente depositado, bem como pelo reflorestamento do local.

Frente tais acontecimentos, foi realizado novo relatório agrônômico de fiscalização da Fazenda da Barra, a partir de um Convênio entre o INCRA e o ITESP (Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo). Esse relatório, finalizado em dezembro de 2000, foi fruto de vistoria realizada do dia 16 de outubro de 2000 ao dia 27 de outubro de 2000, e levou em consideração os dados de exploração do imóvel no período de 01 de outubro de 1999 e 30 de setembro de 2000.

Quanto à valoração dos danos ambientais na propriedade, o relatório empreendeu uma somatória de todas as infrações ambientais notificadas nos diversos Autos de Infração Ambiental (AIA) e laudos existentes, decorrentes da Ação Civil Pública nº 273/93 e dos Inquéritos Civis nº 107/00, nº 003/01, nº 270/02, e nº 582/02.

Assim, diante de todos os dados coletados, o Ministério Público do Estado de São Paulo, a partir do centro de apoio operacional das promotorias de justiça da habitação, urbanismo e meio ambiente, chegou à conclusão de que o passivo ambiental da propriedade totalizaria, na época, 38.779,37 salários mínimos somados a 211,968 litros de álcool.

Em relação ao aspecto social, constatou-se que no local residiam 02 (duas) famílias, totalizando 08 (oito) pessoas, que afirmaram não ter vínculo empregatício com a fundação proprietária do imóvel.

Por sua vez, no ano de 2003, foi instaurado novo inquérito civil, o inquérito nº 444/03, fruto de uma denúncia da ocorrência de novo incêndio na Fazenda da Barra, que abrangeu área de pastagens, como também matas integrantes de sua reserva legal.

Diante do exposto, nota-se que todos os estudos realizados apontam a irregularidade da exploração empregada na propriedade, que contrariava a legislação ambiental e não atingia os índices de produtividade exigidos. Assim, a Fazenda da Barra foi considerada desapropriável para fins de reforma agrária, devido ao não cumprimento de sua função social.

Diante desse contexto, a Promotoria de Justiça do Estado recomendou ao INCRA a abertura de processo administrativo para a desapropriação do imóvel, para fins de reforma agrária. O INCRA, por sua vez, após analisar o caso e tomar as providências cabíveis, iniciou uma ação judicial de desapropriação da propriedade no ano de 2005.

Entretanto, mesmo já iniciado o processo de desapropriação, a exploração irregular da propriedade continuou a ser realizada pela Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira, até então proprietária do imóvel. É o que se extrai do inquérito civil nº. 544.1.175/06, instaurado dia 31 de julho de 2006, que diz respeito à queima de cana de açúcar na Fazenda da Barra, sem a autorização dos órgãos competentes e sem os cuidados exigidos, tendo em vista a existência de cerca de 500 famílias já assentadas no local.

Além desses fatos, foram verificadas outras infrações contra o meio ambiente, decorrentes da atividade canavieira no imóvel, que continuavam a despeito do processo desapropriatório, tais como: desmatamento da área de reserva legal, impedimento de regeneração da vegetação na reserva legal, má conservação dos solos e degradação da vegetação de reserva legal e APPs, impedimento da regeneração em APP, entulho no córrego das Palmeiras e reserva Legal, fogo na área de reserva legal, impedimento de regeneração da vegetação em área de reserva legal, fogo na APP do Córrego do Esgoto e fogo na APP do Rio Pardo.

Compreendido o contexto que ensejou a propositura da ação de desapropriação da Fazenda da Barra adentra-se, a partir de agora, na análise do processo de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária do imóvel – Processo nº 2005.61.02.009699-8.

4.3.2 Do processo de desapropriação

O processo de desapropriação da Fazenda da Barra, Processo nº 2005.61.02.009699-8, primeiramente distribuído para a 1ª Vara Federal de Ribeirão Preto, acabou sendo encaminhado para a 5ª Vara Federal de Ribeirão Preto, por dependência ao processo nº 2005.61.02.004864-5.

Neste processo de desapropriação, inicialmente julgado pelo juiz federal Nelson de Freitas Porfírio Junior, posteriormente substituído pelo juiz federal Peter de Paula Pires, foram partes o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) como autor

e, como ré, a Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira. Por sua vez, a União atuou como assistente litisconsorcial do INCRA.

Os itens seguintes se destinam à análise do processo, que seguiu o procedimento já descrito no capítulo dois, item 2.3.4 do presente trabalho.

4.3.2.1 O laudo de vistoria e avaliação

Após diligências agronômicas realizadas na Fazenda da Barra entre os dias 16 e 27 de outubro de 2000, esse imóvel com área de 1.790,80 ha, situado no município de Ribeirão Preto – SP, foi classificado como grande propriedade improdutivo.

O laudo de vistoria e avaliação, que utilizou os dados de exploração da propriedade relativos ao período de 01 de outubro de 1999 a 30 de novembro de 2000, constatou o cabal descumprimento da função social pela propriedade rural, em desrespeito aos parâmetros constitucionais (Processo administrativo nº 54190.001948/00-68). A propriedade, além de ser classificada como improdutivo, apresentava enorme passivo ambiental.

Conforme laudo do Ministério Público do Estado de São Paulo, fruto de todo o processo já resumido anteriormente, a propriedade apresentava um grande passivo ambiental, resultante de diversas infrações: desmatamento da área de reserva legal (ação civil pública nº 273/93), impedimento de regeneração da vegetação na área de reserva legal, má conservação dos solos e degradação da vegetação da reserva legal e APP's, impedimento da regeneração em APP, entulho no córrego das Palmeiras e Reserva Legal, fogo na área de Reserva Legal (I.C. nº 003/01), fogo na APP do Córrego do Esgoto (I.C. nº 270/02), fogo na APP do Rio Pardo (I.C. nº 581/02).

Por sua vez, em relação ao aspecto social da função social da propriedade rural, constatou-se apenas que residiam no imóvel algumas famílias, que afirmaram não terem vínculo empregatício com a Fundação.

Por fim, em relação ao âmbito econômico da função social, verificou-se que a propriedade apresentava Grau de Utilização da Terra de 98% e Grau de Eficiência na Exploração de 62%, abaixo, portanto, do limite estabelecido para imóvel produtivo (GUT igual ou superior a 80% e GEE igual ou superior a 100%).

Essa situação ensejou a promulgação do Decreto de 29 de Dezembro de 2004, por meio do qual o Presidente da República declarou de interesse social para fins de Reforma Agrária o imóvel rural em questão.

Assim, o Poder Público foi levado a pleitear a transferência compulsória da propriedade para seu domínio, visando possibilitar, mediante critérios racionais, sua distribuição a famílias previamente selecionadas por meio do Projeto de Assentamento, objetivando assegurar a tais famílias os meios necessários a elevar seus padrões de vida, tanto no aspecto econômico como no social, e, assim, cumprir o comando constitucional da função social da propriedade rural.

4.3.2.2 A viabilidade do assentamento

Foi realizado um estudo a respeito da capacidade do assentamento, chegando-se à conclusão de que, subtraindo-se da área total do imóvel as áreas de preservação permanente e a área de 20% da propriedade destinada à reserva legal, bem como as áreas inaproveitáveis, restariam cerca de 930,00 ha aproveitáveis para parcelamento em módulos de assentamento. Desse modo, para fins de cálculo de capacidade de assentamento, estimou-se a possibilidade de utilização intensiva da terra, tomando como parâmetro o tamanho médio do módulo em torno de 4,0 ha, o que resultou em um número máximo de 232 famílias a serem assentadas. Ressalvou-se, entretanto, que o valor estimativo poderia vir a ser modificado por meio de estudos mais aprofundados quando da confecção do Plano de Desenvolvimento do Assentamento.

Constatou-se que o imóvel rural apresentava poucas limitações quanto à capacidade de exploração agropecuária de seus solos e, levando-se em consideração as características edafoclimáticas predominantes na Fazenda da Barra, bem como a sua localização geográfica, a propriedade apresentava condições para a implantação de atividades hortifrutigrangeiras, para o plantio de diversas culturas anuais e perenes, para a utilização como pastagens e também para o reflorestamento.

Portanto, evidenciou-se a viabilidade do assentamento de famílias de agricultores sem-terra no imóvel. Tal assentamento deveria, entretanto, trabalhar a terra de forma sustentável.

4.3.2.3 A petição inicial

Diante do contexto em que vinha sendo explorada a Fazenda da Barra, no dia 12 agosto de 2005 foi proposta a ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, sendo ofertado o preço relativo à desapropriação no valor de R\$ 23.201.069,59 (vinte e três milhões e duzentos e um mil, sessenta e nove reais e cinquenta e nove centavos), equivalente à terra nua, benfeitorias e sobra de emissão.

Com isso buscou-se concretizar a exigência de justa indenização, que objetiva a reposição do patrimônio do expropriado (art. 184, CF) (BRASIL, 1988).

Destarte, na petição inicial o INCRA requereu a imediata imissão na posse da Fazenda da Barra e, ao final do processo, sua desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, pelo valor ofertado, transferindo-se para a União (INCRA) a titularidade do imóvel.

Requereu, ainda, a citação do proprietário do imóvel e a intimação de Robeca Participações LTDA e ISI Participações LTDA, uma vez que havia um instrumento de compromisso de compra e venda em que essas duas sociedades figuravam como compromissárias compradoras do imóvel em questão.

4.3.2.4 A imissão do INCRA na posse da Fazenda da Barra

Uma vez iniciado a fase executória da desapropriação, o juiz federal Davi Diniz Dantas, da 1ª Vara Federal de Ribeirão Preto entendeu que, a despeito de toda a argumentação expendida pelo INCRA, não seria cabível a imissão imediata do INCRA na posse do imóvel, tendo em vista a ausência dos requisitos constitucionais, principalmente a questão da prévia e justa indenização, visto que o valor apresentado foi fruto de uma avaliação de caráter unilateral. Assim, em respeito ao contraditório, o juiz federal entendeu por bem não conceder a imissão imediata na posse.

No entanto, devido à existência de uma “ação de nulidade e de ineficácia dos atos administrativos” ajuizada pela Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira e distribuída na Quinta Vara Federal de Ribeirão Preto sob o nº 2005.61.02.004864-5, a Fundação argüiu conflito de competência. Assim, o juiz federal Dr. David Diniz Dantas (1ª vara federal de Ribeirão Preto) determinou a verificação de eventual prevenção com esse feito, devido à necessidade de reunião das demandas para o fim de se evitar decisões contraditórias.

Foi, portanto, suscitado o conflito de competência, e a Primeira Seção do Tribunal Regional Federal da Terceira Região declarou a competência da 5ª Vara Federal de Ribeirão Preto para julgamento da demanda, tendo em vista que este juízo despachou determinando a citação em primeiro lugar.

Remetidos os autos para a 5ª Vara Federal, deu-se seguimento ao processo, ocasião em que o juiz Nelson de Freitas Porfírio Junior, diferentemente do que havia

feito o juiz da 1ª Vara Federal de Ribeirão Preto, determinou a imissão do INCRA na posse da Fazenda da Barra.

Diante dessa decisão, a requerida, Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira, bem como as sociedades I.S.I Participações LTDA e Robeca Participações LTDA, entraram com agravo de instrumento, requerendo a suspensão dos efeitos da decisão recorrida, para que não fosse realizada a imissão, bem como para a reforma da decisão, no sentido de se declarar suspensa a ação de desapropriação enquanto não fosse julgada a ação de nulidade e ineficácia do procedimento administrativo e judicial de desapropriação.

O Ministério Público Federal, por meio do Procurador da República Dr. André Menezes, igualmente propôs agravo de instrumento contra a decisão de imissão na posse, alegando a possibilidade de o decreto expropriatório vir a perder a validade. Segundo sustentou o Procurador da República, a invalidação do decreto poderia acarretar um sério transtorno social na medida em que os atos de assentamento já tivessem se iniciado, tendo em vista que a desapropriação da Fazenda da Barra era foco de tensão no campo. Por isso, alegando a defesa do bem comum, o Procurador da República asseverou que o assentamento somente deveria principiar após superadas as dúvidas sobre a produtividade econômica do imóvel. Do contrário, seguindo o pensamento do procurador, a tensão no campo longe de amainar, poderia vir a crescer exponencialmente na medida em que o laudo de vistoria do imóvel, e conseqüentemente o decreto expropriatório, fossem invalidados. Destarte, seguindo uma interpretação gramatical do artigo 185, II da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o Ministério Público Federal requereu que fosse revogada a imissão possessória concedida pela primeira instância, em virtude do agravamento de tensão no campo, do risco de significativo transtorno social e do risco de dano ao erário.

Em 30 de outubro de 2006 o Desembargador Federal relator do caso, Contrim Guimarães, emitiu sua decisão a respeito dos agravos de instrumentos interpostos contra a decisão que determinou a imissão do INCRA na posse do imóvel. Considerou que a controvérsia instalada na referida ação anulatória girava em torno da apuração da produtividade da propriedade que é objeto da ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Assim, inicialmente defendeu ser temerário permitir o desenvolvimento da ação expropriatória antes que fosse emitido juízo de certeza sobre a produtividade do imóvel, o que somente seria possível após a realização da prova

pericial a ser produzida nos autos da ação anulatória. Alegou que tal entendimento encontrava respaldo no texto constitucional, mais precisamente em seu artigo 185, II (BRASIL, 1988), segundo o qual não é suscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva. Destarte, sustentando que a aferição do grau de produtividade de determinada área constitui tarefa complexa, que exige conhecimentos técnicos e é efetuada mediante um conjunto de atos e providências fixados pormenorizadamente em lei, o que desautoriza a efetivação de um decreto desapropriatório unilateral e prematuramente, sem a observância da garantia do contraditório, deferiu o pedido de efeito suspensivo ao recurso, suspendendo a execução da decisão agravada.

Cabe apontar que nas palavras do relator Contrim Guimarães também se verifica a interpretação literal do dispositivo constitucional, dando extrema importância à verificação da improdutividade econômica da área, ainda que notórios os danos ambientais decorrentes da exploração da propriedade, como se o critério econômico fosse o único ensejador da desapropriação da área, ou seja, seguindo a posição jurisprudencial dominante no Tribunal Regional Federal da Terceira Região, como anteriormente analisado.

Entretanto, a despeito deste primeiro posicionamento, o relator posteriormente desconsiderou a atribuição do efeito suspensivo ao recurso. Segundo afirmou, uma melhor análise dos autos, bem como a consideração do contexto fático e social que envolvia o caso específico, levou-o não a reformular completamente o entendimento acima esposado, mas sim a flexibilizá-lo. Destarte, sustentou que na maioria das vezes não seria viável a imissão na posse de imóvel que tem sua produtividade discutida em ação declaratória, bem como cujos atos administrativos tendentes à sua expropriação têm sua validade questionada judicialmente. No entanto, não bastaria o mero ajuizamento de ação declaratória ou anulatória para barrar o prosseguimento da expropriação, pois, caso não fosse demonstrada a verossimilhança das alegações formuladas em tais ações, deveria a ação judicial de desapropriação prosseguir, com a consequente ordem de imissão na posse, nos termos do artigo 6º, I, da Lei Complementar nº 76/93.

Como no caso concreto o relator entendeu não haver demonstração da verossimilhança, pois os expropriados não obtiveram medida liminar em qualquer dos dois mandados de segurança impetrados perante o Supremo Tribunal Federal e a Justiça

Federal de 1ª Instância, bem como não conseguiram a antecipação de tutela na ação anulatória, não haveria motivo para suspender a decisão de imissão na posse.

O relator também esclareceu que não incidiria, no caso, a vedação à desapropriação prevista no § 6º, do artigo 2º da Lei nº 8.629/93, alterado pela Medida Provisória nº 2.109-47, que prevê que o imóvel não será vistoriado até 02 (dois) anos depois da desocupação, para fins de desapropriação, se já tiver sido invadido anteriormente (BRASIL, 1993a). Na situação concreta, a ocupação das terras objeto de desapropriação se deu em agosto de 2003, posteriormente à vistoria do imóvel, ocorrida em outubro de 2000, como bem consignou o juízo *a quo* na decisão de indeferimento da tutela antecipada na ação anulatória.

Desta maneira, diferentemente do sustentado pelo Ministério Público Federal, o Desembargado Federal Contim Guimarães considerou, de um lado, que o imóvel estava sendo ocupado por centenas de famílias durante tempo significativo (desde 2003) e, de outro lado, que não há decisão definitiva proferida no âmbito da ação anulatória. Assim, concluiu pela necessidade de se priorizar a manutenção da situação fática vigente, como decisão que mais se ajustaria à tranquilidade social, até porque não seria razoável, na situação concreta, suspender-se indefinidamente a imissão de posse, no aguardo do desfecho final da paralela ação anulatória.

Segundo afirmou o relator, isso não impediria um futuro e hipotético desalojamento dos ocupantes, por ocasião da sentença anulatória, caso fosse concluído que a propriedade exercia, efetivamente, sua função social.

Após todas essas considerações, o Relator negou provimento aos recursos, mantendo a decisão que determinou a imissão do INCRA na posse do imóvel. Assim, em 29 de maio de 2007 efetivou-se a imissão do INCRA na posse do imóvel denominado Fazenda da Barra.

4.3.2.5 Os argumentos apresentados pela Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira

No dia 16 de setembro de 2005, a ré, Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira, manifestou-se pela primeira vez nos autos do processo expropriatório, defendendo-se do pedido do INCRA. Alegou ser nulo e de nenhum efeito o processo administrativo levado a efeito pelo autor, tendo ajuizado uma “ação de nulidade e de ineficácia dos atos administrativos”, distribuída na quinta vara cível de Ribeirão Preto, sob o nº 2005.61.02.004864-5.

