

## IMÓVEL RURAL, FUNÇÃO SOCIAL E PRODUTIVIDADE

### **Marcos Rogério de Souza**

Mestrando em Direito pela Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP – Campus de Franca.  
e-mail: [mrsouzasp@yahoo.com.br](mailto:mrsouzasp@yahoo.com.br).

**RESUMO:** A reforma agrária representa atualmente um programa constitucional, que confere obrigações à União e direitos subjetivos públicos aos cidadãos de vê-lo implementado. O regime jurídico da propriedade agrária tem seu fundamento na Constituição Federal de 1988, sendo certo que a função social integra o próprio direito de propriedade. Ou seja, a função social não se localiza na parte exterior do domínio, mas penetra seu interior, definindo o conteúdo do direito de propriedade. A análise das normas que disciplinam a produtividade do imóvel rural deve levar em consideração todo o sistema constitucional, e não apenas um ou outro dispositivo. Tomada em sua totalidade – considerando o regime jurídico da propriedade agrária, o modelo de Estado Democrático de Direito, os fundamentos e objetivos da República brasileira, os direitos fundamentais, os princípios gerais da atividade econômica, o princípio da dignidade humana e a necessidade de se realizar a reforma agrária – a Constituição permite a harmonização das normas constantes dos artigos 184, 185, II, e 186, compatibilizando a disciplina da propriedade produtiva com a da função social. Desse modo, a interpretação constitucional leva concluir que os elementos que constituem a função social da propriedade agrária, quais sejam, o *elemento econômico*, o *elemento ambiental* e o *elemento trabalhista* integram o conceito de propriedade produtiva. Propriedade produtiva é, pois, propriedade socialmente produtiva.

**PALAVRAS-CHAVE:** Imóvel rural. Função social da propriedade. Produtividade. Reforma agrária. Desapropriação. Constituição Brasileira de 1988. Concentração fundiária.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente texto compreenderá algumas reflexões acerca do conceito de produtividade do imóvel rural. A hipótese nuclear é que os elementos previstos no art. 186 da Constituição Federal, que constituem a função social da propriedade agrária – o *elemento econômico* (aproveitamento racional e adequado), o *elemento ambiental* (utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente) e o *elemento trabalhista* (observância das normas que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores) – integram o conceito de propriedade produtiva, previsto no art. 185, II, da Constituição. Assim, a propriedade será produtiva quando for socialmente produtiva, ou seja, quando respeitar os elementos ambiental, econômico e trabalhista, previstos no art. 186 da Carta Maior.

Um dos objetivos do presente ensaio é demonstrar que não existe contradição entre o art. 185, II, e o art. 186 da Constituição Federal, posto que o conceito de produtividade de que trata o primeiro deve respeitar, em seu conteúdo, os requisitos da função social da propriedade, sob pena de inviabilizar todo o ordenamento jurídico-constitucional concernente à reforma agrária .

## 2. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA

A concentração da propriedade da terra é um dos principais problemas brasileiros. Segundo o cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), as propriedades com área de até 10 hectares representam 31,6% do total de imóveis, mas possuem apenas 1,8% da área total. Por outro lado, os imóveis com área superior a 2.000 hectares correspondem a apenas a 0,8% do número total, mas ocupam 31,6% da área total.

TABELA - ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA – PERÍODO: 2003

ESTRATOS ÁREA TOTAL (há)	IMÓVEIS	% DOS IMÓVEIS	ÁREA TOTAL (ha)	% DE ÁREA	ÁREA MÉDIA (ha)
Até 10	1.338.711	31,6%	7.616.113	1,8%	5,7
De 10 a 25	1.102.999	26,0%	18.985.869	4,5%	17,2
De 25 a 50	684.237	16,1%	24.141.638	5,7%	35,3
De 50 a 100	485.482	11,5%	33.630.240	8,0%	69,3
De 100 a 500	482.677	11,4%	100.216.200	23,8%	207,6
De 500 a 1000	75.158	1,8%	52.191.003	12,4%	694,4
De 1000 a 2000	36.859	0,9%	50.932.790	12,1%	1.381,8
Mais de 2000	32.264	0,8%	132.631.509	31,6%	4.110,8
<b>Total</b>	<b>4.238.421</b>	<b>100%</b>	<b>420.345.382</b>	<b>100,0%</b>	<b>99,2</b>

FONTE: Cadastro do Incra – situação em agosto de 2003

O fato de um bem da natureza – que deveria ser utilizado por todos – ficar refém dos caprichos de uma parcela minoritária da população, acaba gerando distorções econômicas, sociais e políticas, o que inviabiliza o próprio desenvolvimento do país. De acordo com Amartya Sen (2000, *passim*), desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Vale dizer: não basta crescimento do PIB, aumento da renda *per capita*, industrialização, avanço tecnológico ou modernização. Essas façanhas são fundamentais como meios de expandir as liberdades. Todavia, as liberdades são essencialmente determinadas pela fruição do direito à saúde, educação e direitos civil. No caso em tela, desenvolvimento deve ser compreendido crescimento econômico, modernização tecnológica, justiça social e extensão da cidadania democrática também à população do campo. É a concentração a grande geradora do êxodo rural, do inchaço das grandes cidades e, acima de tudo, do alto grau de miséria e pobreza em que se encontram milhões de brasileiros. Ademais, representa um dos obstáculos à construção da democracia brasileira.

