

PARTE III

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

INTRODUÇÃO

A terra é a grande provedora das necessidades humanas. É da terra que todos os povos tiram o seu sustento, sua alegria, seu vestuário e sua arte. Não apenas a terra que germina o grão, mas a que fornece os minerais, o barro dos objetos, o ferro do machado e o abrigo às intempéries se liga ao ser humano para criar sua cultura, mística e espiritualidade. Por isso, no processo de transformação da riqueza natural em objetos da riqueza humana, a fonte é sempre a terra e a natureza que a acompanha.

A terra é um bem comum. A terra e todas as coisas da natureza, dizia Las Casas, é uma criação divina para a satisfação de todos os homens, sem diferenças de povos, clãs ou raças (LAS CASAS, 1985). Com isso, e sempre baseado nas escrituras, Las Casas não estava sequer imaginando a possibilidade de a terra ser propriedade privada, mas ser um direito de uso, seja para a produção de bens, seja para o exercício da jurisdição.

Da mesma maneira, John Locke escreveu, também baseado nas escrituras, e claramente descrevendo o nascente mercantilismo capitalista, que o cultivo da terra e seu domínio são coisas idênticas, sendo ilegítimo, insensato e desonesto, em suas palavras, ter o domínio de mais do que pudesse lavar e usar. A propriedade da terra, portanto, tem como único fundamento o trabalho nela exercido (LOCKE, 1994).

¹ Carlos Frederico Marés de Souza Filho é Doutor em Direito do Estado, Professor Titular de Direito Socioambiental da PUC-PR e Procurador do Estado. Autor de vários livros, entre eles “A função social da terra”, de 2003.

Esses dois autores, que foram entre si contemporâneos no início da modernidade, nos apresentam a terra como provedora, como a fonte de todas as riquezas e culturas e têm claro de como a terra é apenas o meio pelo qual o ser humano alcança os bens terrenos, os produtos que lhe servem de alimento, vestuário, remédio ou conforto. O direito de uso se confunde, nesse início, com o direito de propriedade, a terra, cercada, era para uso. Deste uso se fez propriedade.

A TERRA COMO MERCADORIA

A modernidade capitalista transformou a terra em mercadoria quando a fez propriedade privada individual e transferível a quem não a usa. Antes da invenção moderna da propriedade individual da terra, seu uso era determinante. Quer dizer, para que alguém se considerasse proprietário, ou, pelo menos, com direito à terra tinha que usá-la. E usá-la, no conceito da época, era lavrá-la, fazê-la produzir bens consumíveis que para o capitalismo se chamaria mercadoria.

Em todo o longo processo de transformação capitalista português, no regime sesmarial (1375-1822), o não uso da terra importava em seu abandono e, em consequência, na possibilidade de retomada do imóvel pelo Sesmeiro do Rei (RAU, 1982). Aliás, quando se lê os juristas liberais do século XVIII e XIX se percebe claramente a diferença, a crítica às sesmarias e à antiga Lei de D. Fernando (1375) é exatamente a diferença entre a exigência de uso e o conceito de propriedade capitalista da terra. Aqueles juristas entendiam que a intromissão do Estado no regime de propriedade da terra era nefasto e que cada proprietário haveria de usar a terra porque era de seu interesse e não de sua obrigação. Este fundamento liberal, defendendo e criando o direito absoluto sobre a terra, a tornava uma simples mercadoria. Para o direito liberal, o uso é apenas um direito do proprietário, que pode exercê-lo ou não, mas ainda que não o exerça, não o perde.

Argumentavam os juristas e economistas liberais que ninguém deixaria a terra sem lavar e produzir porque era de seu interesse (o lucro) a produção. Argumentavam ainda que o insensato seria obrigar alguém a produzir e obter lucros e, portanto, a terra teria que ser um bem jurídico como outro qualquer, disponível, no preciso termo que o direito moderno o conhece, isto é, passível de transferência de dominialidade pela só vontade do proprietário. Disponível no sentido de destrutível, mal usado ou guardado. A lógica do capitalismo, porém, indicava, na teoria, que nenhum proprietário deixaria a terra sem lavar, porque lavrá-la seria de seu interesse. Ninguém a usaria mal porque a poria a perder, ninguém a guardaria inculta como reserva para o futuro, porque a haveria de preferir como lucro presente.

