
BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA JURÍDICOAGRÁRIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – POR UM DIREITO AGRÁRIO CONSTITUCIONAL

Luciano de Souza Godoy

Mestre e Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Visiting Scholar na Escola de Direito da Universidade de Columbia,

New York/NY, EUA

Ex-Juiz Federal e Advogado em São Paulo

Professor de Direito de Propriedade e Direito Agrário da

Escola de Direito de São Paulo da Função Getúlio Vargas

É com um imenso prazer que atendemos ao convite formulado pela Escola da Advocacia Geral da União para a republicação do presente texto num dos volumes das Publicações Especiais desta escola, expondo alguns breves comentários¹ sobre o direito agrário na perspectiva da Constituição Federal de 1988. Em trabalho acadêmico sob o título *A propriedade imobiliária à luz da agrariedade: componente de especialidade do direito agrário (e os instrumentos de política agrária na Constituição Federal)*, objeto de dissertação de mestrado apresentada em

¹ Trabalho apresentado originalmente para publicação Arte Jurídica, Volume II, Curitiba: Juruá, 2005, coordenado pela Profa. Dra. Claudete Carvalho Canezin.

1997, defendemos² que o legislador constituinte de 1988 concebeu um verdadeiro sistema ao tratar das relações jurídicas agrárias na Carta Constitucional. Composto o sistema agrário nacional por institutos jurídicos relacionados entre si e postos à mão do Poder Público para implementar a função social da propriedade agrária, atribuindo um feição promocional. As normas jurídicas constitucionais agrárias possuem conteúdo valorativo no sentido de promoção do indivíduo, da dignidade da pessoa humana³, por meio do direcionamento da propriedade agrária ao cumprimento da função social que lhe é inerente. O agrário significa a alimentação das pessoas, o fornecimento de matéria-prima à indústria e ao comércio, mas também a dignificação daqueles que se dedicam a essa atividade, que moram no campo e lidam com a terra. O direito agrário se verifica como o instrumento dado ao Poder Público, particularmente à União Federal, para a promoção desses valores.

Pretendemos, a seguir, expor essas idéias, da forma mais didática possível.

A Constituição Federal de 1988 consagra o direito de propriedade em dois momentos distintos. A propriedade é vista como uma garantia individual dos cidadãos brasileiros e dos estrangeiros aqui residentes, como estatuído no artigo 5º, inciso XXII. Segue assim a orientação da maioria das Constituições que se inspiraram no artigo 17 da Declaração de Direitos de 1789. Consagra também o direito de propriedade como princípio da ordem econômica, no artigo 170, II. Inequivocamente, o Brasil, em razão disso, se constitui em um país com orientação econômica capitalista, constituindo regra a propriedade privada e a livre iniciativa.

A Carta assegura o direito de propriedade, com todas as garantias que lhe são inerentes, mas também que a propriedade deve atender sua

2 Ver nosso Direito agrário constitucional. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

3 Pietro Perlingieri escreve que "dignidade humana igual a todos é o instrumento que confere a cada um o direito ao respeito inerente à igualdade do homem, assim como a pretensão de ser colocado em condições idôneas a exercer as próprias aptidões pessoais, assumindo a posição a estas correspondentes." E continua o professor italiano: "De acordo com a interpretação mais restrita, a igual dignidade social impõe ao Estado agir contra as situações econômicas, culturais e morais mais degradantes e que tornam os sujeitos indignos do tratamento social reservado à generalidade. A valoração em negativo da igual dignidade social significa apenas que a posição de uns não deve ser degradante em relação àquela de outros. Desse modo, não se atua a dignidade social e muito menos a igual dignidade social. Pode existir uma situação social não degradante que não é digna socialmente, porque a noção de dignidade social não é absoluta, mas relativa ao contexto histórico, cultural, político e econômico de uma comunidade." (Perfis do direito civil. Tradução de Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, p. 37, 1997.)

função social, como estabelecem o inciso XXIII do capítulo das garantias individuais e o item III dos princípios da ordem econômica. Segue assim a doutrina atual, que há muito tempo considera superada a idéia de propriedade absoluta, quando o uso e o gozo da propriedade visava a satisfazer unicamente seu titular. As Cartas de 1934, 1946 e 1967/69 já continham referências à função social inerente à propriedade.

