



RESENHA

A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA: UM CONCEITO AINDA EM DISPUTA NO BRASIL

THE SOCIAL FUNCTION OF LAND: A CONCEPT STILL IN DISPUTE IN BRAZIL

LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA TIERRA: UN CONCEPTO AÚN EN DISPUTA EN BRASIL

ADENEVALDO TELES JUNIOR¹
MARCELO FERNANDEZ OSCO²

INTRODUÇÃO

A primeira edição do livro *A Função Social da Terra* em 2003, escrito por Carlos Frederico Marés de Souza Filho, buscou amparar a efetivação da Constituição Federal Brasileira de 1988 ao alertar que o enquadramento da terra como propriedade, esvazia todo o potencial transformador imaginado no momento de elaboração da Constituição. Naquele momento político no Brasil, se esperava a completude da reforma agrária e o efetivo cumprimento da Constituição de 1988.

Passados 17 anos, essa expectativa não se cumpriu e o Supremo Tribunal Federal (STF) passou a interpretar os dispositivos constitucionais de forma cada vez mais restritiva, impedindo a aplicação integral do que está disposto na Constituição sobre a Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Em sua segunda edição, publicada em 2021, a obra intitulada “*A Função Social da Terra*” foi revista e atualizada, sem descaracterizar seu papel original de apontar

¹ Professor e pesquisador. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Mestre e doutorando em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás. Bolsista CAPES. E-mail: adenevaldo.jr@gmail.com.

² Profesor en Universidad Católica Boliviana, Graduado Universidad Mayor de San Andrés y doctorado Duke University, USA. E-mail: marcelo.f.osco@gmail.com.

Como citar este artigo:

TELES JÚNIOR,
Adenevaldo; OSCO,
Marcelo Fernandez. A
Função social da terra: um
conceito ainda em disputa
no Brasil.
**Revista de Direito
Socioambiental - REDIS**,
Dossiê “Povos, territórios e
direitos: diálogos
socioambientais”, Goiás –
GO, Brasil,
n. 01, 2023, p. I - XVI.

Data da submissão:
03/04/2023

Data da aprovação:
04/04/2023
Convite editorial

as injustiças e os riscos de limitar a terra, e sua função social, como bens passíveis de apropriação privada, ignorando-se a obrigação constitucional.

O livro, que é dividido em três partes, recapitula importantes eventos históricos, fatos sociais e os ordenamentos jurídicos, que legitimaram a ideologia e a interpretação da terra como propriedade privada no Brasil. Ao mesmo tempo em que evidencia a continua tentativa do Estado de ocultar a existência e os modos de vida dos Povos Tradicionais.

A presente resenha busca desenvolver um diálogo sobre a obra, promovendo uma leitura com maior profundidade sobre os conceitos e argumentos trabalhados pelo autor. Por isso é possível identificar as principais discussões presentes na última atualização do livro de forma sintetizada, com o objetivo de propiciar uma reflexão crítica sobre os desafios que permeiam a efetividade do princípio da função social da terra no Brasil. Este texto foi organizado e nomeado de acordo com os três tópicos que dividem as partes do livro, com o objetivo de demarcar a estrutura argumentativa adotada pelo autor.

A primeira parte apresenta de forma coordenada, como a teoria da propriedade privada surgiu no contexto europeu e foi transplantada para a América colonizada, contribuindo para a formação de uma visão burguesa sobre o que é agrário, notadamente no Brasil.

A segunda parte apresenta os avanços jurídicos no reconhecimento de novos direitos territoriais que estão presentes nas recentes Constituições Americanas, especialmente aquelas que configuram o movimento pelo Novo Constitucionalismo Democrático Latino Americano.

A terceira e última parte discute os paradigmas presentes no contexto constitucional e agrário brasileiro e as armadilhas interpretativas da ideologia elitizada. Bem como, é retratada a resistência dos Povos Tradicionais na luta pelos seus territórios, como espaços para criar, recriar e proteger a terra em harmonia com a natureza, em oposição à terra nua do capitalismo.

Ademais, esta resenha aponta para a disputa de significados em torno do conceito de função social, por um lado a sistemática constitucional de que a função social da terra está na capacidade de promover vida e atender as demandas sociais, e, por outro, o pressuposto mercadológico de que basta a terra ser produtiva, para que exerça função social.

1 A TRANSFORMAÇÃO DA TERRA EM PROPRIEDADE

Na primeira parte da obra foi traçado um panorama dos elementos históricos e jurídicos que criaram e consolidaram, a ideia da propriedade privada da terra no Brasil até o reconhecimento pleno da função social da terra pela Constituição de 1988. O autor aponta que o processo de colonização do Brasil por Portugal, foi o marco inicial do momento em que a terra começaria a

deixar de ser de uso coletivo para ser considerada propriedade. A invasão do território desconhecido por Portugal não apenas causaria a dizimação de centenas de milhares de povos, mas também subrogaria o seu modelo de exploração ao novo lugar “descoberto”, de modo muito mais agressivo que em seu próprio país.

