



**FACULDADE DE INHUMAS
CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DE INHUMAS
CURSO DE DIREITO**

ADRIANO JOSÉ ALVES RODRIGUES

**O PARADOXO EXISTENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL EM RELAÇÃO À
DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS: a função social da terra e a proteção à sua
dimensão econômica**

INHUMAS-GO

2017

ADRIANO JOSÉ ALVES RODRIGUES

**O PARADOXO EXISTENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL EM RELAÇÃO À
DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS: a função social da terra e a proteção à sua
dimensão econômica**

Monografia apresentada como requisito para a obtenção
do título de bacharel no Curso de Direito na Faculdade
de Inhumas – Centro de Educação Superior de Inhumas.

Professora orientadora: Marcela Iossi Nogueira

**INHUMAS – GO
2017**

ADRIANO JOSÉ ALVES RODRIGUES

**O PARADOXO EXISTENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL EM RELAÇÃO À
DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS: a função social da terra e a proteção à sua
dimensão econômica**

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO ALUNO

Monografia apresentada como requisito para a obtenção do título de bacharel no Curso de Direito na Faculdade de Inhumas – Centro de Educação Superior de Inhumas.

Inhumas, ____/____/2017

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Marcela Iossi Nogueira
Centro de Educação Superior de Inhumas - Facmais
Orientadora/Presidente

Prof^a. Marcela Jayme Costa
Centro de Educação Superior de Inhumas - Facmais
Membro da banca

Prof^a. Camila Ragonezi Martins
Centro de Educação Superior de Inhumas - Facmais
Orientadora/Membro da banca

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
BIBLIOTECA FACMAIS

R696p

RODRIGUES, Adriano José Alves
O PARADOXO EXISTENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL EM RELAÇÃO À
DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS: a função social da terra e a proteção à sua dimensão
econômica/ Adriano José Alves Rodrigues. – Inhumas: FacMais, 2017.
50 f.: il.

Orientadora: Marcela Iossi Nogueira.

Monografia (Graduação em Direito) - Centro de Educação Superior de Inhumas -
FacMais, 2017.
Inclui bibliografia.

1. Função Social; 2. Reforma Agrária; 3. Desapropriação. I. Título.

CDU: 34

A minha família, minha esposa e filhos, obrigado pela paciência, pelo incentivo, pela força e principalmente pelo carinho. Valeu a pena toda distância, todo sofrimento, todas as renúncias... Valeu a pena esperar... Hoje estamos colhendo, juntos, os frutos do nosso empenho! Esta vitória é muito mais de vocês do que minha!!

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus que permitiu que tudo isso acontecesse, ao longo de minha vida, e não somente nestes anos como universitário, mas que em todos os momentos é o maior mestre que alguém pode conhecer.

À Instituição pelo ambiente criativo e amigável que proporciona.

Agradeço a todos os professores por me proporcionar o conhecimento não apenas racional, mas a manifestação do caráter e afetividade da educação no processo de formação profissional, por tanto que se dedicaram a mim, não somente por terem me ensinado, mas por terem me feito aprender. A palavra mestre, nunca fará justiça aos professores dedicados aos quais sem nominar terão os meus eternos agradecimentos.

Aos meus pais, Saavedra e Ruth, que apesar de todas as dificuldades me fortaleceram e que para mim foi muito importante, ao meu irmão, Jules, companheiro de trabalho, que nos momentos de minhas ausências no trabalho, dedicados ao estudo superior, sempre fez entender que o futuro é feito a partir da constante dedicação no presente, e em especial a minha esposa, Anita, e meus filhos, Caio Augusto, Maria Eduarda e Rafael, pela compreensão de minhas ausências.

RESUMO

O presente trabalho monográfico tem por tema o paradoxo existente na constituição federal em relação à desapropriação de terras: a função social da terra e a proteção à sua dimensão econômica. Inicialmente, foram analisadas as linhas conceituais relativas à função social da propriedade. Para tanto, foi realizado pequeno esboço histórico a respeito da formação dos latifúndios no Brasil, para, em seguida, situar socialmente tais empreendimentos no contexto social brasileiro. Em seguida, a função social da propriedade foi esmiuçada, de modo a abranger as suas nuances legais e constitucionais. Posteriormente foram analisadas as diversas modalidades de desapropriação rural, notadamente a desapropriação para fins de reforma agrária e a desapropriação confiscatória. Foi abordada a questão conceitual e procedimental de tais modalidades de desapropriação. Em seguida, cuidou-se da função social da propriedade à luz dos conflitos envolvendo a posse da terra no Brasil.

Palavras-chave: Função Social. Reforma Agrária. Desapropriação.

ABSTRACT

The present monographic work has as theme or paradox exists in the federal constitution regarding land expropriation: a social function of the land and a protection in its economic dimension. Initially, they were analyzed as conceptual lines related to the social function of property. In order to do so, a small historical foreshortening was made regarding the formation of latifundia in Brazil, in order to situate such enterprises socially in the Brazilian social context. Then a social function of ownership to be squeezed, so as to encompass as its legal and constitutional nuances. Subsequently, various forms of rural expropriation were analyzed, notably an expropriation for land reform purposes and confiscatory expropriation. A conceptual and procedural issue of such expropriation modalities was addressed. Next, he took care of the social function of the property in the light of the conflicts involving an ownership of the land in Brazil.

Keywords: Social Function. Land reform. Expropriation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	14
1.1 BREVÍSSIMO HISTÓRICO SOBRE A DIVISÃO E EXPLORAÇÃO DAS TERRAS BRASILEIRAS: A GÊNESE LATIFUNDIÁRIA.....	14
1.2 O LATIFÚNDIO: ANÁLISE SITUACIONAL E CONCEITUAL	15
1.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL.....	17
2 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE RURAL: DESAPROPRIAÇÃO E EXPROPRIAÇÃO	23
2.1 DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA	25
2.1.1 Competência para a desapropriação	27
2.1.2 Indenização	28
2.1.3 Procedimento expropriatório	29
2.1.3.1 <i>Procedimento administrativo</i>	31
2.1.3.2 <i>Procedimento judicial</i>	33
2.2 DESAPROPRIAÇÃO CONFISCATÓRIA	36
3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E JUSTIÇA SOCIAL: O PARADOXO DA REALIDADE SOCIAL NA ZONA RURAL BRASILEIRA	39
3.1 O BRASIL E O USO DA TERRA.....	40
3.2 CONFLITOS PELA TERRA: SEM TERRAS, QUILOMBOLAS E INDÍGENAS ...	41
3.2.1 Os sem terra.....	41
3.2.2 Quilombolas	42
3.2.3 A questão indígena	44
4 CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	49

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a função social da propriedade, especialmente aquela rural. Embora o País tenha vivido um verdadeiro êxodo, com a migração em massa da antiga população predominantemente rural para a urbana, o campo continua sendo palco para diversas disputas, de variada natureza.

Tais disputas, vão desde aquelas relativas à própria posse da terra até aos aspectos relacionados a sua maneira de exploração.

Inicialmente, é importante que se diga que, quando se está diante do tema da exploração agrária, não se cuida apenas e exclusivamente da sua exploração econômica, que deve ser realizada de modo a se atingir, tanto quanto possível, a sua máxima potencialidade produtiva, mas se cuida, ainda, de sua dimensão ambiental e do papel que exerce neste contexto.

Quando se fala da exploração máxima da terra, respeitando-se, por óbvio, todas as premissas ecológicas e ambientais que o bom senso e as normas orientam, fala-se de um conceito jurídico que extrapola o senso de aproveitamento comumente propagado nos meios rurais: fala-se da função social da propriedade.

Aqui, tentar-se-á, inicialmente, definir e contextualizar o que seria, tanto do ponto de vista econômico, social e jurídico, a função social da propriedade rural, incluindo-se neste estudo todas as compartimentalizações que o tema suporta.

Conforme se sabe, o conceito jurídico de propriedade produtiva evoluiu consideravelmente ao longo das últimas décadas, muito em razão do lobby e da pressão exercida por movimentos sociais de esquerda ou indiretamente ligados à luta pela terra.

O conceito de produtividade da propriedade rural evoluiu para comportar, por exemplo, sua correta exploração ambiental e, ainda, como se terá a oportunidade de mencionar adiante, a exploração vocacionada do solo, dentre outros aspectos.

Identificado o conceito de função social da propriedade e aferidos os requisitos legais (e administrativamente firmados) de produtividade, ter-se-á a oportunidade de estudar, à luz das normas do direito constitucional e administrativo, o tema da desapropriação, nas suas mais diversas modalidades.

Na oportunidade, serão verificados os principais casos e hipóteses de desapropriação, cuidando-se, também, de estabelecer a necessária conexão entre aquilo que prevê a legislação e o contexto da realidade social brasileira, tanto

através da análise de dados estatísticos quanto através do estudo de casos práticos e emblemáticos.

A respeito do tema da desapropriação, serão abordados os principais aspectos das duas principais modalidades de desapropriação rural: a desapropriação de interesse social para fins de reforma agrária e a desapropriação confiscatória. Na oportunidade, serão abordadas as respectivas nuances procedimentais, tratando-se, inclusive, do aspecto administrativo da desapropriação para fins de reforma agrária.

Especialmente quanto a este último ponto da pesquisa desenvolvida, observar-se-á, ainda, o cuidado de buscar a tratativa do assunto realizada pelos tribunais superiores, especialmente o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ganhará papel de destaque ao longo da exposição da pesquisa, tendo em vista que detentor do poder cabal no que se refere à hermenêutica constitucional.

A pesquisa consistirá no levantamento bibliográfico de autores como Pedro Lenza, Gilmar Mendes e Luís Roberto Barroso no que respeita ao campo do direito constitucional.

No âmbito do direito administrativo, que especializa e explora o tema em seu aspecto infraconstitucional, ter-se-á a oportunidade de analisar e incluir o conhecimento produzido por José dos Santos Carvalho Filho, Alexandre Mazza e Míriam Horvath, além de outros autores de notório conhecimento e massiva produção na área.