A função social da propriedade, como doutrina que relativizou o direito de propriedade, surgiu inicialmente na doutrina social da Igreja Católica, expressa pelas encíclicas papais, inspiradas no ensinamento de São Tomás de Aquino. João XXIII, na encíclica *Mater et Magistra*, exprime bem a doutrina social da Igreja, quando escreve que “nossos predecessores nunca deixaram, igualmente, de ensinar que no direito de propriedade está incluída uma função social [...]. Segundo os planos de Deus, o conjunto de bens da Terra destina-se, antes de mais nada, a garantir a todos os homens um decente teor de vida [...].”⁴

Também os positivistas no final do século passado e início deste tornaram-se precursores da função social da propriedade. Augusto Comte apresentou a semente que Leon Duguit melhor elaborou, na sua obra *Transformações gerais do direito privado desde o Código de Napoleão*, sustentando a função social, em 1912.⁵

E essa disciplinação da propriedade reveste-se de maior importância quando toca à propriedade agrária. O imóvel rural é um bem de produção, destinado a suprir a alimentação do homem.⁶

Fernando Pereira Sodero escreve que a regulamentação da propriedade agrária “fundamenta-se na doutrina da função social da propriedade, pela qual toda riqueza produtiva tem uma finalidade social e econômica, e quem a detém deve fazê-la frutificar, em benefício

4 Manoel Gonçalves Ferreira Filho, A propriedade e sua função social, *Revista do INCRA*, v. 9, n. 8, p. 33, 1982.

5 Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka escreve que: “Duguit escorregou em excessos, quando negou, principal e ambiciosamente, a inexistência de direitos subjetivos, negativa essa decorrente da função social da qual cada um dos membros da sociedade está impregnada.” Acrescenta que Duguit considera a propriedade como uma função – é a propriedade-função; e atualmente, ao contrário, considera a autora agrarista que a propriedade contém uma função, está a ela jungida. (A função social do contrato, in *Estudos de Direito Civil*. Belo Horizonte: Del Rey, p. 100, 1999).

6 Paulo Guilherme de Almeida, A propriedade imobiliária rural e suas limitações. São Paulo: LTr, p. 27-32, 1980.

próprio e da comunidade em que vive.”⁷ Continua Sodero afirmando que quem detém a posse ou a propriedade de um imóvel rural tem a obrigação de nele produzir adequadamente, levando em conta o tipo de solo, a localização e os meios e condições propiciadas pelo Estado, que também tem responsabilidade no cumprimento da função social da propriedade agrária.

A introdução da idéia de função social da propriedade ocorreu na estrutura do direito de propriedade, previsto na Constituição, com sua alteração na essência. E, sem dúvida, dependendo da situação jurídica, do proprietário e do objeto da propriedade, caberá ao intérprete extrair a conclusão de se há ou não atendimento do preceito constitucional.

Gustavo Tepedino bem explica a atual posição jurídica do proprietário, quando escreve que “a tutela constitucional, evidentemente, assim como os deveres impostos ao proprietário para que sejam alcançados os objetivos da República, variarão, caso a caso, dependendo da destinação econômica do bem. Um bem de consumo, embora também deva cumprir sua função social, uma vez apropriado, resulta muitas vezes irrelevante e por isso poderá estar à margem do programa de intervenção estatal, o que não se poderá dizer de qualquer bem de capital. Dependendo, pois, da destinação do bem e das relações sociais e jurídicas em que se insere, será especificada sua função social e, portanto, o conteúdo do direito de propriedade sobre ele incidente. A operação hermenêutica, de qualquer forma, está vinculada aos postulados constitucionais e aos objetivos da República.”⁸

Acrescenta o autor, eminente Professor de Direito Civil na Universidade Estadual do Rio de Janeiro, que “a propriedade passa a ter uma função central de redistribuição de rendas. A titularidade da situação proprietária passa a implicar, para o seu titular, no concomitante respeito a crescentes situações não proprietárias. A destinação do bem apropriado ora é determinada por lei, ora é controlada e restringida, ora é proibida, caracterizando-se o direito de propriedade menos pelo seu conteúdo estrutural acima descrito e mais pela destinação do bem sobre o qual incide ou, ainda, por sua potencialidade econômica. O controle, fortemente delineado sobre a propriedade de bens imóveis, intensifica-se

7 Fernando Pereira Sodero, *Curso de direito agrário: o Estatuto da Terra*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, p. 25, 1982.