As concentrações da propriedade da terra e da renda de um país são medidas por um índice estatístico denominado Índice de Gini, variando de zero (0,00) a um (1,00). Zero indica igualdade absoluta, ao passo que um significa concentração absoluta. O índice no Brasil para a distribuição de renda é 0,6, e para a concentração fundiária é de 0,856.

TABELA - A EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI – PERÍODO: 1950 A 1995

REGIÕES E BRASIL	1950	1960	1970	1975	1980	1985	1995
Norte	0,944	0,944	0,831	0,863	0,841	0,812	0,820
Nordeste	0,849	0,845	0,854	0,862	0,861	0,869	0,859
Sudeste	0,763	0,772	0,760	0,761	0,690	0,772	0,767
Sul	0,741	0,725	0,725	0,733	0,743	0,747	0,742
Centro-Oeste	0,833	0,901	0,876	0,876	0,876	0,861	0,831
Brasil	0,840	0,839	0,843	0,854	0,857	0,857	0,856

FONTE: Gasques, J.G. e Conceição, J.C.P.R. Elaboração: Guilherme Delgado, 2004

O campo brasileiro está marcado também pela desigualdade no acesso à renda. De acordo com os dados do Censo Demográfico de 2000, cinco milhões de famílias rurais vivem com menos de dois salários mínimos mensais. É no meio rural que se encontram os maiores índices de mortalidade infantil, de incidência de endemias, de insalubridade e de analfabetismo.

A elevada concentração fundiária e a imensa pobreza dela decorrente, associada ao elevado padrão de violência contra os trabalhadores rurais estão no cerne do que se convencionou chamar de “questão agrária brasileira”. Para superar essa mazela, o constituinte de 1988 elevou a reforma agrária à dignidade constitucional (CF/88, art. 184) e conferiu à propriedade rural regime jurídico especial (CF/88, art. 170 E 184-191).

O conceito de reforma agrária é muito controvertido. Para José Afonso da Silva (2005, p. 821), não se pode confundir reforma agrária e revolução agrária. A primeira seria um “programa de governo, plano de atuação estatal, mediante a intervenção do Estado na economia agrícola, mas apenas para promover a repartição da propriedade e da renda fundiária”. Já a revolução agrária significa a “erradicação do modo de produção na agricultura”.

Iluminado pelo princípio da função social da propriedade, o Estatuto da Terra – Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 – estabelece que o objetivo da reforma agrária consiste em promover o “acesso à propriedade rural (...) mediante a distribuição ou a redistribuição de terras” (art. 17), de sorte a “estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio” (art. 16). O Instituto Brasileiro Colonização e Reforma Agrária, ligado ao

Ministério do Desenvolvimento Agrário, será o órgão competente para promover e coordenar a execução dessa reforma.

O Brasil é pródigo em criar expectativas de direitos. Apesar do espírito do Estatuto da Terra ser voltado para a reforma agrária e o desenvolvimento rural, a sua aplicabilidade tem sido insatisfatória para os fins a que se destinava. Desde que o Estatuto foi editado, aumentou a concentração de propriedade agrária e, conseqüentemente, a tensão no campo. Foi durante sua vigência que ocorreu o encontro do mundo rural com a tecnologia e a química, geradores do desenvolvimento de técnicas que possibilitaram maior aproveitamento e produtividade da terra, motorização e mecanização do cultivo, utilização de produtos químicos nas atividades agrárias. As tecnologias tradicionais foram substituídas por novas matrizes tecnológicas, as quais incorporaram a mecanização e a utilização abusiva de insumos químicos. Era o campo se industrializando. Alberto Passos Guimarães (1979, 222 e seguintes) denominou esse período de “Revolução Verde”. José Graziano da Silva (1980, *passim*) prefere a expressão “modernização dolorosa”, por revelar, de um lado, a industrialização do campo, e, de outro, os problemas dela decorrentes, como o êxodo rural, o inchaço das grandes cidades, o aumento da concentração fundiária e da pobreza etc.

O resultado da “modernização dolorosa” e das políticas públicas aplicadas pelos governos militares foi a legitimação do modelo agrícola tradicional e a não realização da reforma agrária.