A PROPRIEDADE ABSOLUTA DA TERRA: A LEI DOS CÓDIGOS

Quem lê o Código Civil dos Franceses, mandado redigir por Napoleão em 1804 vê como a terra e a natureza viraram objeto de propriedade e, ainda mais claramente, o mais importante objeto do direito de propriedade dos quantos bens pudesse o ser humano inventar, porque a ele se agregam as coisas, seus acessórios, além do direito de usar, gozar e fruir.

A leitura do artigo 544 daquela lei civil que é a primeira a dar estrutura jurídica ao capitalismo, é reveladora da mudança sofrida: *“a propriedade é o direito de fazer e de dispor das coisas do modo mais absoluto, contanto que delas não se faça uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos”*. Dois verbos enlaçam esse direito de propriedade, dois verbos que se combinam: fazer e dispor. Há que se notar quem tem o direito absoluto de fazer, tem também o de não fazer.

Nesse momento, o uso deixou de ser o fundamento da propriedade. Ao contrário, o uso decorre agora da propriedade, o proprietário tem o direito inerente de usar a propriedade ou de a dispor a uso alheio.

Nessa concepção, qual é o fundamento da propriedade, então? É o direito de dispor, isto é, o ato pelo qual, um proprietário legítimo transfere o bem a outrem. Dito tecnicamente, é a legitimidade do contrato. O contrato legítimo gera uma propriedade legítima. O problema é a propriedade originária, a que não precisou de contrato, a primeira, inicial. Para as coisas feitas, produzidas pelo ser humano é o trabalho. O trabalho origina a propriedade. No caso da terra também é o trabalho. Então voltaríamos ao uso, proprietário da terra é quem nela trabalha. Errado, para o direito capitalista! O uso da terra só gera propriedade em duas situações: 1) quando o Poder Público, o Estado, ou o Rei formalmente autorizam ou concedem o direito de uso, como no caso das sesmarias (neste sistema o uso tinha que ser mantido) ou como no cercamento inglês; 2) a usucapião, que nada mais é do que o uso continuado, como se dono fosse, de um bem, em geral é exigido pela lei que o usuário, de boa-fé, se considere proprietário.

Mas no Brasil e muitos outros lugares onde havia terra a serem adquiridas por ação de conquista, diferente de Portugal, Inglaterra e França onde o domínio já estava consolidado, a lei limitou o acesso, permitindo somente a quem fosse amigo do Rei, ou tivesse suficiente capital para contratar trabalhadores ou, melhor ainda, as duas coisas ao mesmo tempo. No Brasil, o instituto usado para isso foi o das sesmarias, criado em 1375 e que obrigava o cessionário a usar a terra sob pena de perdê-la de volta ao Rei, que poderia cedê-la a outra pessoa. Entretanto, se produzisse na terra confirmaria a concessão e na prática se tornaria proprietário, podendo vendê-la, doá-la ou transferi-la por contrato. Esta construção prática da propriedade da terra se tornou lei em 1850, com a Lei de Terras do Império, Lei n.º 601, de 18 de agosto de 1850, que criou o instituto da concessão de terras devolutas, gerando um direito originário próprio. Essa lei veio reconhecer como propriedade todas as sesmarias confirmadas pela produção.

Resolvido o problema da propriedade originária, o uso volta a ser apenas um direito do proprietário, e, como direito, seu exercício depende

da vontade do titular. Quer dizer, todo aquele que adquirisse o título de propriedade, seja pelo contrato (ou sucessão), seja pelo reconhecimento originário, já tinha o direito de não usá-la. A terra, assim, passou a ser um bem como outro qualquer, uma mercadoria sem qualquer restrição ética, a liberdade do sujeito do direito autorizava a acumulação de quanta terra quisesse ou pudesse ter, da mesma forma que o ouro, a prata e o dinheiro. Como qualquer mercadoria não consumível sujeita à especulação do capital.

