

A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Fernando da Costa Tourinho Neto^(*)

Direito de propriedade. Importância. Configuração do instituto na legislação nacional.

“O direito de propriedade, o mais importante e o mais sólido de todos os direitos subjetivos, o direito real por excelência, é o eixo em torno do qual gravita o direito das coisas. Pode-se dizer como *Scuto*, ser a pedra fundamental de todo o direito privado” (Washington de Barros Monteiro, *in Curso de Direito Civil*, 28ª ed., São Paulo: Saraiva, 1990, vol. 3º, p. 88).

Indo mais longe, afirmava o Monsenhor Sheen: “O poder acompanha a propriedade, e quem tem domínio sobre essas coisas tem, em grande extensão, domínio sobre pessoas”.

Tem caráter absoluto. Guardadas determinadas limitações, o proprietário pode dispor da coisa como entender. Direito absoluto porque, como ensina Orlando Gomes (*in Direitos Reais*, 10ª ed., 3ª tir., Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 85):

“confere ao titular o poder de decidir se deve usar a coisa, abandoná-la, aliená-la, destruí-la, e, ainda, se lhe convém limitá-lo, constituindo, por desmembramento, outros direitos reais em favor de terceiros.”

Ou, como disse ainda, “é absoluto, porque oponível a todos”.

São, assim, seus atributos: os direitos de usar, gozar e dispor dos bens — *jus utendi, fruendi e abutendi*, que são garantidos pelo art. 524 do Código Civil (“A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de revê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”).

(*) Juiz do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

E a Constituição Federal, art. 5º, inc. XXII, dispõe, em norma pétreia, que “é garantido o direito de propriedade”.

Mas, ao mesmo tempo em que garante o direito de propriedade, a Constituição permite que o Estado possa à força retirar do cidadão a propriedade, mediante o instituto da desapropriação. A desapropriação é um *direito de exceção*, pois só é admitido quando houver interesse público ou social.

O inciso XXIII do referido art. 50 impõe que a propriedade atenda a sua *função social*. No inciso seguinte dispõe que a “lei estabelecerá o procedimento para a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro...”

A Constituição de 1946 já prescrevia que o uso da propriedade estava condicionado ao bem-estar social.

O Papa Paulo VI foi sábio, quando, na Carta Encíclica *Populorum progressio*, afirmou (Edição popular, Salvador-Bahia: Ed. Mensageiro da Fé, 1967, pp. 19/20):

“Se a terra é feita para fornecer a cada um os meios de subsistência e os instrumentos do progresso, todo homem tem direito, portanto, de nela encontrar o que lhe é necessário.”

Lembrou Sua Santidade de Santo Ambrósio que proclamou: “A terra foi dada a todos e não apenas aos ricos”. Interpretando essa afirmativa, disse Paulo VI (*op. cit.*, pp. 20/21):

“Quer dizer que a propriedade privada não constitui para ninguém um direito incondicional e absoluto. Ninguém tem direito de reservar para seu uso exclusivo aquilo que é supérfluo, quando a outros falta o necessário. Numa palavra: ‘o direito de propriedade nunca deve exercer-se em detrimento do bem comum, segundo a doutrina tradicional dos Padres da Igreja e dos grandes teólogos’. Surgindo algum conflito ‘entre os direitos privados adquiridos e as exigências comunitárias primordiais’, é ao poder público que pertence ‘resolvê-lo, com a participação ativa das pessoas e dos grupos sociais’.”

Na verdade, não é certo, não é justo, que grandes extensões de terra não cultivadas se concentrem em mãos de uma só pessoa, quando um sem-número de rurícolas vive em busca de um pedaço de chão para plantar.

O Papa Paulo VI, em sua citada Carta Encíclica sobre o desenvolvimento dos povos, enfático, ensinava (*op. cit.*, p. 21):

“O bem comum exige por vezes a expropriação, se certos domínios formam obstáculo à prosperidade coletiva, pelo fato da sua extensão, da sua

exploração fraca ou nula, da miséria que daí resulta para as populações, do prejuízo considerável causado aos interesses do país.”

Josué de Castro lembrava que (*in Geografia da Fome*, 10ª ed. revista, Rio de Janeiro: Editora Antares, 1984, p. 303):

“Nenhum fato é mais negativo para a situação de abastecimento alimentar do país do que a sua estrutura agrária feudal, com um regime inadequado de propriedade, com relações de trabalho socialmente superadas e com a não utilização da riqueza potencial dos solos.”