Até então, *Abya Yala*³ era um continente em que milhares de povos, com diferentes línguas, exerciam suas práticas espirituais, culturais e agrárias sobre determinada territorialidade, que estava sob seu controle, de acordo com seus costumes. A interação dos povos originários com a terra, se baseou em uma relação simbiótica e, por isso mesmo, não predatória. A grande semelhança entre os Povos Originários é que, segundo sua cosmovisão, o território ocupado é como uma extensão de sua própria existência física e cultural; e, embora houvesse enfrentamentos e disputas, as populações viviam em razoável harmonia e paz antes da colonização.

Ao apontar que a ideia de propriedade privada, tão habitual e costumeira hoje em dia, é na verdade, resultado do processo histórico e teórico que surgiu a partir do século XVI na Europa com a modernidade, o autor problematiza a concepção de propriedade ainda em voga no Brasil. Foi a partir do século XVIII, com a revolução francesa e o início da elaboração das constituições nacionais, que a propriedade privada teve seu marco jurídico fundamental, o Estado moderno nasce com o propósito de garantir a igualdade, a liberdade e a propriedade⁴.

Ao longo dos trezentos anos que antecederam a constituição do Estado moderno, diversos pensadores europeus foram responsáveis por teorizar a necessidade de criação do Estado, bem como, justificar seu perfil e o seu fundamento nas suas mais diversas especificidades. Praticamente todos os grandes teóricos do Estado sofreram a influência da Igreja de alguma forma; a defesa da propriedade seria, portanto, uma reinterpretação do Evangelho, das Sagradas Escrituras e das palavras dos santos. A prova da veracidade dos seus pensamentos filosóficos teria fundamento nos textos bíblicos que ordenavam a vida social.

Foi a construção teórica de John Locke (1632-1704) que organizou a defesa teórica da propriedade privada, sob o fundamento de que sua origem ocorre pelo trabalho humano sobre a propriedade, ou seja, a propriedade está ligada diretamente à produção, isto é, proprietário seria quem usasse a terra. Para Locke não se trata de ser criador da terra, mas dos frutos da terra, isto é, a propriedade originária é de quem tornou a terra produtiva, chamando isso de direito de “melhoramento”. Como o autor alerta, não se tratava de trabalhar a terra, mas de usá-la produtivamente, com fins lucrativos.

³ Na língua do povo Kuna, *Abya Yala* significa Terra madura, Terra Viva ou Terra em florescimento e é sinônimo de América.

⁴ A igualdade e a liberdade se tonaram apenas formalidades, ignorando-se o impacto que drásticas diferenças socioeconômicas possam exercer nestas relações; isso tornará as ideias de igualdade e liberdade apenas conceitos formais nos Códigos.

Dentro desta lógica, a modernidade vai definir a legitimidade da propriedade da terra no contrato de transferência, o que contribui para que seja atribuído um valor de troca para a terra, servindo também, como garantia aos empréstimos de capitais financeiros. Sob tais fundamentos, o capitalismo transformará a terra em um bem jurídico sujeito a apropriação privada com valor de troca, a acumulação decorrente da exploração da propriedade, por sua vez, passa a ser legítima desde que transformada em capital, isto é, em ouro, prata ou dinheiro.

A partir do século XVIII, o direito e a coisa passam a se confundir, a terra é entendida como propriedade, porque passa a ser demarcada, cercada, identificada individualmente e “melhorada”. A lógica da propriedade da terra foi profundamente alterada: de produtora de bens de imediato consumo para quem a trabalhava, à produtora de bens que pudessem ser transformados em capital infinitamente acumulável. Sob tal perspectiva, a propriedade privada adquire simultaneamente a possibilidade de acumulação, disponibilidade e alienabilidade, foi quando passou a ser defendida como um direito natural e legítimo, desde que as transferências ocorram por contrato de compra e venda.

O autor argumenta que, para compreender a forma como a lógica capitalista da terra foi incorporada ao contexto brasileiro, é preciso levar em consideração como a legislação de Portugal vai influenciar na formação do direito e da sociedade brasileira. Portugal nasceu no século XII, quando a propriedade da terra estava ligada a obrigatoriedade de cultivo, ou seja, o valor da terra estava diretamente ligado ao trabalho. Quando a teoria política e as leis passaram a tratar a propriedade como direito natural, no século XVIII, a Igreja católica também vai respaldar essa concepção com base no direito natural; mais tarde esta ideia legitimaria o fundamento da Constituição Portuguesa de 1822 que reconhecia a propriedade como um direito sagrado e inviolável.

Convivendo com os restos do sistema e da ideologia feudais, que gradativamente perdem espaço, surge a Lei de Sesmarias que regulava o acesso e uso da terra, determinando como condição de propriedade da terra o seu cultivo⁵. Apesar do declínio das sesmarias em Portugal no século XIV, o instituto foi aplicado no Brasil durante três séculos, desconsiderando totalmente as ocupações indígenas. No Brasil, as sesmarias foram usadas como impulso para o progresso da expropriação colonial e favorecer a proteção do capital mercantil contra o trabalhador livre, que vivia sob regime semelhante ao escravismo. Enquanto na Europa as concessões de sesmarias foram para aplacar a fome e dar terra aos lavradores, no Brasil foi uma forma de promover a conquista do território.

⁵ O instituto das sesmarias obrigava a todos transformarem suas terras em lavradio, sob pena de não o fazendo, a perderem a quem quisesse trabalhar, além de penas severas que poderiam variar da expropriação, açoites ou desterro. A lei estipulava um prazo de cinco anos para que a gleba cedida em sesmaria fosse integralmente demarcada e aproveitada, caso contrário seria revogada e entregue a outro interessado.