Assim passou o século XIX sem precisar de muitos teóricos que justificassem a propriedade da terra improdutiva, porque os economistas liberais acreditavam que ninguém deixaria a terra sem lavar, pelo simples fato de seu interesse na produção e seu rendimento, o lucro. Esqueceram do fato de que a terra poderia ser reserva de valor ainda que sem produzir e, usada como garantia bancária, podia alavancar capitais para a indústria e as atividades urbanas e comerciais. A terra nem precisava ser produtiva para ser valor capitalista, para ter renda.

O ESTADO INTERVÉM NA PROPRIEDADE PRIVADA

Quando, no final do século XIX a fome bate na porta da frente da Europa e o socialismo a fustiga por trás, os liberais perdem espaço teórico e prático e os Estado começam a intervir na economia, a força do caráter absoluto da propriedade começa a declinar. O *laissez faire, laissez passer* começou a dar lugar a um Estado intervencionista, preocupado com as péssimas condições de trabalho, de alimentação, de saúde das pessoas, preocupado também com a crescente organização dos trabalhadores, dos sindicatos, dos partidos políticos, da imprensa livre e de esquerda, enfim, preocupados com a deterioração do sistema e do avanço do socialismo.

Autoridades como o conservador alemão Otto Bismarck, chanceler e unificador do império alemão e do Papa Leão XIII entenderam a necessidade

de o Estado intervir, entrando em ação na defesa do liberalismo e da ordem econômica capitalista. Aparentemente contraditória esta frase, significa que ambos entenderam que para manter o capitalismo era necessário corrigir-lhe as falhas, como dizia o Papa. Bismarck fez editar leis que protegessem trabalhadores contra acidentes de trabalho, doenças, sinistros e invalidez, além de permitir e reconhecer os sindicatos. Era o Estado intervindo nos contratos, mais especificamente nos contratos de trabalho, regulando outra curiosa mercadoria criada pelo capitalismo: o trabalho. O Papa, com sua encíclica *Rerum Novarum*, propunha que o Estado cuidasse do trabalho e também da propriedade, verificando que uma das falhas do capitalismo era justamente o caráter absoluto da propriedade.

O final do século XIX e o começo do XX são marcados por grandes comoções na Europa capitalista: a unificação da Alemanha, guerras, a Constituição de Weimar, a Revolução Russa, a preocupação social e política da Igreja Católica, e, na América, a Revolução Mexicana, a Constituição Mexicana.

A União Soviética promove a abolição da propriedade privada, a República de Weimar corrige os Códigos e dispõe que a propriedade não é apenas direito, é também obrigação, a revolução camponesa do México faz aprovar um norma constitucional que interfere nas leis civis, garantido rigorosos critérios para a propriedade da terra. O capitalismo estava assustado, com tantas e tão profundas divisões internas, era preciso regulamentar a propriedade, era necessário que Estado bulisse na ordem econômica e social, o liberalismo absoluto, pai e mãe da propriedade absoluta, tinha fracassado.

A reação a isso se dá de muitas diversas formas, desde as duras e desumanas ditaduras, à moda Hitler, Mussolini, Franco e Salazar, até a propostas de reformas sociais para geração de um bem-estar coletivo, com o controle, pelo Estado, da produção e da riqueza. Com isso surgem as necessidades de reformas sociais, previdenciárias, trabalhistas, urbanas e agrária.

Mais uma vez a propriedade da terra é posta na berlinda, mais uma vez, sem aprofundar a discussão teórica sobre a legitimidade da propriedade da terra, se inclui nas legislações obrigações ao proprietário, ora respeitadas, ora não, obrigações que podem significar tão somente o respeito ao patrimônio cultural das sociedades, preservando monumentos históricos, como a obrigação de produzir em terra fértil.