Em 1960, Jânio Quadros (*apud* Rubem José Bennaton Vieira, *in A Fome de Justiça*, Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1962, p. 21) afirmava:

“É aterrador o que se nos depara atualmente: os ricos tornam-se cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres. A classe média, dia a dia, vai desaparecendo, amalgamando-se ao proletariado. Este, por sua vez, descamba para a pobreza e para a miséria. Urge por um paradeiro a este estado de coisas. Ou o faremos agora ou não o faremos nunca, pois cada dia que passa, torna-se tarde demais.”

De lá para cá, nada mudou, a não ser a tomada de consciência do pobre quanto à sua força de luta.

Desenvolvendo os ensinamentos de *Rodotá*, Orlando Gomes explica que (*op. cit.*, p. 96):

“A partir do momento em que o ordenamento jurídico reconheceu que o exercício dos poderes do proprietário não deveria ser protegido tão-somente para satisfação do seu interesse, a função da propriedade tornou-se social.”

O princípio do *jus suum cuique tribuere* — “dar a cada um o que é seu”, como disse João Mangabeira, “é o símbolo da descaridade, num mundo de espoliadores e espoliados. Porque se a justiça consiste em dar a cada um o que é seu, dê-se ao pobre a pobreza, ao miserável a miséria e ao desgraçado a desgraça, que isso é o que é deles”.

A propriedade da terra improdutiva não deve ser absoluta, exclusiva, sob pena de implicar prejuízos para a comunidade.

Georges Ripert, em sua obra *Le Regime Démocratique et le Droit Civil*, na citação de Cunha de Melo, *in Reforma Agrária*, Debates Parlamentares, Senado Federal, 1963, p. 189, explica:

“os direitos não são outorgados ao homem senão para lhe permitir que preencha sua função na sociedade, não há qualquer razão para lhe conceder direitos que lhe permitiriam subtrair, da utilização comum, bens úteis a todos.”

Se a terra não produz, o seu proprietário deve perder o domínio e a posse sobre ela em prol do bem comum de todos. E perde-a mediante o instituto da desapropriação. Desapropriação por interesse da sociedade, interesse social.

Em nome do direito de propriedade, um povo não pode sucumbir, morrer de fome.

Foi a Constituição de 1946 que criou a modalidade da desapropriação por interesse social. O seu art. 147 dispunha que:

“O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”

O citado § 16 estabelecia que:

“É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.”

Prévia e justa indenização em dinheiro determinava a Constituição de 46.

A Emenda Constitucional n. 10, de novembro de 1964, previu a desapropriação da propriedade rural, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública. Mas, essa indenização só era possível quando se tratasse de latifúndio, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que seriam pagas em dinheiro.

O Ato Institucional n. 9, de abril de 1969, alterou o § 1º do art. 157 da Constituição de 1967, possibilitando a desapropriação da propriedade territorial rural sem o pagamento prévio da justa indenização.

Seabra Fagundes, um dos autores da Lei n. 4.132, de 1962, que define os casos de desapropriação por interesse social, assim definia o interesse social:

“Haverá motivo de interesse social quando a desapropriação se destina a solucionar os chamados problemas sociais, isto é, aqueles diretamente atinentes às classes pobres, aos trabalhadores e à massa do povo em geral; enfim, pela atenuação das desigualdades sociais. Com base nele terão lugar as desapropriações que se façam para atender a plano de habitações populares ou de distribuição de terras à monopolização estatal de indús-

trias ou nacionalização de empresas quando relacionadas com a política econômico-trabalhista do governo.”

Pela Constituição de 1988, o só fato de o imóvel ser considerado latifúndio não dá lugar à desapropriação para reforma agrária. É preciso que o latifúndio seja improdutivo, não cumprindo, deste modo, sua função social, ou seja, a função de *produzir frutos*.

Dispõe o art. 184 da Constituição Federal de 88:

“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...”

A função social da propriedade é um dos princípios gerais da atividade econômica, de caráter constitucional, conforme se vê do art. 170, inciso III, da Constituição Federal (“A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: III — função social da propriedade”).

O que se visa com a função social da terra? Responde José Acir Lessa Giordani, em “A propriedade imóvel: seu conceito, sua garantia e sua função social na nova ordem constitucional”, *in Revista dos Tribunais*, v. 669, p. 50:

“fazer com que a propriedade seja utilizada de maneira normal, cumprindo o fim a que se destina, o que não gera contraposição entre os interesses individuais e coletivos, ao contrário, compatibiliza-os e representa, outrossim, uma harmonização da instituição com os fins legítimos da sociedade. Se o titular do direito se mostra desidioso não utilizando faculdades inerentes ao domínio para extrair do bem os frutos que este produz ou possui capacidade de produzir, sujeitar-se-á às cominações legalmente estabelecidas para recolocar a propriedade no caminho normal.”