Nesta ação de nulidade e ineficácia do procedimento administrativo e judicial de desapropriação, a Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira, bem como as sociedades I.S.I Participações LTDA e Robeca Participações LTDA alegaram, entre outras coisas, que a notificação feita à representante legal da Agravante se deu em data posterior àquela fixada para a realização da vistoria do imóvel. Asseveraram que a notificação foi efetivada em pessoa que não detinha poderes suficientes de representação e, ainda assim, há menos de três dias úteis da data em que realizada a vistoria. Sustentaram, ainda, que o Relatório Agrônomico de Fiscalização resultante da vistoria era nulo, pois foi elaborado por pessoas estranhas ao quadro de funcionários do INCRA, não havendo razão para tal delegação. Afirmaram que em razão de diversas invasões coletivas à Fazenda da Barra, a mesma ficou isenta da possibilidade de desapropriação, nos termos do §6º do artigo 2º da mesma lei nº 8.629/93. Defenderam que o valor da oferta feita pelo INCRA era insuficiente para subsidiar a concessão da imissão na posse da Fazenda da Barra, e apontaram, ainda, a falta do respaldo orçamentário. Finalmente, argumentaram que no caso concreto não se estaria criando um “assentamento de trabalhadores rurais”, mas haveria a criação de empresários do ramo de loteamento urbano, dada a proximidade do imóvel ao perímetro urbano.

Assim, a Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira sustentou que essa ação de nulidade e ineficácia do procedimento administrativo e judicial de desapropriação funcionaria como “prejudicial” da ação expropriatória, nos termos do disposto no artigo 265, IV, alíneas “a” e “b” do CPC (BRASIL, 1973), pois seu resultado influenciaria a ação de desapropriação. Segundo afirmou, tal posicionamento evitaria maiores tensões sociais, que se dariam quando da necessidade de eventual reintegração das contestantes na posse de seu imóvel rural, isto é, na eventual retirada das famílias irregularmente assentadas; e, por fim, evitaria prejuízos decorrentes do desapossamento das terras, tornando impossível a devolução dos respectivos imóveis aos seus proprietários, depois de longos anos de discussão judicial.

Asseverou, ainda, que a Fazenda da Barra foi reiteradamente invadida por integrantes do “Movimento dos Sem Terras – MST”, o que impossibilitaria sua desapropriação. Deste modo, pleiteou a suspensão do processo de desapropriação.

Em seguimento ao processo, a Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira, bem como as sociedades I.S.I Participações LTDA e Robeca Participações LTDA apresentaram a contestação, propriamente dita, aos termos da petição inicial proposta

pelo INCRA. Para tanto, alegaram, em suma, que o imóvel rural cumpria sua função social, visto que era totalmente explorado com culturas de cana-de-açúcar, em regime de arrendamento, mediante o emprego de modernas técnicas agrônômicas e elevada produtividade. Segundo afirmaram, no segundo trimestre do ano 2000, em razão de dificuldades financeiras, a Associação Sinhá Junqueira alienou a Fazenda da Barra para a I.S.I Participações LTDA e Robeca Participações LTDA, que passaram a exercer a posse direta dos respectivos imóveis rurais desmembrados da Fazenda da Barra. Sustentaram, ainda, que o laudo de vistoria foi produzido de forma unilateral, havendo grande interesse político envolvido. Apontaram também a ocorrência de grave crise que assolou o setor sucroalcooleiro, bem como os severos prejuízos sofridos pela soja em razão da baixa fertilidade do solo, associada a um plantio tardio com índices pluviométricos insuficientes à necessidade da cultura. Assim, defenderam que a documentação trazida retratava uma situação transitória do imóvel, que jamais representou sua realidade. Desse modo, sustentaram que ainda que admitida a vistoria realizada, a improdutividade seria decorrente de força maior, não podendo o imóvel ser desapropriado. Argumentaram, igualmente, que o valor ofertado a título de indenização, resultado de uma avaliação unilateral do autor, era absolutamente incompatível com o valor de mercado praticado na região, tendo em vista que os valores declarados em escritura pública não poderiam ser utilizados como referência, porque utilizar os valores notoriamente declarados de maneira incorreta, em escrituras de compra e venda, para burlar o fisco, seria anuir à fraude para lesar a expropriada. Afirmaram também que a notificação realizada foi eivada de vícios, em desrespeito ao disposto no artigo 2º, §2º da Lei nº 8.629/93 (BRASIL, 1993a). Requereram, por fim, que as sociedades I.S.I Participações LTDA e Robeca Participações LTDA, compromissárias compradoras, fossem admitidas como partes legítimas para figurarem nos autos, na condição de titulares do direito real da Fazenda da Barra, ou, ao menos, que fossem admitidas como litisconsortes passivas necessárias. Reiteraram, ainda, a questão da prejudicialidade externa da ação de nulidade e ineficácia dos atos administrativos.

Finalmente, também questionaram os juros compensatórios, honorários advocatícios, a não sujeição do pagamento da indenização ao regime dos precatórios, além dos custos e despesas necessárias à remoção dos bens móveis e semoventes existente no imóvel expropriando.

4.3.2.6 A resposta do INCRA

Quanto ao alegado na contestação, o INCRA defendeu-se em réplica afirmando que o levantamento do uso dos solos da fazenda foi realizado pessoalmente pelos agrônomos do ITESP em outubro de 2000, e considerou o período de doze meses inteiros anteriores a data da notificação. Neste levantamento constatou-se, entre outras coisas, que aproximadamente 225 hectares estavam inseridos dentro dos limites das áreas averbadas como reserva florestal legal, sendo que parte da soja estava plantada em área averbada como reserva, isto é, em descumprimento à legislação ambiental. Em relação à reserva florestal legal, registrou-se que da área averbada de 358,16 hectares de mata, foram encontrados somente 120,20 hectares preservados. Segundo sustentaram, para a desconsideração da área referente à reserva legal no cálculo da área aproveitável do imóvel, para fins de verificação dos seus índices de produtividade, não bastaria sua correspondente averbação no registro imobiliário, haveria também que estar efetivamente preservada; ou, quando não, ser objeto de projeto técnico de recuperação, regularmente apresentado ao órgão ambiental e cumprido, conforme cronograma de execução. Mas, nenhuma dessas situações era existente na Fazenda da Barra. Deste modo, o INCRA defendeu que a Administração agiu de modo escorreito ao considerar no laudo apenas a área efetivamente preservada do imóvel. Assim, reiteraram que a Fazenda da Barra, pelos dados do levantamento das culturas e produção, apresentou, no período, um GUT maior que 80%, porém seu GEE ficou abaixo do legalmente exigido, qual seja, de 100%. Fato esse que levou o imóvel a ser classificado como Grande Propriedade Improdutiva.

O INCRA também afirmou que os cálculos de GUT e de GEE foram realizados pelos técnicos do INCRA-SP, utilizando programa específico para o processamento informatizado dos dados. Asseveraram, ainda, que no Ordenamento Jurídico brasileiro o compromisso de compra e venda tem efeitos meramente obrigacionais, não alterando o domínio do imóvel, assim, sua existência na prática não afetaria a responsabilidade da Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira. Também considerou que em razão de o imóvel encontrar-se muito próximo ao perímetro urbano do Município de Ribeirão Preto, a ação fundiária deveria ocorrer em sintonia com as ações da Prefeitura Municipal, a fim de evitar conflitos.

A despeito da proximidade com a zona urbana, o INCRA apontou que a implantação do projeto de assentamento na localidade é beneficiada em função da

existência de um mercado consumidor próximo e da possibilidade de se trabalhar com explorações com maior renda por área, tais como explorações hortifrutigranjeiras, o que permitiria uma diminuição das dimensões dos lotes, com uma otimização da capacidade de assentamento do imóvel e uma amenização do custo para obtenção da área, que fatalmente será elevado em função da localização e da qualidade das terras da propriedade.

Finalmente, em relação à alegação de irregularidade na notificação, o INCRA sustentou que a falta de observância dos 03 (três) dias úteis de antecedência para as comunicações no âmbito do processo administrativo poderia ser suprida, o que ocorreu no caso, pois a representante da proprietária teve ciência prévia dos trabalhos de levantamento de dados e informações visando à averiguação dos índices de produtividade em sua propriedade, inclusive acordando com o início dos trabalhos designado para o dia 16 de outubro de 2000, conforme demonstrado por certidão emitida por técnico de cadastro do INCRA.

4.3.2.7 A contribuição da Sociedade Civil de Ribeirão Preto

A Sociedade Civil de Ribeirão Preto e Região manifestou-se nos autos a favor do projeto de assentamento da reforma agrária na Fazenda da Barra, apontando diversos pontos favoráveis a concretização do assentamento.

Segundo asseveraram, a Fazenda da Barra reencontrou sua função social constitucional por meio do Acampamento “Mario Lago”, onde moram muitas famílias que trabalham, estudam, alimentam-se e divertem-se sobre uma área “antes inóspita, ambientalmente depredada e improdutiva”. Apontaram que o acampamento é responsável por uma produção agroecológica com vistas a purificar um solo contaminado e a preservar ambientalmente o Aquífero Guarani. De fato, a Fazenda da Barra situa-se na área de recarga do Aquífero, o que implica em um planejamento especial de uso e ocupação do solo.

Por outro lado, a Sociedade Civil de Ribeirão Preto e Região manifestou também a dificuldade do acesso à água pelas famílias acampadas.

No tangente à educação, afirmaram que na época o Acampamento “Mario Lago” possuía 162 crianças devidamente matriculadas em 07 escolas do ensino público no município de Ribeirão Preto/SP. Além disso, atuam junto às famílias acampadas grupos de extensão universitária da USP – Ribeirão Preto, com o projeto leitura de barraco, o

NATRA – Núcleo Agrário Terra e Raiz, da UNESP – Franca, com projetos de alfabetização de jovens e adultos, capacitação em produção, diálogos de gênero, grupo de jovens e leitura infantil e o Grupo de Pesquisa “Trabalho, Organização Social e Comunitária da UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos, que trabalha a questão do cooperativismo e comercialização solidária.

Finalmente, conforme sustentaram, a construção de um acampamento da Reforma Agrária representaria, por si só, um passo no sentido da efetivação do Plano Nacional de Direitos Humanos, quando trata da temática do “Acesso a Terra”.

Assim, a Sociedade Civil de Ribeirão Preto e Região buscou apontar alguns aspectos da função social que o Acampamento “Mario Lago” vinha consolidando cotidianamente na Fazenda da Barra, objetivando traçar alguns pontos do interesse social por trás do projeto de assentamento das famílias, motivo pelo qual as entidades envolvidas – Associação Agroecológica Pau-Brasil, Movimento A Água é Nossa, Centro de Direitos Humanos e Educação Popular (CEDHEP); Nucléo Agrário Terra e Raiz NATRA (UNESP/Franca); Grupo de Pesquisa Trabalho Organização Social e Comunitária (UFSCAR/São Carlos); Comissão de Direitos Humanos (OAB/RP) – apoiaram o projeto de assentamento e reiteraram o pedido de imissão imediata do INCRA na posse do imóvel rural em questão.

4.3.2.8 A participação do Ministério Público e o valor da indenização

Além de iniciar todo o procedimento que redundaria na ação de desapropriação da Fazenda da Barra, o Ministério Público de São Paulo, pela Promotoria de Justiça do Meio Ambiente de Ribeirão Preto, trouxe ao processo um quadro explicativo da valoração dos danos ambientais na propriedade, consistentes em danos à vegetação, solo, água, poluição do ar e danos à fauna, conforme já apresentado pela anterior análise da ação civil pública e dos inquéritos civis. Assim, ressaltando que a valoração pecuniária de danos ambientais constitui um desafio, dependendo até mesmo da sensibilidade individual de cada técnico ou equipe técnica responsável pela valoração, o Ministério Público de Ribeirão Preto apresentou o valor de 38.779,37 salários mínimos, somados a 211,968 litros de álcool, a título de indenização devida pelos danos ambientais praticados. Esses dados foram usados pelo INCRA, que defendeu o desconto do valor do passivo ambiental da indenização devida ao proprietário.

Por sua vez, o Ministério Público Federal emitiu parecer divergente em relação à perícia e ao preço ofertado pelo INCRA, afirmando que o valor do passivo ambiental não deveria ser descontado do valor da indenização devida aos proprietários, pois, caso contrário, a ação ambiental perderia seu objeto. O órgão ministerial federal alegou, ainda, que o fato da propriedade conter passivo ambiental não faria com que a mesma apresentasse menor liquidez no mercado. Ademais, apontou que a estimativa de despesas para implantação do lote deveria ser aumentada, uma vez que o imóvel situa-se em área de risco ambiental, exigindo estudos mais aprofundados.

4.3.2.9 A decisão de primeiro grau

Antes da decisão do processo expropriatório, foi proferida a sentença na ação de nulidade do procedimento administrativo, julgada pelo juiz federal substituto Peter de Paula Pires. Nesta ação o juiz considerou como plenamente atendida a função da norma que determina que a notificação acerca do início da vistoria seja feita ao proprietário ou ao seu representante legal. Afirmou, ainda, que o prazo de 03 (três) dias também não foi violado. Finalmente, asseverou que o caso concreto não se enquadrava na proibição de desapropriação do imóvel objeto de esbulho ou invasão, porque a vistoria realizada no imóvel ao longo do processo administrativo ocorreu muito antes do esbulho possessório. Assim, a invasão da fazenda não teve qualquer influência no procedimento e nos resultados encontrados na aferição da produtividade do imóvel. Além disso, em relação à alegação de força maior, o juiz federal apontou que para tal alegação o evento deveria ser não só inevitável, mas também imprevisível, qualificativo esse que não pode ser atribuído a desavenças contratuais (que são bem comuns). Assim, não vislumbrou no caso evento de força maior impeditivo da caracterização do imóvel rural como improdutivo.

Deste modo, partindo da compreensão de que para a terra ser considerada produtiva, o Grau de Eficiência na Exploração e o Grau de Utilização da Terra devem ser atendidos concomitantemente, e que o imóvel, no caso dos autos, cumpriu o GUT mínimo, mas ficou sensivelmente aquém do GEE, a propriedade foi devidamente classificada como improdutiva e, segundo o juiz federal, passível de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

De volta à ação de desapropriação, o juiz federal substituto, Peter de Paula Pires, fez uma análise do valor da justa indenização e declarou, incidentalmente, a nulidade

absoluta dos contratos de promessa de compra e venda do imóvel celebrados entre a Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira e as sociedades empresárias Robeca Participações LTDA e ISI Participações LTDA, estabelecendo que as últimas estariam impedidas de qualquer intervenção no presente feito, bem como de receber qualquer parcela do valor da indenização.

Quanto à justa indenização, o juiz federal entendeu ser temerário realizar qualquer desconto de valores a título de passivo ambiental, tendo em vista que os montantes foram estipulados unilateralmente em sede administrativa, sendo passíveis de questionamento via judicial. Segundo afirmou, a solução adequada seria oficiar os órgãos responsáveis pela fixação do passivo (DEPRN e Ministério Público) a fim de que, no momento oportuno, assegurassem eventual satisfação do passivo ambiental pelos meios próprios, com a ação ambiental.

Diante dessa decisão, foi interposto recurso de embargos de declaração pela Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira, rejeitados pelo juiz federal. Também foram interpostos recursos de apelação tanto pela Fundação de Assistência Social Sinhá Junqueira, quanto pelo INCRA. Este último mostrou seu inconformismo contra a desconsideração do passivo ambiental na indenização, entre outras coisas. Destarte, o estágio atual do processo é justamente a pendência do julgamento desses recursos de apelação, pelo Tribunal Regional Federal da Terceira Região.

Compreendido o cenário em que se insere o presente estudo de caso, o próximo tópico dedica-se à apresentação das entrevistas realizadas.

4.4 Apresentação das entrevistas realizadas

Diante do contexto em que se deu a exploração da Fazenda da Barra anteriormente à sua desapropriação, onde se evidenciou tanto o descumprimento da função ambiental, quanto da função econômica, ambas integrantes do conceito de função social da propriedade rural, as entrevistas realizadas buscaram compreender qual interpretação constitucional foi a predominante no caso concreto. Objetivou-se, também, descobrir qual a percepção dos entrevistados a respeito da importância da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária como instrumento a serviço da efetivação da função social da propriedade rural.

4.4.1 Entrevista com o promotor de justiça Marcelo Pedroso Goulart

Em entrevista realizada dia 08 de julho de 2013, em Bom Fim Paulista, o promotor de justiça Marcelo Pedroso Goulart foi contundente ao posicionar-se no sentido da interpretação sistemática dos artigos constitucionais:

Acho que o texto constitucional é muito claro quando ele diz que a função social só se cumpre se todos os elementos presentes nos incisos I,II,III,IV do artigo 186 estiverem presentes simultaneamente. Se alguns daqueles requisitos não se cumprem, já se justifica a intervenção do Poder Público na área e a desapropriação e destinação do imóvel rural para fins de reforma agrária, conjugando a interpretação do artigo 184 com o artigo 186. Então, mesmo que produtiva, mas se essa produção se dá a um custo ambiental elevado, a um custo social elevado, a função social é descumprida e isso justifica a desapropriação para fins de reforma agrária.

Por sua vez, quando questionado a respeito da interpretação gramatical dos artigos constitucionais, o promotor sustentou que essa interpretação não seria conservadora, mas sim reacionária, pois iria contra o que dispõe a própria Constituição da República:

Fazer esse tipo de interpretação é tentar fazer com que se mantenha uma estrutura agrária no país que é causadora do subdesenvolvimento nacional e de tanta injustiça social, pois ela é insustentável do ponto de vista jurídico constitucional e ela é insustentável do ponto de vista político. Então, ela não pode prevalecer, e todo imóvel rural que não cumpre sua função social, seja qualquer uma das hipóteses previstas no artigo 186, tem que ser necessariamente desapropriado para fins de reforma agrária. É só dessa maneira que nós iremos mudar a estrutura fundiária no Brasil, vice-campeão mundial em concentração de terra, só perdendo para o Paraguai no cenário internacional. Portanto, esse tipo de interpretação, dentro de uma perspectiva de construção e aprofundamento de uma democracia econômico-social, como está na Constituição da República, é inadmissível.