O que as ideias do bem-estar queriam coibir era, por um lado, a transformação da terra em reserva de valor, como ativo líquido que se tornara e, por outro, baratear os preços dos bens da terra, possibilitando a diminuição dos salários urbanos. Daí a necessidade de impor aos proprietários de terras dos países com capitalismo atrasado, ou pouco desenvolvido no sentido industrial, condições para que usassem suas terras. Era o capitalismo mais avançado cobrando de seus parceiros mais atrasados.

A palavra mágica para essa intervenção estatal não era, por certo, a que traria de volta o império do uso em detrimento da propriedade, o que seria perigoso ao capital, mas usar um eufemismo, que mantivesse a propriedade incólume e o uso como um direito. O eufemismo mágico foi *produtividade*.

A PRODUTIVIDADE: UMA OBRIGAÇÃO DA PROPRIEDADE

O uso é um direito, a produtividade uma qualidade. Quando imperava o uso sobre a propriedade, só quem usava tinha direito, como nas sesmarias, e a propriedade era coisa precária, porque o rei poderia entregar a terra a outrem se não estivesse sendo usada. Por isso, exigir uso, voltando ao velho sistema, seria diminuir a propriedade, retirar-lhe o caráter capitalista de ser um bem disponível à vontade do titular. Quando o uso se torna o direito principal, a propriedade perde a dimensão que o capitalismo lhe empresta.

Se levarmos em conta que a terra era, e é ainda, a melhor e a principal garantia hipotecária ao sistema financeiro, fácil a conclusão da importância

para o sistema capitalista financeiro-bancário do caráter absoluto da disponibilidade da terra. Quando o Banco fica com a terra do devedor inadimplente, ela passava a representar apenas um valor. Isso significa que, embora não fosse interessante a manutenção da terras como reserva de valor porque entrava o desenvolvimento do capitalismo, retirar essa característica seria muito pior, por isso se admite a manutenção da reserva do valor temporariamente. Se o uso dominasse a propriedade, porém, o Banco deixaria de ter interesse na terra como garantia.

A solução mais coerente para o sistema, então, foi manter o caráter de mercadoria, obrigando os proprietários que a fizesse produzir. A produtividade passou a ser entendida cada vez como a obrigação do proprietário de terra. Contrapondo ao direito de usar, o sistema criou a obrigação de produzir. Obrigação naquela vaga ideia da Constituição da República de Weimar: a propriedade obriga. Mas que tipo de obrigação é esta? Ética? Jurídica? Contratual? Certamente a Constituição de Weimar propunha uma obrigação jurídica, que deveria ser revestida de sanção, mas a Alemanha nunca pode aplicá-la com a grandeza que tinha, o esgarçamento político escondeu qualquer possibilidade de avanço, a lógica nazista não dava margem a teorizações ou sutilezas.

Essa obrigação é jurídica e deveria importar em sanção o seu descumprimento, que acaba não sendo aplicada em função da confusão e pouca clareza das legislações. Na América Latina o começo do século XX começou com a revolução mexicana e sua constituição, isto é, com um golpe duro na propriedade absoluta da terra. O artigo 27 da Constituição de 1917, filho direto da revolução de 1910, como diz a historiadora Cristina Noble, foi motivo de profundas divergências com os Estados Unidos da América porque mantinha a terra e outros recursos naturais sob o restrito controle do Estado. (NOBLE, 2007)

A Constituição mexicana é um exemplo para o continente, mau exemplo, do ponto de vista do capitalismo, mas bom exemplo para os países

e sociedades que pretendiam frear os malefícios da propriedade absoluta, não cria obrigações, restringe direitos, condiciona o direito de propriedade, colocando-o em subordinação aos interesses e às necessidades da sociedade.