Em 10 de outubro de 1985, o Presidente José Sarney assinou o Decreto nº 91.9766, aprovando I Plano Nacional de Reforma Agrária, que tinha como meta o assentamento de um milhão e quatrocentas mil famílias. Os grandes proprietários de terra, entretanto, organizaram-se contra a execução do PNRA. No final do governo Sarney, o saldo de assentados foi de 84.852 famílias, o que representa cerca de 6% da previsão inicial.

A década de 1990 foi caracterizada pela consolidação do modelo agrícola inaugurado pela revolução verde, agora chamado de “agronegócio”.

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República com a promessa de realizar definitivamente a reforma agrária. A eleição de um político historicamente comprometido com a luta pela terra acendeu as esperanças e expectativas de milhões de trabalhadores rurais expulsos do campo. Em novembro de 2003, o governo do Presidente Lula apresentou à sociedade o II Plano Nacional

de Reforma Agrária, cujas metas para 2003/2006 era assentar 400 mil famílias, regularizar a posse de outras 500 mil, beneficiar outras 150 mil pelo Crédito Fundiário, além de recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos assentamentos atuais. O II PNRA estima que serão criados cerca de 2 milhões de novos postos permanentes de trabalho no setor reformado.

Ocorre que o II PNRA dá sinais de ser apenas mais uma tentativa inconclusa de realizar a reforma agrária. Das 400 mil famílias a serem assentadas, estava previsto o assentamento de 30 mil até o final de 2003, 115 mil em 2004, 115 mil em 2005 e 140 mil em 2006. Em 2003 e 2004, o governo afirma que foram assentados 36.301 e 81.254 famílias, respectivamente<sup>1</sup>. Os movimentos sociais questionam esse número alegando que, nessa conta, estão incluídos os lotes retomados e os processos de regularização fundiária, e que, em 2004, cerca de 30 mil famílias foram beneficiadas com lotes em novos assentamentos.

Ao criar um capítulo específico sobre a reforma agrária no interior do título destinado à Ordem Econômica e Financeira<sup>2</sup>, a Constituição Federal de 1988 demonstra seu compromisso com a realização da reforma agrária. A opção pela reforma agrária fica ainda mais evidente se esses dispositivos forem conjugados com os fundamentos e objetivos do Estado brasileiro (art. 1º e 3º), com os direitos individuais, coletivos e sociais (art. 5º a 11) e com os princípios gerais da atividade econômica, segundo os quais “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” (art. 170).

Vista em seu conjunto, é possível afirmar que Constituição fez uma clara opção pela reforma agrária, em detrimento da vetusta e concentradora estrutura fundiária brasileira. Tal ocorreu porque o constituinte compreendeu que o desenvolvimento do Brasil passa pela realização de ampla e massiva reforma agrária, capaz de impor uma mudança estrutural na propriedade da terra.

Juvelino José Strozake (2002, p. 65) sustenta que “a reforma agrária é um programa governamental com fins de evitar a concentração da propriedade e realizar a justiça social instituído na Constituição Federal e em leis especiais.” Para

---

<sup>1</sup> Fonte: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA): [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br).

<sup>2</sup> Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira (arts. 170 a 192); Capítulo III – Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária (arts. 184 a 191).

ele, o direito de ver realizada a reforma agrária é um direito subjetivo dos trabalhadores rurais:

A reforma agrária também é um direito difuso e coletivo porque a Constituição Federal, art. 184, regulamentada pela Lei 8.629/93, determina que as terras que não estejam cumprindo sua função social serão desapropriadas e destinadas aos projetos de assentamentos; ou seja, os sem-terras são titulares do direito constitucional à reforma agrária. (...)

E, quando a Constituição Federal e a regulamentação posta em leis especiais estabelecem um *fazer* (compete à União desapropriar para fins de reforma agrária o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social), segundo Rodolfo de Camargo Mancuso, 'automaticamente fica assegurada a possibilidade de cobrança dessas condutas comissivas ou omissivas'.

Em acórdão da lavra do então Ministro Luis Vicente Cenicchiaro, o Superior Tribunal de Justiça firmou a posição de que a reforma agrária “configura obrigação do Estado”, “correspondentemente a direito público, subjetivo de exigência de sua concretização”<sup>3</sup>.

### 3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

O regime jurídico especial do imóvel rural decorre do entendimento de que a propriedade da terra tem a natureza de bem de produção, necessário à sobrevivência humana. Leciona José Afonso da Silva (2005, p.819):

A propriedade rural, que se centra na propriedade da terra, com sua natureza de bem de produção, tem como *utilidade central* a produção de bens necessários à sobrevivência humana, daí por que a Constituição consigna normas que servem de base à sua peculiar disciplina jurídica (arts. 184 a 191).