Também serão utilizados como elementos fomentadores de conteúdo e discussão, artigos científicos encontráveis em revistas especializadas na rede mundial de computadores.

Assim, espera-se, haverá elementos suficientes para embasar uma conclusão que, a par de um conhecimento amplo do assunto, seja capaz de conduzir não a um destino, mas um caminho mais pavimentado para discussão contínua de um tema tão relevante.

1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

1.1 BREVÍSSIMO HISTÓRICO SOBRE A DIVISÃO E EXPLORAÇÃO DAS TERRAS BRASILEIRAS: A GÊNESE LATIFUNDIÁRIA

Ao contrário do que se imagina, a divisão das terras brasileiras já havia se dado mesmo antes de o próprio bloco de terra, atualmente conhecida como América do Sul ter sido descoberta. À primeira vista, parece impróprio que tal afirmação possa ser feita sem aparentar sandice ou falta de apuro lógico, porém, assim, de fato, foi.

Ainda permeia o imaginário popular e acadêmico a ideia de que o Tratado de Tordesilhas, que dividiu o Novo Mundo entre as duas grandes potências dominantes à época (Portugal e Espanha, então Castela), foi entabulado com o objetivo específico de determinar os campos terreis de exploração portuguesa e espanhola.

Porém, quando se analisa a cronologia histórica dos fatos que preencheram os séculos IV e V d.c, têm-se a conclusão capaz de espantar o menos curioso pesquisador. O Tratado de Tordesilhas foi promulgado pelo Papa Alexandre IV aos 7 de julho 1494 (UNISC, 2012).

Dois anos antes, Cristóvão Colombo desembarcara em continente americano sem, entretanto, ter ciência total e completa da extensão territorial do novo ambiente em que o homem europeu chegava. O ponto de curiosidade está no fato de que Pedro Álvares Cabral, tido como o descobridor do Brasil, apenas desembarcou onde hoje têm-se Santa Cruz Cabralia-BA, aos 21 de abril de 1500.

Assim, no momento da celebração da primeira missa em território brasileiro, já se tinha pleno conhecimento do modo como todo o continente seria dividido. Mais: já se tinha pleno conhecimento do modo como toda e qualquer terra descoberta por Portugal e Castela seria dividida.

Ao contrário do que ordinariamente se pensa, o Tratado de Tordesilhas não se dispôs a dividir o continente americano entre Portugueses e Espanhóis, mas de determinar a posse das terras descobertas e a descobrir, a partir da data de assinatura do tratado.

A partilha levava em consideração uma linha imaginária situada a 1770km a oeste da Ilha de Cabo Verde, de modo que as terras situadas antes de tal linha (ou à direita no mapa mundi como atualmente o conhecemos) cabiam à exploração

portuguesa, e as terras além da linha (ou à esquerda) seriam de exploração espanhola (UNISC, 2012).

Determinados e combinados que estivessem as parcelas territoriais competentes do Novo Mundo, Portugal, já de posse da administração do quinhão que lhe cabia, dividiu o território brasileiro em capitanias hereditárias.

Como não se cuida o presente trabalho de aprofundar a pesquisa histórica, já que o que se busca priorizar é o aspecto jurídico da questão a ser debatida, afirma-se, sucintamente, que as capitanias hereditárias surgiram como forma de propiciar, inicialmente, a colonização das novas terras (que se viam constantemente sendo alvo de expedições exploratórias de holandeses, ingleses e francêss, que não reconheciam o Tratado de Tordesilhas) e, posteriormente, a exploração do potencial econômico (UNISC, 2012).

Inicialmente, foram definidas 15 capitanias hereditárias, de modo que, posteriormente, ante a impossibilidade da exploração agrícola (baseada principalmente no cultivo da cana de açúcar), foram repartidas pelos Capitães-donatários em sesmarias, de modo que ao sesmeiro cabia exploração mediante o pagamento de tributos à Coroa Portuguesa.

Assim, com a dedicação de grandes espaços de terra ao monopólio de poucos, a tradição latifundiária no Brasil tinha seu início.

1.2 O LATIFÚNDIO: ANÁLISE SITUACIONAL E CONCEITUAL

O senso comum, quando elabora leigamente o sentido de latifúndio, normalmente elabora um conceito diretamente relacionado com grandes parcelas de terra sem qualquer forma de aproveitamento ou exploração. Não se nega a veracidade do conceito popularmente formulado, entretanto, não se pode deixar de apontar sua incompletude.

Para que se busque um conceito jurídico de latifúndio é necessário que os olhos sejam voltados, inicialmente, para o texto da Lei 4504/1964, conhecida como “Estatuto da Terra”. Como demonstra o artigo 1º da aludida Lei, seu propósito é regular “os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola”.

Compreender a noção do latifúndio e a dimensão total e absoluta da função social da propriedade é imprescindível para o entendimento pleno de uma das

modalidades de desapropriação que serão debatidas ao longo da presente pesquisa: a desapropriação para reforma agrária.

Não se cuida, entretanto, de tema para análise pronta. Inicialmente, como já restou apontado, é mister que se identifique o conceito jurídico de latifúndio para que, então, os demais assuntos possam ser desenvolvidos, o que pode ser encontrado no artigo 4º do Estatuto da Terra, que reza:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I – (...)

II – (...)

III – (...)

IV – (...)

V - "Latifúndio", o imóvel rural que:

a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;

b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

Marques (2014, p. 62) elabora doutrinariamente o conceito trazido pelo texto da Lei ao afirmar que o latifúndio é:

imóvel rural que tem área igual ou superior ao módulo rural e é mantido inexplorado ou com exploração inadequada ou insuficiente às suas potencialidades. Em outras palavras, é o imóvel rural que, não sendo Propriedade Familiar – porque tem área igual ou superior ao módulo rural –, não cumpre a sua função social.

Interessante observar que o renomado doutrinador conduz sua conceituação jurídica de modo a desembocar numa expressão que, a olhos vistos, se afigura como essencial para a compreensão do modo como a propriedade deve ser exercida no Brasil: função social, tema que será melhor desenvolvido adiante.

O latifúndio, como pôde ser observado já desde a sua conceituação jurídica, representa não apenas o acúmulo de grandes parcelas de terra sob o domínio de poucos, mas a falta de cuidado ambiental, e a sub-exploração de tais parcelas, que resultam em práticas com consequências sociais nefastas. Deste modo, e partindo do mesmo conceito jurídico, têm-se como latifundiárias grandes propriedades de terra que, uma vez dedicadas ao cultivo exclusivo de uma determinada cultura, vê suas potencialidades agrícolas desperdiçadas.

É certo que a noção de propriedade inclui a liberdade de uso, gozo, fruição e disposição (GONÇALVES, 2015, p. 345), porém, tais faculdades inerentes devem ser exercidas de maneira concatenada com o papel que a propriedade – concretamente considerada, possui.

Tal raciocínio conduz à afirmação de que não é saudável para a economia do País que se tenha propriedades rurais extensas produzindo exclusivamente a soja, ou mesmo o milho, ou mesmo dedicadas à criação de gado e outros animais.

Esta prática, denominada monocultura (ZIMMERMANN, 2009, p. 80), normalmente associada à economia da exploração, se apresenta como uma das causas principais da elevação de preços de produtos, que contribui para os processos inflacionários.

Outra não é a opinião de Elisabete Maniglia (2009, p. 89):

O latifúndio é a expressão da opressão; por meio dele, dá-se a concentração de terras, a dominação no setor rural, a monocultura, a economia de exportação. Lutar contra ele é lutar contra a fome, a favor da igualdade, da liberdade e da democracia; é a luta pela busca da solidariedade.

Além dos problemas econômicos citados pela autora, a formação dos grandes latifúndios é, ainda, a grande responsável pelos conflitos sociais verificados na zona rural. Movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento da Libertação dos Sem Terra (MLST) não muito raramente conduzem atos, violentos e não violentos, de ocupação (invasão) de grandes propriedades que, em sua visão, são improdutivas.

Tais movimentos tem, como principal objetivo, a luta pela terra através da Reforma Agrária, que tem sido conduzida de maneira extremamente lenta, especialmente ao longo dos últimos anos.

O latifúndio é, como se nota, um problema que vai muito além das fronteiras ideológicas e da noção mais clássica de propriedade, incluindo e acarretando problemas sociais e econômicos que chegam, de uma forma ou de outra, na mesa de todos os brasileiros.

1.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

Como observado, não é possível iniciar qualquer discussão relativa às questões latifundiárias e aos problemas a ele concernentes sem que, inicialmente, se fale da função social da propriedade rural.

A Constituição Federal de 1988 de regência, já em seu artigo 5º prevê que a propriedade atenderá a sua função social. Entretanto, o disposto no mencionado dispositivo não é restritivo, afirma, portanto, que não é apenas a propriedade rural que deve atender a sua função social, mas qualquer coisa que seja passível de se estabelecer tal relação (de propriedade).

O termo aparece, ainda, no artigo 170 da Constituição Federal de 1988, quando afirma que a ordem econômica será fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e terá por fim assegurar a todos existências dignas, conforme os ditames da justiça social, observados, dentre outros, o princípio da função social da propriedade.

No artigo 184 da CF/88 (que será objeto de discussão em momento próprio) também determina que a propriedade rural que não cumpra a sua função social será desapropriada.

Em seguida, já no artigo 186 CF/88, o constituinte elenca os requisitos para que determinada propriedade cumpra, de fato, a dita função social. Verbis:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
I - aproveitamento racional e adequado;
II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

No mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal expressado na seguinte ementa;

A própria Constituição da República, ao impor ao poder público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental. [MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995.]

Para que o conceito de função social seja corretamente entendido, é imprescindível reconhecer que, como lembra Carvalho (2012, ahead of a print), a propriedade constitui um direito relativo e condicionado.