Deste modo, Marcelo Pedroso Goulart argumentou que a partir de uma interpretação sistemática da Constituição não há dúvidas de que cabe a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, desde que haja o descumprimento de qualquer dos requisitos presentes no artigo 186 da Constituição Federal, ainda que o grande imóvel seja economicamente produtivo:

Isso também está de acordo com o projeto democrático da constituição, art. 3º da Constituição: construir uma sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento deve estar voltado para a erradicação da pobreza, da marginalização, para a redução das desigualdades sociais, regionais, para a promoção do bem comum. Há também o artigo inaugural da ordem econômica, que coloca que o objetivo da ordem econômica é garantir a dignidade de todos. Enfim, há uma série de artigos que conjugados com o 184 e 186 permite tranquilamente este entendimento, aliás, a doutrina é quase

toda ela neste sentido, então, só posições conservadoras, isoladas, que restringem essa possibilidade de desapropriar áreas produtivas. A produtividade tem que ser entendida não só do aspecto econômico, produção econômica. A propriedade só é produtiva se ela produz respeitando o meio ambiente e respeitando os direitos sociais. Se a terra é produtiva, mas essa produtividade se dá em prejuízo do meio ambiente e dos direitos dos trabalhadores, então ela não pode ser considerada produtiva do ponto de vista jurídico constitucional. Só a produtividade econômica é insuficiente, não adianta atingir os índices de produtividade previstos na lei agrária graças a impactos negativos ao meio ambiente.

Adepto da interpretação sistemática da Constituição Federal, o promotor revelou sua contrariedade em relação ao posicionamento jurisprudencial que assume a produtividade econômica como um critério acima dos outros na averiguação da possibilidade de desapropriar uma propriedade rural que descumpra sua função social. Essa interpretação, segundo Marcelo Pedroso Goulart, seria uma posição reacionária daqueles que não fazem uma interpretação a luz dos princípios democráticos da Constituição da República e, portanto, tal interpretação conspiraria contra o avanço de uma democracia econômico-social no Brasil. Assim, para o entrevistado esse posicionamento deve ser rejeitado e criticado, inclusive nas disputas judiciais, onde se deve buscar mudar essa realidade, alterando a jurisprudência dominante.

Em relação especificamente à Fazenda da Barra, objeto desse estudo de caso, Marcelo Pedroso Goulart inicialmente expôs a situação em que se dava a exploração do imóvel anteriormente à sua desapropriação, conforme já analisado nos itens anteriores:

Em relação à Fazenda da Barra havia na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente um número muito grande de inquéritos civis que envolviam danos ambientais, havia também um processo com sentença transitada em julgado que condenava os proprietários ao reflorestamento da área de reserva legal que havia sido desmatada. Nós realizamos uma vistoria no imóvel, o Ministério Público, o Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais, a CETESB, o IBAMA, o Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo. Enfim, todas as agências ambientais e o Ministério Público levantaram um elevado passivo ambiental decorrente de desmatamento, queima de cana, soterramento de nascentes e vários outros problemas ambientais. Então o passivo ambiental era muito elevado. Além disso, havia suspeita de improdutividade. Com base nisso, num dos inquéritos civis eu marquei audiência com o superintendente regional do INCRA, nessa audiência requisitei abertura do procedimento administrativo para a desapropriação do imóvel.

Verifica-se que para o promotor o fator que impulsionou toda a mobilização para a futura desapropriação da Fazenda da Barra foi o elevado passivo ambiental derivado da exploração irregular da terra, que afrontava a função social ambiental da propriedade. Quanto à improdutividade, segundo o promotor de justiça ela mostrou-se secundária, tendo em vista que inicialmente apenas havia uma suspeita de improdutividade,

enquanto que os danos ambientais eram notórios, principalmente pelo fato de a Fazenda da Barra localiza-se em área de recarga do Aquífero Guarani, ou seja, área de grande importância ambiental.

Assim, embora o procedimento administrativo instaurado para a averiguação do cumprimento da função social pela propriedade tenha constatado a improdutividade econômica da propriedade, quando questionado a respeito da possibilidade de desapropriação da Fazenda da Barra caso essa fosse considerada economicamente produtiva, o promotor, com base em todo seu discurso anteriormente exposto, reafirmou a possibilidade de tal expropriação, tendo em vista a interpretação sistemática dos artigos constitucionais e a existência de um grande passivo ambiental no caso concreto.

O entrevistado apontou também o peso da vontade política na realização da desapropriação, ainda que evidenciado o descumprimento da função social pela propriedade, uma vez que um dos pressupostos para a desapropriação da área, como já visto, é o decreto expropriatório, de competência do Presidente da República. Nos dizeres de Marcelo Pedroso Goulart:

[...] ainda era o governo Fernando Henrique Cardoso e não havia vontade política de se fazer a desapropriação da Fazenda da Barra, embora caracterizada o descumprimento não só da função ambiental, mas também da função econômica, uma vez que também estava caracterizada a improdutividade, além do elevado passivo ambiental. Então, dois dos requisitos presentes no artigo 186 estavam presentes no caso. Como não houve vontade política, o Governo Fernando Henrique devolveu o processo para o INCRA de São Paulo com a alegação de que havia alguns problemas formais no processo. Nisso muda o governo, entra o governo Lula, e o novo superintendente nomeado diz que a desapropriação da Fazenda da Barra é uma questão de honra da nova gestão do INCRA e remete o processo novamente à Brasília. Com o parecer favorável do INCRA de Brasília e do Ministério de Desenvolvimento Agrário, a questão foi para a Casa Civil, nesse momento houve um lobby muito grande dos fazendeiros e de todos aqueles que são contra a reforma agrária, inclusive com matérias nos jornais Folha de São Paulo e Globo, no sentido de descaracterizar a necessidade da desapropriação. O governo Lula acabou ficando na dúvida, mas houve um empenho muito grande do superintendente do INCRA e a área já estava ocupada pelo Movimento Sem Terra e o Lula acabou baixando o decreto de desapropriação em dezembro de 2004. A partir de então foi legitimada a ocupação também porque havia uma ação judicial de reintegração de posse correndo aqui em Ribeirão Preto, na justiça estadual, e nessa ação eu, como representante do Ministério Público, fiz a minha intervenção como *custos legis* e pedi que a ação fosse julgada improcedente, porque o proprietário não cumpria a função social. E o juiz, embora tenha dado a liminar inicialmente, revogou a liminar e julgou improcedente a ação possessória, legitimando a ocupação pelo movimento sem terra. Com essa decisão judicial, com o decreto de desapropriação, aí o Governo Federal entrou com a ação de imissão na posse, isso levou um tempo, e em 2007 saiu a decisão e, a partir de então, começou a implantar o assentamento.

Em sequência à entrevista, ao ser questionado a respeito da importância da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária como instrumento a serviço da efetivação da função social da terra, o promotor Marcelo Pedroso Goulart afirmou que este é sim um instrumento a ser utilizado para atingir os objetivos constitucionais relativos à função social da terra, mas ao qual devem ser somadas políticas públicas de reforma agrária:

Não basta apenas desapropriar, nós temos que levar avante uma política pública de reforma agrária. A própria Constituição traz os macroprincípios, os artigos do capítulo que trata da ordem econômica, especialmente da política agrícola e agrária, fundiária, princípios que devem reger uma política pública agrária, que implica não só fazer a desapropriação, mas, sobretudo, políticas de apoio financeiro e técnico, que viabilizem os assentamentos que surgem nas áreas reformadas. Portanto, o que falta hoje no Brasil é uma política voltada para isso. Não temos uma política agrária, e nossa política agrícola é toda ela voltada para o agronegócio, este fundamentado na agricultura convencional, baseada no latifúndio, na monocultura, na motomecanização intensiva, no uso de produtos agroquímicos... portanto, um modelo insustentável do ponto de vista ambiental e social, contrariando a Constituição da República. Portanto, nós temos que fazer todo um trabalho político, no sentido de pressionar os governos federais que se substituem, sucedem no tempo, no sentido de implementar uma política agrária de verdade, à luz daquilo que determina a Constituição da República, o que implica não só a desapropriação dos grandes imóveis rurais que não cumprem sua função social, mas também a efetivação de políticas públicas agrárias que viabilizem os assentamentos da reforma agrária.

Com isso em mente, após a desapropriação da Fazenda da Barra, e em busca da efetivação da função social pelo assentamento, Marcelo Pedroso Goulart, como promotor do meio ambiente, elaborou um Compromisso de Ajustamento de Conduta com o INCRA e com os assentados, para viabilizar um assentamento agroecológico na área. Dentre outras coisas, o promotor pontuou que o compromisso prevê a recuperação das áreas de preservação permanente e a não utilização de agrotóxicos na produção agrícola, prevê, ainda, uma área de reserva legal de 35%, acima do mínimo legalmente exigido, que é de 20%. Segundo Marcelo Pedroso Goulart, esse “plus” de 15% foi estabelecido porque a Fazenda da Barra se situa em área de recarga do Aquífero Guarani, assim, para garantir maior penetração de água para recarga do aquífero, previu-se o “plus” de mais 15% da reserva legal.

No entanto, a despeito de todo esse esforço no sentido da efetivação da função social da propriedade rural na Fazenda da Barra, o entrevistado revela as dificuldades

por que passa o assentamento, que também sofre com a ausência de políticas públicas eficazes:

A Fazenda da Barra também sofre com essa ausência de políticas públicas. Hoje nós temos por parte do Governo Federal, e foi assim nos governos anteriores, e nesse também, uma mera resposta às pressões dos movimentos sociais, não existe uma política de reforma agrária. E, portanto, é isso que nós precisamos, de governos que assumam um compromisso de efetivar mudanças na estrutura fundiária no país. [...]

Hoje, com todas as dificuldades possíveis, uma vez que não há vontade política do governo no sentido de viabilizar a reforma agrária no Brasil, o assentamento está caminhando com muita dificuldade, mas está caminhando.

Diante de todo o exposto nota-se que o promotor de justiça Marcelo Pedrosa Goulart é adepto da interpretação sistemática dos artigos constitucionais, interpretação que utilizou no desenrolar de todo o procedimento de desapropriação da Fazenda da Barra e que buscou efetivar no assentamento implantado na região, ainda que para tal tenha enfrentado e ainda enfrente grandes dificuldades na concretização dos preceitos constitucionais.

Nesse sentido, em seu recente livro “Elementos para uma teoria geral do Ministério Público”, Marcelo Pedrosa Goulart (2013) apresenta as noções básicas que devem informar a ação dos promotores de justiça no combate às práticas rurais antiambientais, hoje muito disseminadas no país, defendendo uma atuação efetiva do Ministério Público na política agrária, para a promoção da agricultura sustentável (ecologicamente equilibrada, economicamente viável, socialmente justa e culturalmente apropriada) e da reforma agrária.

4.4.2 Entrevista com o representante do INCRA

No dia 19 de agosto de 2013, na sede do INCRA do Estado de São Paulo, na cidade de São Paulo, foi realizada entrevista com o substituto do superintendente regional do INCRA de São Paulo, Sinésio Luiz Paiva Sapucahy Filho, pois o atual superintendente regional, Wellington Diniz Monteiro, estava viajando.

Não obstante, Sinésio Luiz Paiva Sapucahy Filho mostrou-se bem inteirado a respeito da expropriação da Fazenda da Barra, no Município de Ribeirão Preto, bem como da temática do presente estudo.

Segundo o superintendente substituto, a desapropriação da Fazenda da Barra foi indicada ao INCRA pelo Ministério Público Estadual, representado pelo promotor Marcelo Pedrosa Goulart, porque o imóvel não cumpria sua função ambiental.

Ocorre que, a despeito da temática ambiental estar sempre presente no caso da desapropriação da Fazenda da Barra, o representante do INCRA foi categórico ao afirmar que os casos de desapropriação por descumprimento da função ambiental do imóvel rural são ínfimos, podendo-se asseverar que a produtividade econômica é o critério que norteia não só a atividade do INCRA, mas também do Judiciário. Nos dizeres do entrevistado:

[...] a desapropriação por descumprimento da função ambiental ainda, na prática, é uma hipótese. Que eu tenho conhecimento, nós só temos uma propriedade desapropriada pelo descumprimento de sua função ambiental, posso estar enganado nisso, a Fazenda Curumbiara: o massacre de Corumbiara. Essa Fazenda foi desapropriada pelo descumprimento de sua função ambiental, mas porque o problema lá foi tão grande, que a fiscalização feita tinha dado que ela era produtiva, mas não cumpria a função social. E aí, então, o proprietário e o INCRA fizeram um acordo no qual se decretou a desapropriação por descumprimento da função ambiental. Em Minas Gerais, em Felixlândia, também há uma área que está sendo desapropriada por descumprimento da função ambiental, mas, pelo que eu tenho notícia, esse processo está parado na justiça até hoje. Isso foi feito lá porque houve o assassinato de sete sem terras, o governo, então, ousou tentar solucionar.

Em relação à Fazenda da Barra o superintendente substituto informou que, ao receberem a denúncia, o INCRA realizou a fiscalização da área e a propriedade revelou-se improdutiva, pois não atingia os índices de produtividade legalmente estabelecidos. Para o entrevistado, esse fato motivou o decreto presidencial e a propositura da ação de desapropriação da área, porque, segundo Sinésio Luiz Paiva Sapucahy Filho, caso a propriedade fosse economicamente produtiva, não seria expropriada por interesse social para fins de Reforma Agrária. Assim, para o representante do INCRA:

A desapropriação se deu por descumprimento da função social relativo ao aspecto da produtividade. Inobstante uma série de situações de descumprimento da função ambiental que existiam, como: a área de reserva legal averbada havia sido desmatada, existia uma área com vegetação natural, mas não estava averbada, as APPs eram cultivadas, entre outras coisas que eu não me recordo agora.

Verifica-se nitidamente a adoção da interpretação gramatical pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, não somente no caso da desapropriação da Fazenda da Barra, mas em toda sua atuação relativa à efetivação dos preceitos constitucionais concernentes à função social da propriedade rural. É o que pode ser igualmente extraído das seguintes falas de Sinésio Luiz Paiva Sapucahy Filho:

Até hoje não existe situação em São Paulo, mesmo a procuradoria jurídica não recomenda fazer por descumprimento da função ambiental em função da

dualidade da Constituição, que em um de seus artigos diz que só será desapropriada a grande propriedade improdutiva.

Por sua vez, no que diz respeito às normas trabalhistas, o superintendente substituto afirmou que podem ser encontradas expropriações fundamentadas no descumprimento dessas normas, diferentemente do que ocorre na questão ambiental. No entanto, o entrevistado ressaltou que tais casos são difíceis e, principalmente, demorados:

Entre a fiscalização do Ministério do Trabalho, o autuar, e essa empresa entrar na lista suja, como algo transitado em julgado, demora muito tempo. Aqui em São Paulo, os casos que o INCRA teve conhecimento, ironicamente, um era numa área da União: Fazenda Capivara em Laras. Era uma terra que estava cedida à Fundação Florestal e essa, por sua vez, tinha arrendado para um terceiro, e esse terceiro utilizava mão de obra análoga à escravidão. Fora isso, todas as situações que a gente encontrou com trabalho escravo é de arrendatários, ou de pessoas sem posses: pobres explorando miseráveis. Principalmente no Vale do Ribeira, plantio de tomate... mas, tudo arrendatário, pessoas que não tem patrimônio em seu nome, que eram os responsabilizados pelo trabalho escravo.

Quando questionado a respeito da razão por traz da interpretação conferida aos artigos constitucionais que, segundo a postura do INCRA, apontam para a impossibilidade de desapropriação da propriedade economicamente produtiva para fins de reforma agrária, o superintendente substituto afirmou que a ausência de jurisprudência que afirme com segurança a possibilidade de desapropriação por descumprimento da função social no aspecto ambiental é a principal causa. Motivo pelo qual o INCRA acaba por pré-selecionar os casos e, em regra, apenas encaminha para a desapropriação os imóveis que são improdutivos.

A despeito da interpretação assumida, antes de encerrar a entrevista, o superintendente substituto sustentou a importância da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária como instrumento a serviço da efetivação da função social do imóvel rural. Conforme afirmou, essa modalidade de desapropriação seria o único instrumento eficaz a serviço da funcionalização da terra.

Segundo Sinésio Luiz Paiva Sapucahy Filho, o Imposto Territorial Rural, embora penalize a propriedade improdutiva, é um instrumento bastante incipiente. Além disso, para o representante do INCRA, o ITR é motivado por uma declaração do próprio proprietário, que dificilmente declara que seu imóvel é improdutivo, ou que, quando declara, o faz por engano e logo retifica a declaração, dizendo que o imóvel é produtivo. Além disso, o entrevistado afirmou que a fiscalização é praticamente inexistente.

Portanto, asseverou que a desapropriação feita pelo INCRA é o único mecanismo para combater o descumprimento da função social do imóvel rural.