8 Gustavo Tepedino, A nova propriedade: o seu conteúdo mínimo entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição, *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 306, p. 77, abr./jun. 1989.

na propriedade mobiliária, na medida em que o tráfico mercantil identifica nos bens móveis, em particular nas ações, nas sociedades comerciais, o verdadeiro elemento de mobilização e controle de riquezas.”⁹

Para tanto, diferencia o conceito jurídico de propriedade em dois aspectos: um estrutural, como até então é tratada pelo Código Civil, e outro funcional, dada a função que tem a desempenhar no mundo jurídico e econômico. E, cada dia mais, o legislador se apercebe de que as coisas, os bens, devem ser disciplinados segundo a função que apresentam para a sociedade.¹⁰

E, quanto à propriedade imobiliária agrária, a situação se mostra bem clara.

Ricardo Zeledon Zeledon acrescenta que “a função social da propriedade na América Latina tem como fundamento o fato de que os bens agrários, por sua natureza de bens produtivos, devem ser adequadamente explorados. Em virtude desse princípio, a propriedade da terra se incrementa mediante os seguintes requisitos: dever de cultivo dos imóveis rústicos conforme sua capacidade produtiva; dever de cultivar ou condução direta da empresa agrária; a prioridade de uso agrícola da terra cultivável; e os critérios de eficiência e racionalidade. Com isso se busca superar a idéia da propriedade privada concebida como mercadoria, convertida em capital produtor de renda, tendente a mera especulação, para tomar uma nova concepção, considerando o rendimento dela, com vista à produtividade.”¹¹

E continua o autor, célebre agrarista da Costa Rica: “Em razão de todo o anteriormente referido, pode-se afirmar que o princípio da função social da propriedade agrária constitui, a respeito dela, um verdadeiro princípio jurídico de ampla aplicação no direito agrário latino-americano, pois de uma forma constante aparece em todos os ordenamentos jurídicos, com única ressalva que atualmente o princípio tem-se redimensionado – para ser conhecido como *função econômica e social da propriedade*, e em grande medida marcada pela influência que sobre ela tem havido dos direitos humanos, econômicos e sociais. Assim,

9 TEPELINO, op. cit., p. 74.

10 Fabio Konder Comparato, Função social dos bens de produção. *Revista de Direito Mercantil*, São Paulo, v. 63, p. 72, jul./set. 1986.

11 Ricardo Zeledon Zeledon, *Teoría general e institutos de derecho agrario*. Buenos Aires: Astrea, p. 191, 1990.

a função subjetiva de decidir a obrigação do proprietário de cultivar e melhorar, se identifica com a função econômica; e a função objetiva, seja a obrigação do Estado de dá-la a quem tenha capacidade empresarial (leia-se empresa agrária – um pequeno produtor pode ser empresário agrário, não há necessidade de ser empresário no sentido comercial) e não a tenha, ou a tenha em forma suficiente, como função social.”¹²

Importante realçar a nova dimensão da função social da propriedade que o autor acima destaca, alcançando a feição de função social e econômica da propriedade. Não mais se poderia conceber hoje que a terra, como um bem de produção por excelência, ficasse inerte, sem produzir alimentos e matérias-primas para o consumo, em face da atuação estatal proporcionada pelo sistema jurídico de direito agrário. E essa visão se funda no social e também no econômico, dado que, cada dia mais, o Poder Público não conta com recursos fartos, são diminutos os investimentos e as linhas de financiamento. Assim, qualquer investimento, qualquer alocação de verbas públicas, no sentido de promover a produção, há que ser retribuída com uma resposta do proprietário pela produção agrária, sob pena de se contrariar o princípio da função social (e econômica) da propriedade.

Segue assim a doutrina atual, que há muito tempo considera superada a idéia de propriedade absoluta, quando o uso e o gozo da propriedade visavam a satisfazer unicamente seu titular.