O doutrinador aponta, ainda, que a função social se mostra como qualificada no caso da propriedade rural, falando, inclusive, em função social rural. Assim, para apontar e preencher o conceito jurídico do instituto Carvalho enumera e analisa os requisitos da função social apontadas no artigo 186 da CF.

No que respeita ao aproveitamento racional e adequado da terra, implica-se no reconhecimento da racionalidade e “adequação do aproveitamento” que devem levar “em conta os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração” (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print). Os graus de eficiência encontram-se previstos nos artigos 6 e 7 da Lei 8629/93:

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

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

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

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

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

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

Quanto a utilização dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, têm-se aqui duas dimensões distintas a serem observadas.

A primeira, respeita à correta exploração da parcela observando-se a vocação natural dela. A segunda, à obediência da legislação e dos preceitos ambientais na exploração. É de todo pertinente anotar, literalmente, as considerações Carvalho Filho a respeito:

para configurar-se a adequada utilização dos recursos naturais disponíveis é mister que se respeite a vocação natural da terra para manter o potencial produtivo da propriedade. No que concerne ao meio ambiente, torna-se necessário manter as características próprias do meio natural e da

qualidade dos recursos ambientais com vistas ao equilíbrio ecológico, ex vi do art. 9º, §§ 2º e 3º, da Lei nº 8.629/93 (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print).

Para que a propriedade seja considerada produtiva é necessário, ainda, que ela observe, integralmente, as disposições reguladoras das relações de trabalho. A compreensão deste requisito é facilitada. Não se pode ter como cumpridora de sua função social aquela propriedade que, muito embora explorada em sua máxima potencialidade produtiva, respeitando-se as normas ambientais e atendida a vocação da terra, o seja através, por exemplo, de trabalho escravo.

Assim, partindo-se desta premissa, é correta a afirmação de que aquela propriedade que não atenda nas relações de trabalho e emprego as normas trabalhistas pertinentes não cumpre sua função social, sendo, assim (e como será visto adiante) passível de desapropriação.

É importante e interessante que se diga que, atualmente, tramita na Câmara dos Deputados Projeto de Emenda Constitucional (PEC n. 438/01) que prevê a expropriação como punição ao proprietário que explore mão de obra escrava. Note-se que, nos termos da atual redação do texto constitucional, o não atendimento à função social da propriedade rural gera, como penalidade para o proprietário, a desapropriação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

A desapropriação, como se terá a oportunidade de analisar adiante, demanda o pagamento de indenização prévia, justa e em títulos da dívida agrária resgatáveis no prazo de até vinte anos. A desapropriação confiscatória (penalidade prevista no texto da PEC), por definição, não comporta o pagamento de indenização.

A propriedade deve, ainda, ser explorada de modo que conduza ao bem estar do proprietário e dos trabalhadores. Aqui, o constituinte lembra-se, mais uma vez dos trabalhadores que laboram na propriedade. Como lembra Carvalho Filho (2011, ahead of a print) “o bem estar há de ser retratado pelo atendimento às necessidades básicas e à segurança dos trabalhadores, sem que haja tensões sociais e animosidades no imóvel).

Todas as disposições anotadas pelo autor podem ser, como observado, literalmente encontradas ao longo do artigo 9º da Lei 8629/92. Verbis:

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

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

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

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 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.

§ 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 parceria 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.

É observável, assim, que a propriedade rural que cumpre integralmente sua função social não é apenas aquela considerada improdutiva do ponto de vista econômico, esta tida como aquela que produz e aproveita os recursos fornecidos pelo seio do solo. Vai além. Engloba todos os efeitos e as relações sociais que envolvem ou emanam da exploração da propriedade rural.

Como se sabe, a exploração da propriedade envolve muito mais que apenas o cultivo da terra e o enriquecimento do produtor rural. Engloba as relações de trabalho estabelecidas entre o produtor e seus empregados (que lavram diretamente o solo explorado). Há, ainda, todas as consequências de ordem ambiental e ecológica que derivam da exploração da terra. Note-se, que o meio ambiente natural é encontrável, como sugerido, predominantemente nos meios rurais, de modo que a lavra da terra ou sua exploração de qualquer modo, não devem prejudicar ou causar danos ambientais.

A obrigação de se explorar a propriedade rural atento às normas que disciplinam o direito ambiental é extremamente salutar. Note-se, que toda e qualquer ação tomada diretamente sobre o meio ambiente atrai consequências que vão muito além da estreita ou reduzida área atingida pela ação humana, mas que chegam, por exemplo, às comunidades avizinhas da propriedade.

O exemplo mais claro de tal repercussão pode ocorrer, por exemplo, quando, após aplicação de determinado agrotóxico, faz-se o descarte inadequado de

recipientes ou de sobras em mananciais. As águas, agora contaminadas, podem atingir as comunidades ribeirinhas vizinhas provocando a intoxicação ou a morte de animais e seres humanos.

O aproveitamento da terra em sua total potencialidade e com máxima eficiência também é justificável. Consideradas as elevadas taxas de crescimento demográfico, sabe-se que, em não havendo uma elevação equivalente nos níveis de produção de alimentos, corre-se o risco de se passar, nos anos vindouros, por uma grave crise alimentar sem precedentes. Há, inclusive, quem diga que tal situação crítica se encontra no limiar do tempo presente.

Sintetizando de maneira didática e esclarecedora o que até aqui foi exposto, segue a decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito das normas que regulamentam a função social da propriedade:

O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto – enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade – reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. As prescrições constantes da MP 2.027-38/2000, reeditada, pela última vez, como MP 2.183-56/2001, precisamente porque têm por finalidade neutralizar abusos e atos de violação possessória, praticados contra proprietários de imóveis rurais, não se mostram evadidas de inconstitucionalidade (ao menos em juízo de estrita delibação), pois visam, em última análise, a resguardar a integridade de valores protegidos pela própria Constituição da República. O sistema constitucional não tolera a prática de atos, que, concretizadores de invasões fundiárias, culminam por gerar – considerada a própria ilicitude dessa conduta – grave situação de insegurança jurídica, de intranquilidade social e de instabilidade da ordem pública. [ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004]

2 INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE RURAL: DESAPROPRIAÇÃO E EXPROPRIAÇÃO

Como lembra Carvalho Filho (2011, ahead of a print) a propriedade já não pode mais ser tida como um direito natural absoluto. O exercício de suas faculdades é condicionado ao cumprimento de alguns requisitos, especialmente o cumprimento de sua função social, conforme explorado anteriormente.

A propriedade ganha, assim, uma relevância social superior em relação ao que antes possuía. Filosoficamente pode-se afirmar, sem receios de equívoco, que na realidade não houve um ganho de relevância social, mas sim o reconhecimento de sua relevância social como elemento capaz de interferir diretamente nas mais diversas relações sociais. Daí dizer que a propriedade é um instituto de caráter político.

Modernamente se tem assegurado a existência da propriedade como instituto político, mas o conteúdo do direito de propriedade sofre inúmeras limitações no direito positivo, tudo para permitir que o interesse privado não se sobreponha aos interesses maiores da coletividade (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print).

Assim, as faculdades inerentes a propriedade podem ser exercidas livremente pelo proprietário, desde que obediente e observante às condicionantes impostas pelo direito positivo. A intenção, como ressaltado pelo doutrinador, da imposição de tais condicionantes, reside no fato de se opor à tentativa do proprietário de exercer sua propriedade de maneira destoadada do interesse da coletividade.

Afinal, ainda que se compreenda e se sabia que a propriedade representa direito natural, humano e fundamental, inclusive assegurado na Constituição (art. 5, inciso XXII), a noção de que se vive em um Estado Democrático de Direito em que a vontade ou os interesses da maioria representam sobreposição básica aos interesses singulares, deve se ver imperativa.

Talvez o texto legal que melhor traduza o sentido do que até o momento tentou-se desenhar é o disposto no artigo 1228 do Código Civil, para o qual:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as 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 (art. 1228, §8º, CC/02)

Assim, “se a propriedade não está atendendo a sua função social, deve o Estado intervir para amoldá-la a essa qualificação” (IDEM, 2011, ahead of a print).

Esse amoldamento pode se dar de diversas maneiras. Pode representar, no caso do imóvel urbano, a cobrança progressiva do imposto predial territorial urbano, ou, no caso de coisas utilizadas ou tidas como produto do crime, confiscadas (MAZZA, 2014, p. 456).

Em se tratando de imóveis ou propriedades rurais, as formas de amoldamento verificadas pela legislação são, em síntese, a desapropriação e o confisco. A presente pesquisa terá por objetivo traçar a tratativa das duas principais formas de intervenção na propriedade rural: o confisco e a desapropriação.

Inicialmente, é importante, assim, que se faça uma diferenciação conceitual a respeito do que seria a propriedade urbana e do que seria a propriedade rural. No âmbito do direito administrativo, como bem lembra Mazza (2014, p. 568), o direito administrativo se vale do critério da “destinação predominante” para fixar a natureza de um dado imóvel.

Definir se o imóvel é rural ou urbano é de vital importância jurídica, posto que daí se desenvolvem consequências assistenciais, tributárias, dentre outras. Partindo deste ponto, é essencial que se diga que, muito embora o direito administrativo adote o critério da destinação predominante para definição, o direito tributário utiliza o critério da localização, assim como estabelecido no artigo 32 do Código Tributário Nacional.

Deste modo, ainda que um dado imóvel esteja localizado na zona urbana, ele poderá ser desapropriado, por exemplo, para fins de reforma agrária, ainda que, fiscalmente, recolha IPTU e não ITR.

Pelo critério da destinação predominante é rural o imóvel que possui tal destinação. Assim, se dado imóvel é utilizado para fins notadamente rurícolas, ele será tido como um imóvel rural, ainda que encrustado num grande centro urbano, como São Paulo.

Ressalte-se, novamente, que este critério é o utilizado pelo direito administrativo, que difere do tributário. No conceito adotado pelo direito tributário se um dado imóvel se localiza em zona tida como urbana, ele é um imóvel urbano; se, por outro lado, localiza-se em zona rural, é tido como rural.