Por sua vez, no que diz respeito à efetivação da função social da propriedade rural após a expropriação, o representante do INCRA ressaltou a importância da desapropriação como forma de romper o ciclo de pobreza que atinge grande parte da população brasileira. Conforme sustentou, a reforma agrária deve ser encarada como uma política cujos resultados somente poderão ser realmente apurados em longo prazo. Nos dizeres do entrevistado:

[...] a reforma agrária não pode ser vista como uma política de resultados imediatos, ou mesmo de curto ou médio prazo. Dificilmente você pega uma família com idade média de 40-60 anos e vai induzir nela motivação para que ela gere excedente. Não. São pessoas assalariadas que passaram 40-50 anos de vida para ter comida e um teto e, quando conseguem isso de maneira razoavelmente confortável, ele para nesse patamar meio que satisfeito com a situação que ele está. Aí você percebe uma falta de motivação para que ele busque excedentes financeiros nos primeiros anos. Como primeiros anos eu diria 10 anos ou mais. A partir de um longo tempo de assentado é que ele tem ansiedade de comprar uma máquina de lavar roupa, uma televisão de plasma... e aí ele busca. Nos primeiros anos, a hora que você dá uma casa razoavelmente confortável e a perspectiva de comida farta disponível, você sente que há uma parada. Agora, os resultados nos descendentes são muito claros, e eu diria, sem ter feito a pesquisa, que 100% dos filhos dos assentados, ou algo muito próximo a isso, têm segundo grau completo, e um número muito grande tem nível superior. Isso, inclusive, gera um outro problema, que é a ausência de possibilidade de ele ficar no campo, com o nível de renda que ele consegue atingir com outras coisas. Mas isso é bastante evidente para quem trabalha na área: a política de reforma agrária consegue romper com ciclos de multiplicação da pobreza, no qual 02 pobres geram 04 pobres, que vão gerar mais 16 pobres, e assim vai. A reforma agrária estanca isso, produz pessoas dignas, com grau de instrução bastante adequado à vida atual

Quanto à questão ambiental, o superintendente substituto afirmou que a função social ambiental do imóvel melhora de maneira geral após a desapropriação, mas sustentou que esse aspecto da função social tem problemas próprios da cultura nacional, incluindo a cultura das populações com baixo nível de renda, “que é muito da cultura das pessoas que colonizaram as áreas mais férteis, próximas aos rios, os primeiros acampamentos, por exemplo, se faz próximos aos rios...*(sic)*”. No entanto, Sinésio Luiz Paiva Sapucahy Filho afiança que o grau de organização e de politização dos assentados faz com que fique mais fácil conscientizá-los de que determinadas situações devem ser preservadas. “E, nesse sentido, hoje a busca de aprovação social da política de reforma agrária leva a que eles tenham, com muita boa vontade, procurado cooperar na preservação do meio ambiente”. Para exemplificar sua fala, o superintendente substituto citou o “Assentamento Sepé Tiaraju”, no Município de Serra Azul, Estado de São

Paulo, próximo a Ribeirão Preto. Esse assentamento, como o implantado na Fazenda da Barra, é caracterizado como um Projeto de Desenvolvimento Sustentável, marcado pelo não uso de agrotóxicos na produção. Apesar dos desafios enfrentados também pelo “Assentamento Sepé Tiaraju”, o superintendente substituto afirma que tudo é parte de um aprendizado para a utilização de uma tecnologia nova não somente para os assentados, mas também para toda a sociedade – a produção agroecológica.

Após todo o exposto verifica-se que, apesar da importância conferida à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária como instrumento a serviço da funcionalização da terra, a postura adotada pelo INCRA é a sustentada pelos adeptos da interpretação gramatical dos dispositivos constitucionais, que colocam a produtividade econômica em um patamar superior de importância, principalmente no que diz respeito ao aspecto ambiental da função social da propriedade rural. Quanto ao aspecto social, pelas palavras do representante do INCRA, esse aspecto mostra-se mais forte que o ambiental, no entanto, também enfrenta muitos desafios na prática.

4.4.3 Entrevista com o juiz federal Peter de Paula Pires

Em entrevista realizada dia 31 de julho de 2013, em Ribeirão Preto, o juiz da 5ª Vara Federal de Ribeirão Preto mostrou pouca familiaridade com a discussão existente acerca da interpretação do artigo 185, II da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Deste modo, por desconhecer o embate interpretativo que fundamenta o presente trabalho, foi necessária a alteração do roteiro programado para a entrevista.

Ao iniciar sua fala, o representante do Poder Judiciário afirmou que o mais complexo em todo o procedimento que resulta na desapropriação de uma área é a realização da perícia, com a nomeação de um perito judicial, prova que orienta a decisão judicial, que, conforme exposto pelo juiz, se resume à fixação do *quantum indenizatório*.

Quando questionado a respeito do cumprimento da função social pela Fazenda da Barra, Peter de Paula Pires asseverou que tal questionamento não integrou a ação de desapropriação da área, e, nas demandas em que tal assunto foi suscitado (o que ocorreu, por exemplo, na ação de nulidade do procedimento administrativo, igualmente julgada pelo juiz Peter de Paula Pires), o juiz federal apenas posicionou-se no sentido da decisão anteriormente proferida pelo Supremo Tribunal Federal, que também foi demandado por meio de um mandado de segurança. Concluiu, assim, pela validade da

perícia realizada pelo INCRA, que verificou o descumprimento da função social pela propriedade rural.

Por sua vez, em relação à possibilidade de desapropriar uma propriedade economicamente produtiva, mas descumpridora dos demais requisitos do artigo 186 da Constituição (BRASIL, 1988), o juiz federal Peter de Paula Pires posicionou-se no sentido da inviabilidade de se traçar uma regra geral a respeito dessa possibilidade, pois, segundo sustentou, isso seria essencialmente contingente, havendo sempre que se ponderar o caso concreto. Com suas palavras:

Isso é uma coisa complexa, porque na Constituição há conceitos genéricos que a princípio parecem de fácil apreensão, que quando você vai concretizar esse conceito, esbarra numa série de problemas de definição, que você tem que analisar caso a caso. É difícil estipular uma regra geral para isso. O que eu acho é que a Constituição nunca é aplicada assim diretamente, no mínimo tem nossos conceitos que concretizam os preceitos constitucionais que são genéricos.

No entanto, posteriormente o entrevistado mostrou-se especialmente legalista, defendendo sempre que possível a interpretação da letra da lei assim como foi posta, pois, segundo argumentou, o Judiciário não teria legitimidade para atuar como legislador, inovando na interpretação da lei.

Finalmente, o Juiz Peter de Paula Pires encerrou a entrevista afirmando a importância da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária como instrumento a serviço da justiça social:

Quanto mais a riqueza for distribuída pela população, menos necessidades o Estado vai ter para sanear. Se cada um tiver um lote onde possa produzir para consumo próprio e realizar a venda de excedentes de uma forma organizada e racional, menos você irá depender do uso de recursos públicos para ficar amparando essas pessoas, isso é lógico. O Brasil trabalha com esse sistema de propriedades de grande porte que você não vê em outros lugares. Se você sobrevoa a Europa, você verifica que as propriedades não têm o tamanho que têm aqui, as propriedades, a impressão que eu tenho, é que são praticamente familiares, alto nível de mecanização e de produtividade. Essas pessoas não vão precisar, por exemplo, de bolsas, como nós vemos disseminadas aqui no Brasil. Elas vão viver do próprio trabalho delas, da própria geração de riquezas que elas fazem com o esforço pessoal delas que, no meu modo de ver, é o mais próximo do ideal.

Não obstante, Peter de Paula Pires também ressaltou a importância de serem estabelecidas políticas públicas que auxiliem os assentados a lidarem com a terra a eles fornecida, buscando construir uma verdadeira justiça social. Nos dizeres do juiz federal:

Então, quanto mais fracionada for a propriedade, e esse fracionamento ocorrer de uma forma que possibilite as pessoas produzir, porque não basta só desapropriar, além de desapropriar você tem que dar as condições para que essas pessoas comecem a produzir, em termos de material, de educação. Não

é só dar um lote de terra e deixar a pessoa lá, na verdade, isso não adianta nada, isso acaba com a pessoa se desfazendo da terra, mais preocupada com o ganho imediato do que ver aquilo como um meio de trabalho, de auferir recursos a longo prazo. Porque a pessoa, às vezes, não sabe como produzir, são pessoas com baixo nível de escolaridade. O que é uma coisa bem complexa. Mas é lógico que com essa parte de distribuir a propriedade, distribuindo mais bens materiais para um maior número de pessoas, você acaba gerando mais justiça social.

Assim, o representante do Poder Judiciário concluiu pela análise casuística da possibilidade de expropriação, ressaltando a importância da desapropriação como instrumento para a efetivação de uma justiça social, mas sempre quando acompanhada de iniciativas para o auxílio dos assentados no manejo da terra, bem como para a efetivação de direitos sociais dentro do assentamento.

Diante das entrevistas realizadas e das hipóteses de trabalho previamente elaboradas, resta analisar se elas foram confirmadas ou rejeitadas pelo estudo de caso realizado.

4.5 Análise das hipóteses de trabalho

Como dito no tópico 4.2.1 do trabalho, os objetivos do presente estudo de caso consistem na constatação sobre qual foi o fator predominante para a determinação da desapropriação da Fazenda da Barra, inquirindo-se a respeito da predominância ou não do fator econômico no caso concreto, bem como a respeito das posturas encabeçadas por alguns dos atores sociais responsáveis pela efetivação da desapropriação.

Inicialmente já se supunha a verificação do predomínio da improdutividade econômica na fundamentação da desapropriação da Fazenda da Barra, realidade já constatada na pesquisa jurisprudencial realizada. Mas, a despeito dessa predominância, esperava-se encontrar diferentes posicionamentos sustentados pelos atores sociais envolvidos.

Rememoradas as hipóteses do estudo, passa-se à análise dos resultados obtidos com a efetivação das entrevistas propostas.

Uma primeira constatação diz respeito à verificação de uma das hipóteses do trabalho: a existência de diferenças de posicionamento e compreensão do fenômeno apresentadas pelos atores sociais entrevistados.

Verificou-se que a atuação do representante do Ministério Público Estadual foi pautada pela defesa da interpretação sistemática dos artigos constitucionais relativos à função social da propriedade rural, sustentando a possibilidade da expropriação da

propriedade economicamente produtiva, mas descumpridora de sua função social nos seus aspectos ambientais e sociais.

Entretanto, apesar dos esforços empreendidos pelo Ministério Público Estadual no sentido de sobressaltar o aspecto ambiental da função social na situação concreta, o estudo de caso possibilitou confirmar o que já se prenunciava no capítulo 3 da pesquisa: a prática do INCRA é, ainda hoje, a seleção das propriedades economicamente improdutivas para encaminhá-las à desapropriação. Segundo o representante do INCRA, essa posição é assumida em decorrência da atuação do Poder Judiciário, que se mostra relutante em desapropriar a propriedade economicamente produtiva, mesmo que descumpridora de sua função social, conforme constatado na pesquisa jurisprudencial realizada. Além disso, embora o superintendente substituto tenha excepcionado a desapropriações pelo descumprimento do aspecto social da função social do imóvel rural, afirmando sua maior ocorrência frente à desapropriação por desrespeito às normas ambientais, na pesquisa jurisprudencial realizada no capítulo anterior não foi encontrado nenhum julgado representativo dessa possibilidade, não obstante a presença de trabalho escravo em algumas propriedades da região, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego.

Por sua vez, com relação ao representante do Judiciário, o juiz federal Peter de Paula Pires mostrou-se alheio à discussão existente sobre a interpretação dos artigos constitucionais, o que certamente contribuiu para a adoção de uma postura interpretativa mais literal, devido ao desconhecimento das controvérsias acerca do tema. Ademais, com a leitura do processo judicial, anteriormente analisado, pôde-se perceber que o juiz adotou, no caso concreto, a compreensão de que a improdutividade econômica seria pré-requisito para a expropriação.

Nota-se, portanto, a confirmação das duas hipóteses inicialmente estabelecidas: os diferentes atores sociais adotam diferentes posições hermenêuticas, o que influencia a forma de se lidar com a questão da desapropriação do imóvel rural por interesse social para fins de reforma agrária. Mas, como já era esperado, revela-se uma predominância do aspecto econômico da função social da propriedade rural, constatação que pode ser extraída tanto da entrevista realizada com o representante do INCRA, quanto da análise conjunta do processo de desapropriação e da entrevista com o juiz federal.

Ocorre que, tanto o INCRA, quanto o Poder Judiciário são os principais responsáveis pela efetivação dos preceitos constitucionais relativos à reforma agrária,

pois, enquanto cabe ao INCRA iniciar e dar andamento a todo o procedimento que resulta na desapropriação de uma área, o Judiciário é incumbido de dar a última palavra a respeito da legalidade da desapropriação judicial, bem como auxiliar no seu desenrolar. Assim, a posição interpretativa adotada por ambos acaba por influir decisivamente na realidade do instituto expropriatório, contribuindo para a predominância da interpretação gramatical dos artigos constitucionais.

Desincentivado pela postura do Poder Judiciário, que majoritariamente defende a insuscetibilidade da expropriação da propriedade economicamente produtiva, conforme dados extraídos da pesquisa jurisprudencial realizada no capítulo 3 da pesquisa, o INCRA acaba dando maior relevância ao aspecto econômico da função social, pré-selecionando os casos que submete ao instituto expropriatório, numa clara adoção da interpretação gramatical dos artigos constitucionais. Cria-se um ciclo vicioso: o INCRA deixa para um segundo plano a questão social e ambiental da função social da propriedade rural, pois o Judiciário tende a não aceitar a expropriação da propriedade economicamente produtiva. Por sua vez, o Judiciário acaba por ter acesso somente aos casos de comprovada improdutividade econômica.

Isso confirma a realidade já evidenciada por Elisabete Maniglia (2005, p. 36-37):

No plano teórico constata-se que, muito embora o texto da lei infraconstitucional, tenha-se esmerado em criar definições claras em seus incisos, na prática, inviabiliza-se o controle desse cumprimento, uma vez que o INCRA em sua vistoria, determinada em lei, emite um laudo, centrado apenas na produtividade do imóvel, medindo índices de GDU (graus de utilização da terra que devem atingir até 80% das terras economicamente aproveitáveis) bem como o GDE (graus de eficiência igual ou superior a 100%). Os demais itens constantes na definição da função social são desprezados. O que de pronto dá para se concluir é que no atual momento histórico legal, a função social da propriedade do imóvel rural fica reduzida aos fins de desapropriação para reforma agrária na análise do fator econômico, o que dá para se fazer uma leitura (errada) de que, num primeiro momento, função social é atendimento à produtividade.

Assim, essa postura do INCRA, apesar de objetivar, de certa forma, uma racionalização processual, tende a dificultar a alteração do paradigma da produtividade, pois impede que a discussão seja levada ao Judiciário, impossibilitando o debate e, deste modo, o tão prezado avanço no tratamento do assunto.

Não obstante a constatação dessa realidade, no livro intitulado “**Lei 8.629/93 comentada por Procuradores Federais**: uma contribuição da PFE/Incrá para o fortalecimento da Reforma Agrária e do Direito Agrário Autônomo” (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2011), a Procuradoria

Federal Especializada junto ao Incra defende o entendimento de que o simples alcance dos índices de produtividade, por si só, não se traduz no comando inserido na Constituição Federal, caso não seja resultado do respeito aos demais requisitos da função social da propriedade rural, não sendo possível conceber como racionalmente produtivo o imóvel cuja exploração se dê mediante a degradação ambiental ou o exercício do trabalho escravo, por exemplo. Ou seja, nesta obra, a Procuradoria buscou desvincular a atuação do INCRA de uma vertente eminentemente produtivista:

As quatro dimensões da função social estão expostas na Constituição e na legislação e a sua efetivação é uma tarefa que se impõe ao Estado e à sociedade. Na busca dessa importante tarefa, é importante ressaltar que o Poder Executivo vem trilhando passos nessa direção. Hoje, o entendimento preponderante no Incra e no Ministério do Desenvolvimento Agrário é o de viabilizar a desapropriação pelas demais condicionantes da função social. O primeiro passo em tal sentido foi dado com a edição do Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº011/2004 (VAF-JMPJ) o qual concluiu pela possibilidade de desapropriação de imóveis produtivos economicamente, mas que descumprem qualquer dos demais requisitos simultâneos da função social. Tal parecer, aprovado pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário, tornou seu entendimento obrigatório para os órgãos e entidades vinculados, conforme o art. 42 da LC nº 73/93. (INCRA, 2011, p. 111-112).

Nota-se, portanto, uma evidente contradição entre a teoria propagada pelo INCRA e sua atuação prática, pelo menos no que diz respeito ao Estado de São Paulo. Assim, seja em decorrência da atuação do Poder Judiciário, ou em virtude das pressões políticas que certamente têm grande força na questão da reforma agrária, verifica-se que a Superintendência Regional do INCRA do Estado de São Paulo tende a adotar a interpretação gramatical dos artigos constitucionais.

É certo que a temática envolve muita discussão e enfrentamento de paradigmas, entretanto, a dificuldade não pode servir como barreira à busca pela evolução do tratamento atualmente conferido à propriedade economicamente produtiva.

Nesse sentido, além de uma maior acuidade na interpretação do texto constitucional, a evolução no tratamento do assunto pode vir a exigir uma atuação legislativa, no sentido da fixação de padrões mais objetivos para a constatação do descumprimento das dimensões social e ambiental da propriedade rural, tal como já existe para a dimensão econômica, para a qual a lei estabelece parâmetros de aferição de produtividade (GUT e GEE).

Diferentemente do que ocorre com a produtividade econômica, ao regulamentar a previsão constitucional relativa aos incisos II, III e IV da Constituição Federal, a Lei 8.629/93 deixa de oferecer parâmetros objetivos de aferição das ilegalidades passíveis

de ocasionar a expropriação, é o que se extrai da leitura do parágrafo 2º ao 5º do artigo 9º da Lei (BRASIL, 1993a):

§2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz **respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.**

§3º Considera-se 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 qualidade de vida das comunidades vizinhas (BRASIL, 1993a).

§ 4º- A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parcerias rurais.

§ 5º- A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel. (BRASIL, 1993a)

Com isso quer-se apontar a falta de mecanismos que possibilitem a distinção entre violações menos graves, que ensejariam a simples imposição de uma multa, a obrigação de reparação do dano ou outra modalidade de sanção diversa da expropriação, como no caso de uma invasão acidental de ínfima parcela da área de reserva legal pelo gado da propriedade, ou a falta de pagamento do décimo terceiro salário de alguns dos empregados. Separando-as daquelas ilegalidades que, devido à sua gravidade e/ou persistência (como é o caso verificado na Fazenda da Barra onde, a despeito das sucessivas sanções aplicadas, o imóvel continuou a ser explorado de forma irregular), devam gerar a desapropriação do imóvel por interesse social para fins de reforma agrária. Acredita-se que essa ausência de previsão seja mais uma das causas para tamanha relutância na adoção da interpretação sistemática dos artigos constitucionais relativos à função social da propriedade rural.