(...) A Constituição traz normas especiais sobre a propriedade rural que caracterizam seu regime jurídico especial, quer porque, como veremos, especificam o conteúdo de sua função social, quer porque instituem regras sobre a política agrícola e sobre a reforma agrária, com o fim de promover a distribuição da terra (arts. 184 a 191), quer porque insere a problemática da propriedade agrária no título da ordem econômica (conferindo-lhe, assim, dimensão de direito econômico público) e, pois, como um elemento preordenado ao cumprimento de seu fim, qual seja: *assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social* (art. 170).

---

<sup>3</sup> STJ - Data da decisão 08/04/1997 – HC 5574/SP; Habeas corpus 1997/0010236-0 – Relator Min. William Patterson – Relator p/ acórdão Min. Luiz Vicente Cenicchiaro – Fonte DJ Data:18/08/1997 – Pg. 7916.

A propriedade agrária é espécie do gênero *propriedade privada*<sup>4</sup>, cujo regime jurídico foi completamente modificado pela Constituição Federal de 1988. Na nova ordem constitucional, a função social passou a integrar o conteúdo do direito de propriedade. Tal alteração tem a ver com o modelo de Estado adotado em 1988, qual seja, o Estado Democrático de Direito, que tem como fundamentos a soberania, inclusive a soberania popular, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (CF, art. 1º).

Tem também a ver com os objetivos da República Federativa do Brasil, a saber: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação (CF, art. 3º).

O direito de propriedade ainda é mencionado no *caput* e no inciso XXII do art. 5º da Constituição, mas em todas essas menções está sempre circundado por outros direitos como a igualdade, a vida, a liberdade e a segurança (inciso CF, art. 5º, *caput*) ou a função social (inciso CF, art. 5º, inciso XXIII).

No art. 170, a Constituição assevera que “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, entre outros, os princípios da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade, da defesa do meio ambiente, da redução das desigualdades regionais e sociais e da busca do pleno emprego.

Na Carta de 1988, a função social integra o próprio conteúdo do direito de propriedade. Agora, propriedade e função social são duas faces do mesmo direito (art. 5º, XXII e XXIII, e art. 170, II e III).

Maria Auxiliadora Castro e Camargo (2004, 57), com apoio nos constitucionalistas espanhóis Colina Garea, Pérez Luño e Rodotá, sustenta que

---

<sup>4</sup> A Constituição Federal trata de maneira diferenciada a propriedade urbana, rural e a intelectual, levando alguns constitucionalistas a patrocinarem a tese da fragmentação do conceito primitivo-unitário de propriedade, responsável por uma diversidade de regimes jurídicos. José Afonso da Silva (2005, 274), *verbi gratia*, entende que a Constituição consagrou a tese segundo a qual “a propriedade não constitui uma instituição única, mas instituições diferenciadas, em correlação com os diversos tipos de bens e titulares, de onde se cabível falar não em propriedade, mas em propriedades”.

a função social não se localiza na parte exterior do domínio, ao contrário, penetra em seu interior, transformando sua estrutura e essência. Assim, a função social deve ser considerada como parte integrante do próprio conceito do direito de propriedade e não apenas como elemento externo que venha comprimir ou restringir seu conteúdo.

Relativamente à propriedade agrária, a Constituição é ainda mais categórica ao exigir o cumprimento da função social. Como se disse, tal acontece porque a propriedade agrária deve recair em um bem essencialmente produtivo. Nesse sentido, informa Telga de Araújo (1999, p. 160) que, “na doutrina jurídica-agrária, a função social da propriedade consiste no uso econômico correto da terra e na sua justa distribuição de maneira a atender o bem estar da coletividade por meio do aumento da produtividade e da promoção da justiça social”.

Por esta razão, o art. 184 da Constituição Federal preceitua que compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. No art. 186, define função social nos seguintes termos:

**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.

De acordo com esse dispositivo constitucional, a função social da propriedade agrária é constituída por um *elemento econômico* (aproveitamento racional e adequado), um *elemento ambiental* (utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente) e um *elemento social* (observância das normas que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar

dos proprietários e trabalhadores). Ademais, somente cumpre a função social o imóvel rural que atenda simultaneamente a todos esses elementos.

Consoante se observa, a nova ordem constitucional consagrou a garantia do direito de propriedade desde que essa propriedade cumpra a função social. Vale dizer, a função social não é uma mera limitação do uso da propriedade, mas um elemento essencial, interno, que compõe a definição da propriedade. A função social não se localiza na parte exterior do domínio, mas penetra seu interior, definindo o conteúdo do direito de propriedade. Daí que só é legítima a propriedade que cumpre a função social; do contrário, não merece proteção jurídica (MARÉS, 2003, p. 127).