Os dispositivos constitucionais apontados no início expressam a idéia da propriedade imobiliária ligada a uma função social, o que constitui princípio que deve informar todo o sistema jurídico; até mesmo se houver legislação aplicável que tenha sido editada anteriormente à Constituição. O direito de propriedade somente pode ser concebido, e assim garantido pela ordem constitucional, se utilizado com vistas ao cumprimento da função social que lhe é inerente. A interpretação desta deve ser realizada à luz dos princípios constitucionais, até o possível, já que, se os contrariar, a norma infraconstitucional estaria revogada pela Constituição.

A idéia acima exposta – o direito de propriedade existe e é garantido pela ordem constitucional, na medida que cumpre sua função social – deve ser entendida nos seus devidos termos. Não se pode aceitar que alguém viole direito de um proprietário sem respeito ao

12 ZELEDON, op. cit., p. 192.

Estado Democrático de Direito com a justificativa do não-atendimento do princípio. O Poder Público sim pode intervir se utilizando dos meios e instrumentos que a lei lhe outorga¹³.

Entretanto há importante fator a considerar neste momento - os movimentos sociais de trabalhadores rurais, nos últimos anos, desenvolvem importante papel na consolidação da política agrária, utilizando-se das ocupações de áreas rurais como instrumento de pressão política, chamando a atenção para o problema da concentração de riqueza e da deficiente estrutura fundiária brasileira. Sem as ocupações, não se nega, jamais haveria disposição das autoridades públicas para implementar a política agrária¹⁴.

Importante lembrar que o Código Civil de 2002, artigo 1228, § 1º, ratifica a expressão de uma função social, econômica e ambiental da propriedade.

Tal fato se reforça, no tocante à propriedade imobiliária, a partir do momento em que a própria Carta disciplina distintamente, em dois momentos, tratando da política urbana e da política agrária.

No artigo 182, a Constituição disciplina a política urbana, bem como dispõe sobre os instrumentos legais, à disposição do Poder Público, para implementação, ou ainda melhor, promoção do desenvolvimento urbano: imposto predial e territorial urbano progressivo, parcelamento ou edificação compulsórios e desapropriação com pagamento mediante títulos – parágrafo 4º do citado artigo. A desapropriação por interesse social para fins de reforma urbana foi regulamentada no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Prevendo

13 Sobre esse ponto, veja opinião de Fábio Konder Comparato (Função social dos bens de produção, cit., p. 75 e 76).

14 A edição do Decreto 22.250/1993 e, posteriormente, a inclusão do § 6º ao artigo 2º da Lei 8629/1993 pela Medida Provisória 2183-56/2001 criaram vedação legal nos seguintes termos: "O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações". No meu modo de ver, esta proibição de processamento da desapropriação é inconstitucional porque impõe restrição à reforma agrária não prevista na Constituição. Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança n. 23.323 – PR, noticiado no Informativo STF n. 175) considerou ilegal a desapropriação de imóvel rural que se tornou improdutivo em virtude de ocupação da área.

também indenização por títulos, o que constitui mais uma forma de penalizar o proprietário urbano que não cumpre a função social.

Concede, dessa forma, a Constituição Federal, os instrumentos que permitem ao Poder Público o desenvolvimento da política urbana, realizando uma arquitetura legal típica do direito promocional.

Quanto à política agrária¹⁵, nos artigos 184 a 187, houve semelhante construção legislativa ao conceder à União Federal, para a efetivação das medidas promocionais de direito agrário, os seguintes instrumentos: política agrícola e desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Também foram constitucionalmente disciplinados: o imposto territorial rural - ITR - progressivo - artigo 153, inciso VI e parágrafo 4º; a impenhorabilidade da pequena propriedade imobiliária agrária - artigo 5º, inciso XXVI¹⁶; o regramento das terras devolutas - artigos 20, inciso II, 26, inciso IV, 188 e 225, parágrafo 6º; e o usucapião especial agrário, artigo 191.

A Constituição Federal, em outros dispositivos, interferiu indiretamente no regime da propriedade imobiliária privada ao considerar terras indígenas aquelas ocupadas tradicionalmente pelos índios - artigo 231, atribuindo-lhes a propriedade à União - artigo 20, inciso XI, declarando a nulidade absoluta dos títulos de propriedade que lhe correspondem. Também no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias há disposição que confere a propriedade da terra que ocupam às pessoas remanescentes de comunidades de quilombos.