Destarte, diante de um Judiciário predominantemente legalista, a fixação de parâmetros legais que indiquem quando uma propriedade rural afronta a dimensão social ou ambiental da função social do imóvel rural, a ponto de ensejar a expropriação para fins de reforma agrária, certamente contribuiria para o fortalecimento dessas duas dimensões do conceito e, de certa forma, impediria arbitrariedades, que são potencializadas quando não se estabelecem critérios minimamente objetivos para balizar a ação dos atores sociais.

Por sua vez, em relação à atuação do Ministério Público Estadual, importante ressaltar que o Ministério Público não só pode, como deve exercer um papel de

destaque na questão da efetivação da função social da propriedade rural, em prol da defesa do interesse social. Conforme preleciona Marcelo Pedrosa Goulart (2003, p. 268):

Na defesa do interesse difuso à reforma agrária, o Ministério Público deve instaurar inquérito civil nos casos de: (i) manifesta omissão da União no dever de desapropriar o grande imóvel rural que não cumpre a função social; (ii) verificação, em determinado caso concreto, desse descumprimento pelo titular do domínio ou da posse.

Num ou noutro caso, cabe ao membro do Ministério Público que preside o inquérito recomendar ao INCRA a abertura do processo administrativo de desapropriação. Desatendida a recomendação, deverá pleitear judicialmente, por meio da ação civil pública, a condenação da União na obrigação de fazer a desapropriação e o assentamento de trabalhadores sem-terra nessas áreas.

O mesmo autor (2013) também ressalta a participação do Ministério Público na implementação da Política Constitucional de Reforma Agrária por meio da fiscalização do cumprimento dos Planos de Desenvolvimento dos assentamentos, bem como pela atuação como *custos legis* nos processos relativos aos litígios coletivos pela posse da terra rural.

Assim, no caso da Fazenda da Barra, a postura adotada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, mais especificamente pela Promotoria do Meio Ambiente de Ribeirão Preto, que atuou na defesa da interpretação sistemática dos artigos constitucionais, pode influenciar positivamente a forma de pensar dos demais atores institucionais envolvidos, contribuindo para a potencialização da aplicação da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, sempre com vistas à superação da “madrasta realidade fundiária brasileira” (GOULART, 2013, p. 271).

Por fim, cabe apontar que, independentemente da posição interpretativa adotada, todos os atores sociais defenderam a importância da desapropriação para fins de reforma agrária como instrumento a serviço da efetivação da função social da propriedade rural, como forma de redução da desigualdade social, promoção da dignidade humana, democratização da terra, dentre outros valores constitucionais efetivados por meio da reforma agrária. No entanto, ressaltaram que a reforma agrária não se resume à simples distribuição de lotes de terra, devendo vir acompanhada de políticas públicas que ofereçam os instrumentos necessários à implementação da justiça social no campo, cujos resultados são alcançados a longo prazo.

Nesse contexto, partindo-se do pressuposto de que o cumprimento da função social e a concretização da reforma agrária são do interesse da sociedade como um todo e colocam-se acima dos interesses das partes e dos atores sociais envolvidos, necessário

se faz defender a aplicação sistemática dos artigos constitucionais, com a esperança de contribuir para a conscientização dos atores sociais e, deste modo, para a mudança de paradigmas.

4.6 Considerações Finais

O estudo de caso realizado buscou verificar quais foram os contornos gerais da desapropriação da Fazenda da Barra, principalmente no que diz respeito à posição interpretativa utilizada no deslinde da causa.

Embora tenha sido confirmada a hipótese fixada com base no estudo jurisprudencial previamente realizado, uma vez que foi constatado no caso concreto o predomínio e a importância conferida ao aspecto econômico da função social da propriedade rural, em sobreposição ao critério ambiental, verificou-se um viés predominantemente ambiental na atuação do Ministério Público do Estado, fato que sobleva importância.

Conhecida como a capital do agronegócio brasileiro, a cidade de Ribeirão Preto localiza-se no centro de uma região dominada pelo capital sucroalcooleiro, “refletindo nas suas ambigüidades as contradições de um modelo agrícola desigual e degradador, caracterizado pela superexploração do trabalho, pelos grandes latifúndios e pela monocultura” (SEVERI; ANDRADE JÚNIOR, DA SILVA, 2013, p. 6). Diante desse cenário, onde a degradação socioambiental passa a ser um dos produtos do padrão produtivo estabelecido, baseado na monocultura, no latifúndio, na exploração extenuante da terra, no uso intensivo de fertilizantes químicos e de agrotóxicos, e na redução e exploração da mão de obra (GOULART, 2013), a desapropriação da Fazenda da Barra ganha relevante papel, como um vetor de mudança dessa realidade hegemônica.

Assim, embora a expropriação da Fazenda da Barra tenha sido pautada pela questão da improdutividade econômica que, segundo o órgão responsável pela efetivação da reforma agrária no país (INCRA), foi o principal fator, e condição necessária, para a expropriação da área, em evidente alinhamento à interpretação gramatical dos artigos constitucionais, seguindo a posição predominante nos julgados do Tribunal Regional Federal da Terceira Região, onde a questão ambiental é tratada de forma subordinada à questão econômica; verifica-se, no caso concreto, a constante presença do argumento ambiental no discurso do Ministério Público Estadual. A

degradação ambiental foi, inclusive, o elemento que deflagrou a expropriação, pois ensejou a atuação da Promotoria do Meio Ambiente de Ribeirão Preto, responsável por levar a questão ao INCRA.

Deste modo, a participação do Ministério Público Estadual no presente caso teve grande destaque, e caracterizou-se pela proteção do meio ambiente, constantemente aviltado pela exploração irregular do imóvel rural, praticada pelos seus ex-proprietários. Destarte, a atuação do promotor de justiça Marcelo Pedroso Goulart revelou a desapropriação como instrumento a serviço da luta pela efetivação da função social da propriedade rural em todos os seus aspectos, principalmente no que diz respeito à questão ambiental.

Conforme preleciona José Gilberto de Souza (2013, p. 30), o processo de luta para a desapropriação de terras na região de Ribeirão Preto é pautado, dentre outros, pelos seguintes fatores:

[...] pela preservação de resquícios de mata nativa; pela proximidade destes resquícios com os núcleos urbanos e a importância de preservação de áreas verdes considerando a expansão da capital regional; e, por último, e não menos importante, a questão água, a localização da propriedade privada em uma área de recarga do aquífero Guarani, para um adensamento urbano com sérios problemas de abastecimento como é a condição de restrição hídrica do município de Ribeirão Preto.

O autor (2013) defende que os elementos ambientais acima descritos foram responsáveis pelo processo de desapropriação da Fazenda da Barra e resultaram na tentativa de implantação de assentamentos agroflorestais na região, formando-se o chamado “PDS da Barra” (Projeto de Desenvolvimento Sustentável), em busca de uma mudança na relação do homem com a terra, com a natureza e, em particular, com a questão da água, “transformando o território da Reforma Agrária em terras protetoras e produtoras de água” (SOUZA, 2013, p. 36). Nesse sentido:

[...] os projetos de Reforma Agrária contribuem no processo de preservação ambiental, dada sua acaoacidade de preservação e produção de água. Este último conceito se remete especificamente ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que caracterizou estes assentamentos como modelos de produção em aglofloresta. Destaca-se que os níveis de infiltração e retenção de água em sistemas produtivos desta natureza são extremamente superiores a modelos tradicionais de produção, destacando, por sua vez, que o volume de escoamento superficial é extremamente reduzido, reduzindo processos erosivos e de perda de solos. Em suma, ambientalmente mais eficazes que a monocultura da cana. (SOUZA, 2013, p.38).

Nota-se, portanto, que a atuação do Ministério Público Estadual na desapropriação da Fazenda da Barra buscou consolidar o aspecto ambiental da função

social da terra, firmando uma lógica agroambiental para a Reforma Agrária, baseada na compreensão de que o padrão de produção hoje hegemônico na região é insustentável do ponto de vista socioambiental, impondo-se a necessidade de um novo modelo que “concilie a produção, a conservação ambiental e a viabilidade econômica da agricultura” (GOULART, 2013, p. 262). Nesse sentido, pode-se mesmo afirmar que os assentamentos da região de Ribeirão Preto coadunam com a função social da propriedade rural:

As experiências dos assentamentos da região de Ribeirão Preto representam, assim, inovações importantes do ponto de vista da gestão (ambiental, política e social) do território, ainda que imbricadas em um complexo tecido de tensões e contradições entre as possibilidades da agricultura familiar e os constrangimentos advindos das estruturas sociopolíticas e econômicas da região em que se inserem. Representam, também, resistências múltiplas, ainda que tais processos nem sempre estejam explicitados entre os próprios sujeitos dos assentamentos. Representam, enfim, a esperança em veio ao deserto verde – mar de cana (SEVERI; ANDRADE JÚNIOR; DA SILVA, 2013, p. 6-7).

Destarte, independentemente da posição interpretativa adotada pelo INCRA e pelo Poder Judiciário no caso concreto, a expropriação da Fazenda da Barra pode ser considerada uma “inovação” em relação ao tratamento conferido ao meio ambiente. Ao confrontar a lógica dominante, em defesa da exploração sustentável da terra, a conquista da desapropriação do imóvel em questão, bem como a gradativa consolidação do chamado “PDS da Barra”, devem ser compreendidas como um exemplo a ser aprimorado e disseminado, assim como o posicionamento minoritário encabeçado pelo Desembargador André Nekatschalow, que defendeu a interpretação sistemática dos artigos constitucionais, como enfatizado no capítulo anterior.

Nota-se, mais uma vez, a importância da efetivação da função social da propriedade rural em toda sua plenitude, colocando por terra o artifício da produtividade, utilizado como barreira à concretização de diversos preceitos constitucionais, principalmente no que diz respeito à reforma agrária e à busca pela reestruturação do campo brasileiro.

No entanto, além da necessidade de se amadurecer a questão da efetivação da função social da propriedade rural nas disputas expropriatórias, por meio da alteração da interpretação conferida aos artigos constitucionais, impossível deixar de apontar outro fator que impede a concretização de uma verdadeira reforma agrária no Brasil, conforme apontado pelo promotor de justiça Marcelo Pedroso Goulart: a falta de políticas públicas eficazes.

Segundo afirma Elisabete Maniglia (2013), a reforma agrária consiste em promover assentamentos em terras férteis, permitindo aos assentados acesso aos meios de infraestrutura e crédito de forma que possam concorrer em toda produção rural. Para isso, são necessárias políticas agrícolas que possibilitem o acesso aos meios produtivos, com apoio técnico creditício e contábil, apoio este que já é fornecido aos empresários do agronegócio:

No Brasil, para haver sucesso na política de Reforma Agrária, mudanças substanciais deveriam ocorrer, partindo de uma política pública que, quer em assentamento ou colonização, promovesse condições coletivas de exploração da terra mantendo cooperativas, que se mantivessem com crédito rural farto, porém controlado, seriamente voltado para a produção de alimentos com apoio financeiro e técnico. Um racional planejamento público de produção e comercialização desses alimentos sem se deixar contaminar pelas regras capitalistas do campo (MANIGLIA, 2013, p. 47).

Deste modo, somente com políticas públicas voltadas à efetiva concretização da reforma agrária será possível romper o círculo de concentração fundiária e desequilíbrio, que dominam o ambiente rural brasileiro. Ademais, somente assim será possível fazer com que as áreas desapropriadas passem a cumprir sua função social, evitando-se fracassos muitas vezes atribuídos de forma errônea aos assentados.

Busca-se, portanto, expurgar toda uma visão da reforma agrária envolta em tabus e preconceitos, além de constantemente atacada pela imprensa e demais órgãos da elite rural (MANÍGLIA, 2013).

É necessário ter em mente que a reforma agrária não pode ser considerada sinônimo de atraso ou mesmo de ameaça de desestruturação de sistemas produtivos, pelo contrário, deve ser enxergada como um importante instrumento a serviço da luta contra desigualdades sociais, culturais, econômicas e ambientais. A reforma agrária deve sempre ser manejada como “uma das ferramentas para a construção de uma efetiva democracia, para a realização de justiça social e para a diminuição dos tipos e níveis de violência no campo, ainda hoje crescentes” (SEVERI; ANDRADE JÚNIOR; DA SILVA, 2013, p. 5).

Objetiva-se, assim, contribuir para a transformação na atitude dos atores sociais, grandes responsáveis pela manutenção da realidade hegemônica por beneficiarem de forma indevida as elites rurais descumpridoras da função social da propriedade rural, mas que também podem se transformar em importantes agentes a serviço da modificação desta realidade, tendo em vista a capacidade dos sujeitos institucionais direcionarem as tomadas de decisão, objetivando a concretização de valores

constitucionais, entre eles a necessária difusão, pelo território nacional, de uma agricultura sustentável: “ecologicamente equilibrada, economicamente viável, socialmente justa e culturalmente apropriada” (GOULART, 2013, p. 262).

Conclui-se, portanto, juntamente com Marcelo Pedroso Goulart (2013), que os operadores do direito não podem atuar a serviço da manutenção de uma estrutura agrária que afronta os ditames constitucionais, pelo contrário, devem reconhecer a complexidade social, política e jurídica da reforma agrária, afastando uma visão exclusivamente privada do tema, com vistas à concretização da função social da propriedade rural em sua plenitude.

CONCLUSÕES

A partir da constatação da dificuldade e mesmo impossibilidade de se proceder a uma conceituação imutável e inflexível do direito de propriedade, conceito historicamente referido, que se altera “ao sabor das injunções econômicas, políticas, sociais e religiosas” (PEREIRA, 2008, p. 81), partiu-se para o estudo dos aspectos históricos da evolução do direito de propriedade. Constatou-se que atualmente o regime jurídico da propriedade preza pelo cumprimento de sua função social, noção decorrente de idéias já encontradas na Bíblia, no direito romano e nos grandes filósofos do passado, mas que foram reforçadas por contribuições atualizadas do pensamento humano (ROCHA, 1992). Assim, diferentemente do que ocorria em suas origens históricas, na nova visão do direito de propriedade o social passa a se sobrepor ao individual (PEREIRA, 2008).

Deste modo, no sistema jurídico brasileiro também se verificou uma evolução no tratamento do direito de propriedade. Inicialmente tido como absoluto, este direito foi progressivamente transformado no sentido de sua sociabilização (HIRONAKA; CHINELATO, 2003), por influenciada de pensamentos mundialmente difundidos. O ápice da noção de função social da propriedade deu-se com a Constituição de 1988, que ao mesmo tempo em que garante o direito de propriedade, o condiciona ao cumprimento de sua função social (art. 5º, XXII c.c. XXIII), elevando tal determinação ao patamar de direito básico do ser humano e, portanto, cláusula pétrea, ou seja, imutável, insuscetível de alteração ou mesmo supressão.

Em relação à propriedade rural, que se mostrou de difícil definição, constatou-se que o cumprimento de sua função social abrange uma série de questões de âmbito econômico, ambiental e social. Em linhas gerais, no aspecto econômico, ressalta-se a temática da produtividade, cuja aferição decorre de critérios previamente estabelecidos pela Lei 8629/93 (BRASIL, 1993a). A função ambiental da propriedade rural, por sua vez, liga-se à compreensão de que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é interesse de todos e sua defesa garante a proteção da própria propriedade contra sua degradação. Finalmente, a questão social abrangida pela função social da propriedade rural busca garantir o desenvolvimento da personalidade humana, exigindo o respeito à dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III da Constituição) (BRASIL, 1988).

Evidenciou-se, entretanto, que nem sempre a propriedade rural preenche os requisitos exigidos para o cumprimento de sua função social, como é o caso dos proprietários que lançam mão do trabalho análogo ao escravo na exploração de seus imóveis, em completa afronta à dignidade da pessoa humana, ou mesmo o caso das propriedades onde a legislação ambiental não é respeitada, por exemplo, pela exploração indevida das Áreas de Preservação Permanente (APP). Assim, para combater o descumprimento da função social da propriedade rural, o Ordenamento Jurídico previu a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184, Constituição Federal). Esta tem por consequência a perda da propriedade pelo titular que age de forma contrária às necessidades coletivas, o qual, em contrapartida, adquire o direito de receber uma justa indenização.

Adentrando o específico caso da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, concluiu-se que a competência para legislar e submeter um bem a esta modalidade expropriatória é privativa da União, já a competência para promovê-la é do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Quanto ao objeto desta desapropriação, verificou-se que ela incide preferencialmente sobre o imóvel que seja simultaneamente rural (localizado na zona rural), rústico (caracterizado pela presença prevacente de elementos naturais) e agrário (destinado efetiva ou potencialmente à atividade agrária) (REZEK, 2007), e esteja descumprindo sua função social.

Ocorre que, a própria Constituição estabeleceu hipóteses em que imóveis, apesar de rurais, rústicos e agrários, são insuscetíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, ainda que não cumpram integralmente sua função social. Entre essas hipóteses, o artigo 185, II da Constituição (BRASIL, 1988) gera grande polêmica ao considerar a propriedade produtiva insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária.

Assim, enquanto o artigo 184 da Constituição prevê a desapropriação do imóvel rural descumpridor de sua função social e o artigo 186 estabelece requisitos econômicos, ambientais e sociais para que a função social seja cumprida pela propriedade, o artigo 185, II da Carta Magna estabelece que a propriedade produtiva é insuscetível à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, sem estabelecer o teor desta produtividade, levando ao questionamento a respeito de um possível predomínio do critério econômico da função social.

Toda norma, seja constitucional ou infraconstitucional, precisa, em maior ou menor medida, passar por um processo de interpretação antes de ser aplicada, por isso, a interpretação constitucional ganhou acentuada relevância no presente estudo. Como reflexo da realidade em que se insere, o texto constitucional revela o embate ideológico ainda presente no que diz respeito à implementação da noção de função social da propriedade rural e, conseqüentemente, à efetivação da reforma agrária.