Pelas regras de aquisição da propriedade que foram se configurando, os Povos Indígenas perderam o direito aos seus territórios, enquanto a Coroa portuguesa tratou de aplicar instrumentos capazes de legitimar o domínio privado. Para tanto, reconheceu como direitos individuais de propriedade da terra, somente os que apresentassem como título de origem atos de concessão cedidos pela própria Coroa. Isso fez com que todos que tomassem para si um trecho de terra, permanecessem fora do Direito, sendo obrigados a pagar tributo, meação ou vassalagem, a quem a Coroa concedesse a terra.

Por meio desse sistema, Portugal e Espanha usaram e distribuíram terras indígenas até transformá-las em propriedade privadas individuais, de não indígenas. Portugal não construiu grandes teorias jurídicas, mas sim a mentalidade moderna na prática, como o sistema de concessões de sesmarias e uma política uniforme e rígida, que permitiu a integridade territorial do Brasil, apesar das profundas diferenças regionais, da pluralidade social que existia e das ameaças externas.

A Constituição imperial brasileira de 1824 vai repetir o mesmo entendimento da Constituição Portuguesa, ao reconhecer no artigo 179 que o direito à propriedade é pleno, isto é, com garantia de uso absoluto, excluindo-se todos os interesses e direitos individuais alheios. Com a independência e a Constituição Imperial de 1824 o instituto das sesmarias foi encerrado, mas suas consequências na ideologia da terra como concessão do poder político e da supremacia do título de propriedade sobre o trabalho, se mantiveram até os dias atuais, fazendo com que a lei insista até hoje em considerar o documento da terra mais importante que seu produto ou sua função.

Com o fim das sesmarias em 1822, o regime de aquisição originária ficou sem previsão legal até a lei imperial de terras de 1850, durante esse lapso temporal ocorreu a irrestrita ocupação clandestina e ilegítima de terras. A primeira providência da nova lei de terras de 1850, foi conceituar as terras devolutas como aquelas que legalmente ainda não haviam sido adquiridas⁶, isto é, aquelas que jamais tivessem sido propriedade de alguém ou reconhecidas pelo Estado em algum momento. A segunda providência foi estabelecer a proibição de aquisição de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra, como consequência, as duas providências vão afastar os pobres e premiar os latifúndios.

Durante o século XIX e por quase todo o século XX, os instrumentos jurídicos da concessão de terras, e da transferência de direitos originários de terras devolutas, bem como, a discricionariedade do Poder Público, estiveram subordinados diretamente aos interesses oligárquicos. As oligarquias fundiárias, proprietárias de grandes extensões de terras, foram sendo formadas nos séculos anteriores e adquirindo terras em sesmarias ou comprando terras devolutas, no

⁶ Ainda que as terras estivessem ocupadas por trabalhadores, índios, quilombolas, pescadores, produtores de subsistência ou qualquer outro sem o reconhecimento do Estado.

regime da lei de terras de 1850. Quando a concessão de terras foi transferida aos Estados em 1891, as oligarquias locais assumiram o direito de distribuição de terras devolutas, inclusive podendo alterar as regras contidas na lei.

O autor coloca que esse *modus operandi* contaminou o Direito brasileiro de tal forma, que nunca foi admitido a usucapião sobre bens públicos e, ainda menos, sobre terras públicas, com base no argumento teórico de que estes bens são indisponíveis. Esse discurso operado por uma lógica oligárquica, demonstra que o próprio Direito, por meio da Lei de Terras, foi um instrumento de violência contra os posseiros e os povos tradicionais, que buscavam na ocupação da terra a dignidade para suas vidas.

Durante os últimos dois séculos a luta dos povos indígenas se traduziu em uma migração para o interior do País, sempre disputando espaços como outros povos também pressionados. A luta deixou de ser com Portugal e passou a ser travada contra o Estado Nacional brasileiro, que passou a oferecer aos índios o direito de se tornar cidadão da nova sociedade culturalmente homogeneizada. Implicitamente tal direito previa a integração forçada dos diferentes povos indígenas que deveriam abandonar suas práticas e costumes diferenciados, além de não usar sua língua, para pensar, falar e reproduzir a lógica e o discurso de seu colonizador.

O capitalismo transformou a terra em simples mercadoria negociável, reduzindo todo valor de uso estético, sentimental e cultural, dando lugar exclusivo ao seu valor de troca, ao valor de mercado. O autor elucida que, como capital a terra não necessita produzir para ter valor, basta estar disponível, isto é, estar “nua” sem nada em cima de forma permanente, pois é o que garante sua melhor exploração. Dentro desta concepção, a natureza e os povos tradicionais são obstáculos para a produção de mercadorias, daí a ideia de terra nua, necessária para o capitalismo.

A terra vazia do capitalismo tem valor porque nela se pode plantar, não a comida de quem planta, mas a mercadoria que o capital venderá. O capitalismo transformou também o conhecimento tradicional em propriedade individual e as sementes e mudas passaram a ser restritas e inalcançáveis. O discurso jurídico atual procura romper com o uso predatório da terra, mas se vê impotente frente à marcante ideologia de sua interpretação.