Em todos esses aspectos, a meu ver, a Carta Constitucional brasileira direciona todos os aspectos do direito de propriedade ao princípio da função social.

15 A Constituição Federal dá, ao Capítulo III da Ordem Econômica e Financeira, a denominação de "Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária". Entendemos imprópria essa denominação, pois deveria constar simplesmente "Da Política Agrária", até para significar o reverso da "política urbana". Voltaremos ao tema logo mais adiante. Trata do assunto, sugerindo essa titulação, o Professor Paulo Guilherme de Almeida (A política agrícola e fundiária e a reforma agrária em face da revisão constitucional, *Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial*, n. 54, p. 136-141, out./dez. 1990).

16 A pequena propriedade para fins de impenhorabilidade é aquela prevista na Lei 8629/1993. Neste sentido há precedente do Superior Tribunal de Justiça - Recurso Especial 98.103-PR.

Visando à produção agrária, a relação Estado-proprietário deve ser estreita, vez que exige a participação de ambos para o pleno sucesso do setor, que é um setor produtivo primário da economia – produz alimentos e matérias-primas de origem vegetal e animal – essencial para o desenvolvimento econômico, social e político de uma nação.

Para isso, a Constituição Federal de 1988, na esteira de um direito promocional, prevê os instrumentos de política agrária que incidem sobre a propriedade imobiliária agrária, em três momentos idealmente sucessivos – a política agrícola, o ITR e a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. São colocados como idealmente sucessivos porque, para um determinado caso em concreto, a Constituição não especifica que se espere a atuação de um instrumento para possibilitar a interferência do Estado por um outro, atingindo assim determinado proprietário.

Entendemos que a Constituição Federal acena com essa sistematização, a partir do enunciado do parágrafo 2º do artigo 187: serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária. Poderíamos até ler, ao invés de reforma agrária, política fundiária. Isso já seria suficiente para afastar eventual idéia de sincretismo na proposição realizada. Contudo, para reforçar a tese da sistematização da política agrária em instrumentos, tomamos por analogia os ditames da política urbana, especificamente quanto à promoção do adequado aproveitamento do imóvel, nos termos do parágrafo 4º do artigo 182.

E qual o conceito de política agrária? Denominamos política agrária, conforme proposta feita por Paulo Guilherme de Almeida¹⁷, pelo seu caráter abrangente, coordenando e englobando a política agrícola (incentivo à produção agrária) e a política fundiária (regulando a propriedade e a posse dos imóveis rurais, visando a resolver a indefinição do domínio e a distorção fundiária). E a menção à reforma agrária pela Constituição Federal, no título do Capítulo III da Ordem Econômica, não

17 A política agrícola e fundiária e a reforma agrária ..., ob. cit., p. 137. Opinamos por enquadrar o ITR como instrumento de política agrária, diversamente do autor, que o coloca como instrumento de política fundiária. Entendemos que o ITR, quando onera a propriedade agrária improdutivo, visando a desestimular sua manutenção, e quando desonera a produtiva, estimula, mesmo que se entenda indiretamente, o incremento da produção e da produtividade agrária. Ademais, o artigo 187, inciso I, da Constituição, coloca os incentivos fiscais como parte da política agrícola. Assim, a nosso ver, o ITR atua tanto no campo da política agrícola, quanto no campo da política fundiária, caracterizando-se como instrumento bifuncional de política agrária.

seria necessária em princípio, uma vez que já estaria incluída no conceito de política fundiária acima referido. Por outro lado, mostra-se relevante a sua menção como ratificação de um valor constitucional pela implementação da justiça distributiva no meio agrário, diminuição das desigualdades individuais e regionais, levando-se em conta os aspectos metajurídicos deste termo. Pretendemos utilizar tão-somente política agrária, por entendê-la mais apropriada, alcançando todos os aspectos e institutos.