2.1 DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Quando cuida das formas possíveis de intervenção do Estado na propriedade, Carvalho Filho indica duas modalidades principais: a intervenção restritiva e a intervenção supressiva (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print).

Na intervenção restritiva o Estado retira o exercício de determinadas faculdades inerentes à propriedade, temporária ou definitivamente, sem, entretanto, retirar a propriedade em si. São exemplos a requisição, a servidão administrativa e a ocupação temporária.

A forma mais drástica de intervenção do Estado na propriedade privada, entretanto, são aquelas supressivas, uma vez que transferem a propriedade do bem da esfera patrimonial do indivíduo para a esfera patrimonial do Estado. São exemplos a desapropriação e o confisco.

O fundamento da desapropriação é a supremacia do interesse público sobre o privado. Se tal princípio administrativo (e constitucional) não existisse, seria impossível falar em desapropriação, tendo em vista que a própria noção de função social da propriedade seria, igualmente desnecessária (BALTAZAR NETO et al., 2014, ahead of a print).

Ora, a necessidade de que determinada propriedade cumpra sua função social emana da noção da supremacia do interesse público, que por sua vez é resultado da opção política e constitucional de vivermos em um estado democrático de direito (BALTAZAR NETO et al., 2014, ahead of a print). O Estado interfere na propriedade visando, como se viu, assegurar esta supremacia, de modo que, por isso, é pertinente afirmar que inexistente a supremacia, não haveria desapropriação.

É difícil imaginar um mundo em que a propriedade e suas faculdades pudessem ser exercidas livre e incondicionalmente. Certamente não seria possível, por exemplo, que as rodovias que cortam fazendas e ligam cidades, fossem construídas. A construção de casas de jogos, bares, prostíbulos e congêneres em locais próximos a escolas também seria fato recorrente.

Arranha-céus e empreendimentos imobiliários que poluiriam ou causariam sobrecarga nos serviços públicos de água e luz de determinado bairro seriam permitidos. Fábricas poluidoras e barulhentas não encontrariam barreiras ou limites

para se situarem, podendo fixar-se em qualquer centro urbano, mesmo próximo a hospitais e áreas de preservação permanente. Seria possível a caça e a pesca na propriedade rural privada, ou mesmo a produção de culturas ilícitas, como a maconha e a coca. Certamente não seria um mundo ou País mais confortável que o atual.

Compreender estes fatores ou estas causas que justificam as limitações do exercício da propriedade e as possibilidades de intervenção é essencial para que se possa visualizar a lógica que há por trás da manipulação estatal em tal exercício, especialmente no que respeita à desapropriação rural.

Conceitualmente, desapropriação pode ser entendida como o “procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiros, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização” (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print).

Cuida da transferência da propriedade daquilo desapropriado para a esfera patrimonial daquele que desapropria. Como mencionado: a propriedade sai do patrimônio do antigo proprietário e passa a integrar o patrimônio do Estado.

A natureza jurídica da desapropriação é de procedimento administrativo (IDEM, 2011, ahead of a print), em determinados casos pode assumir a natureza de procedimento judicial. Mais adiante serão discutidas as minúcias do procedimento desapropriatório.

É bom que se aponte que, muito embora mais comum, nem sempre as desapropriações realizadas sobre imóveis rurais o são para fins de reforma agrária. Note-se que o que fundamenta a desapropriação são dois institutos lembrados por José Afonso da Silva e mencionados no próprio texto constitucional: a de interesse social ou por utilidade pública.

Qualquer dos fundamentos se apresentam como causa suficiente para a realização da desapropriação. Assim, não cumprindo a propriedade sua função social, pode o poder público realizar a desapropriação e destinar o bem a uso diverso da reforma agrária, desde que, na nova destinação, esteja a propriedade cumprindo, integralmente, a função social que dela se esperava:

O Poder Público tem a prerrogativa de proceder à desapropriação rural quando o imóvel não está atendendo à função social rural (art. 186, CF), mas o objetivo do expropriante pode voltar-se tanto para fins de reforma agrária, como para qualquer outro fim compatível com a política agrícola e fundiária. É verdade que aregra é aquele objetivo, mas nada impede

(porque a Constituição não proíbe) que o Poder Público persiga a conquista de outras situações que não a reforma agrária, desde que, é óbvio, compatibilize o uso do imóvel com a função social rural (CARVALHOFILHO, 2011, ahead of a print).

É o caso, por exemplo, da grande extensão rural latifundiária e improdutiva que dá lugar a um parque nacional de preservação ambiental: obedecida a vocação natural das glebas, respeitadas as normas ambientais e obedecidas as demais indicações que apontam para a destinação concatenada com o sentido de função social, não haverá problemas.

Entretanto, na grande maioria dos casos de desapropriação rural a destinação, normalmente, é a realização da reforma agrária.

Estão excluídas da possibilidade de serem desapropriadas com tal finalidade os bens móveis, os imóveis urbanos e os imóveis rurais produtivos (artigo 185 da CF). Não se pode desapropriar, ainda segundo a Constituição Federal (artigo 185, I) a pequena e a média propriedade rural, assim definidas em Lei, desde que seu proprietário não possua outra.

2.1.1 Competência para a desapropriação

A desapropriação para fins de reforma agrária tem natureza sancionatória, como já foi se teve a oportunidade de anotar. Pune, assim, o proprietário que não destina seu imóvel à atividades realizadas de modo a fazê-lo cumprir sua função social (BALTAZAR NETO et al., 2014, ahead of a print). A competência para a desapropriação é exclusiva da União, de modo que Estados e Municípios não estão autorizados a proceder com o procedimento desapropriatório (MAZZA, 2014).

A justificativa se apresenta como plausível.

Inicialmente, saliente-se, como lembrado por José Afonso da Silva, que nos termos cunhados na atual Constituição cabe exclusivamente à União legislar sobre direito agrário. Tal não poderia deixar de ser, tendo em vista que tão relevante tema não pode ser relegado como de interesse regional ou local.

A mesma premissa pode ser aplicada para compreender o motivo que levou o constituinte originário a excluir estados e municípios da capacidade expropriatória rural. Cuida-se da natureza e extensão do interesse público que está defendido, que vai muito além do regional ou local.

A esse respeito já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Os Estados-membros e os Municípios não dispõem do poder de desapropriar imóveis rurais, por interesse social, para efeito de reforma agrária, inclusive para fins de implementação de projetos de assentamento rural ou de estabelecimento de colônias agrícolas. [RE 496.861 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 30-6-2015, 2ª T, DJE de 13-8-2015.]

2.1.2 Indenização

Já foi dito que a desapropriação rural para fins de reforma agrária comporta indenização ao antigo proprietário. Ao contrário das demais formas de desapropriação, aqui a indenização não se dará da maneira convencional: prévia, justa e em dinheiro, mas será ela paga em títulos da dívida agrária resgatáveis no prazo de até vinte anos. É o que dispõe o artigo 184 da Constituição Federal:

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.

Calha tecer comentários a respeito da forma de resgate do valor a ser pago a título de indenização. Inicialmente, é importante apontar que o valor da indenização será pago em títulos da dívida agrária. Tais títulos são emitidos pelo Governo Federal, “retratando certo valor, correspondente à dívida governamental nele contida, e ao mesmo tempo conferem direito de crédito a seu titular”.

Os títulos contêm cláusula de preservação do valor real (ou seja, são protegidos das variações monetárias de desvalorização da moeda). Podem ser resgatados no prazo de vinte, contados do segundo ano de sua emissão.

Se a indenização relativa à propriedade rural é realizada através de Títulos da Dívida Agrária, resgatáveis no prazo de vinte anos, as benfeitorias úteis e as necessárias são indenizadas em dinheiro. É a previsão contida no parágrafo §1º do artigo 184 da Constituição.

Sendo as benfeitorias meramente voluptuárias as indenizações também são realizadas, porém, o são através do mesmo pagamento por meio de títulos da dívida agrária. Para bem compreensão do ora dito, é de todo pertinente anotar a conceituação realizada pelo Código Civil Brasileiro:

Art. 96. As benfeitorias podem ser voluptuárias, úteis ou necessárias.

§ 1º São voluptuárias as de mero deleite ou recreio, que não aumentam o uso habitual do bem, ainda que o tornem mais agradável ou sejam de elevado valor.

§ 2º São úteis as que aumentam ou facilitam o uso do bem.

§ 3º São necessárias as que têm por fim conservar o bem ou evitar que se deteriore.

Assim, o expropriante (União) apenas poderá se ver imitado provisoriamente na posse caso deposite em juízo o valor oferecido como indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias:

Nessa parte o procedimento expropriatório obedecerá à regra geral, exigindo que o expropriante ofereça o preço inicialmente, deposite em juízo se quiser a imissão provisória na posse e só obtenha a transferência das benfeitorias com o pagamento integral da indenização (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print).

Assim, obras como coches, cercados, cercas, currais, arrimos, dentre outros, são indenizados previamente. Por outro lado, piscinas e outras benfeitorias erigidas para mero deleite ficam fora da indenização prévia.

O artigo 12 da Lei 8629 estabelece os critérios que qualificam a justiça na indenização.

A indenização, nos termos da Lei, será justa se refletir o preço atual do mercado do imóvel em sua totalidade. Aqui inclui-se a primeira informação relevante do texto legal: o valor da indenização refletirá o valor de mercado do bem, incluindo-se aí as terras e as acessões naturais, as matas e florestas eventualmente existentes, as benfeitorias indenizáveis, observando-se, ainda a localização do imóvel, a aptidão agrícola, a dimensão do imóvel, a área ocupada e ancianidade das posses (se existem pessoas ocupando a propriedade e o tempo que ocupam) e, no que diz respeito às benfeitorias, a sua funcionalidade, o tempo de uso e o estado de conservação.