2 TERRA: UM DIREITO À VIDA

Na segunda parte o autor descreve o impacto das transformações agrárias promovidas a partir do século XIX, especialmente em razão das condições desumanas que o contrato de trabalho da indústria europeia estabelecia, e das críticas condições a que foram submetidos os povos dos outros continentes pelo colonialismo europeu. Em específico é realizada também uma análise das

insurgências latino-americanas que levaram à criação de novas Constituições e seu forte acento camponês, que teve o acesso a terra como centro de disputa e os povos originários como aliados.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) marcou o fim do liberalismo e a necessária reinvenção dos Estados que, com as Constituições posteriores, passaram a intervir na ordem econômica. A promessa capitalista na Europa era de criar um Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) voltado para o cidadão ao lhe garantir saúde, educação, trabalho, moradia, paz e velhice digna. Esse novo Estado do Bem-Estar Social teve início na Alemanha⁷ com a Constituição de Weimar de 1919, que foi a primeira a prever a intervenção do Estado na propriedade privada para frear o liberalismo e definir que o uso da propriedade deve representar uma função no interesse social.

Com a Constituição alemã a garantia da propriedade foi condicionada à observância obrigatória dos limites prescritos em lei, que poderia estabelecer como exceção a desapropriação sem indenização, quando a função social determinada em lei não fosse cumprida. Para tanto, a terra deveria garantir a própria sobrevivência e a máxima rentabilidade mediante direta participação do Estado, por meio de subsídios ou políticas de financiamento. A produção em massa, em grandes extensões de monoculturas, seria deslocada para ser produzida nos latifúndios da América e da África.

Com base na exploração da mão de obra barata, da miséria e do analfabetismo o Estado do Bem-Estar Social foi transplantado à força na América Latina, para atender às necessidades europeias. Ocorre que o acesso à terra na América Latina sempre esteve capturado pela elite, que nesta conjuntura irá transformar o campo em um centro de produção industrial fortemente subsidiado e com alta tecnologia, para atingir a máxima produtividade. O Estado do Bem-Estar Social obteve pequenas conquistas sociais e ainda assim, associado a ditaduras nacionalistas, como Perón no Chile e Vargas no Brasil.

Os setores dominantes, como o capital nacional, não se opunham à reforma agrária, pois consideravam necessária uma reestruturação do campo, desde que a terra permanecesse como elemento de produção para a acumulação de capitais, o que viria ao encontro da proposta norte americana do Programa Aliança para o Progresso. Desta forma, a proposta de reforma agrária capitalista formulada, visava transformar uma terra improdutiva em produtiva e indenizar os latifundiários para investir em outros negócios, com dinheiro público.

Observa-se que, apesar da terra ociosa reter os avanços e progressos que o próprio capital achava necessário para combater as forças sociais, os latifundiários sempre detiveram o poder

⁷ Inicialmente foram criadas leis para garantir seguro desemprego, proteger contra acidentes de trabalho e conceder aposentadorias por idade ou invalidez, posteriormente a Constituição de Weimar irá impor regras sobre o contrato, retirando-lhe a liberdade total e propugnando a criação dos sindicatos trabalhistas.

político e se tornaram grandes aliados do capital na América Latina. Ocorreu uma conciliação da reforma agrária com a proteção patrimonial, sem enfrentar o paradigma do poder absoluto do proprietário, uma vez que a única sanção para o descumprimento da lei seria a desapropriação com o pagamento de indenização. A reforma agrária poderia até significar um risco aos latifúndios, já que muitas terras serviam de garantia hipotecária de contratos bancários, mas a especulação com bens imobiliários sempre foi um negócio altamente lucrativo.

Por isso as soluções encontradas foram sempre de uma reforma agrária com desapropriação, isto é, com o pagamento da recomposição do patrimônio individual, mesmo quando a terra fosse usada em desacordo com a lei. Desta forma a elite se manteve às custas do Estado e passou a favorecer a circulação de capital, porque os donos da terra mal usada, enriquecidos com o dinheiro público, passavam a gastá-lo com produtos ou com investimentos que movimentam a economia a favor do capital. O discurso reformista dessa proposta tinha como argumento a maior participação dos trabalhadores que encontrariam mais postos de trabalho no campo, além de afirmarem que o aumento da produção tinha como objetivo a segurança alimentar.

As lutas camponesas se contrapunham a esta reforma agrária capitalista, apontando se tratar de uma simples modernização do campo, uma redistribuição das terras ociosas para o aumento da produção e maior circulação de capital. As propostas das lutas camponesas, por outro lado, desde as mais defensivas, sem proposições políticas claras, como a Guerra do Contestado, até os engajados marxistas, sempre tinham o sentido de fazer com que a terra voltasse a ser fonte da vida e da cultura de cada povo e, desta forma, garantir a satisfação de suas necessidades e a dignificação dos trabalhadores.

Praticamente todos os países latino-americanos escreveram suas leis de reforma agrária impulsionadas por intervenções externas ou pelas lutas camponesas locais, sendo que todas reconheceram que a propriedade obriga o proprietário a cumprir determinada função social. Ocorre que apesar de haver propostas populares acolhidas pelas leis, as elites eram beneficiadas por interpretações a seu favor, obtendo decisões judiciais favoráveis ao conceito de reposição patrimonial.