Assim, após uma passagem pelos estudos de Norberto Bobbio a respeito das antinomias, partiu-se para o estudo dos posicionamentos divergentes a respeito da interpretação do artigo 185, II da Constituição Federal (BRASIL, 1988), cenário onde se confrontam, de um lado, os adeptos da interpretação gramatical da propriedade rural, como Leandro Paulsen (1998), Edilson Pereira Nobre Júnior (2005), Celso Antônio Bandeira de Mello (2008) e outros, que defendem a exclusão da propriedade produtiva da incidência da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, independentemente de serem ou não preenchidos os demais requisitos do artigo 186. E, de outro lado, os defensores da interpretação sistemática do mesmo artigo, entre eles Roxana Cardoso Brasileiro Borges (1999), Elisabete Maniglia (2005), Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias (2005), que sustentam o entendimento de que propriedade produtiva é aquela que atende aos quatro critérios do artigo 186, sendo este o conceito de produtividade constitucionalmente tutelado.

Frente a esta divergência doutrinária com profundas repercussões práticas, o presente trabalho dedicou-se à análise da tendência jurisprudencial do Tribunal Regional Federal da 3ª Região a respeito da possibilidade de desapropriar, por interesse social, a propriedade economicamente produtiva, mas descumpridora dos demais requisitos presentes no artigo 186 da Constituição.

Da análise empreendida constatou-se que o embate entre as possíveis interpretações do artigo 185, II da Constituição Federal (BRASIL, 1988) é muito mais um debate teórico do que uma questão discutida e ponderada, na prática, pelos desembargadores do Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Isto porque a maioria esmagadora dos julgados examinados apresentava o discurso da imunidade da propriedade produtiva à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, adotando-se, assim, a interpretação gramatical e isolada do artigo 185, II, CF, e desconsiderando sua interpretação sistemática.

Apenas dois dos julgados estudados evidenciaram a possibilidade da interpretação sistemática do artigo 185, II da Lei Maior, posicionamento que se mostrou dissidente e isolado frente à importância conferida ao elemento econômico. Assim, embora a interpretação sistemática seja a mais condizente com os fundamentos e os objetivos da república brasileira (artigos 1º e 3º da Constituição) (BRASIL, 1988), não predomina no Tribunal Regional Federal da Terceira Região, muito pelo contrário, é totalmente minoritária.

Diante dessa constatação, viu-se por bem analisar a desapropriação da Fazenda da Barra, cuja exploração era marcadamente danosa ao meio ambiente. Assim, com o objetivo de constatar as interpretações assumidas pelos diferentes atores sociais, bem como seus argumentos para tal, empreendeu-se o estudo de caso. Ocorre que, a predominância da interpretação gramatical também foi evidenciada no contexto da desapropriação da Fazenda da Barra, no Município de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo. No caso concreto, embora a Promotoria do Meio Ambiente de Ribeirão Preto tenha atuado em conformidade com a interpretação sistemática dos artigos constitucionais, tanto o INCRA como o Judiciário posicionaram-se no sentido da interpretação gramatical dos mesmos artigos.

Não obstante, a atitude do Ministério Público Estadual no caso concreto deve ser enaltecida e difundida, a fim de influenciar a mudança de paradigmas, em defesa da interpretação sistemática dos artigos constitucionais. Observou-se que o órgão estadual, por meio do promotor de justiça Marcelo Pedroso Goulart, buscou efetivar a função social da propriedade em sua plenitude, não somente durante o processo de desapropriação, mas também após imissão do INCRA na posse do imóvel, lutando pela concretização do hoje conhecido como “PDS da Barra” (Projeto de Desenvolvimento Sustentável), almejando uma mudança na relação do homem com a terra, com a natureza e, em particular, com a questão da água (SOUZA, 2013, p. 36).

Assim, o presente trabalho defende a importância da interpretação sistemática do artigo 185, II da Lei Maior, pois somente com ela é permitida a observância integral do disposto no artigo 186 da Constituição (BRASIL, 1988), bem como a efetivação de diversos outros dispositivos constitucionais, como os incisos do artigo 7º, que tratam dos direitos dos trabalhadores, além dos artigos do Capítulo VI, que tratam do meio ambiente. Ou seja, a interpretação do artigo 185, II da Constituição não pode ignorar várias disposições constitucionais e autorizar a proteção de uma propriedade rural que, a

despeito de ser produtiva do ponto de vista econômico, desconsidera a legislação ambiental e trabalhista, e existe em desacordo com o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (FARIAS; PINTO JÚNIOR, 2005). Nega-se, portanto, a interpretação gramatical do precitado dispositivo.

Deste modo, ao revelar a possibilidade de interpretação da realidade social de forma oposta ao paradigma dominante, como realizado pelo promotor de justiça Marcelo Pedroso Goulart e pelo Desembargador Federal André Nekatschalow, bem como por vasta parte da doutrina analisada, o estudo pretendeu contribuir para a transformação desta realidade, incentivando a busca por mudanças, para que a funcionalização dos direitos não seja apenas superficial (MELO, 2009).

Assim, é notório que a simples previsão normativa não tem o condão de, isoladamente, efetivar todas as mudanças desejadas, necessário para tanto a confluência de inúmeros fatores, como a participação de diversos atores sociais. Neste cenário ganha acentuada importância a atuação do Ministério Público, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do Poder Judiciário.

Enquanto cabe ao Ministério Público atuar em prol do interesse social (artigo 127 da Constituição Federal) (BRASIL, 1988), o que necessariamente inclui a defesa de todos os âmbitos da função social do imóvel rural; o INCRA é responsável pela aferição do cumprimento das normas relativas à função social da propriedade e, portanto, deve pautar-se pelo disposto na totalidade do artigo 186 da Constituição, examinando o cumprimento de todos os seus incisos e, diante do desrespeito a qualquer dos requisitos, deve atuar para a expropriação do imóvel; por fim, o Judiciário assume papel central na transformação das relações sociais, o que torna a prática judicial imprescindível à efetivação da aplicação do artigo 186 da Lei Maior em sua integralidade, não restringindo sua contribuição à efetivação do critério econômico da função social da propriedade rural.

Ou seja, os juízes não podem ser vistos como meros interpretadores das leis, pelo contrário, devem estar preocupados em afeiçoá-las aos princípios da Justiça, sempre adstritos aos limites constitucionais. Destarte, embora aos juízes não seja dado decretar a desapropriação de um imóvel para fins de reforma agrária, competência exclusiva do Poder Executivo (artigo 184 da Constituição), cabe-lhes não atuar de forma superficial e descompromissada, atribuindo tutela jurisdicional à propriedade que desatende aos valores sociais e existenciais consagrados na Constituição, pelo contrário,

a tutela da propriedade privada deve estar vinculada à proteção de situações jurídicas não patrimoniais (TEPEDINO; SCHREIBER, 2002).

Conclui-se, assim, que a propriedade e sua função social são assuntos bastante complexos, pois enquanto a primeira exerce papel central na vida social e no ordenamento jurídico desde tempos remotos, a segunda pretende modificar tal papel, o que faz com que a “vida” da função social da propriedade nunca seja fácil, principalmente no caso rural (MELO, 2009). Destarte, impõe-se uma dedicação especial à temática, buscando-se ultrapassar os grandes desafios enfrentados pela concretização da função social, entre eles, o empecilho presente na própria Constituição brasileira: o artifício da produtividade.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALBUQUERQUE, Marcos Prado de. Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. In: BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen; SOARES, Mário Lucio Guintão. (Orgs.). **O direito agrário na constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.p. 159-186.

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito romano**. 14.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ANDRIOTTI, Caroline Dias; GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. Breves notas históricas da função social no Direito Civil. In: GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. (Coord.). **Função social no direito civil**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 1-17.

ARAUJO, Telga de. A propriedade e sua função social. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). **Direito agrário brasileiro: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero**. São Paulo: LTr, 2000. p. 154-166.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

BORGES, Marcos Afonso. O processo de desapropriação para fins de reforma agrária. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). **Direito agrário brasileiro: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero**. São Paulo: LTr, 2000. p. 748-756.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Função ambiental da propriedade e reforma agrária. In: SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da; XAVIER, Flávio Sant'Anna. (Orgs.). **O direito agrário em debate**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 291-311.

_____. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999.

_____. Função ambiental da propriedade rural. In: BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen; SOARES, Mário Lucio Guintão. (Orgs.). **O direito agrário na constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.p. 272-303.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brazil da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 1824. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Senado, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Senado, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. **Constituição (1937)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Senado, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Senado, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966. Regulamenta as Seções I, II e III do Capítulo IV do Título III da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra, o Capítulo III da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de nov. de 1966c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59566.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Decreto nº 84.685, de 06 de maio de 1980. Regulamenta a Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 de maio de 1980. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=102455&norma=125907>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2012.

_____. Decreto-lei nº 2848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 de dez. de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 5 de fevereiro de 2012.

_____. Decreto-lei nº3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de jul. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 de jul. 1993b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 02 de junho de 2012.

_____. Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 05 de jan. 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de jan. 2002a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 nov. 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 de novembro de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Lei nº 4.947, de 06 de abril de 1966. Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de abril 1966b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4947.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 de out. 1966a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de jan. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Lei nº 5.889, de 08 de junho de 1973. Estatui normas reguladoras do trabalho rural. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jun. 1973. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5889.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Lei nº 8.257, de 26 de novembro de 1991. Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 nov. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8257.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 fev. 1993a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24272. Impetrante: Espólio de Erna Suzana Schimidt. Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Distrito Federal, 24 de outubro de 2002b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86114>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento 01049777720074030000. Agravante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Agravado: Rita de Cassia Orsi e outros. Relator: Desembargadora Federal André Nekatschlow. São Paulo, 23 de junho de 2008a. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento nº 00515861820044030000. Agravante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Agravado: Rubens Franco de Mello e outro. Relatora: Desembargadora Federal Vesna Kolmar. São Paulo, 25 de abril de 2006a. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento nº 00692136420064030000. Agravante: Edmea Carvalho Affonso e outros. Agravado: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Relatora: Desembargadora Federal Johansom Di Salvo. São Paulo, 27 de julho de 2009a. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/213868>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento nº 00735194720044030000. Agravante: Luciene Gouveia Dalafini Figueiredo e outros. Agravado: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Relator: Juiz Federal Convocado Nelson Porfírio. São Paulo, 19 de agosto de 2011b. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/1552069>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento nº 00875073320074030000. Agravante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Agravado: João Carlos Camolesi e outros. Relator: Desembargador Federal André Nekatschalow. São Paulo, 8 de novembro de 2010c. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/815326>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento nº 00197300220054030000. Agravante: João Rodrigues Borges Neto. Agravado: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Relator: Desembargador Federal André Nekatschalow. São Paulo, 26 de junho de 2007b. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. agravo de instrumento nº 00090121920004030000. Agravante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Agravado: Osmar de Souza Guimaro. Relator: Desembargador Federal Johansom Di Salvo. São Paulo, 3 de outubro de 2006b. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento nº 00912156220054030000. Agravante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Agravado: CIA Energia Santa Elisa e outros. Relator: Desembargador Federal Juiz Convocado Paulo Sarno. São Paulo, 21 de setembro de 2007d. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento nº 00079012920024030000. Agravante: Fundação de Assistência Social Sinha Junqueira. Agravado: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Relator: Juiz Convocado Erik Gramstrup. São Paulo, 23 de novembro de 2004b. Disponível em: <

<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento nº 200803000290023. Agravante: João Rodrigues Borges Neto. Agravado: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Relator: Desembargador Federal André Nekatschalow. São Paulo, 21 de setembro de 2009b. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/521880>>. Acesso em: 11 de maio de 2012

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento nº 00651916520034030000. Agravante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Agravado: Olga Ribas Paiva e outros. Relator: Juiz Convocado Ferreira da Rocha. São Paulo, 27 de outubro de 2004c. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento nº 200503000022155. Agravante: Lindalva Heitor de Mendonça. Agravado: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Agravado: Olga Ribas Paiva e outros. Relator: Desembargador Federal André Nabarrete. São Paulo, 24 de maio de 2005b. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento nº 200203000408998. Agravante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Agravado: Vinicius Nogueira Collaco e outro. Relator: Desembargador Federal Johansom Di Salvo. São Paulo, 10 de julho de 2009c. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/142669>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de instrumento nº 00034453620024030000. Agravante: Ione Gargione Junqueira Binford e outros. Agravado: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Relatora: Desembargadora Federal Ramza Tartuce. São Paulo, 27 de janeiro de 2010f. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/347813>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento nº 00004435320054030000. Agravante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Agravado: Edmundo Aguiar Ribeiro. Relatora: Desembargadora Federal Cecília Mello. São Paulo, 09 de junho de 2006c. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento nº 00322306620064030000. Agravante: Instituto Ministério Público Federal. Agravado: Octavio Junqueira Leite de Moraes. Relator: Desembargador Federal André Nekatschalow. São Paulo, 27 de janeiro de 2009e. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo de Instrumento nº 00079012920024030000. Agravante: Fundação de Assistência Social Sinha Junqueira. Agravado: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Relator: Juiz Convocado Erik Gramstrup. São Paulo, 23 de novembro de 2004d. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo Legal em Agravo de Instrumento nº 00599155320084039999. Agravante: Ines Bianchi Maiello. Agravado: Instituto Nacional do Seguro Social / INSS. Relatora: Desembargadora Federal Marianina Galante. São Paulo, 5 de dezembro de 2011a. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/1703628>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Agravo Regimental em Ação Rescisória nº 00107877419974030000. Agravante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Agravado: Olga Ribas Paiva e outros. Relator: Desembargador Federal Johonsom Di Salvo. São Paulo, 11 de novembro de 2011c. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/333332>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação cível nº 00108354719944036108. Apelante: Jocenil Antonio de Oliveira. Apelado: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Relatora: Desembargadora Federal Cecília Mello. São Paulo, 17 de dezembro de 2010b. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/952586>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação cível nº 02081627019984036104. Apelante: Armando Jorge Peralta e outros. Apelado: União Federal (Fazenda Nacional). Relatora: Juiz Convidado Miguel Di Pietro. São Paulo, 31 de outubro de 2007a. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento?processo=02081627019984036104>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação cível nº 00339255019904036100. Apelante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Apelado: Alessandra Giaffone Zarvos. Relatora: Desembargadora Federal Suzana Camargo. São Paulo, 29 de setembro de 2003c. Disponível em:

<<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação Cível nº 00027149719934036000. Agravante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA e União Federal. Agravado: Daut Conceição e outros. Relator: Desembargador Federal Peixoto Junior. Mato Grosso do Sul, 25 de fevereiro de 2005a. Disponível em: < <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação Cível nº 00046758120044036002. Apelante: Teijin Desenvolvimento Agro Pecuário LTDA. Apelado: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Relator: Desembargador Federal Henrique Herkenhoff. Mato Grosso do Sul, 25 de junho de 2010e. Disponível em: < <http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/282634>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação Cível nº 00017502020014036002. Apelante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA, Laura Costa de Andrade Brito espólio e outros. Apelado: os mesmos. Relator: Desembargador Federal Nelson dos Santos. São Paulo, 17 de dezembro de 2010g. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/948597>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação Cível nº 00025837720024036107. Apelante: Francisco Alves Linhares Neto. Apelado: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Relator: Desembargador Federal Cotrim Guimarães. São Paulo, 15 de julho de 2005c. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação Cível nº 07662064519864036104. Apelante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Apelado: Angelo Pappalardo e outro. Relator: Juiz Convocado Venilto Nunes. São Paulo, 30 de agosto de 2007e. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação Cível nº 00011047820044036107. Embargante: E J B Empreendimentos Agropecuários LTDA. Embargado: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Relatora: Juíza Convocada Eliana Marcelo. São Paulo, 26 de maio de 2009f. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/333332>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação em ação declaratória nº 94030365706. Agravante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Agravado: Rubens Franco de Mello e outro. Relator: Juiz convocado Venilto Nunes. São Paulo, 30 de agosto de 2007c. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação/ Reexame Necessário nº 00101655220074036108. Apelante: Prefeitura Municipal de Agudos /SP. Apelado: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Relator: Juiz Federal Convocado Valdeci dos Santos. São Paulo, 5 de abril de 2010a. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/570977>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Apelação/ Reexame Necessário nº 00031429020004036111. Apelante: Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA e União Federal. Apelado: Ministério Público Federal. Relatora: Juiz Convocado Silvio Gemaque. São Paulo, 8 de setembro de 2010d. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/841599>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Reexame Necessário Cível nº 200160000077401. Autora: Glória Maria Gonçalves Barbosa. Ré:. Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Relator: Juiz Federal Convocado Fernando Gonçalves. São Paulo, 24 de julho de 2009d. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/171117>>. Acesso em: 11 de maio de 2012

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Reexame Necessário Cível nº 00004075220024036002. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: União Federal e Instituto de Colonização e Reforma Agrária/ INCRA. Relator: Desembargador Federal Henrique Herkenhoff. São Paulo, 19 de novembro de 2010h. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/871866>>. Acesso em: 11 de maio de 2012

_____. Tribunal Regional Federal da Terceira Região. Remessa Oficial em sede de Mandado de Segurança nº07631675219864036100. Apelante: INAGRA Administração de bens próprios s/c LTDA. Apelado: União Federal (Fazenda Nacional). Relator: Desembargador Federal Consuelo Yoshida. São Paulo, 01 de outubro de 2003b. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

_____. Instituto de Colonização e Reforma Agrária. Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto n.º 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra –

GUT e de Eficiência na Exploração GEE, observadas as disposições constantes da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Instrução Normativa nº 11, 04 de abril de 2003a. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/file/162-instrucao-normativa-n-11-04042003?start=80>>. Acesso em: 04 de agosto de 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Distrito Federal, 23 de abril de 2004a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28adimc+2213%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/aec8wn8>>. Acesso em: 20 de agosto de 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22.164/SP. Impetrante: Antonio de Andrade Ribeiro Junqueira. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Distrito Federal, 17 de novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2822164%29&pagina=2&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/lq82vnp>>. Acesso em: 20 de agosto de 2013.