Maria Auxiliadora Castro e Camargo (2004, 56) vai mais longe e diz que a dignidade humana é elemento integrante da função social da propriedade:

Sendo a função social da propriedade privada um dos princípios informadores do ordenamento econômico constitucional, deve atender a mesma finalidade de garantir um mínimo de dignidade à pessoa humana através do correto exercício do direito de propriedade.

(...) Considerando as primeiras necessidades do homem, a produção é fator responsável pela subsistência, que, aliada ao equilíbrio ambiental, mantém a sobrevivência das espécies. Mas, além de garantir a sobrevivência, é necessário valorizar o trabalho e o ser humano, como se extrai do art. 186 da Constituição brasileira. Daí a importância da função social da propriedade nos termos expressos pela Constituição: garantir a *sobrevivência digna* do homem. *Esta é sua utilidade social.*

Como a função social integra o próprio conceito de direito de propriedade, temos, então, que paralelamente às habilidades de usar, desfrutar e dispor da propriedade agrária, existe o dever social de garantir a existência digna da espécie humana, com relação a esse imóvel.

Ora, a dignidade humana alicerça o Estado Democrático de Direito fundado pela Constituição de 1988, razão pela qual é impossível não concordar que tal princípio está implicitamente incluído no conceito de direito de propriedade – recorde-se que a função social integra o próprio conteúdo desse direito.

Em verdade, o respeito à dignidade humana é a própria função social que deve cumprir o direito de propriedade. Por essa razão, é possível sustentar que se a função social define o conteúdo do direito de propriedade e a dignidade humana define o conteúdo da função social.

No caso do imóvel rural, sendo a terra um bem de produção fundamental para a sobrevivência da espécie humana, o não cumprimento da função social atenta não apenas contra o direito de propriedade, mas fere de morte a dignidade humana.

#### **4. A PRODUTIVIDADE SOCIAL DO IMÓVEL RURAL**

Alterando a tipologia clássica de propriedade agrária consagrada pelo Estatuto da Terra, a Constituição Federal de 1988 suscitou diatribes em matéria de desapropriação para fins de reforma agrária. É que o art. 185 estabelece que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: a) a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra (CF, art. 185, I); b) a propriedade produtiva (CF, art. 185, I).

A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, conhecida como Lei da Reforma Agrária, promulgada em obediência ao mandamento constitucional, define como pequena propriedade agrária o imóvel rural que tenha área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; e como média propriedade, o imóvel rural de dimensão superior a 4 (quatro) até 15 (quinze) módulos fiscais (art. 4º). Essas categorias não poderão ser desapropriadas e destinadas à reforma agrária. Acima de 15 (quinze) módulos fiscais o imóvel rural será considerado grande propriedade.

Parte considerável da doutrina entende que o art. 185 foi o maior retrocesso da Constituição Federal de 1988 em relação ao Estatuto da Terra. Isso porque a nova disciplina da propriedade agrária desprezaria a idéia de *função social* que traçava o fio condutor da tipologia de imóveis rurais no regime originário do Estatuto e, mesmo, dos princípios do Direito Agrário. Antônio José Mattos Neto (2005, p. 13) entende que, “dentro da nova configuração constitucional, houve um retrocesso no trato quanto à exigibilidade no cumprimento da função social da propriedade. A Constituição afrouxou a rigidez trazida anteriormente pelo Estatuto da Terra”.

É certo que, no novo regime constitucional, a área de terra isenta o imóvel rural de desapropriação, haja vista que a pequena e média propriedades agrárias estão imunes à desapropriação, ainda que sejam improdutivas. Mas a razão para tal opção do legislador constituinte originário foi a constatação de que o Brasil possui número suficiente de grandes propriedades que não cumprem a função social,

capazes de possibilitar a realização de uma ampla e massiva reforma agrária, sendo desnecessária a utilização de pequenas e médios imóveis.

O problema está no inciso II e no parágrafo único do art. 185 que, além de excluir a propriedade produtiva da desapropriação, confere a ela tratamento especial e deixa para a lei ordinária a normatização para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Os agraristas apontam a seguinte contradição no texto constitucional: no art. 184 a Constituição dispõe que a propriedade agrária deverá cumprir a função social prevista no art. 186, sob pena de ser desapropriada e destinada à reforma agrária; no dispositivo seguinte, preordena que a propriedade produtiva, mesmo que não cumpra sua função social, não pode ser desapropriada. Com isso, a regra-mestra do exercício da função social da propriedade, para efeitos da desapropriação, é afirmada num dispositivo e negada em outro.

Quais dispositivos valem mais: o art. 184 e 186 ou o art. 185?