Apesar da unanimidade do termo função social na doutrina agrária latino-americana, o instituto permaneceu aberto, isto é, não foi complementado por um conteúdo legal específico, aparecendo apenas relacionado à necessidade que as sociedades têm da terra e seus frutos. Embora Léon Duguit seja tido como o responsável pela construção da ideia de função social da propriedade, muitos autores filósofos também vão chegar à interpretação de que a propriedade deve atender a uma demanda social. Assim sendo, cada País foi adaptando a ideia de uma função social, de acordo

com as próprias características nacionais, sendo que a ideia surge ligada ao próprio conceito do direito.

Isto significa que a função social se dá em razão da natureza do bem e não do direito do seu titular, porque uma terra cumpre a função social ainda que sobre ela não haja nenhum direito de propriedade. Ocorre que a introdução da ideia de função social no sistema jurídico não altera nem restringe o direito de propriedade, mas perde efetividade e passa a ter um conceito fraco, passível de indução e apropriação. Embora produza um ideal jurídico, o instituto da função social não promove grandes transformações, o que mantém a estrutura agrária íntegra com todas as suas injustiças.

Será no final do século XX e início do século XXI que aparece não só um conteúdo social, mas também uma função ambiental ou de proteção da natureza, das águas, das florestas e dos animais. A preocupação estava em limitar o poder absoluto da propriedade privada no sentido de impedir que o seu caráter absoluto prejudicasse o interesse social, a natureza e o patrimônio cultural. Essa discussão atravessa o século XX e entra no século XXI, principalmente nos Países da América Latina, e se confunde com dois outros temas recorrentes na segunda metade do século XX, os direitos dos povos tradicionais e os direitos da ou sobre a natureza.

O embrião desse processo tem início com a Constituição Mexicana de 1917 que prevê a redução da propriedade individual, veda a aquisição de terras pela igreja e por bancos, além de impedir a jurisdição sob terras restituídas aos povos originários e camponeses. A Constituição Colombiana de 1991 vai seguir a mesma lógica ao garantir a integralidade dos territórios indígenas e das terras ocupadas pelas comunidades negras, consideradas de domínio coletivo, com sua autogestão e definir que a propriedade privada deve se submeter ao interesse público ou social. A propriedade nesse caso é entendida como uma função social, nesse sentido, a terra que não cumpre função socioambiental, não é propriedade, portanto, não é passível de proteção ou indenização.

No mesmo espírito, a Constituição Venezuelana de 1999 regulamenta o direito à propriedade da terra, reconhecendo os direitos originários dos povos indígenas sobre as suas terras ancestrais, bem como, a não privatização das terras não transferidas ao domínio privado, chamadas de baldios (Terras devolutas). O latifúndio passa a ser entendido como contrário ao interesse social e a Constituição determina o seu combate, por meio de legislação tributária visando seu uso produtivo. Em 2010, a ley de tierras y desarrollo agrário pretendeu eliminar o latifúndio e a terceirização do uso da terra, avançando no sentido de combinar a proteção da biodiversidade com a segurança agroalimentar, afirmando que esta simbiose deve ser perpetrada para as presentes e futuras gerações.

A Constituição Equatoriana de 2008 intensificará o teor transformador promovendo uma verdadeira reestruturação do Estado ao inserir capítulo intitulado Derechos de la naturaleza que

estabelece a natureza (Pacha Mama⁸) como sujeito de direitos. Os direitos de propriedade da terra foram submetidos à função social (Art. 282), que atribui ao Estado a regulação do seu acesso e uso. A função social aqui implica que os direitos de propriedade ou possuidor, não podem afetar outros direitos individuais ou coletivos que incidam sobre o mesmo espaço. Bem como, os recursos naturais não renováveis do subsolo, os depósitos minerais e petrolíferos, as substâncias do solo e o patrimônio genético passem à propriedade do Estado, com natureza imprescritível e impenhorável.

A determinação da função social prevista na Constituição Equatoriana foi regulada em 2016, com a aprovação da lei orgânica de terras rurais e territórios ancestrais, que regulamentou funções sociais diferentes para diferentes tipos de propriedade da terra. De modo geral, a lei visou garantir a produção contínua e sustentável da terra com períodos de descanso, ao mesmo tempo que gere trabalho e emprego, que sejam respeitados os direitos trabalhistas, que não se empregue tecnologias e métodos que possam afetar a saúde dos trabalhadores e da população, para assegurar a segurança alimentar, a proibição do latifúndio e a concentração de terras. Sendo que as terras privadas aptas à produção, devem ser desapropriadas sempre que não cumpram a função social ou ambiental determinada na lei.

A Constituição Boliviana de 2009 promoveu igual impacto ao reformular o conceito de terras para uso de acordo com as tradições, costumes e cultura de cada povo, além do reconhecimento dos direitos da natureza. A função social da terra aparece na Constituição Boliviana ao condicionar o direito de propriedade (individual/comunitária ou coletiva) à função social ou econômica (Art. 393). A função social é o uso tradicional das comunidades de acordo com suas próprias formas, função econômica é o uso destinado a atividades produtivas com área máxima de cinco mil hectares.