CHEMERIS, Ivan Ramon. **A função social da propriedade: o papel do Judiciário diante das invasões de terras.** Rio Grande do Sul: Editora Unisinos, 2003.

CIDAD, Felipe Germano Cacicedo; GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. Função social no direito privado e constituição. In: GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. (Coord.). **Função social no direito civil.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 18-38.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à lei da desapropriação.** 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”. **Revista de direito ambiental,** São Paulo, v. 7, n. 27, p. 58-69, jul./set., 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DINIZ, Maria Helena. **Conflito de normas**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

_____. **Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas**. 22.ed. São Paulo: Saraiva, 2007

FARIAS, Valdez Adriani; PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005. Disponível em:<http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/fsp.pdf>. Acesso em: 30 de janeiro de 2012.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de direito agrário: estatuto da terra, reforma agrária, procedimento da desapropriação do imóvel rural, imposto sobre a propriedade territorial rural, contratos agrários e pecuários, formulários, jurisprudência**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FONSECA, Maria Hemília. **Curso de metodologia na elaboração de trabalhos acadêmicos**. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda, 2009.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; OLIVEIRA, Andrea Leite Ribeiro de. Função social da propriedade e da posse. In: GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. (Coord.). **Função social no direito civil**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 39-67.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p.57-63, mar./ abril. 1995a. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901995000200008.pdf>. Acesso em: 15 abril 2012.

_____. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p.20-29, maio/jun., 1995b. Disponível em:<http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901995000300004.pdf>. Acesso em: 15 de abril de 2012.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 19.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: direito das coisas**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011. v.5.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes; CHINELATO, Silmara Juny de Abreu. Propriedade e posse: uma releitura dos ancestrais institutos. **RTDC**, Rio de Janeiro, v.4, n.14, p. 79-111, 2003.

INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra. **Lei 8629/93 comentada por procuradores federais**: uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo. Brasília: INCRA, 2011.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MAGALHÃES, Juraci Perez. Reforma agrária e proteção ambiental. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). **Direito agrário brasileiro**: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero. São Paulo: LTr, 2000. p. 684-727.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Teoria e prática da desapropriação**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MANIGLIA, Elisabete. Atendimento da função social pelo imóvel rural. In: BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen; SOARES, Mário Lucio Guintão. (Orgs.) **O direito agrário na constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.p. 25-44.

_____. Os aspectos jurídico-políticos da reforma agrária no Brasil. In: SEVERI, Fabiana Cristina; JUNIOR, José Roberto Porto de Andrade; SILVA, Ana Paula Soares da. (Orgs.). **O agrário e o ambiental no século XXI**: Estudos e reflexões sobre a reforma agrária. Curitiba: CRV, 2013, p. 43-55.

MARKY, Thomas. **Curso elementar de direito romano**. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MATTOS NETO, Antônio José de. Garantia do direito à propriedade agrária. In: BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen; SOARES, Mário Lucio Guintão. (Org.) **O direito agrário na constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.p. 1-24.

MEDINA, José Miguel Garcia de; ARAÚJO, Fábio Caldas de; GAJARDONI. **Procedimentos cautelares e especiais**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, Tarso de. **Direito e ideologia**: um estudo a partir da função social da propriedade rural. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). Cadastro de empregadores – Portaria interministerial nº 02 de 12 de maio de 2011 – Atualização semestral em 15 de julho de 2013. Brasília: MTE, 2012. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3F9B2012013FE2B261812E2B/CADASTRO%20DE%20EMPREGADORES%20ATUALIZA%C3%87%C3%83O%20Extraordin%C3%A1ria%2015.07.2013.pdf>>. Acesso em: 17 de agosto de 2013.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**. Campinas: Bookseller, 2001.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**: direito das coisas. 38.ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v.3.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho**: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho. 23. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2005.

NUNES, Rizzatto. **Manual da monografia jurídica**: como se faz: uma monografia, uma dissertação, uma tese. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PAULSEN, Leandro. O direito de propriedade e os limites à desapropriação. In: SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da; XAVIER, Flávio Sant'Anna (Org.). **O Direito Agrário em debate**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 130-149.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 19.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.v.4.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel agrário: agrariedade, ruralidade e rusticidade**. Curitiba: Juruá, 2007.

RIBEIRÃO PRETO. Lei 5441, de 03 de abril de 1989. Dispõe sobre a limpeza, construção de muro e passeio em terrenos e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1989. Disponível em: <<http://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/689314/lei-5441-89#>>. Acesso em: 28 de agosto de 2013.

_____, Lei nº 7159, de 31 de agosto de 1995. Dispõe sobre a arborização urbana no Município de Ribeirão Preto e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, 1995. Disponível em: <<http://cm.jusbrasil.com.br/legislacao/687597/lei-7159-95#>>. Acesso em: 28 de agosto de 2013.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima Rocha. **A desapropriação no direito agrário**. São Paulo: Atlas, 1992.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. 6.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SEMINÁRIO MEIO AMBIENTE E REFORMA AGRÁRIA, 1, 1999, Ribeirão Preto. Carta de Ribeirão Preto pela reforma agrária em defesa do meio ambiente. Ribeirão Preto: Ministério Público Estadual e Federal, 1999. In: STROZAKE, Juvelino José. (Org.). **Questões agrárias: julgados comentados e pareceres**. São Paulo: Método, 2002. p. 360-365.

SILVA, Agnaldo Jurandyr. Serventia dos títulos da dívida agrária. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). **Direito agrário brasileiro: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero**. São Paulo: LTr, 2000. p. 778-791.

SILVA, Marcello Ribeiro. **Trabalho análogo ao de escravo rural no Brasil do século XXI: novos contornos de um antigo problema**. 2010. 280 f. Dissertação (Mestrado

em direito agrário) – Universidade Federal de Goiás – UFG, Goiania, 2010. Disponível em:<<http://portal.mpt.gov.br/wps/wcm/connect/891076004718e581a769b7d4a4a2297f/Disserta%C3%A7%C3%A3o+Trabalho+An%C3%A1logo+ao+de+escravo.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=891076004718e581a769b7d4a4a2297f>>. Acesso em: 8 de dez. 2011.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Direito agrário e meio ambiente. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). **Direito agrário brasileiro**: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero. São Paulo: LTr, 2000. p. 507-519.

TANAJURA, Grace Virgínia Ribeiro de Magalhães. **Função social da propriedade rural**: com destaque para a terra, no Brasil contemporâneo. São Paulo: LTr, 2000.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. O papel do Poder Judiciário na efetivação da função social da propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José. (Org.). **Questões agrárias**: julgados comentados e pareceres. São Paulo: Método, 2002. p. 91-131.

TOURINHO NETO, Fernando da Costa. A indenização nas desapropriações de áreas rurais. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). **Direito agrário brasileiro**: em homenagem à memória de Fernando Pereira Sodero. São Paulo: LTr, 2000. p. 757-777.

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

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil**: direitos reais. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2008. v.5.

ANEXO A – ENTREVISTA COM O PROMOTOR DE JUSTIÇA MARCELO PEDROSO GOULART

1 Questionário

PERGUNTAS	OBJETIVOS
1) Quais foram os motivos que levaram à ação de desapropriação da fazenda da barra? Qual o principal fator?	Verificar se foram considerados todos os requisitos exigidos pelo artigo 186 da Constituição Federal para a verificação do cumprimento da função social pela propriedade rural. E se algum dos requisitos teve maior peso no caso concreto.
2) Caso a Fazenda da Barra fosse economicamente produtiva, ela estaria mesmo assim sujeita à desapropriação para fins de reforma agrária devido ao desrespeito às normas ambientais?	Verificar qual a posição interpretativa adotada pelo promotor de justiça no caso concreto: a interpretação gramatical ou a interpretação sistemática dos artigos 184, 185, II e 186 da Constituição Federal.
3) Quais os motivos que levam à adoção de determinada interpretação constitucional no caso concreto?	Verificar os motivos que levaram a conferir ou não conferir maior importância ao aspecto econômico da função social da propriedade rural.
4) Há autores que, como Edilson Pereira Nobre Júnior (2005), acreditam que no caso de descumprimento dos demais requisitos presentes nos incisos II a IV do artigo 186 da Constituição Federal, “as sanções somente poderão ter efeitos diversos (fiscais, creditícios, etc.) da expropriação especial”. Além disso, segundo Fernando da Costa Tourinho Neto (2000), a desapropriação de um imóvel produtivo criaria embaraços à produção por um determinado espaço de	Partindo-se do pressuposto de que o promotor adotou a interpretação sistemática dos artigos constitucionais, busca-se verificar qual seu entendimento sobre os argumentos apontados pelos adeptos da posição contrária.

<p>tempo, o que prejudicaria “uma população faminta” (TOURINHO NETO, 2000, p. 763-764). O que o Sr. tem a dizer sobre esses argumentos utilizados na defesa da interpretação gramatical dos artigos constitucionais?</p>	
<p>5) Em pesquisa realizada a título de iniciação científica, foi constatado que a tendência interpretativa do Tribunal Regional da Terceira Região é a adoção da interpretação gramatical dos artigos constitucionais. O Sr. poderia dar sua opinião a respeito? Há, num futuro próximo, a possibilidade de alteração desse entendimento?</p>	<p>Verificar qual a opinião do entrevistado sobre o posicionamento majoritariamente adotado pelo TRF da 3ª Região, que confere maior importância ao aspecto econômico da função social da propriedade rural. Bem como inquirir sobre a possibilidade de mudança desse entendimento.</p>
<p>6) O Sr. acredita que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é um instrumento importante a serviço da efetivação da função social da terra?</p>	<p>Verificar qual a opinião do entrevistado a respeito da importância dessa modalidade expropriatória, inclusive levando em consideração a forma como atualmente vem sendo majoritariamente empregada.</p>

2 A entrevista:

1) Em relação à Fazenda da Barra havia na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente um número muito grande de inquéritos civis que envolviam danos ambientais, havia também um processo com sentença transitada em julgado que condenava os proprietários ao reflorestamento da área de reserva legal que havia sido desmatada. Nós realizamos uma vistoria no imóvel, o Ministério Público, o Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais, a CETESB, o IBAMA, o Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo, enfim, todas as agências ambientais e o Ministério Público levantaram um elevado passivo ambiental decorrente de desmatamento, queima de cana, soterramento de nascentes, enfim, vários

problemas ambientais. Então, o passivo ambiental era muito elevado, além disso havia suspeita de improdutividade, com base nisso, num dos inquéritos civis eu marquei audiência com o superintendente regional do INCRA, nessa audiência requisitei abertura do procedimento administrativo para a desapropriação do imóvel. Isso foi feito e foi constatado também a improdutividade nesse processo. Ainda era o governo Fernando Henrique Cardoso e não havia vontade política de se fazer a desapropriação, embora caracterizada o descumprimento não só da função ambiental, mas também da função econômica, uma vez que também estava caracterizada a improdutividade, além do elevado passivo ambiental. Então, dois dos requisitos presentes no artigo 186 estavam presentes no caso. Como não houve vontade política, o Governo Fernando Henrique devolveu o processo para o INCRA de São Paulo com a alegação de que havia alguns problemas formais no processo, nisso muda o governo, entra o governo Lula, e o novo superintendente nomeado diz que a desapropriação da Fazenda da Barra é uma questão de honra da nova gestão do INCRA e remeteu o processo novamente à Brasília e houve o parecer favorável do INCRA de Brasília, do Ministério de Desenvolvimento Agrário e foi para a casa civil, nesse momento houve um loby muito grande dos fazendeiros e de todos aqueles que são contra a reforma agrária, inclusive com matérias nos jornais folha de São Paulo e Globo no sentido de descaracterizar a necessidade da desapropriação. O governo Lula acabou ficando na dúvida, mas houve um empenho muito grande do superintendente do INCRA e a área já estava ocupada pelo movimento sem terra e o Lula acabou baixando o decreto de desapropriação em dezembro de 2004. A partir de então foi legitimada a ocupação também porque havia uma ação judicial de reintegração de posse correndo aqui em Ribeirão Preto, na justiça estadual, e nessa ação eu também, como representante do Ministério Público, fiz a minha intervenção como *custus legis* e pedi que a ação fosse julgada improcedente porque o proprietário não cumpria a função social. E o juiz, embora tenha dado a liminar inicialmente, revogou a liminar e julgou improcedente a ação possessória legitimando a ocupação pelo movimento sem terra. Com essa decisão judicial, com o decreto de desapropriação, aí o governo federal entrou com a ação de imissão na posse, isso levou um tempo, e em 2007 saiu a decisão e a partir de então começou a implantar o assentamento. Aí, como promotor do meio ambiente eu fiz um compromisso de ajustamento de conduta com o INCRA e com os assentados no sentido de viabilizar o assentamento agroecológico. Dentre outras coisas, prevendo a recuperação das áreas de preservação permanentes, a

não utilização de agrotóxicos na produção agrícola, uma área de reserva legal de 35%, o mínimo é 20%, nós colocamos ainda um plus de 15%, porque aquela fazenda se situa em área de recarga do Aquífero Guarani, então para garantir maior penetração de água para recarga do aquífero nós colocamos um plus de mais 15% da reserva legal e hoje, com todas as dificuldades possíveis, uma vez que não há vontade política do governo no sentido de viabilizar a reforma agrária no Brasil, o assentamento está caminhando com muita dificuldade, mas está caminhando.

2) Sim, acho que o texto constitucional é muito claro quando ele diz que a função social só se cumpre se todos os elementos presentes nos incisos I,II,III,IV do artigo 186 estiverem presentes simultaneamente. Se alguns daqueles requisitos não se cumprem, já justifica a intervenção do Poder Público na área e a desapropriação e destinação do imóvel rural para fins de reforma agrária, conjugando a interpretação do artigo 184 com o artigo 186. Então mesmo que produtiva, mas se essa produção se dá a um custo ambiental elevado, a um custo social elevado, a função social é descumprida e isso justifica a desapropriação para fins de reforma agrária.

3) Se nós pegarmos vários artigos da constituição e fizermos uma interpretação sistemática dela, não haveria dúvida nenhuma de que cabe a desapropriação, mesmo se produtiva, se descumprir um dos requisitos da função social, o grande imóvel rural deve ser desapropriado. Isso também está de acordo com o projeto democrático da Constituição, art. 3º da Constituição, construir uma sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento deve estar voltado para a erradicação da pobreza, da marginalização, para a redução das desigualdades sociais regionais, para a promoção do bem comum. Há também o artigo inaugural da ordem econômica, que coloca que o objetivo da ordem econômica é garantir a dignidade de todos. Enfim, há uma série de artigos que conjugados com o 184 e 186 permite tranquilamente este entendimento, aliás, a doutrina é quase toda ela neste sentido, então só posições conservadoras, isoladas, que restringem essa propriedade de desapropriar áreas produtivas. Produtividade tem que ser entendida não só do aspecto econômico, produção econômica, mas ela só é produtiva se ela produz respeitando o meio ambiente e respeitando os direitos sociais a terra é produtiva mas essa produtividade se dá em prejuízo do ma e dos direitos do trabalhadores, então ela não pode ser considerada produtiva do ponto de vista jurídico constitucional, só a produtividade econômica é

insuficiente, não adianta atingir os índices de produtividade previsto na lei agrária, mas isso graças a impactos negativos ao meio ambiente.

4) Essa é uma interpretação que nem é conservadora, é reacionária, vai contra o que dispõe a constituição da república. Fazer esse tipo de interpretação é tentar fazer com que se mantenha uma estrutura agrária no país que é causadora do subdesenvolvimento nacional e de tanta injustiça social, pois ela é insustentável do ponto de vista jurídico constitucional e ela é insustentável do ponto de vista político. Então ela não pode prevalecer, e todo imóvel rural que não cumpre sua função social, seja qualquer uma das hipóteses previstas no artigo 186, tem que ser necessariamente desapropriado para fins de reforma agrária. É só dessa maneira que nós iremos mudar a estrutura fundiária no Brasil, vice-campeão mundial em concentração de terra, só perdendo para o Paraguai no concerto internacional. Portanto, esse tipo de interpretação, dentro de uma perspectiva de construção e aprofundamento de uma democracia econômico-social, como está na Constituição da República, é inadmissível.

5) Essa decisão, como eu já disse anteriormente, é uma decisão que mais que conservadora é uma posição reacionária daqueles que não fazem uma interpretação a luz dos princípios democráticos da Constituição da República e portanto conspira contra o avanço de uma democracia econômico-social no Brasil e portanto é uma decisão que tem que ser rejeitada, criticada, e lógico, nas disputas judiciais nós temos que buscar mudar, alterar essa jurisprudência e isso pode ser uma tendência.

6) Não basta apenas desapropriar, nós temos que levar avante uma política pública de reforma agrária. A própria Constituição traz os macroprincípios os artigos do capítulo que trata da ordem econômica, especialmente da política agrícola e agrária, fundiária, princípios que devem reger uma política pública agrária, que implica não só fazer a desapropriação, mas sobretudo, políticas de apoio financeiro, apoio técnico que viabilizem os assentamentos que surgem nas áreas reformadas, portanto o que falta hoje no Brasil é uma política voltada para isso. Não temos uma política agrária, e nossa política agrícola é toda ela voltada para o agronegócio, e uma política voltada para o agronegócio que é fundamentado na agricultura convencional, baseada no latifúndio, na monocultura, na motomecanização intensiva, no uso de produtos agroquímicos, portanto um modelo insustentável do ponto de vista ambiental e social, contrariando a constituição da República. Portanto nós temos que fazer todo um trabalho político, no sentido de pressionar os governos federais que se substituem, sucedem no tempo, no

sentido de implementar uma política agrária de verdade, á luz daquilo que determina a constituição da república, o que implica não só a desapropriação dos grandes imóveis rurais que não cumprem sua função social, mas também a efetivação de políticas públicas agrárias que viabilizem os assentamentos da reforma agrária. A Fazenda da Barra também sofre com essa ausência de políticas públicas. Hoje nós temos por parte do Governo Federal e foi assim nos governos anteriores, e nesse também, uma mera resposta às pressões dos movimentos sociais, não existe uma política de reforma agrária. E, portanto, é isso que nós precisamos, de governos que assumam um compromisso de efetivar mudanças na estrutura fundiária no país.