2.1.3 Procedimento expropriatório

Como já foi registrado anteriormente, o procedimento expropriatório da propriedade rural para fins de reforma difere do procedimento comum fixado para outras hipóteses de desapropriação.

Lembra Alexandre Mazza (2014, p. 569) que, judicialmente, a Lei Complementar n. 76/93 disciplina e regulamenta o procedimento judicial de desapropriação. A causa para o estabelecimento de procedimento especial resulta da observância do quanto disposto no artigo 184, §3º da Constituição Federal que prevê:

Art. 184 – (...)

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

Carvalho Filho (2011, ahead of a print) tece severas críticas a respeito da escolha do constituinte originário pela forma de Lei Complementar para regulamentação do tema. Segundo o jurista, as Leis Complementares são, nos termos do que ensinam constitucionalistas, reservadas para temas mais íntimos e conectados com a matéria constitucional em si.

Aponta, entretanto, que o Código de Processo Civil, que regulamenta o processo ordinário, aplicável de maneira geral, foi promulgado sob a espécie de Lei Ordinária. Assim, não faz sentido, segundo o autor, que o constituinte exigisse que o regulamento de um simples processo de desapropriação seja feito através de Lei Complementar.

Talvez a escolha possa ser explicada pelo momento ideológico que vivia o País e permeava a Assembleia Constituinte no momento da redação e aprovação do texto. Entretanto, à falta de bibliografia que confirme a tese, adere-se, por ora, à crítica realizada por Carvalho Filho.

Outra crítica realizada pelo doutrinador diz respeito ao procedimento em si e à forma de trâmite processual. Nota-se, pela leitura simples do disposto no artigo 184, §3º, que a Constituição ordena a edição de Lei Complementar que preveja procedimento especial e sumário, portanto mais sintético, simplista e curto, para esta modalidade de desapropriação.

Entretanto, como lembra Carvalho Filho (2014, ahead of a print), a Lei Complementar 76 elenca em seu interior procedimental todas as fases normalmente previstas no procedimento comum.

A única excentricidade diz respeito à possibilidade de matricular-se o imóvel, antes da sentença, em nome do expropriante. O procedimento se torna sumário, assim, no que diz respeito à produção de efeitos práticos, mas não quanto ao

procedimento como um todo que, mesmo sumário, não deixa de padecer da típica morosidade do processo civil brasileiro, ou, para ganhar precisão, dos processos judiciais brasileiros como um todo.

Para, também, ganhar precisão e extensão no trato do tema passa-se, de agora, a tratar do procedimento administrativo desapropriatório para, em seguida, cuidar-se do procedimento judicial. Note-se, que é a partir do procedimento administrativo que os elementos do processo judicial serão extraídos.

2.1.3.1 Procedimento Administrativo

A desapropriação do imóvel para fins de reforma agrária só ocorre ou se concretiza se, antes do ajuizamento da ação existir a edição e publicação de decreto que declare o interesse social para a desapropriação (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print). Como já foi observado, a competência para proceder a desapropriação para fins de reforma agrária é da União, logo, o decreto competente, declarando, como dito, o interesse social, é aquele emanado do Presidente da República.

Cuida-se de ato administrativo comum, podendo, inclusive, ser judicialmente questionado. Como lembra Carvalho Filho (2011, ahead of a print), o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de analisar e anular decreto presidencial que declarou imóvel de interesse social para fins de reforma agrária. No caso concreto analisado a anulação se deu por ilegalidade.

Nos termos do decreto 22250/93 – e aqui já se anota o ponto relevante – não se admite a vistoria para aferição de produtividade se a área em questão estiver ocupada. Na situação analisada pela Suprema Corte a primeira vistoria realizada quando a área se encontrava desocupada, havia resultado em conclusão de produtividade. Decidiu o STF:

A prática ilícita do esbulho possessório que compromete a racional e adequada exploração do imóvel rural qualifica-se, em face do caráter extraordinário que decorre dessa anômala situação, como hipótese configuradora de força maior, constituindo, por efeito da incidência dessa circunstância excepcional, causa inibitória da válida edição do decreto presidencial consubstanciador da declaração expropriatória, por interesse social, para fins de reforma agrária, notadamente naqueles casos em que a direta e imediata ação predatória desenvolvida pelos invasores culmina por frustrar a própria realização da função social inerente à propriedade. [MS 32.752 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 17-6-2015, P, DJE de 10-8-2015.]

A segunda vistoria, realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), concluíra pela improdutividade do bem, entretanto, realizada durante ocupação da terra por membros do Movimento dos Sem Terra (MST). O STF, controlando judicialmente o ato administrativo, anulou-o por ilegal.

Ponto importante a ser salientado é quanto ao prazo de caducidade para ajuizamento da ação expropriatória após a edição do decreto que declara a área de interesse social:

O art. 3º da Lei Complementar nº 76/93 não se refere à caducidade. Ocorre que o art. 3º da Lei nº 4.132/62, que trata dos casos gerais de interesse social, fixando o mesmo prazo de dois anos para a propositura da ação, admite a incidência supletiva das normas gerais sobre desapropriação (art. 5º), e entre estas é de aplicar-se o art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/41, segundo o qual ocorre a caducidade do decreto se a ação não for efetivada em cinco anos.

Note-se, entretanto, a relatividade na caducidade, tendo em vista que, decorrido um ano do atingimento do prazo a União pode, novamente, editar novo decreto declarando o interesse social e, assim, dando partida em novo procedimento (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print).

Após a edição do decreto parte-se para a realização das vistorias realizadas pelas autoridades federais. A esse respeito, segue ementa do Supremo Tribunal Federal:

A primeira fase do procedimento expropriatório destina-se ao levantamento de dados e informações do imóvel expropriando, no qual os técnicos do órgão fundiário são autorizados a ingressar (Lei 8.629/1993, art. 2º, § 2º). A segunda, ao procedimento judicial, disciplinado por lei complementar, conforme previsto no § 3º do art. 184 da CF, durante a qual a administração poderá, novamente, vistoriar a área com a finalidade de avaliar a terra nua e as benfeitorias (LC 76/1993, art. 2º, § 2º).[MS 23.744, rel. min. Maurício Corrêa, j. 21-6-2001, P, DJ de 17-8-2001.]

A redação originária da Lei 8629/93 reconhecia a necessidade de que tal vistoria apenas poderia se dar mediante prévia notificação do proprietário.

Ao longo do tempo de vigência da redação original o Supremo Tribunal Federal já, inclusive, entendeu por anular procedimentos nos quais a notificação se deu no dia justo da vistoria. A Suprema Corte entendeu que o proprietário tinha o direito de acompanhar o momento inicial de coleta dos dados materiais que

poderiam culminar, por fim, no ato desapropriatório (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print).

Entretanto, como se verifica pela leitura simples do texto da referida Lei, Medidas Provisórias em série alteraram a redação primeira, de modo que, atualmente, exige apenas a comunicação escrita do proprietário, do preposto ou do representante.

Após a vistoria, o proprietário tem prazo para impugnar o laudo resultante. O prazo é contado desde o recebimento da notificação, entregue com aviso de recebimento.

Editado o decreto que declarou o imóvel de interesse social e realizada tempestivamente a vistoria, a Administração está autorizada a intentar a ação judicial.

2.1.3.2 Procedimento Judicial

Considerado e observado o prazo de dois anos (caducidade) para intentar a ação de desapropriação (contados da edição do decreto que declara o interesse social) a União é a parte legítima para o ajuizamento. Entretanto, nos termos do estabelecido no artigo 2º, §1º da Lei Complementar 76, o órgão federal executor da reforma agrária, atividade realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), também está autorizado a fazê-lo.

A competência para apreciação do pedido é da Justiça Federal, o que não poderia deixar de ser, já que se cuida de ação do interesse da União. Note-se, que ao cabo do procedimento o bem passará a integrar o patrimônio deste ente da federação.

O processamento do feito não se interrompe com o advento das férias forenses, que não suspenderá a tramitação.

A instrução da inicial segue todos os requisitos constantes no Novo Código de Processo Civil, mais aqueles determinados pela Lei Complementar em estudo. Tais requisitos incluem a menção do preço ofertado mais os documentos necessários. Elenca-se, já que relevantes, os documentos indispensáveis nos termos da Lei:

Art. 5º A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterá a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos:

I - texto do decreto declaratório de interesse social para fins de reforma agrária, publicado no Diário Oficial da União;

II - certidões atualizadas de domínio e de ônus real do imóvel;

III - documento cadastral do imóvel;

IV - laudo de vistoria e avaliação administrativa, que conterá, necessariamente:

a) descrição do imóvel, por meio de suas plantas geral e de situação, e memorial descritivo da área objeto da ação;

b) relação das benfeitorias úteis, necessárias e voluptuárias, das culturas e pastos naturais e artificiais, da cobertura florestal, seja natural ou decorrente de florestamento ou reflorestamento, e dos semoventes;

c) discriminadamente, os valores de avaliação da terra nua e das benfeitorias indenizáveis.

V - comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua; (Incluído pela Lei Complementar nº 88, de 1996).

VI - comprovante de depósito em banco oficial, ou outro estabelecimento no caso de inexistência de agência na localidade, à disposição do juízo, correspondente ao valor ofertado para pagamento das benfeitorias úteis e necessárias.

É interessante observar que o inciso VI traz a comprovação do depósito do valor relativo às benfeitorias úteis e necessárias. Como já salientado ao longo da pesquisa tais valores devem ser justa e previamente recolhidos em conta judicial, já que não são pagos em Títulos da Dívida Agrária como ocorre com a terra desapropriada e as benfeitorias voluptuárias (MAZZA, 2014, p. 569).

Recebida a inicial e estando ela em termos, o juiz, imediatamente (ou no prazo de 48 horas) já imite a União na posse do imóvel e determina, para fins de publicidade e para que tenha força contra terceiros, o averbamento da ação na matrícula registral do imóvel.