Elisabete Maníglia (2005, p. 42), explicitando a opinião de parte significativa do pensamento agrarista, do posicionamento do órgão encarregado de realizar a reforma agrária (INCRA) e da jurisprudência dominante, sentencia: “o cumprimento integral da função social inexistente no Brasil”. Chega a essa conclusão depois de verificar que, na prática, os elementos ambiental e trabalhista da função social são considerados apenas para efeitos de desapropriação quando a propriedade descumpre também o elemento econômico, vale dizer, não atinge os índices de produtividade.

Entendemos que é preciso compatibilizar a interpretação desses dispositivos com conjunto das normas que constituem o Estado brasileiro. Daí que a propriedade será produtiva quando atender aos índices de produtividade e os elementos integradores da função social da propriedade: o elemento ambiental, o elemento econômico e o elemento trabalhista. Este, porém, não é o entendimento majoritário.

A contradição entre o art. 185, II, e os artigos 184 e 186 da Constituição Federal é apenas aparente, não é real, podendo ser resolvido através da utilização dos processos hermenêuticos, em uma perspectiva crítica.

Desde já é preciso considerar a premissa segunda a qual os processos hermenêuticos devem ter como objetivo a realização e a concretização constitucional. Segundo J.J. Gomes Canotilho (2002, p. 1186-1187), “realizar a

Constituição significa tornar juridicamente eficazes as normas constitucionais”, ao passo que concretizar a Constituição

traduz-se, fundamentalmente, no processo de densificação de regras e princípios constitucionais. A concretização das normas constitucionais implica um processo que vai do *texto da norma* (do seu enunciado) para a norma concreta – *norma jurídica* – que, por sua vez, será apenas um resultado intermediário, pois só com a descoberta da norma de decisão para a solução dos casos jurídico-constitucionais teremos o resultado final da concretização (...) A concretização, como se vê, não é igual à interpretação do texto da norma; é, sim, a *construção de uma norma jurídica*.

Canotilho (2002, p. 1209-1212) ensina que o hermenauta deve observar os princípios da interpretação da Constituição:

a) princípio da unidade da Constituição, segundo o qual o intérprete deve “considerar a Constituição em sua globalidade e procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar”;

b) princípio do efeito integrador, pelo qual, “na resolução dos problemas jurídico-constitucionais deve dar-se primazia aos critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política”, vez que “arranca da conflitualidade constitucionalmente racionalizada para conduzir as soluções pluralisticamente integradoras”;

c) princípio da máxima efetividade, estabelecendo que “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê”;

e) princípio da concordância prática ou da harmonização, que impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros;

f) princípio da força normativa da Constituição, segundo o qual, “na solução dos problemas jurídico-constitucionais deve dar-se prevalência aos pontos de vista que, tendo em conta os pressupostos da constituição (normativa), contribuem para uma eficácia ótima da lei fundamental”. Por via de consequência, “deve dar-se primazia às soluções hermenêuticas que, compreendendo a historicidade das estruturas constitucionais, possibilitam a ‘atualização’ normativa, garantindo, do mesmo pé, a sua eficácia e permanência”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Canotilho (2002, p. 1210) aponta ainda o princípio da ‘justeza’ ou da conformidade funcional, mas ressalva que ele tende a ser “considerado mais como um princípio autônomo de competência do que como um princípio de interpretação constitucional”.

Aplicando-se os princípios de interpretação constitucional sugeridos por Canotilho aos artigos 184, 185, II, e 186 da Constituição Federal, é possível concluir que os elementos previstos no art. 186 da Constituição Federal e que constituem a função social da propriedade agrária, quais sejam, o *elemento econômico*, o *elemento ambiental* e o *elemento trabalhista* integram o conceito de propriedade produtiva, previsto no art. 185, II, da Constituição. Assim, a propriedade será produtiva quando for socialmente produtiva, isto é, quando proceder ao aproveitamento racional e adequado, promover a utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, garantir a observância das normas que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores, previstos no art. 186 da Carta Maior.

A questão é colocada por Carlos Frederico Marés (2003, p. 126) nos seguintes termos:

A propriedade que não está fazendo a terra cumprir a função social, violando um dos quatro dispositivos do art. 186, como as leis trabalhistas ou a proteção do meio ambiente, é duplamente antisocial, porque além de se omitir de uma obrigação: o aproveitamento da terra destinada à agricultura, viola dispositivos legais: leis trabalhistas e leis ambientais. Esta dupla violação demonstra que uma interpretação que não dê conseqüência ao descumprimento da função social está equivocada, porque se não houvesse conseqüência não haveria razão para se falar em função social, já que o simples fato de violar leis trabalhistas e ambientais gera ao violador sanções administrativas, civis e penais.

Dando conseqüência à previsão constitucional de que a propriedade que não cumpre a função social será desapropriada e destinada à reforma agrária (art. 184), sustentamos que a propriedade produtiva mencionada no art. 185, II, da Constituição é aquela que atende às normas do art. 186.