Além disso, a Constituição Boliviana vai garantir a titulação coletiva das terras aos povos indígenas originários camponeses (Art. 30, II, 6), com caráter de indivisibilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade, inalienabilidade e irreversibilidade (Art. 394); condicionar os recursos naturais existentes no território à propriedade do povo sob administração do Estado (art. 231); e vedar a aquisição de propriedade por estrangeiros, inclusive por arrendamento ou parcerias (art. 315). Sendo que a Constituição também proibiu o arrendamento, a parceria e empréstimos hipotecários a particulares da propriedade privada, enquanto o Estado passou a ter direito de preferência na aquisição por preço justo da propriedade.

A Constituição Cubana de 2019 também promoveu uma reestruturação agrária ao consolidar a experiência agroecológica, já praticada pelas cooperativas em que os camponeses

⁸ A Pacha Mama é onde se produz e realiza a vida, sendo responsabilidade pública e coletiva o respeito a sua existência, sua preservação e regeneração de seus ciclos vitais.

atuavam. No caso Cubano, a função social aparece de acordo com as variadas formas de propriedade: a socialista (É de todo o povo, inclui o subsolo, as minas, as florestas, as praias, as vias de comunicação e os recursos naturais vivos ou não, sendo inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis, na qual o Estado atua em representação do povo); a cooperativa (Sustentada no trabalho coletivo dos sócios proprietários e no exercício dos princípios do cooperativismo); das organizações políticas, de massas e sociais (Na qual a propriedade é exercida para o cumprimento dos fins a que se destina a instituição); a privada (Que é exercida sobre determinados meios de produção por pessoas naturais ou jurídicas cubanas ou estrangeiras); a mista (Que são aquelas formadas pela combinação de duas ou mais formas de propriedade); e as de instituições ou sociedades (Para o cumprimento de suas finalidades e com caráter não lucrativo).

3. A DIFÍCIL LUTA PELOS TERRITÓRIOS DE VIDA

Na terceira e última parte o autor se concentra sobre o contexto agrário brasileiro, a política de impedimento aos pobres, camponeses, quilombolas e indígenas de acesso à terra e as armadilhas ruralistas na Constituição Federal brasileira de 1988. Fato é, que a Constituição de 1988 promoveu uma verdadeira quebra de paradigmas ao reconhecer e estatizar os direitos dos povos tradicionais, de proteção ambiental, reforma agrária, regularização fundiária, desapropriação, e, especialmente a função social da propriedade, que está premente em toda sua elaboração.

O reconhecimento dos direitos originários dos Povos Indígenas e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, simbolizaram avanços paradigmáticos previstos pela Constituição de 1988. Essa normativa colocou o uso da terra por indígenas acima do direito de propriedade individual⁹ e estabeleceu que a terra deve ser usada sem esgotar a possibilidade de renovar a vida, isto é, o uso está condicionado à manutenção, conservação e proteção da biodiversidade. Mas a reinterpretação restritiva desses direitos bem como a omissão, a imprevisão e a intervenção violenta dos poderes de Estado têm inviabilizado a aplicação desses institutos¹⁰.

A Constituição de 1988 é uma resposta ao que vinha acontecendo desde o século XVI, quando várias manifestações populares insurgiram contra o contexto estático na distribuição de terras no Brasil, e começaram a promover diferentes protestos, Canudos e Contestado, são exemplos dessas mobilizações. Ambos movimentos tiveram caráter coletivista e apesar de não terem apresentado nenhuma proposta clara de distribuição de terras, ambos concebiam a terra como de

⁹ Havendo uso indígena, não se pode falar em propriedade privada erigido à categoria de bem jurídico protegido.

¹⁰ Isso tem favorecido o aumento da violência e da exploração ilegal nos territórios indígenas e os crimes ambientais, muitas vezes dolosamente assumidos pelos empreendedores.

todos, sendo que os seus frutos também devem ser repartidos. As propostas de reforma agrária e a alteração do sistema produtivo somente começaram no século XX, com uma forte participação dos movimentos indígenas em toda América Latina.

Foi quando o movimento camponês brasileiro adquiriu autonomia intelectual e organicidade política, formulando claras posições frente aos fenômenos sociais, culturais, políticos e ideológicos e discutindo questões internacionais e a conjuntura econômica. A luta pela manutenção dos territórios camponeses e a criação de propostas alternativas de produção agrícola em detrimento de alimentos saudáveis e a integração com natureza, passou a ser o objetivo do movimento camponês. Pouco divulgadas, muitas vezes omitidas, as lutas camponesas sempre foram marcadas por extrema violência, e para “resolver” o conflito, o Estado sempre repeliu os acampamentos e criminalizou os líderes e os movimentos, na maioria das vezes legitimado pelo poder judicial.

A primeira lei de reforma agrária brasileira foi aprovada em 1964 e formulada com base na proposta norte-americana da Aliança para o Progresso, que até abria a possibilidade de promover a distribuição de terras aos camponeses, mas condicionava à vontade política e nunca foi colocada em prática. A proposta foi criticada pelo movimento camponês que apontou se tratar apenas de uma forma de promover a maior circulação de capitais; uma vez que o proprietário que não usa ou usa mal a sua propriedade recebe o valor integral do bem, podendo aplicá-lo no mercado ou em outra terra, talvez de melhor qualidade e mais rentável.