**ANEXO B – ENTREVISTA COM O SUPERINTENDENTE
REGIONAL DO INCRA SUBSTITUTO SINÉSIO LUIZ PAIVA
SAPUCAHY FILHO**

1. Questionário

PERGUNTAS	OBJETIVOS
1) Quais foram os motivos que levaram à ação de desapropriação da Fazenda da Barra? Qual o principal fator?	Verificar se foram considerados todos os requisitos exigidos pelo artigo 186 da Constituição Federal para a verificação do cumprimento da função social pela propriedade rural. E se algum dos requisitos teve maior peso no caso concreto.
2) Caso a Fazenda da Barra fosse economicamente produtiva, mesmo assim seria proposta a ação de desapropriação para fins de reforma agrária devido ao desrespeito às normas ambientais? E houvesse o desrespeito às normas trabalhistas?	Verificar qual a posição interpretativa adotada pelo promotor de justiça no caso concreto: a interpretação gramatical ou a interpretação sistemática dos artigos 184, 185, II e 186 da Constituição Federal.
3) em pesquisa realizada a título de iniciação científica constatou-se que o INCRA acaba dando mais importância à aferição dos índices de produtividade dos imóveis analisados. Por quê isso ocorre?	Verificar qual a opinião do entrevistado sobre o posicionamento majoritariamente adotado pelo TRF da 3ª Região, que confere maior importância ao aspecto econômico da função social da propriedade rural. Bem como inquirir sobre a possibilidade de mudança desse entendimento.
4) O Sr. acredita que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é um instrumento importante a serviço da efetivação da função social da terra?	Verificar qual a opinião do entrevistado a respeito da importância dessa modalidade expropriatória, inclusive levando em consideração a forma como atualmente vem sendo majoritariamente empregada.

2 A entrevista

1) Pelo que eu conheço do processo da Fazenda da Barra ela foi indicada ao INCRA para desapropriação pelo Ministério Público Estadual, Dr. Marcelo Goulart, pessoa muito atuante nessa área de preservação do meio ambiente. Ele denunciou ao INCRA porque entendia que ela não cumpria a função ambiental. No entanto, a desapropriação por descumprimento da função ambiental ainda na prática é uma hipótese. Que eu tenho conhecimento, nós só temos uma propriedade desapropriada pelo descumprimento de sua função ambiental, posso estar enganado nisso, a Fazenda Curumbiara, o massacre de Corumbiara, foi desapropriada pelo descumprimento de sua função ambiental. Mas porque o problema lá foi tão grande, que a fiscalização feita tinha dado que ela era produtiva, mas não cumpria a função social. E aí então, o proprietário e o INCRA fizeram um acordo no qual se decretou a desapropriação por descumprimento da função ambiental.

Em Minas Gerais, em Felixlândia, também há uma área que está sendo desapropriada por descumprimento da função ambiental, mas, pelo que eu tenho notícia, esse processo está parado na justiça até hoje. Isso foi feito lá porque houve o assassinato de sete sem terras, o governo, então, ousou tentar solucionar.

Então, quando veio a denúncia da Fazenda da Barra, nós fomos fiscalizar a fazenda e ela se revelou improdutivo, ou seja, não havia produção frente os índices estabelecidos. A desapropriação se deu por descumprimento da função social relativo ao aspecto da produtividade. Inobstante uma série de situações de descumprimento da função ambiental que existiam, como: a área de reserva legal averbada havia sido desmatada, existia uma área com vegetação natural, mas não estava averbada, as APPs eram cultivadas, entre outras coisas que eu não me recordo agora.

O processo razoavelmente teve uma tramitação simples, exceto por algumas contestações causadas pelas empresas que eram compradoras do imóvel para empreender. Então quem se defendeu no processo foram essas empresas empreendedoras, inobstante o imóvel nunca tenha sido transcrito em nome delas.

Hoje esse processo de desapropriação já teve julgamento em primeira instância, os valores da perícia são bastante próximos aos que o INCRA fez, concordam bastante com eles. O INCRA não viu muitos problemas em relação à avaliação feita na perícia judicial. Mas esse processo ainda vai em grau de recurso devido à prática do INCRA em insistir que esse valor está correto respeitada a época em que foi feito.

Há também a questão do passivo ambiental, hoje há um acórdão do TCU que determina ao INCRA que avalie o passivo a ser reconstituído e ao indenizar o imóvel faça o desconto disso. Algumas superintendências depositam esse dinheiro e pedem para o juiz bloquear, outras, como São Paulo, já depositam o valor descontado esse passivo ambiental. E as interpretações que tem sobre isso são bastante variáveis ainda no Judiciário. Algumas comarcas concordam com esse procedimento, outras não.

No projeto de parcelamento na Fazenda da Barra, tendo em vista o envolvimento do Ministério Público do Meio Ambiente local, se procurou fazer alguma coisa conforme essa preocupação. Então, entre outras coisas, a reserva legal acordada é de trinta por cento do imóvel, como foi acordada a reconstituição das áreas de reserva legal e de preservação permanente. Nesse sentido, atualmente o INCRA está fazendo, em parceria com a comunidade local, alguns programas de revegetação com recursos de terceiros.

A secretaria do meio ambiente está com um projeto de revegetação, juntamente com outra ONG.

Como explanação inicial, basicamente é isso.

2) Até hoje não existe situação em São Paulo, mesmo a procuradoria jurídica não recomenda fazer por descumprimento da função ambiental em função da dualidade da Constituição, que em um de seus artigos diz que só será desapropriada a grande propriedade improdutiva.

No que diz respeito às normas trabalhistas, já há a desapropriação pelo seu descumprimento. Mas é muito difícil... talvez seja demorado. Entre a fiscalização do Ministério do Trabalho, o autuar, e essa empresa entrar na lista suja como algo transitado em julgado, demora muito tempo. Aqui em São Paulo, os casos que o INCRA teve conhecimento, ironicamente, um era numa área da União: Fazenda Capivara em Laras. Era uma terra que estava cedida à fundação florestal e essa, por sua vez, tinha arrendado para um terceiro, e esse terceiro utilizava mão de obra análoga à escravidão. Fora isso, todas as situações que a gente encontrou com trabalho escravo é de arrendatários, ou de pessoas sem posses: pobres explorando miseráveis. Principalmente no Vale do Ribeira, plantio de tomate... mas, tudo arrendatário, pessoas que não tem patrimônio em seu nome, que eram os responsabilizados pelo trabalho escravo.

3) Nós não temos jurisprudência que afirme com segurança que é possível a desapropriação por descumprimento da função social no aspecto ambiental. Então a gente tem encaminhado a desapropriação dos imóveis que são improdutivos.

4) Não é só importante como é o único. O ITR, de alguma maneira, penaliza a propriedade improdutiva, mas ele é bastante incipiente e, ainda, é motivado por uma declaração do próprio proprietário. Então, dificilmente alguém declara que seu imóvel é improdutivo, ou pode até declarar improdutivo, mas quando percebe, retifica a declaração, dizendo que é produtivo. A fiscalização é praticamente inexistente, portanto, a desapropriação feita pelo INCRA é o único mecanismo para combater o descumprimento da função social do imóvel rural.

E depois, quando já há o assentamento? Atinge-se essa função social?

Sim, principalmente tendo em foco que a reforma agrária não pode ser vista como uma política de resultados imediatos, ou mesmo de curto ou médio prazo. Dificilmente você pega uma família com idade média de 40-60 anos e vai induzir nela motivação para que ela gere excedente. Não. O propósito dela... são pessoas assalariadas que passaram 40-50 anos de vida para ter comida e um teto e, quando conseguem isso de maneira razoavelmente confortável, ele para nesse patamar meio que satisfeito com a situação que ele está. Aí você percebe uma falta de motivação para que ele busque excedentes financeiros nos primeiros anos. Como primeiros anos eu diria 10 anos ou mais. A partir de um longo tempo de assentado é que ele tem ansiedade de comprar uma máquina de lavar roupa, uma televisão de plasma... e aí ele busca. Nos primeiros anos, a hora que você dá uma casa razoavelmente confortável e a perspectiva de comida farta disponível, você sente que há uma parada. Agora, o resultado nos descendentes são muito claros, e eu diria, sem ter feito a pesquisa, que 100% dos filhos dos assentados, ou algo muito próximo a isso, tem segundo grau completo, e um número muito grande tem nível superior. Isso, inclusive, gera um outro problema, que é a ausência de possibilidade de ele ficar no campo, com o nível de renda que ele consegue atingir com outras coisas. Mas isso é bastante evidente para quem trabalha na área: a política de reforma agrária consegue romper com ciclos de multiplicação da pobreza, no qual 02 pobres geram 04 pobres, que vão gerar mais 16 pobres, e assim vai. A reforma agrária estanca isso, produz pessoas dignas, com grau de instrução bastante adequado à vida atual

E a questão ambiental?

A questão ambiental melhora de maneira geral, mas ela tem problemas próprios da cultura, a cultura nossa e dessas populações com baixo nível de renda, é muito da cultura das pessoas que colonizaram as áreas mais férteis, próximas aos rios, os primeiros acampamentos, por exemplo, se faz próximos aos rios... mas, com o grau organização e de politização deles fica mais fácil conscientizar de que determinadas situações devem ser preservadas. E, nesse sentido, hoje a busca de aprovação social da política de reforma agrária leva a que eles tenham, com muita boa vontade, procurado cooperar na preservação do meio ambiente.

No Sepé Tiaraju, por exemplo, busca-se não fazer o uso de agrotóxicos, mas teve alguns problemas, talvez até de orientação: fizeram grandes lavouras de mandioca e em determinado momento houve uma grande infestação de pragas e eles não tiveram como combater e acabaram perdendo a lavoura e tiveram problema de financiamento. Mas tudo isso como parte de um processo de acomodação com uma tecnologia nova para eles, assim como para a sociedade toda – a produção agroecológica.

ANEXO C – ENTREVISTA COM O JUIZ FEDERAL PETER DE PAULA PIRES

1 Questionário

PERGUNTAS	OBJETIVOS
<p>- No processo de desapropriação da Fazenda da Barra pareceu haver uma tendência à adoção da interpretação gramatical do artigo 185, II segundo a qual a propriedade economicamente produtiva é excluída da possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária. É a interpretação que se extrai, por exemplo, da afirmação de que o imóvel “...cumpriu o GUT mínimo, mas ficou sensivelmente aquém do GEE, razão pela qual foi devidamente classificado como improdutivo e, consequentemente, passível de desapropriação para fins de reforma agrária”. Além disso, o Sr. entendeu ser temerário realizar qualquer desconto de valores a título de passivo ambiental da indenização devida à desapropriada. Quais os motivos que levaram à adoção da interpretação no caso concreto?</p>	<p>Verificar os motivos que levaram a conferir maior importância ao aspecto econômico da função social da propriedade rural.</p>
<p>- Caso a Fazenda da Barra fosse economicamente produtiva, ela ainda assim estaria sujeita à desapropriação para fins de reforma agrária devido ao desrespeito às normas ambientais (sempre lembrando que a região desapropriada está sobre um dos maiores reservatórios de água doce do mundo, o Aquífero</p>	<p>Verificar qual o posicionamento do julgador a respeito da relevância dos demais critérios incluídos na função social da propriedade rural e quais os meios para sua efetivação.</p>

<p>Guarani)? E caso houvesse o desrespeito ao âmbito social da função social da propriedade rural, o imóvel seria desapropriado para fins de reforma agrária? Sendo negativas as respostas, quais intervenções caberiam caso o imóvel fosse produtivo economicamente?</p>	
<p>- Hoje o Sr. adotaria a mesma interpretação usada no processo de desapropriação da Fazenda da Barra? Por quê?</p>	<p>Verificar se houve uma mudança de posicionamento a respeito da interpretação dos artigos constitucionais.</p>
<p>- em pesquisa realizada a título de iniciação científica, foi constatado que a tendência interpretativa do Tribunal Regional da Terceira Região é a adoção da interpretação gramatical dos artigos constitucionais. O Sr. poderia dar sua opinião a respeito?</p>	<p>Verificar qual a opinião do entrevistado sobre o posicionamento majoritariamente adotado pelo TRF da 3ª Região, que confere maior importância ao aspecto econômico da função social da propriedade rural. Bem como inquirir sobre a possibilidade de mudança desse entendimento.</p>
<p>- O Sr. acredita que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é um instrumento importante a serviço da efetivação da função social da terra?</p>	<p>Verificar qual a opinião do entrevistado a respeito da importância dessa modalidade expropriatória, inclusive levando em consideração a forma como atualmente vem sendo majoritariamente empregada.</p>

2 A entrevista

Então, quando eu assumi o processo ele já estava tramitando, havia um problema para nomeação de perícia, porque no processo de desapropriação, basicamente você, uma vez declarado que o imóvel é de utilidade para desapropriação para fins de reforma agrária e o procedimento é considerado legítimo, como o foi, que até teve um mandado

de segurança lá no Supremo questionando o próprio procedimento deste tipo de declaração, é só verificar o valor da propriedade. É uma coisa relativamente simples, não que seja simples, o trabalho de avaliação é complexo e não pode ser feito por mim que não sou perito. Então, estávamos num impasse para ver quem iria fazer essa perícia. Após escolhido, o perito fez a perícia e estipulou o valor do imóvel e das benfeitorias que seriam passíveis de indenização. A complexidade de todo o trabalho na desapropriação está principalmente na tarefa do perito.

Há duas interpretações: aquela que afirma que a propriedade produtiva não pode ser desapropriada e outra que considera que há a possibilidade de desapropriação da propriedade economicamente produtiva que descumpre os demais requisitos da função social da propriedade rural, o que foi utilizado no caso concreto?

Eu não posso falar sobre isso porque o processo de desapropriação não discute isso, mas somente o valor do bem. Havia um questionamento a respeito disso e os interessados, proprietários da Fazenda da Barra, questionaram esse tema em um mandado de segurança que impetraram aqui e outro no Supremo Tribunal Federal. Houve esse questionamento acerca da forma como esse procedimento da desapropriação foi feito na esfera administrativa. Porque, na verdade, houve uma série de ações anteriores de invasão da terra, houve questionamento em ações na justiça estadual, aí o procedimento começou depois, mas de alguma forma, o próprio Supremo Tribunal Federal disse que não havia mácula nenhuma no procedimento em si e que não teria óbice nenhum formal para se prosseguir na desapropriação, um procedimento diferente, que apenas fixa o valor. Todos esses questionamentos foram no mandado de segurança. Como eu fui decidir no mandado de segurança quando o Supremo já havia decidido, eu simplesmente reiterei a decisão do Supremo, que não havia nem como eu contrariar.

Mas o que o Senhor entende sobre esse tema, no caso, sobre a possibilidade de desapropriação da propriedade economicamente produtiva, caso ela desrespeite as normas trabalhistas ou ambientais?

Isso é uma coisa complexa, porque na Constituição há conceitos genéricos que a princípio parecem de fácil apreensão, que quando você vai concretizar esse conceito, esbarra numa série de problemas de definição, que você tem que analisar caso a caso. É difícil estipular uma regra geral para isso. O que eu acho é que a Constituição nunca é aplicada assim diretamente, no mínimo tem nossos conceitos que concretizam os

preceitos constitucionais que são genéricos. Sinceramente, o que vai adiantar eu colocar o que eu penso se isso não é universalizável? Eu realmente não tenho como concretizar isso agora, porque isso não é concretizável, é muito diante do caso concreto. E é difícil traçar uma regra geral quando estamos falando de algo essencialmente contingente, que eu tenho que ponderar uma série de fatores.

No caso concreto, como a cidade cresceu, essa propriedade já não estava mais na zona rural, tanto é que uma das pessoas jurídicas que figurou nessas ações eu até excluí do pólo passivo, eram imobiliárias, que estavam negociando para fazer loteamento imobiliário. Ou seja, já não estavam mais economicamente visando a produção agrícola. Já havia negociações no sentido de transformar essa propriedade de agrícola numa propriedade de uso urbano, de loteamento imobiliário, porque isso dá muito mais dinheiro.

O senhor acredita que a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária é um instrumento importante a serviço da efetivação da função social da propriedade rural?

Quanto mais a riqueza for distribuída pela população, menos necessidades o Estado vai ter para sanear. Se cada um tiver um lote onde possa produzir para consumo próprio e a venda de excedentes de uma forma organizada e racional, menos você irá depender do uso de recursos públicos para ficar amparando essas pessoas, isso é lógico. O Brasil trabalha com esse sistema de propriedades de grande porte que você não vê em outros lugares, se você sobrevoa a Europa, você verifica que as propriedades não tem o tamanho que tem aqui, as propriedades, a impressão que eu tenho, é que são praticamente familiares, alto nível de mecanização e de produtividade. Essas pessoas não vão precisar, por exemplo, de bolsas, como nós vemos disseminadas aqui no Brasil. Elas vão viver do próprio trabalho delas, da própria geração de riquezas que elas fazem com o esforço pessoal delas, que no meu modo de ver, é o mais próximo do ideal. Então, quanto mais fracionada for a propriedade, e esse fracionamento ocorrer de uma forma que possibilite as pessoas produzir, porque não basta só desapropriar, porque além de desapropriar você tem que dar as condições para essas pessoas comecem a produzir, em termos de material, de educação. Não é só dar um lote de terra e deixar pessoa lá, na verdade isso não adianta nada, isso acaba com a pessoa se desfazendo da terra, mais preocupada com o ganho imediato do que ver aquilo como um meio de trabalho, de auferir recursos a longo prazo. Porque a pessoa, às vezes, não sabe como

produzir, são pessoas com baixo nível de escolaridade. O que é uma coisa bem complexa. Mas é lógico que com essa parte de distribuir a propriedade, distribuindo mais bens materiais para um maior número de pessoas, você acaba gerando mais justiça social.