Essa interpretação, inclusive, encontra respaldo na própria Lei da Reforma Agrária (Lei nº 8.629/93). Senão, vejamos.

O art. 6º define a propriedade produtiva como “aquela que, *explorada econômica e racionalmente*, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra [GUT] e de eficiência na exploração [GEE], segundo índices fixados pelo órgão federal competente”.

Como se vê, a norma legal é composta de dois requisitos: a) exploração econômica racional; b) atendimento, simultâneo do GUT e do GEE.

O atendimento dos GUT e do GEE dar-se-á nos termos do próprio art. 6º da Lei nº 8.629/93. O grau de utilização da terra será igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel (§ 1º), enquanto o grau de eficiência na exploração da terra será igual ou superior a 100% (cem por cento) e será obtido de acordo com a sistemática ali estabelecida (§ 2º). Na prática, essa aferição se dá através da Instrução Normativa nº 11, de 4 de abril de 2003<sup>6</sup>.

A propriedade será explorada *econômica e racionalmente* sempre que cumprir sua função social estabelecida no art. 186 da Constituição Federal. Note-se que este dispositivo constitucional é repetido no art. 9º da Lei nº 8.629/93. Exploração econômica e racional é, pois, aquela que atende aos elementos econômico, ambiental e trabalhista integradores da função social da propriedade.

Assim, a propriedade que, mesmo alcançando os índices de produtividade (GUT e GEE) – atendendo, assim, ao elemento econômico – descumpre os elementos ambiental e trabalhista, não é uma propriedade explorada racionalmente, haja vista que racionalidade da exploração consiste exatamente no atendimento de todos os elementos que integram a função social. Pode, portanto, ser desapropriada por interesse social e destinada à reforma agrária porque é uma propriedade improdutiva.

No Seminário "Meio Ambiente e Reforma Agrária", realizado no dia 13 de dezembro de 1999, na cidade de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, os membros do Ministério Público Estadual e Federal aprovaram as várias conclusões sobre a propriedade agrária e sua função social (in: STROZAKE, 2002, p.359-365), entre as quais três merecem destaque:

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

10. Não pode ser considerada produtiva, do ponto de vista jurídico-constitucional, a atividade rural que necessite desrespeitar as disposições

---

<sup>6</sup> Aprovada pela Resolução/CD nº 7, de 04/04/03 – DOU 16/04/03 seção 1, p. 101.

que regulam as relações de trabalho e necessite prejudicar o bem-estar dos trabalhadores para alcançar o grau de eficiência na exploração.

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

A consultoria jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário, através do Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004, da lavra dos insígnis juristas Joaquim Modesto Pinto Júnior e Valdez Adriani Farias, consolidou entendimento muito parecido, a saber: o conceito de produtividade está contido no de função social, mas “no conceito de produtividade também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função de bem estar”. Assim, “a função social é continente e conteúdo da produtividade”. Daí concluírem:

A vedação do art. 185 da CF/88 não pode excepcionar *ipso facto* o comando do art. 184, senão nos casos em que a produtividade provenha de atividades não contrapostas a vedações legais, e, pois, não pode ser invocada para tutelar os casos em que a produtividade derive de descumprimento de preceitos de regime ambiental ou trabalhista, já que em essência, esses ilícitos, além de impedirem o aperfeiçoamento da função social plena, viabilizam até mesmo a desincorporação dos ganhos de produtividade correspondentes, expondo o imóvel à desapropriação-sanção, inclusive por improdutividade ficta, assim vista a produtividade obtida à custa das demais funções.

Importante observar que o § 1º do art. 9º da Lei nº 8.629/93 não se propõe a definir *exploração econômica e racional*. De acordo com o texto legal, “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”.

Como se pode notar, o racional e adequado previsto no dispositivo citado diz respeito ao *aproveitamento* e não à *exploração* a que se refere o art. 6º da Lei 8.629/93. Racionalidade e adequação no *aproveitamento* dizem respeito ao Grau de Utilização da Terra e ao Grau de Eficiência na Exploração. Um – o artigo 6º – menciona *exploração econômica e racional*; o outro – o § 1º do art. 9º – fala em *aproveitamento racional e adequado*. Exploração e aproveitamento são expressões distintas.

Escrevendo sobre o brocardo latino segundo o qual “a lei não contém palavras inúteis”, Carlos Maximiliano (1965, p. 262) entende que as expressões de um texto legal possuem eficácia, de modo que não se pode presumir que a lei contenha palavras inúteis.