Entre a propriedade absoluta do liberalismo oitocentista e a abolição da propriedade sobre a terra, estabelecida na Constituição socialista soviética da revolução de 1917, múltiplas alternativas podem ser propostas. A mexicana, por certo, está muito mais próxima da socialista do que qualquer outra, por isso mesmo é tão atacada e repudiada pelos conservadores, a ponto de ser muitas vezes omitida como possibilidade jurídica.

Surgem, então, algumas discussões teóricas que jamais chegaram com clareza nas leis de terras das Américas. A mais centrada de todas diz respeito ao conceito mesmo da propriedade da terra: é possível haver propriedade da terra sem uso, sem uma utilização que garanta tanto alimentos para a população como manutenção do bem-estar dos homens e mulheres que vivem na terra?

Como se vê, o conteúdo da propriedade da terra sugere algumas interpretações: pode ser entendido como mera mercadoria; como meio de produção capitalista (capital); como provedora da vida humana e animal; como a argamassa cultural das sociedades. (MARÉS, 2003)

Não parece ter sido essa, porém, a questão central na discussão prática do capitalismo do início do século XX. O exemplo da revolução russa e da mexicana tinham que ser afastados, mas não só o pragmatismo político buscava alternativas para o abuso da propriedade absoluta, há também razões de ordem econômica. O capitalismo vê também a necessidade de reformas na política fundiária e agrária para que a terra cumpra duas funções que, como latifúndio improdutivo, não cumpre: produzir matérias-primas e alimentos para baratear o custo da mão de obra e dos insumos industriais e gerar, com salários e rendas rurais, maior volume de consumo para as mercadorias manufaturadas na indústria urbana.

É claro que o capitalismo podia aceitar, e setores mais avançados recomendar, uma reforma agrária que expurgasse o latifúndio improdutivo, transformando-o, com dinheiro público, em capital dinâmico, seja pelo valor pago pela terra, seja pela própria terra transformada em meio efetivo de produção.

Para isso um novo conceito se fazia necessário. Sendo o uso um direito do proprietário, era necessário inventar a *produtividade*. O que se tinha que exigir não era que o proprietário ou quem quer que fosse usasse a terra, mas que o proprietário, e só ele, a tornasse produtiva. O uso é um direito, a produtividade uma qualidade. Isto é, o proprietário teria a obrigação de dar esta qualidade à terra no exercício de seu direito de uso. O sistema estava, com uma única cajadada, resolvendo dois problemas jurídicos: garantir a propriedade absoluta e o uso como direito, e, ao mesmo tempo, criando uma obrigação legal, a de produzir. Já que o capitalismo precisava da terra para produzir matérias-primas ou alimentos, o Estado pagaria o preço ao proprietário inadimplente e o próprio capitalismo sairia fortalecido. Sempre há soluções mágicas quando há interesse econômico e sempre, nas soluções mágicas fundadas no interesse econômico privado, o povo paga a conta.

Portanto, a função pensada e aceita pelo capitalismo para a propriedade da terra foi menos que o uso, um direito, mas uma função própria e adequada ao capital, sua produtividade. Esta função estava claramente inserida na ideia desenvolvimentista e progressista de programas capitalistas como a Aliança para o Progresso, proposto para toda a América Latina pela USAID (United States Agency for International Development).

A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA CONFUNDIDA COM A PRODUTIVIDADE, MAIS UMA VEZ

A lei brasileira demorou muito para recepcionar a função social com instituto qualificativo da propriedade da terra, e quando o fez não foi apenas tímido, mas francamente dissimulado. As constituições brasileiras do século XX

(1934, 1937, 1946, 1967 e 1969) seguindo orientação internacional permitiram em seus textos que a lei promovesse uma intervenção na propriedade privada e nos contratos, na ordem econômica, enfim, estabelecendo políticas públicas de saúde, trabalho, desenvolvimento, educação, produção agrícola etc.