O Estatuto da Terra, aprovado sob a lei n. 4.504 de 30 de novembro de 1964, estipulou outros caminhos para promover a reestruturação agrária, mas não rompeu com o ideal de manter os latifúndios produtivos, o que levou a criação de um imposto, o Imposto Territorial Rural (ITR)¹¹. No entanto, com a aplicação do ITR, ficou evidente que a intenção foi fortalecer os latifúndios para integrá-los ao capitalismo por meio da garantia da produtividade da terra. Essa produtividade vai ocorrer pelo consumo de produtos da indústria como maquinários, insumos químicos, adubos, defensivos e, mais recentemente, sementes e mudas proprietárias.

Por outro lado, a desapropriação prevista na lei, utilizada nos casos de descumprimento da função social para reforma agrária, também não resolverá o problema, porque servirá mais como prêmio ao proprietário da terra mal usada do que sanção¹², já que recebe o pagamento definido em lei, e o poder público não se vê obrigado a coibir o mau uso da terra e aplicar restrição de

¹¹ O ITR deveria ser progressivo e ser tão maior quanto menos produtiva fosse a terra, crescendo anualmente, de tal forma que em pouco tempo o proprietário seria obrigado a fazer a terra produzir ou vendê-la.

¹² O autor ainda salienta que a desapropriação por interesse social para fim de reforma agrária, somente ocorrerá se e quando a propriedade estiver integrada à política estatal de reforma agrária. Se fosse uma sanção toda propriedade que descumprisse a função social deveria ser desapropriada, independentemente de servir à política pública de reforma agrária.

propriedade ou penalidade. Há ainda a possibilidade de o proprietário corrigir o seu desvio e fazer com que a terra cumpra a função social, encerrando a situação antijurídica. Ocorre que a manutenção do pagamento e a indenização pela recuperação de terras para fins de reforma agrária, vão na verdade manter o velho conceito liberal da propriedade absoluta que não obriga o proprietário a promover a sua função social.

O Estatuto da Terra de 1964, apesar de recepcionado pela Constituição Federal de 1988, foi elaborado em momento distinto, e, como acima descrito, contribuiu para a continuidade do discurso reformista que fortalece a tradição latifundiária da ocupação territorial. O conceito da função social até aparece no artigo 2º do Estatuto da Terra de 1964, mas a sua interpretação oficial privilegia a propriedade absentista, e, não retira do proprietário nenhum dos direitos estabelecidos no Código Civil, incluindo a possibilidade de reaver a terra usando a força pública. A interpretação protetora da propriedade absoluta é ainda fruto da posição ideológica que os poderes brasileiros tem dado ao Estatuto da Terra.

A Constituição Federal de 1988 por outro lado, vai enfrentar o caráter absoluto do direito privado de propriedade, o artigo 186 estabelece quatro limitações que a propriedade rural deve obedecer para cumprir a função social: 1) aproveitamento racional do solo; 2) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; 3) observação das disposições que regulam as relações de trabalho; 4) exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores. Apesar do conceito de função social da Constituição ser bastante semelhante ao conceito previsto no Estatuto da Terra, os regulamentos apontam para interpretações sistemáticas divergentes, sendo que deve prevalecer a perspectiva constitucional para o cumprimento de lei infraconstitucional.

O texto constitucional vincula a propriedade privada individual à necessidade de cumprir uma função social, sendo esta a condição de sua existência e proteção, portanto, a função social deve ser compreendida para além da concepção meramente absoluta e mercantilista. A propriedade que não cumpre sua função social é uma espécie de coisa de ninguém, isto porque, quem cumpre a função social não é propriedade, mas a terra e a ação humana ao intervir sobre ela, independentemente do título de propriedade. Por isso, a função social é relativa ao bem e ao seu uso, e não ao direito; nesse sentido, o reconhecimento do direito de propriedade sobre uma terra impedida de cumprir sua função social, é inconstitucional.

Essa previsão constitucional faz com que a propriedade que não está fazendo a terra cumprir a função social, violando um dos quatro dispositivos do artigo 186, como as leis trabalhistas ou a proteção do meio ambiente, seja também duplamente antissocial, porque além de se omitir em não promover o aproveitamento da terra, viola dispositivos das leis trabalhistas e

ambientais. Está claro que, embora rentáveis e em uso, estas terras não cumprem a função social e precisam sofrer uma restrição legal, não podem ser amparadas pelo reconhecimento da produtividade, nem são socialmente produtivas. Isso implica que o proprietário da terra cujo uso não cumpre a função social, não está protegido pelo Direito, não pode utilizar os instrumentos jurídicos de proteção como as ações possessórias e reivindicatórias para reaver a terra.

O autor explica que quando a Constituição foi escrita, os ruralistas construíram dificuldades no texto constitucional para que ele não pudesse ser cumprido. A primeira armadilha foi introduzir a necessidade de uma lei para estabelecer os “graus e exigências” para cumprir a função social, com isso, os Tribunais deixaram de aplicar a Constituição em sua plenitude, por causa da ausência de lei menor que oriente sua aplicação. A segunda armadilha está no artigo 185 da Constituição de 1988, que dispõe ser o imóvel produtivo insuscetível de desapropriação, sendo que este dispositivo tem sido interpretado como se a propriedade considerada produtiva não pudesse sofrer qualquer sanção ou restrição pelo fato de não cumprir a função social.