No mencionado Parecer nº 011/2004, a consultoria jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário interpreta o § 1º do art. 9º e o art. 6º da Lei nº 8.629/93 nos seguintes termos:

os dispositivos supracitados estabelecem uma relação de indissociável complementariedade entre os conceitos de aproveitamento racional (e adequado - art. 9º, § 1º), identificado plenamente com o inciso I do art. 186 da CF (produtividade), e o de exploração racional (art. 6º, caput), que projeta para dentro do aproveitamento os demais incisos do art. 186 da CF. Ora, ao passo que o aproveitamento racional está expressamente referido a GUT e GEE (produtividade, resultado), operando instrumentalmente para consecução desses índices, a exploração racional é posta na lei como condição para validação desses índices.

Importa mencionar ainda o entendimento de Marcelo Dias Varella (1998, p. 256), que, após apresentar as várias posições existentes sobre a constitucionalidade do inciso II do art. 185 da Constituição Federal, defende a compatibilidade entre esse dispositivo e os artigos 184 e 186. E conclui:

A única interpretação constitucional inadmissível, segundo todas as teorias expostas, seria no sentido de que o inciso II do art. 185 anula todo o art. 186, que basta a produtividade da terra [tomada em sua acepção meramente economicista] para que não seja possível a desapropriação, um absurdo jurídico. No entanto, é justamente esta a interpretação da maioria dos magistrados e do próprio INCRA nos casos concretos, contra a Constituição Federal, contra o meio ambiente, contra o bem-estar social da sociedade brasileira e contra o direito de igualdade ao acesso do progresso humano. Infelizmente.

Em homenagem à unidade e da efetividade da Constituição Federal de 1988, a produtividade do imóvel rural deve ser caracterizada como *social* em decorrência da fina sintonia que guarda com as normas que definem a função social da propriedade. É, pois, produtividade social.

## 5. CONCLUSÃO

A interpretação das normas constitucionais que disciplinam a produtividade e a função social da propriedade (CF, arts. 184, 185, II, e 186) há de ser iluminada pelos modernos princípios de hermenêutica constitucional, dentre os quais, o

princípio da unidade da Constituição. Tomada em seu conjunto, levando-se em consideração o modelo de Estado (Estado Democrático de Direito), os fundamentos e objetivos da República, os direitos fundamentais, os princípios gerais da atividade econômica, o princípio da dignidade humana e as normas que definem o programa constitucional da reforma agrária, a Constituição permite a harmonização entre as normas constantes dos artigos 184, 185, II, e 186, alargando as possibilidades de desapropriação de imóveis rurais que não cumprem a função social e, assim, fazendo avançar a promessa constitucional de realizar a reforma agrária.

As aparentes contradições presentes em normas constitucionais e na legislação infraconstitucional não podem servir de escudo para tornar ineficaz o conjunto da Constituição, sobretudo no que tange à instituição de um Estado Democrático de Direito, que assegure aos homens e mulheres do campo e da cidade a existência digna, conforme os ditames da justiça social. Para que esse modelo de Estado salte das folhas da Constituição para a realidade do povo brasileiro é fundamental a realização da reforma agrária, razão pela qual os hermeneutas constitucionais devem conferir à Constituição a interpretação mais consentânea com esse propósito.

## 6. BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, T.. A propriedade e sua função social. In: LARANJEIRA, Raymundo. Direito agrário brasileiro. São Paulo: LTr, 1999.

BRASIL. *Estatuto da Terra*. 19. Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Agrário. Consultoria Jurídica. Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004.

CAMARGO, M. A. C.. Sobre a função social da propriedade e a dignidade humana. In: BARROSO, L. A.; PASSOS, C. L.. *Direito agrário contemporâneo*. BH: Del Rey, 2004.

CANOTILHO, J. J. G.. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Almedina, 2002.

DELGADO, G. C.. *A questão agrária no Brasil: 1950–2003*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2004. (mimeo).

INSTITUTO Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). *Cadastro de imóveis rurais 2003*. Brasília-DF, 2003. Disponível: <[www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br)>. Acesso em 15.05.2004.

\_\_\_\_\_. *II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural*. Brasília, 2003. Disponível: <[www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br)>. Acesso em 10.10.2004.

MANIGLIA, E.. Atendimento da função social pelo imóvel rural. In: BARROSO, L. A.; MIRANDA, A. G.; SOARES, M. L. Q. *O direito agrário na constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MARÉS, C. F.. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MATTOS NETO, A. J.. Garantia do direito à propriedade agrária. In: BARROSO, L. A.; MIRANDA, A. G.; SOARES, M. L. Q. *O direito agrário na constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MAXIMILIANO, C.. *Hermenêutica e aplicação do direito*. São Paulo: Freitas Bastos, 1965.

SEM, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. A.. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 24<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

STROZAKE, J. J.. *Questões agrárias*. São Paulo: Método, 2002.

VARELLA, M. D.. *Introdução ao direito da reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais*. Leme-SP: LED, 1998.