Nos dez dias seguintes pode ser realizada audiência na qual, presente o Ministério Público, podem as partes acordarem e convergirem quanto ao valor indenizatório, de modo que o termo do acordo será homologado por sentença. Anote-se, que a presença do Ministério Público como fiscal da Lei é imprescindível ao longo do procedimento, sob pena de nulidade (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print).

Não atingido acordo, passa-se, então à fase instrutória. Fato relevante que pode ser analisado é o de que, aqui, não se discute o mérito do decreto que definiu o terreno como de interesse público, mas apenas questões preliminares e a contestação do valor da indenização. Na fase judicial o decreto já se encontra

perfeito e acabado, não havendo que se discutir seu conteúdo, que é “objeto de valoração do próprio expropriante” (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print).

O prazo para contestação é de 15 dias, após o qual segue-se à fase tipicamente instrutória, com a produção da prova pericial especialmente relativa ao valor de mercado da área expropriada. Caso o juiz, em sentença, acolha parecer indicando valor de avaliação superior ao indicado pelo autor na inicial, a União deve providenciar o lançamento de novos títulos da dívida agrária. Caso o juiz acolha laudo que indique valor superior quanto às benfeitorias úteis e necessárias deverá o expropriante providenciar o depósito da diferença.

Muito embora com alguma controvérsia, indica-se que o procedimento judicial de desapropriação deve ser paralisado no caso de esbulho possessório ou invasão provocada por conflito agrário. Nos termos da Lei 8629/93 a área ocupada não poderá ser vistoriada, avaliada e desapropriada no prazo de dois anos, ou, se houver reincidência, no dobro do prazo.

A intenção da norma é evitar que tais invasões interfiram no conteúdo dos processos administrativos (no início) e judicial (a posteriori) que analisam os valores das indenizações da área e das benfeitorias. Note-se, entretanto, que se trata de questão complexa e não sedimentada, já que há decisões no sentido de que a norma se aplica apenas em processos na fase administrativa. É o que anota Carvalho Filho:

A razão da norma é o fato de que tais situações podem alterar o resultado das demandas em que o proprietário pretenda comprovar a produtividade do imóvel expropriado, e isso mesmo após a vistoria administrativa. Por tal motivo, já se pacificou o entendimento de que, ocorrendo invasão do imóvel, deverá suspender-se o processo expropriatório para fins de reforma agrária. Ressalve-se, porém, que há julgados que só admitem a aplicação do referido dispositivo quando as invasões ocorrerem durante a vistoria administrativa ou antes dela (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print).

Após a realização de audiência o juiz proferirá a sentença, ou poderá fazê-lo no prazo de até trinta dias. No ato decisório o magistrado individualizará o valor da indenização concernente à terra nua e às benfeitorias.

A Lei, em seu artigo 14, em sua redação original, previa a obrigação do depósito à disposição do expropriado, do valor relativo às benfeitorias úteis e necessárias, entretanto, a disposição foi questionada em sede de controle difuso de constitucionalidade, tendo o Supremo Tribunal Federal decidido que a referida

norma fere o princípio segundo o qual as dívidas judiciais da Fazenda Pública devem ser adimplidas seguindo-se o sistema de precatórios. Aprovada pelo Senado por resolução, a decisão opera efeito erga omnes, estando suspensa a execução do referido artigo já que em confronto direto com o quanto disposto no artigo 100 da Carta Magna (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print).

Sendo vencido o expropriado, este deve interpor recurso para discutir o valor da indenização. No caso de ser vencido o expropriante, deverá ele oferecer recurso voluntário para rediscutir o valor fixado. Entretanto, no caso de o valor arbitrado superar em cinquenta por cento o valor ofertado pelo expropriante na inicial, a decisão será submetida a duplo grau de jurisdição obrigatório.

Deste modo, tem-se que, se o valor de indenização fixado for inferior ou igual ao valor inicialmente ofertado, têm-se o trânsito em julgado da sentença no caso da inércia durante o prazo recursal. Se, por outro lado, o valor da indenização magistralmente fixado for superior ao valor inicialmente ofertado em cinquenta por cento, independentemente de recurso os autos subirão para reanálise obrigatória. Anote-se que o expropriado tem efeito meramente devolutivo em seu recurso, enquanto o expropriante tem efeito suspensivo e devolutivo (CARVALHO FILHO, 2012, ahead of a print).

Outro ponto diferenciador deste procedimento expropriatório diz respeito aos honorários de advogado. São eles calculados não com base no valor total da causa, mas com base na diferença havida entre o valor inicialmente ofertado pela União e aquele decidido pelo magistrado, fazendo o procurador jus de meio a cinco por cento do valor relativo a esta diferença. Note-se, entretanto, que o valor máximo dos honorários, em qualquer caso, é cento e cinquenta e um mil reais.

O sucumbente na ação é identificado tendo em vista, também, o valor ofertado e aquele arbitrado pelo magistrado. Assim, caso a União pague valor igual ao ofertado inicialmente, será vencedora e o expropriado sucumbente. Se, entretanto, o magistrado fixar valor de indenização superior ao ofertado, a União é sucumbente, cabendo-lhe o pagamento das verbas relativas aos honorários de advogado e perito e demais despesas judiciais, conforme tradicionalmente se tem na prática processual civil.

2.2 DESAPROPRIAÇÃO CONFISCATÓRIA

Outra hipótese de desapropriação prevista na Carta Magna é a desapropriação confiscatória. Reza a Constituição:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º

Aqui têm-se outra hipótese de desapropriação sancionatória (Mazza, 2014, p. 573). Como se nota pela caracterização do texto constitucional, o objetivo do confisco é punir com a perda da propriedade os titulares de áreas em que tenham havido o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas ou aquelas em que houve a exploração do trabalho escravo.

Quando se fala em culturas ilegais de plantas psicotrópicas se fala no cultivo de plantas destinadas à preparação de drogas ilícitas, como a maconha e a cocaína. O procedimento para desapropriação das áreas de cultivo ilícito é determinado pela Lei 8257/91. Ali se tem o conceito legal de plantas psicotrópicas:

Art. 2º Para efeito desta lei, plantas psicotrópicas são aquelas que permitem a obtenção de substância entorpecente proscrita, plantas estas elencadas no rol emitido pelo órgão sanitário competente do Ministério da Saúde.

O principal ponto a ser destacado, quando se compara o procedimento de desapropriação de interesse social com a desapropriação sancionatória na modalidade confisco é a dispensa de edição do decreto expropriatório. Tal ocorre principalmente em função da ausência de indenização nestes casos.

Assim, prescinde-se da fase administrativa típica dos demais procedimentos expropriatórios, limitando-se, como ensina Carvalho Filho (2011, ahead of a print), aos procedimentos regulares adotados pela polícia e demais órgãos públicos envolvidos.

A competência para proposição da ação judicial de desapropriação é da União. Argumentando a respeito da inviabilidade da competência dos demais entes da federação, o mesmo doutrinador afirma que, além da competência para legislar a respeito da desapropriação ser da União, a lei procedimental já citada prevê atos que só podem ser praticados por este ente. Verbis:

Ademais, a lei reguladora, tal como a Constituição, em nenhum momento fez referência direta a qualquer competência para Estados, Distrito Federal e Municípios, ao contrário do que ficou expresso na lei geral de desapropriações. Por último, a menção da lei ao tratar de alguns atos do procedimento é sempre feito à União Federal (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print).

Ainda a respeito do procedimento, anote-se que a petição inicial deverá atender aos requisitos ordinários previstos no Código de Processo Civil. Ressalte-se: como não se trata de desapropriação indenizável não há oferta de preço. Ao receber a inicial, e estando ela em termos, o juiz mandará citar o expropriado para que apresente contestação e apresente assistentes no prazo de dez dias. No mesmo ato, haverá a nomeação do perito, que, uma vez investido, deverá apresentar o laudo no prazo de dez dias. É possível que o juiz, liminarmente, imita a União na posse da propriedade, caso em que será marcada audiência de justificação.

Contestada a ação, o juiz marcará a realização da audiência em até dez dias. Finda a audiência, profere-se sentença de imediato ou, se necessário, no prazo de cinco dias. Cabe apelação, que pode ser interposta por ambas as partes na forma e nos prazos estabelecidos pela norma processual comum.

Ao longo do processo descabem embargos de terceiro fundados em dívida hipotecária, pignoratícia ou anticrética. A expropriação também prevalece sobre direitos reais de terceiros.

Por fim, anote-se que a participação do Ministério Público, segundo aponta parcela considerável da doutrina e jurisprudência, é imprescindível, já que se reveste de interesse público indiscutível (CARVALHO FILHO, 2011, ahead of a print).

3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E JUSTIÇA SOCIAL: O PARADOXO DA REALIDADE SOCIAL NA ZONA RURAL BRASILEIRA

Ao longo da explanação realizada até o momento, se teve a oportunidade de analisar, além dos aspectos doutrinários e ideológicos que cercam a função social da propriedade, as noções jurídicas concernentes aos processos de desapropriação no caso de interesse social para fins de reforma agrária e aos casos de desapropriação confiscatória.

Em todos os casos apresentados as áreas desapropriadas, normalmente, são entregues a famílias cadastradas em programas de reforma agrária, que, em tese, devem, efetivamente, dar a elas a destinação adequada com a função social conforme definida no texto constitucional.

A luta pela terra, no Brasil, gerou diversos casos de violência experimentados por trabalhadoras das diversas regiões, que vão desde invasões a propriedades imaginadas como improdutivas, até chacinas encomendadas por proprietários.

Quando se discute a questão da terra no Brasil, entretanto, muito se pende para uma análise exclusiva das situações envolvendo militantes de movimentos sociais ligados à reforma agrária, como o Movimento dos Sem Terra e o Movimento de Libertação dos Sem Terra. Ocorre, que muito embora tais movimentos representem parcela relevante daquela parte da população brasileira que busca se assentar no solo dos grandes latifúndios, não são eles os únicos conectados com as disputas e os conflitos agrários vivenciados nos campos do País.