Em relação a primeira armadilha, o autor evidencia que a função social da terra tem sido aplicada sob parâmetros da sociedade capitalista, que atua com base em interesses econômicos e ideológicos que distorcem os direitos humanos, submetendo-os à prevalência do direito de propriedade individual absoluto. Sendo que, aqueles que ocupam a terra, mesmo que ilegalmente, mas estiverem dando cumprimento a função social da terra, não a detém injustamente, ao contrário, a detém cumprindo a lei. Segundo o autor, está deve ser a discussão preliminar de um pedido possessório de terras.

No que se refere à segunda armadilha, de acordo com o autor é preciso a interpretação de que qualquer produtividade, independentemente do cumprimento da função social, torna uma terra insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, pois esse entendimento promove uma exceção à regra constitucional. Como a destruição do meio ambiente, o descumprimento das leis trabalhistas e ação causadoras de mal estar, são praticadas exatamente para aumentar o lucro ou renda do proprietário, essa interpretação reduz a função social ao lucro individual, portanto deixa de ser social.

Importante também esclarecer que o artigo 185 da Constituição afirma que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, a pequena propriedade rural e a propriedade produtiva, uma vez que ao invés de desapropriar o interesse social está voltado justamente para o apoio dos pequenos e médios proprietário, no sentido de melhorar suas condições de vida na terra. O autor argumenta que a ideia de produtividade como sinônimo de rentabilidade ou lucratividade, é uma afronta à determinação constitucional, bem como, a toda a doutrina e a evolução teórica do instituto da função social da propriedade.

Dentro da sistemática constitucional, o conceito de produtividade deve ser entendido como a capacidade de produção que não comprometa o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (Artigo 225), o que significa, a conservação do solo e a proteção da natureza. Ou seja, a produtividade deve ser sustentável, uma vez que não pode comprometer a capacidade produtiva da terra gerando sua antropização. Isto quer dizer, que a propriedade produtiva é aquela que cumpre os requisitos da função social e também alcança níveis de produtividade satisfatórios.

CONCLUSÃO

Embora a discussão da função social da terra tenha surgido há mais de 30 anos com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a obra em tela coloca em perspectiva como esse tema foi sendo paulatinamente capturado pela ótica do agronegócio. Seja do ponto de vista histórico, dogmático ou sociojurídico, o livro em discussão contribui para revelar aspectos ocultos e desvendar os discursos em torno da disputa pelo acesso a terra no Brasil.

Trata-se de obra essencial para uma contextualização crítica acerca das diversas matizes que ajudaram a configurar uma perspectiva privatista e capitalista do que é agrário no Brasil, bem como, demonstra a raiz da ideologia que defende latifúndios, enquanto fragiliza e nega os direitos territoriais dos Povos Tradicionais. Para além de sua importância para o Direito Agrário, a obra em perspectiva é essencial para compreender porque a ordem jurídica, apesar do disposto na Constituição de 1988, tem normalizado a utilização predatória da terra e de seus recursos naturais, cauterizando as possibilidades de uma vida plena para as presentes e futuras gerações. Essa conjuntura não apenas demonstra o desvirtuamento do papel do Direito como garantidor do bem jurídico, mas também expõe um conjunto de violências e disputas que acontecem no campo brasileiro.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 promove um resgate do papel social da terra, dos territórios e da cosmovisão dos Povos Tradicionais, do caráter coletivo da posse da terra que deve atuar como provedora da vida, e que, portanto, antagoniza com a ideia da propriedade capitalista legitimado por um direito excludente, acumulativo e individual que promove a destruição da natureza e a expulsão das gentes. A discussão provocada pelo autor coloca em pauta a disputa discursiva e de reinterpretação que tende a negar a dimensão social da terra, para possibilitar seu uso como mercadoria, enquanto diversas injustiças de caráter social e ambiental se perpetuam quando se discute a questão agrária no Brasil.

O recorte feito para essa discussão chama a atenção por apontar o papel do Direito durante o processo de mercantilização da terra, notadamente no período histórico anterior à Constituição Federal de 1988, e pelo destaque dado à cosmovisão e à resiliência dos Povos Tradicionais, na luta pela efetividade dos seus direitos territoriais. Como salienta o autor, o sistema legal, de um lado incentiva o uso adequado, mas sua interpretação e aplicação, de outro, protege o inadequado, proibindo que os camponeses e os povos tradicionais usem terras e nelas produzam, sem a expressa vontade do proprietário ausente.

A ideologia da propriedade privada, mesmo contra o texto da lei, impera no seio do Estado e da elite dominante brasileira que ditam a interpretação que lhe favorece. Apesar da constitucionalização de direitos territoriais, tanto no que diz respeito ao uso da terra de forma equilibrada, e em harmonia com a natureza, quanto no reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades originárias, a disputa permanece. A função social da terra somente se pode cumprir em territórios que homenageiam a vida. E a homenagem à vida é a convivência com bichos, plantas e humanos.

REFERÊNCIAS

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A Função Social da Terra**. 2. Ed., rev., amp. e atual. Curitiba: Arte e Letra, 2021. 252p.

Direitos autorais 2023 - Direito Socioambiental – ReDis (UEG)
Editores responsáveis: Thiago Henrique Costa Silva e Ricardo Oliveira Rotondano.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).