O art. 186 da Constituição enumera quatro requisitos, que devem ser atendidos, *simultaneamente* — isto é, ao mesmo tempo — para que se tenha como cumprida a função social:

- “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.”

José Acir Lessa Giordani explica (*op. cit.*, pp. 52/53):

“O imóvel deve ser aproveitado racional e adequadamente. A racionalidade do aproveitamento da terra está relacionada com a utilização do método e da técnica apropriados para auferir-se o que de melhor ela pode produzir. O aproveitamento adequado, por sua vez, relaciona-se ao tipo de cultura que melhor se adapta ao potencial que a terra oferece. ‘Umas servem para o plantio de arroz, outras para pecuária, outras para o cultivo do milho etc. O que se pretende é evitar uma utilização em desacordo com a aptidão da terra, para que não se chegue, a final, com um aproveitamento insatisfatório. Na busca do melhor resultado no utilizar a terra, a adequação tem sentido relevante’.”

Requisitos, como se pode observar, de difícil comprovação. Na prática, o imóvel só será desapropriado para fins de reforma agrária quando nada produzir.

Não há mais referência à distribuição de terra como meio de alcançar a justiça social.

Há uma quantidade considerável de latifúndios improdutivos, todavia, em face dos erros criados pelo próprio *Incrá*, quando dos processos administrativos das desapropriações, há dificuldade, na Justiça, da comprovação do caráter especulativo dessas terras.

Milhões de brasileiros dependem da terra para sua subsistência, e todos dependem da sua boa utilização para sobreviver. Logo, o problema agrário não é só um problema do homem do campo, mas de todo brasileiro, quicá do mundo.

O crescimento populacional do nosso planeta é estupendo. A explosão demográfica é impressionante. Foram necessários trezentos mil anos para a terra ter três bilhões de almas. Em menos de cinquenta, outros bilhões surgiram. Em 1650, éramos um bilhão. Oitenta anos depois, dois bilhões. Em 1975, quatro bilhões. Antes do final desse século, o nosso planeta já terá quase sete bilhões de seres humanos. O crescimento médio anual é de cerca de oitenta milhões.

A produção de alimentos deve ser, portanto, em larga escala.

Está prescrito na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (art. 14, alínea 2): “A propriedade obriga. O uso da propriedade deve concorrer também para o bem da coletividade”. (Promulgada pelo Conselho Parlamentar em 23 de maio de 1949. Tradução publicada pelo Departamento de Imprensa e Informação do Conselho Federal, Bonn, 1983).

É preciso, outrossim, que nos conscientizemos de que a reforma agrária não pode ser resumida tão-só na distribuição de terras, mas na melhoria das condições de vida da população rural, em dar condições ao rurícola para produzir, em dar assistência médica, odontológica e escolar. Necessário, igualmente, que os assenta-

mentos tenham luz, água, esgoto. Caso contrário, teremos uma *favelização rural*. O Governo proclama que para isso não tem verba, no entanto, tem dinheiro para cobrir os *rombos* dos bancos.

A dificuldade, portanto, não está em proceder-se à desapropriação. Esta é até fácil. Basta o Presidente da República baixar decretos. Decretos esses baixados, de um modo geral, irresponsavelmente, com o único propósito, na verdade, de se proclamar os milhões de hectares de terra desapropriados. Pura política de *marketing*.

O problemático, o trabalhoso, é proceder-se ao *assentamento* do colono. O *assentamento* requer seleção do *rural* que vai receber a terra. Há comerciantes, comerciantes, profissionais liberais e outros, em busca dessas terras apenas para *especular*, para fazer negócios. Mesmo depois do *assentamento*, há de haver uma fiscalização para impedir que o *parceleiro* transfira o lote. A inalienabilidade é decenal, mas isto não impede que o *parceleiro* burle a proibição. Melhor seria, ao invés de conceder-se o domínio pleno, conceder-se o uso, pois mais fácil é a retomada da terra, em caso de desvio de sua finalidade.

Requer o *assentamento* assistência técnica — correção do solo, irrigação, adubação, distribuição de sementes, de reprodutores, beneficiamento do produto —; assistência financeira e creditícia, e, até mesmo, ajuda quando da comercialização.

Também de nada adianta desapropriarem-se terras localizadas em lugares inóspitos, inabitados, terras desérticas ou alagadiças.