Além dos comumente chamados de “sem terras”, há comunidades indígenas e quilombolas que, ainda hoje, lutam para terem seus imaginados direitos reconhecidos. Tais lutas, igualmente, tem resultado em sangrentas batalhas entre jagunços, capangas e congêneres e aldeões, posseiros e indígenas nos rincões mais afastados do País.

Anualmente, milhares de brasileiros morrem na luta pela terra sem que os jornais e demais noticiários dos grandes centros deem a atenção devida a tais conflitos.

O aspecto prático da função social da propriedade, seus reflexos, consequências e a realidade do campo brasileiro serão o tópico de abordagem deste capítulo.

3.1 O BRASIL E O USO DA TERRA

O Brasil é um dos países com maior volume de terra agricultável no mundo. Segundo dados do Banco Mundial é a 4^o extensão, sendo superado apenas pela China, Estados Unidos e Austrália (DEEPASK, 2014).

Por área cultivável, segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura pode ser entendida como:

as áreas ocupadas com culturas temporárias (áreas com dupla colheita são contadas uma única vez), prados temporários para roçada ou para pasto, terrenos com hortas e terrenos temporariamente em pouso (descanso). Não são consideradas as terras abandonadas como resultado da agricultura itinerante (DEEPASK, 2014).

Tal concentração de terras seria, largamente, suficiente para abastecer a população brasileira a nível alimentar e, inclusive, de maneira respeitosa quanto as normas que regem o bom manejo ambiental, entretanto, tal não é o que se verifica.

Conforme já exposto, ao longo dos séculos o Brasil acabou por se especializar na perpetuação da concentração ampla de terra nas mãos de poucos, que nem sempre extraem do solo toda a sua potencialidade econômica, expondo o País a uma futura e provável crise alimentar. Quando se analisam os dados relativos à concentração de terras no País, o que se verifica é que a situação se encontra um tanto quanto distante de uma mudança positiva. Basta que se veja os dados coletados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), cujo resultado segue condensado na tabela que segue:

Evolução da Concentração da Propriedade da Terra no Brasil Medida pelos Imóveis – 2003/2010

Classificação Imóveis	2003			2010			Crescimento da área por setor 2010/2003
	Número	Área (há.)	Peso s/área total	Número	Área(há.)	Peso s/área total	
1. Minifúndio	2.736.052	38.973.371	9,3%	3.318.077	46.684.657	8,2%	19,7%
2. Pequena Propriedade	1.142.937	74.195.134	17,7%	1.338.300	88.789.805	15,5%	19,7%
3. Média Propriedade	297.220	88.100.414	21,1%	380.584	113.879.540	19,9%	29,3%
4. Grande Propriedade	112.463	214.843.865	51,3%	130.515	318.904.739	55,8%	48,4%
a) Improdutiva	58.331	133.774.802	31,9%	69.233	228.508.510	(40,0%)	71,0%
b) Produtiva	54.132	81.069.063	19,4%	61.282	90.396.229	(15,8%)	11,5%
5. Total- Brasil	4.290.482	418.456.641	100%	5.181.645	571.740.919	100%	36,6%

Fonte: Cadastro do INCRA – Classificação segundo dados declarados pelo proprietário – e de acordo com a Lei Agrária/93

Como se nota, o número de propriedades dimensionadas como “grandes” saltou de um percentual de 51,3% no ano de 2002 para 55,8% em 2010. Atualmente, os latifúndios públicos e privados compreendem 59,6% da área total.

Entretanto, muito embora a concentração de terras nas mãos de poucos seja condenável, porém não excludente da possibilidade de aplicação das normas que a façam cumprir com sua função social, o que se mostra alarmante é quanto do total de “grandes propriedades” revelou-se como improdutivas: 71% da área das grandes propriedades é considerada improdutiva de acordo com a legislação agrária brasileira (FARAH, 2016).

Ao longo dos últimos anos a curva ascendente continuou, com aumento de quase 2,5% no número de latifúndios. Ainda segundo o INCRA, entre 2010 e 2014 aproximadamente seis milhões de hectares de terra foram transferidos para as mãos dos grandes concentradores. Para que se tenha uma noção espacial da imensa extensão da propriedade incorporada pelos latifundiários, a elevação verificada pelo instituto equivale a três vezes o estado do Sergipe. Atualmente, são 244 milhões de hectares dominados por latifundiários brasileiros (FARAH, 2016).

A situação das terras brasileiras se torna ainda mais dramática quando se analisa a condição global da produtividade. Segundo o Atlas da Terra Brasil editado pelo CNPq/USP no ano de 2015, havia, no Brasil, 175 milhões de hectares improdutivos (FARAH, 2016).

Diante de tal situação, têm-se que muito ainda precisa ser feito no Brasil para as propriedades rurais efetivamente passem, ao menos em sua maioria, a cumprirem, de fato sua função social. Tal esperança não passa pelo caminho da concretização se a tendência da concentração de terras nas mãos de poucos continuar sendo verificada ao longo dos anos.

3.2 CONFLITOS PELA TERRA: SEM TERRAS, QUILOMBOLAS E INDÍGENAS

3.2.1 Os sem terra

Diante da relatada situação fundiária no Brasil, em que se tem a concentração elevada de terras nas mãos de poucos, que, muito embora cientes das normas que regulamentam a noção de função social da propriedade, as mantêm improdutivas, foram criados diversos movimentos sociais que, com suas ferramentas e recursos, pretendem reverter este quadro.

Entidades como o Movimento dos Sem Terra (MST) há anos utilizam de várias táticas mais ou menos populares para o atingimento de seus objetivos. Tais

táticas incluem, por exemplo, a ocupação de fazendas e prédios públicos, não muito raramente valendo-se de violência e da clandestinidade.

Entretanto, muito embora a própria invasão de propriedades, até então, privadas, seja condenável, os dados mais consideráveis e sensíveis da violência são oriundos das consequências de tais atos. Muitos são os casos nos quais, para revidar a invasão da posse, jagunços, capatazes e empregados de grandes latifundiários, acabam por se valerem da força das armas como forma de defesa de seus terrenos. Tal comportamento, evidentemente ilegítimo, engrossa os números negativos relacionados ao campo brasileiro, que se torna, cada vez mais, um campo de batalha da guerra pela terra.

É necessário, evidentemente, que tais questões sejam solucionadas e, à medida de certas iniciativas legislativas, é possível afirmar que algum resultado pôde ser obtido. Aponte-se, por exemplo, a já mencionada proibição de vistoria de terras invadidas ou ocupadas, o que impede, assim, que aquelas parcelas de terra sejam desapropriadas em curto tempo para o assentamento de famílias.

É imprescindível, ainda, a criminalização de tais práticas, de modo a se evitar que a invasão da propriedade alheia que, em certa medida, representa a violação direta de um direito humano e fundamental, seja tida como elemento comum no campo brasileiro.

3.2.2 Quilombolas

Não é necessário empreender esforços para que se possa compreender a situação das aldeias e comunidades quilombolas brasileiros, especialmente quanto a sua origem, formação e evolução ao longo das décadas. Como se sabe, representam parcela remanescente dos povos descendentes de escravos fugidos que, visando montar resguardo contra os ataques de peões e capatazes que lhes vinham no encalço, acomodavam-se em comunidades fixadas, em sua maioria, no seio das matas, onde resistiam aos avanços dos patrões.

Para muitos, os quilombos representaram mais que uma oportunidade de fuga dos trabalhos forçados e da vida degradante na escravidão, mas a oportunidade de, em terras brasileiras ainda que desconhecidas, vivenciarem o ambiente que possuíam nas aldeias do continente africano, de onde eram originários.

Tais espaços, que sobreviveram ao longo dos séculos, hoje são ocupados por milhares de famílias descendentes dos escravos fugidos antes da promulgação da alforria coletiva.

Segundo o decreto n. 4887/2003, são consideradas comunidades quilombolas:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

O primeiro passo normativo para reconhecer a propriedade de tais espaços se deu através da Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Como pôde ser observado, a própria Constituição reconheceu a titularidade da propriedade às comunidades quilombolas, entretanto, o processo de reconhecimento se deu maneira extremamente lenta. Para que se possa delinear a realidade social ora retratada, o primeiro título concedido nos termos do mandamento constitucional apenas o foi no ano de 1995, sete anos portanto, após a promulgação da Constituição de 1988 (INCRA 2014).

Em seguida, foi editada a medida provisória n. 1911, delegando à Fundação Palmares, ligada ao Ministério da Cultura, a competência para expedição das titulações (RODRIGUES, 2012).

A grande questão do problema relacionado à titulação dos quilombolas, no momento, se dava em razão da vedação da realização de desapropriações para a titulação. De modo que as comunidades deveriam, antes, buscar a anulação do título de propriedade inicial para, só então, pleitear a titularidade em favor de sua comunidade (RODRIGUES, 2012).

Em seguida, foi lavrado e publicado o decreto n. 4887/2003, transferindo a responsabilidade de titulação para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e, assim, permitindo, também, a realização de desapropriações.

A alteração propiciou um avanço no processo de demarcação, desapropriação e titulação, de modo que, segundo dados do INCRA coletados no fim de 2013 havia sido emitida, ao todo, 154 titulações a comunidades quilombolas, beneficiando 13145 famílias, o que representa uma área de 1.007.827,8730km².

3.2.3 A questão indígena

Ao lado dos conflitos envolvendo movimentos sociais de luta pela terra, a questão indígena se apresenta como um dos principais causadores de mortes e demais formas de violência no campo. Antropologicamente os indígenas representam:

Aquela parcela da população brasileira que apresenta problemas de inadaptação à sociedade brasileira, motivados pela conservação de costumes, hábitos ou meras lealdades que a vinculam a uma tradição pré-colombiana. Ou, ainda mais amplamente: índio é todo o indivíduo reconhecido como membro por uma comunidade pré-colombiana que se identifica etnicamente diversa da nacional e é considerada indígena pela população brasileira com quem está em contato (RIBEIRO, 1949, ahead of a print).