Mas a restrição à grande propriedade improdutiva e a reforma agrária não tiveram espaço e avançaram muito pouco até o golpe militar de 1964. O máximo que os governos progressistas conseguiram foi legalizar os sindicatos do campo e facilitar a organização da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), ainda assim com fortíssima oposição dos ruralistas, a tal ponto que o Ministro mais perseguido pela ditadura militar que derrubou o Governo de João Goulart foi exatamente o do Trabalho, Ministro Amaury Silva, a quem cabe o mérito da organização sindical do campo brasileiro.²

Em 1964 foi promulgado o Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504, de 30 de novembro. Pela primeira vez uma lei brasileira adotava a função social como paradigma para a qualificação da propriedade. Para aquela lei, “a propriedade da terra desempenha integralmente sua função social quando: a) favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividades; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.”

A lei estabelecia que a reforma agrária seria promovida para, entre outras coisas, extinguir o latifúndio e o minifúndio, considerado este as terras cuja dimensão não pudesse suprir as necessidades da família (módulo mínimo regional) e aquele 600 vezes maior que o módulo regional (latifúndio por extensão) ou terra improdutiva (latifúndio por produção).

² Amaury de Oliveira e Silva nasceu em Rio Negro, Paraná, e faleceu em Curitiba. Foi deputado estadual e Senador pelo Paraná, quando assumiu o Ministério de Trabalho do Governo de João Goulart. Na sua gestão o número de sindicatos de trabalhadores rurais passou de 150 para 1.150, foram organizadas federações de trabalhadores nos então 21 estados brasileiros e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag).

Por outro lado, dispunha que a desapropriação por interesse social de terras se daria sempre visando condicionar o uso da terra a sua função social, mas também para permitir que políticas públicas adequadas fossem estabelecidas de tal forma que obrigasse a exploração racional da terra, permitisse recuperação social e econômica da regiões, evitasse degradação dos recursos naturais etc.

Então, a ideia de função social da propriedade não estava diretamente atrelada exclusivamente à reforma agrária, isto é, não era apenas para fazer a terra produzir, mas efetivamente adequar o seu uso, inclusive para possibilitar a criação de áreas de proteção da fauna, flora e outros recursos naturais (art.18, alínea h).

A questão da produtividade, naquela lei, estava em outra parte, na política de desenvolvimento rural (Título III), no qual ficava instituído o Imposto Territorial Rural (ITR).

Esse imposto deveria ser progressivo, isto é, seria pago com alíquotas crescentes dependendo do Grau de Utilização da Terra (GUT) e o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações. Como era confuso o objetivo da reforma agrária, o governo militar defendia a ideia de que a obrigação de alta produtividade se atingiria com a aplicação da progressividade tributária, isto é, com ITR (Imposto Territorial Rural) tanto mais alto quanto menos produtiva a propriedade. A análise e eventuais sanções pelo não cumprimento da função social ficariam em segundo plano, escondidas, uma vez mais sob a produtividade.

Na prática os governos militares não fizeram nem uma nem outra coisa, simplesmente abandonaram a Lei de Terras, deixando de aplicá-la. Optaram por desenvolver a agricultura aprofundando a chamada revolução verde, isto é, incentivando o uso cada vez mais expressivo de agrotóxicos, mecanização e, enfim, a capitalização do campo. Dessa forma, não promoveu nem a reforma agrária, nem a modernização por via do tributo, incentivando por meio de

financiamentos o capital agrário. Longe de qualquer sanção, foi estabelecido prêmio ao cumprimento da lei da produtividade, não da função social.

De qualquer forma, e para evitar riscos, os índices de produtividade ficaram aqueles definidos em 1964, muito antes da revolução verde. Além disso, desde o início, a confusão entre produtividade e função social ficou estabelecida. Quando se indaga do Estatuto da Terra o que significa a reforma agrária, a resposta está no artigo art. 1º, § 1º e também no art. 16, afirmando que são políticas públicas para promover a melhor distribuição, para chegar à justiça social e aumentar a produtividade, visando à extinção do latifúndio e do minifúndio, isto é, mais do que só produtividade.