As implicações quanto à desapropriação da terra para fins de reforma agrária são grandes. Além do problema econômico, há o político, o da dominação. Manuel Correia de Andrade, em *Lutas Camponesas no Nordeste*, São Paulo: Ática, 1986, pp. 18/19, enxergou bem a questão, ao afirmar:

“Uma sociedade rural em que um pequeno grupo detinha o controle da terra e explorava a grande maioria da população, exercendo sobre a mesma um forte controle, não poderia ser uma sociedade calma, pacífica e tranqüila. O proprietário, para garantir seu poder, controlava os cargos públicos locais e mantinha estreitas relações com as autoridades a nível de província, posteriormente de estado, a fim de utilizar o poder público contra os seus dominados.”

Daí a divisão das terras ser temida e “energicamente esmagada pelos poderosos” (*Yves Lacoste, in Os Países subdesenvolvidos*, trad. de Américo Bandeira, 20ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1990, pp. 32/61).

Explicava, em 1963, Alberto Passos Guimarães, em *Quatro Séculos de Latifúndio*, 3ª ed., Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, p. 38, que:

“a redistribuição da terra, a divisão da propriedade latifundiária não é uma simples operação aritmética, uma reparação de injustiças ou uma

medida de assistência social. Uma reforma agrária democrática tem um alcance muito maior; seu objetivo *fundamental* é destruir pela base um duplo sistema espoliativo e opressivo; romper e extirpar, simultaneamente, as relações semicoloniais de dependência ao imperialismo e os vínculos semifeudais de subordinação ao poder extra-econômico, político e 'jurídico' da classe latifundiária. E tudo isso para libertar as forças produtivas e abrir novos caminhos à emancipação econômica e ao progresso de nosso país''.

Essa questão ainda é atual.

Não se quer — veja bem — tirar a terra do que tem e produz para dar ao que não tem. Não é isso. O que se pretende é tirar a terra de quem não quer produzir para entregar àquele que tem vontade de gerar riquezas — *o rurícola*.

A distribuição da terra, mediante reforma agrária, por conseqüência, não tem por objetivo direto alcançar a justiça social. Se esse fosse o propósito, os latifúndios produtivos também estariam sujeitos à desapropriação. Não se desapropria mais para promover "a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos", como preceituava a Constituição Federal de 1946, art. 147.

Apesar de todo latifúndio, como afirma D. Ivo Lorscheider, "por mais produtivo que seja" ser concentrador e gerar problemas sociais (*apud* José Graziano da Silva, *in Para Entender o Plano Nacional de Reforma Agrária*, São Paulo: Ed. Brasiliense, 1985, p. 20).

Com precisão, disse o Ministro Oscar Corrêa, no voto que proferiu no RE n. 100.375-RS, na sessão de 22/11/1983 (*in RTJ*, 108/877):

"A reforma agrária objetiva a tornar produtivas as áreas rurais e não desapossá-las de quem as possui, produzindo, em favor de quem não as possui, para que venha a produzir, dependendo, inclusive, de ajuda do Poder Público. Daí o conceito — não tranqüilo, e pelo contrário, em economia, muito intranqüilo, — de latifúndio, que não se configura apenas com a grande extensão de terras, mas de terras improdutivas, ou inconvenientes ou insuficientemente aproveitadas."

A reforma agrária, além da finalidade que lhe é natural, tem outra grande função, fixar o homem rural no campo. O que vem ocorrendo é que o trabalhador, expulso da zona rural, vem para a cidade se animalizar, se embrutecer. Com acuidade, observou José Graziano da Silva (*op. cit.*, p. 37):

"O trabalhador sai do campo e como trabalhador rural vem ser bóia-fria favelado; ou vai ser trombadinha, prostituta etc. Essa é a ambição fundamental da reforma agrária brasileira: dar ao trabalhador rural a condição de ser gente, de ser cidadão brasileiro. Da maneira como está, ele nunca vai ser um operário, não vai ser nunca um urbano."

O homem do campo levantou-se, organizou-se, quer terra para trabalhar, para sobreviver. O Governo tem que ser rápido, agil, a justiça direcionar-se mais para o social, para o bem comum. Da poesia de um sem-terra, Ademar Bogo, retratada está uma realidade (*In Sem-terra com Poesia*, de Roseli Salte Caidart, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1987, p. 61):

“Pisando na terra
plantando a semente
ninguém mais segura.
Nem cerca e nem lei
segura essa gente
lutar pela vida
olhando pra frente.
Avançando sempre
na organização
decretando guerra
contra exploração.
Vingando os mortos
pela repressão
fazendo justiça
ocupando o chão”.