Segundo dados do IBGE, no Brasil vivem aproximadamente 896 mil pessoas auto declaradas indígenas, das quais 572 mil vivem em áreas rurais (SUED, 2015). Entretanto, muito embora a Constituição Federal tenha determinado, através do artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tenha determinado que:

Art. 67. A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.

Tal não foi o que ocorreu após a vigência da Carta Magna: cinco anos após a promulgação da Constituição, ainda há comunidades indígenas pleiteando a demarcação. Tal morosidade apenas contribuiu para a elevação do sangrento conflito entre homens brancos e indígenas que já arrasta desde, inclusive, o próprio início do processo de colonização no Brasil.

A respeito do prazo quinquenal previsto na norma, é de todo relevante apontar que foi, inclusive, alvo de questionamento jurisdicional no Supremo Tribunal Federal. Questionava-se a natureza peremptória do prazo ali previsto, tendo, entretanto, a Suprema Corte determinado que se tratava de mera indicação de prazo

razoável para a feitura as demarcações. A alegação era a de que, findo o prazo ali determinado, outras demarcações não poderiam mais ser realizadas. É, como transparece por óbvio, argumentação falida e desconectada com o espírito constitucional que, a todo momento, preza pela preservação da cultura indígena. Basta que se anote o quanto disposto no artigo 232 da CF;

Art. 232 - São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. (BRASIL, 1988)

Naturalmente, o reconhecimento das áreas de ocupação é fator diretamente conectado com as ações tendentes a propiciar a sobrevivência da cultura indígena em nosso País. Na oportunidade, decidiu assim o Supremo:

Terras indígenas – Demarcação. O prazo previsto no art. 67 do ADCT não é peremptório. Sinalizou simplesmente visão prognóstica sobre o término dos trabalhos de demarcação e, portanto, a realização destes em tempo razoável." (MS 24.566, rel. min. Marco Aurélio, julgamento em 22-3-2004, Plenário, DJ de 28-5-2004.)

Institucionalmente, o órgão da administração indireta responsável pela realização da obrigação constitucional imposta ao Estado (de maneira direta, já que, dado o espírito constitucional e a eficácia horizontal do mandamento a obrigação preservacionista é de todos) é a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) a quem compete, inclusive, a administração dos processos de demarcação (SUED, 2015).

4 CONCLUSÃO

Ao longo da pesquisa, se teve a oportunidade, inicialmente, analisar do ponto de vista conceitual a abrangente questão que envolve o complexo sistema que culminou com a formação de grandes latifúndios no território brasileiro. Pôde-se, ainda, analisar, com alguma conotação social e preponderantemente jurídica, os aspectos normativos que regem institutos como a função social da terra e sua produtividade.

A função social da propriedade rural não está, assim, diretamente conectada única e exclusivamente com a dimensão produtiva, ou, para ganhar em precisão, com a produção de alimentos e o aproveitamento adequado das terras agricultáveis.

Não pode se fugir da noção comum de que a terra e seu uso se conectam prioritariamente com a produção alimentar, especialmente sendo ela vocacionada para tal. Entretanto, a função social ganha, especialmente após a Carta Política de 1988, outros elementos e componentes que vão muito além desta afirmação. Inclui-se no conceito o respeito às leis ambientais e trabalhistas, além do aproveitamento adequado do solo.

A terra que cumpre a sua função social, entretanto, não é aquela que produz “apenas” respeitando o meio ambiente e proporcionando um meio de vida laboral adequado aos trabalhadores, mas aquela que, inclusive, respeita sua vocação agrônômica e cultural. O que se pretende afirmar a partir disso, é que, ainda que determinada parcela de terra seja agricultável ou explorável de outro modo de jeito, é necessário ir além do capital e enxergar a importância cultural daquela parcela para a população que ao seu redor ou nela habitam.

Assim, ainda que determinada parcela de terra produza respeitando as normas ambientais e trabalhistas, com aproveitamento elevadíssimo de suas possibilidades agrícolas, ela não estará cumprindo sua função social caso seja ela historicamente ocupada por indígenas, estando, entretanto, sob a posse de outro qualquer. Ocorre, que aquela parcela específica de terra apenas poderá cumprir plenamente a sua função social caso seja entregue às populações íncolas que ali deveriam imperar.

O mesmo pode ser dito quanto uma terra que, nos termos da Constituição, deveriam ser de titulação das comunidades quilombolas.

A função social é muito mais ampla que seu aspecto econômico, ambiental ou trabalhista. Ganha contornos que beiram os interesses antropológicos e, assim, culturais, cujo interesse ultrapassa a querência das populações diretamente interessadas, já que toda a sociedade brasileira ganha ao se ter uma população etnicamente diversificada, que preserva sua história cultural, reconhecendo e prestigiando seu passado.

Os processos normativos e institucionais que deveriam culminar na preservação através da via agrária de tais princípios se revelam morosos e, assim, causadores de diversos conflitos nos campos brasileiros. Não se pode mais tolerar, a par da já avançada legislação que a esse respeito possuímos, que indígenas, quilombolas e sem terra sejam mortos na guerra pela terra.

De igual modo, não se pode tolerar que a violência utilizada como instrumento em tal guerra por parte de tais agentes (indígenas, quilombolas e sem terra) seja vista como algo corriqueiro e comum no meio agrário. Como se sabe, não são raras as notícias de invasões de terra e retaliações violenta exercidas principalmente por membros de movimentos sociais ligados a luta pela terra, como o MST.

Certamente, todos os esforços tendentes a pressionar o Poder Público no sentido de se agilizar os procedimentos de assentamento, demarcação e titulação são bem vindos, mas desde que exercidos em perfeita consonância com os princípios democráticos que regem a Nação brasileira.

A própria invasão de propriedade (ainda privada), pode ser vislumbrada como a violação direta de uma garantia fundamental merecendo, assim, todas as retaliações e reações que legislação brasileira comporta. A afirmação de que tais ocupações representam o exercício do direito de manifestação também não convence, tendo em vista que, ainda que se possa dizer qualificar tais atos como meras manifestações políticas, estar-se-ia diante de um evidente caso de abuso de direito.

Outro ponto cujo destaque necessita ser feito, é aquele relativo ao fornecimento, por parte do Estado, das ferramentas às famílias de assentados da reforma agrária, para a realização da função social da parcela de terra que receberam. Muitos são os casos e situações nas quais tais famílias acabam por não dispor das ferramentas técnicas, materiais e de capital necessários para promover o correto aproveitamento da terra.

A fiscalização da utilização também deve ser intensificada, sob pena da transformação de grandes latifúndios improdutivos em minifúndios tão improdutivos quanto. É necessário, ainda, segundo cremos, que se criem políticas efetivas de fomento e qualificação técnica, tendo em vista que aquilo atualmente realizado tem natureza meramente figurativa, não fornecendo instrumentos efetivos para o aproveitamento adequado da terra.

A propriedade rural, ou, para se valer da expressão que nos parece mais correta tendo em vista a dimensão adotada pela pesquisa, a terra, representa elemento extremamente importante para a construção de um País com mais justiça social e fluidez econômica. Reúne em si fatores que comungam questões econômicas, ambientais, sociais e culturais e, bem por isso, merece melhor e maior atenção, tanto dos órgãos criados para a realização das políticas públicas pertinentes, quanto daqueles responsáveis pela deflagração do processo legislativo.

A atenção maior seria capaz de criar um sistema normativo mais eficiente, capaz de atender e conciliar os interesses, por diversas vezes antagônicos, que se relacionam com o assunto, pacificando os conflitos sociais existentes e promovendo a plena realização do princípio da função social da terra.

REFERÊNCIAS

BALTAR NETO, Fernando Ferreira ; TORRES, Ronny Lopes de. **Direito Administrativo**. Salvador: JusPodvim, 2014.

BRASIL. **PEC expropria propriedade que abrigue trabalho escravo**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/70175.html>>. Acesso em: 25. Nov. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

DEEPASK. **Brasil respondeu pela quarta maior área agricultável do mundo em 2011**. Disponível em: <<http://www.deepask.com/goes?page=Brasil-respondeu-pela-4-maior-area-agricultavel-do-mundo-em-2011>>. Acesso em: 25. Nov. 2016.

FARAH, Tathiana. **Concentração de terras cresce e latifúndios equivalem a quase três estados de Sergipe**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/concentracao-de-terra-cresce-latifundios-equivalem-quase-tres-estados-de-sergipe-15004053>>. Acesso em: 25. Nov. 2016.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. São: Saraiva, 2015.

INCRA. **Títulos expedidos às comunidades quilombolas**. Disponível em:<https://www.socioambiental.org/banco_imagemnahead_of_a_printdfs/titulos_quilomobolas_ate_jan_2013_expedidos.pdf>. Acesso em: 25. Nov. 2016.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 11.ed Sao Paulo: Atlas, 2015.

MAZZA, Alexandre. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RODRIGUES, Léo. Empresa Brasil de Comunicação. **Conheça a história de luta das comunidades quilombolas pela posse de suas terras.** Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/cidadania/2012/11/conheca-a-historias-da-luta-das-comunidades-quilombolas-pela-posse-de-suas-terras>>. Acesso em: 25. Nov. 2016.

SUED, Lucas. **Os conflitos acerca da demarcação de terras indígenas.** Disponível em: <<https://suedlucas.jusbrasil.com.br/artigos/203413790/os-conflitos-acerca-da-demarcacao-de-terras-indigenas>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL. **A origem da distribuição das terras no Brasil.** Disponível em: <<http://hipermidia.unisc.br/prodjol/20121/?p=51>>. Acesso em: 25. Nov. 2016.

ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. “Monocultura e transgenia: impactos ambientais e segurança alimentar.” **Revista Veredas do Direito**, São Paulo, jul/dez. 2009, p. 70-100.