Mas, quando se indaga o que é e para que serve a função social da propriedade, as respostas parecem ser mais econômicas e construídas com o fim de isolar este instituto da desapropriação por interesse social. De fato, condicionar o uso da terra a sua função social é apenas uma das oito finalidades da desapropriação por interesse social, estabelecidas no art. 18 do Estatuto da Terra.

Enfim, ainda que o Estatuto tenha registrado que a função social somente se cumpre com a observância das quatro condições: produção, bem-estar, proteção de recursos naturais e observância das leis trabalhistas, fica claro que o objetivo da reforma agrária proposta pelos militares é o aumento da produtividade, portanto, por vias do ITR progressivo. Não foi preciso, porém, aumentar o tributo, a revolução verde deu conta de aumentar a produção no campo, para remunerar o capital ali investido.³

Essa nova política fez com que alguns velhos militantes da reforma agrária capitalista-produtivista, vendo o capital chegar ao campo e se consolidar como agronegócio, passaram a declarar solenemente que já não havia mais necessidade de reforma agrária, não porque estivesse cumprida

³ As histórias do desvio de dinheiro público, de corrupção e de violação de normas e de propósitos são incontáveis e absurdas, como bem se pode imaginar.

a função social da propriedade, mas porque a produtividade havia sido alcançada em sua plenitude, pelo menos nos índices estabelecidos em 1964. A confusão entre produtividade e função social atingiu seus objetivos em relação a esses militantes.

CONSTITUIÇÃO DE 1988: O ARDIL DA NORMA

O momento para consertar o equívoco historicamente urdido foi o processo constituinte do final dos anos 80. Ao inscrever não só a função social da propriedade, mas uma política agrária consequente, a intenção dos constituintes parecia ser, efetivamente, condicionar o exercício do direito de propriedade aos interesses sociais.

Por isso em todos os lugares em que a Constituição trata da propriedade, insere como sua irmã gêmea, a função social. Isto é, a Constituição não aplica a função social apenas para a propriedade da terra, mas para qualquer propriedade. Mas mesmo assim, embora seja uma Constituição ambientalista e com declarado apelo social, maquinações de constituintes ruralistas introduziram a produtividade para confundir mais uma vez o conceito de função social.

A Constituição definiu, com muito mais clareza que o não cumprimento da função social gera a possibilidade de desapropriação pelo Poder Público Federal (é verdade que poderia ter aberto essa possibilidade aos Estados, mas os ruralistas não permitiram) sempre que uma propriedade rural não cumpra a sua função social. Por função social entende o mesmo que o Estatuto da Terra, atualizando os conceitos de Meio Ambiente e trocando “níveis satisfatórios de produtividade” por “aproveitamento racional e adequado”.

Tudo estaria bem para se promover a reforma agrária voltada para o cumprimento da função social, possibilitando desapropriar para atingir metas de agricultura orgânica, de eliminação do trabalho escravo, de cobertura

florestal etc. Não fosse uma penada de última hora que introduziu um artigo, o de n.º 185 duplamente enganoso. Diz que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade, desde que o proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva!!

Eis a confusão restabelecida! A margem para a interpretação é tão larga que comporta qualquer ideologia. Afinal, as propriedades pequenas, médias e produtivas não precisam cumprir a função social? Ou somente não podem ser desapropriadas para fim de reforma agrária? Então para que serve a obrigação de cumprimento da função social? A velha lei da ditadura era mais clara: a reforma agrária visava acabar com o minifúndio e o latifúndio, produtivo ou não, além disso, na definição da lei, não importava o tamanho, sem produzir qualquer terra é latifúndio, socialmente nocivo, portanto.

Promovida a confusão, nada se colocou para redimi-la, deixando à interpretação do Poder Judiciário que, invariavelmente, vem impedindo a reforma agrária pelo só fato da discussão da produtividade da terra, mantido os índices estabelecidos há 40 anos, ainda antes da revolução verde, como se o artigo 185 fosse o dispositivo baliza de toda política pública agrícola, agrária e fundiária da Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 estabelece alguns objetivos do Estado, entre eles, a supressão da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, a reversão dos impactos negativos ao meio ambiente, a proteção das culturas populares etc. Entre os instrumentos capazes de fazer chegar a esses objetivos, está a reforma agrária fundada no cumprimento da função social da terra, mas ardilosamente, mais uma vez, dois impeditivos foram introduzidos para dificultar a sua aplicação: a exclusividade da União para desapropriar e o império da produtividade (artigo 185). Cumpre, portanto, em interpretação que utilize toda a Constituição e não apenas os ardilosos artigos, redefinir a exclusividade da União apenas para utilizar Títulos da Dívida Agrária na desapropriação, podendo os demais entes desapropriar em dinheiro; e

redefinir a produtividade, como produtividade social, de interesse social, e não o só e ínfimo nível de produção fornecido pelo Grau de Utilização da Terra e seus similares, criados em uma época já, de longe, ultrapassada.⁴

A FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA COMO ALGO MAIS DO QUE PRODUÇÃO DE MERCADORIAS

Todos os povos, todas as sociedades, em todos os tempos tiraram da terra o seu sustento. Não importa se coberta de neve, areia ou densa e impenetrável floresta, a terra é a provedora não só das sociedades humanas mas de quantos animais, aves e plantas existam. Limitar a terra a mera produtora de mercadorias é coisa recente, localizada e injusta.

Em um determinado momento da modernidade capitalista, quando o racionalismo individualista ainda imaginava que era capaz de substituir todos os elementos da natureza, inclusive a própria terra, produzindo no ar ou na água tudo o que fosse necessário ao ser humano, reservando aos animais e plantas a vida em zoológicos e museus botânicos, a terra, toda a terra, poderia ter como função apenas ser suporte de produção de mercadorias.

Mas as coisas não se deram bem assim, a insurgência da natureza e dos povos reclamaram a existência de terras, água e ar com liberdade, sob pena de morte, extinção das espécies. A humanidade, no final do século XX, se deu conta de que a terra é necessária não só para sustentar mercadorias, mas também para manter viva a biodiversidade. A ela se aliam as diversas forma de sociedades, de organizações humanas que tiram da terra não só seu alimento, mas sua alegria, mitos e cultura. Esta sociodiversidade, aliada a biodiversidade, é que pode dar resposta mais precisa do que seja a função social da terra, ou da propriedade, como o chamam as leis.

⁴ Sobre esse tema e as consequências do não cumprimento da função social, ver MARÉS, 2003.

A terra serve, funciona, tem vida, para dar vida, para reproduzir a vida, não de cada indivíduo isoladamente, mas de todos os seus habitantes, plantas, animais ou humanos. Portanto, sua função é manter a vida nas suas mais diversas formas e em suas mais estranhas e improváveis mudanças. Não importa o que diga o direito, não importa o que diga a lei escrita nas reuniões de representantes dos interesses diversos da sociedade humana. A terra tem a função de prover a vida. É até estranho dizer que a terra tem uma função, ela é a provedora da vida, não por função, por obrigação, mas porque é de sua natureza, da essência de seu ser.

Pelas leis da natureza que não conhecem direitos nem obrigações, mas causas e consequências, a função social da terra é prover a Vida (assim mesmo, com V maiúsculo). E se assim é, a organização civil e racional de nossa sociedade deve garantir que seja provida a vida de todos os seres e garantida equitativamente a vida de todos os seres humanos. Somente depois de tudo isso resolvido podemos pensar na produção de bens para satisfação das necessidades, do orgulho e das vaidades humanas.

REFERÊNCIAS

LAS CASAS, Bartolomé. **Obra indigenista**. Madrid: Alianza Editorial, 1985.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre el gobierno civil**. Barcelona: Ediciones Altaya, 1994.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: SAFabris, 2003.

NOBLE, Cristina. **Augusto Sandino: un jinete contra el imperio**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2007.

RAU, Virginia. **Sesmarias Medievais Portuguesas**. Lisboa: Editorial Presença, 1982.