O Poder Público, particularmente a União, deve estabelecer, como dispõe o artigo 187 da Carta Magna, uma política agrícola que incentive o proprietário agrário a destinar os seus bens – imóvel rural e insumos – à produção racional, ecologicamente equilibrada, respeitando os direitos trabalhistas, e, dessa forma, cumprindo a função social da propriedade agrária, como prevê o artigo 186. O proprietário pode trabalhar por seus próprios meios, diretamente, ou fazê-lo com a intermediação de terceiros contratados. Esse seria o primeiro momento ideal, quando o Poder Público realiza o papel de incentivador. Age assim em benefício da sociedade, pela produção de alimentos e matérias-primas, gerando riquezas, mas consumindo recursos a serem dispostos em prol da política agrícola ¹⁸.

Em um segundo momento ideal, atuaria o ITR, tributando o proprietário rural com alíquotas progressivas e regressivas, para desonerar a tributação daquele que destina sua propriedade agrária à produção, atendendo à função social, e, por isso, beneficiando-se pelo não-pagamento integral de um tributo. Toda a sociedade, por meio de incentivos ou subsídios, deve suportar em parte o ônus da produção agrária em razão da sua destinação à alimentação.

De outro lado, o proprietário que não atende ao apelo de produção da política agrícola, sofreria uma punição legal, tendo uma maior carga de tributação, retornando, do seu patrimônio à coletividade, recursos para compensar o mau uso que está fazendo de sua propriedade ¹⁹.

18 A política agrícola foi regrada na Lei 8171/1991, posteriormente modificada pela Lei 9272/1996.

19 O ITR não vem sendo aplicado de forma adequada no sentido de alcançar plena efetividade em política agrária. Em razão da dificuldade no estabelecimento de cadastros, de uma fiscalização deficiente e por um baixo retorno na arrecadação para o Governo Federal, o ITR não é administrado como deveria. A Lei 9393/1996 regula o imposto quanto aos elementos tributários e, recentemente, a Emenda Constitucional 42/2003, denominada Reforma Tributária, alterou a competência de arrecadação e fiscalização, atribuindo-as ao Município; entretanto, os elementos de incidência continuam a ser regrados por lei federal, mantendo-se o perfil de instrumento de política agrária. A Lei 10.267/2001, ao regrar de

Em benefício da coletividade, por ser a propriedade agrária assentada no imóvel rural, um bem de produção, o Poder Público oferece ao seu titular um incentivo e, quando não tem atendimento, pune-o, pela omissão, por meio do tributo progressivo.

Como escreve Kiyoshi Harada²⁰, com o que concordamos integralmente, o agravamento da progressividade da tributação não pode chegar ao ponto de obrigar o proprietário a se desfazer do imóvel, total ou parcialmente, para o pagamento do imposto, pois isso caracterizaria a utilização do tributo com efeito de confisco, vedada pela Constituição – artigo 150, inciso IV. Esse argumento é suficiente para afastar o raciocínio por alguns pregado: a tributação progressiva sobre a propriedade imobiliária como único instrumento para a promoção da reforma e reestruturação agrária, descartando-se a desapropriação.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária aparece em um terceiro momento ideal. Ao proprietário foram ofertados todos os incentivos da política agrícola, para destinar sua propriedade agrária à produção racionalizada, bem como foi repreendido por um tributo progressivo, suportando as alíquotas maiores; nesse momento, o único meio ao Estado de fazer retornar essa propriedade agrária à função social que lhe é inerente, é a desapropriação, que aparece como meio de sanção, dada a forma de pagamento. Ao invés de indenização prévia em dinheiro, o desapropriado recebe a indenização, pela terra nua, em títulos da dívida agrária, resgatáveis em um tempo que varia de 2 a 20 anos. É certo que esses títulos devam ser atualizados monetariamente, como determina a Constituição no artigo 184, no entanto, cada dia mais ganha vulto a posição que partilhamos – incabível o pagamento de juros compensatórios.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, nessa situação, aparece como único meio de coibir a “disfunção

forma mais moderna o cadastro nacional de imóveis rurais, também acena no aprimoramento do sistema, visando melhor efetividade à tributação e também à arrecadação de terras para a reforma agrária; ainda determina metodologia geodésica na definição do imóvel, favorecendo o acerto dos limites e a preservação ambiental na definição das áreas de preservação legal em registro imobiliário, o que também foi previsto na Medida Provisória 2166-67/2001.

20 Kiyoshi Harada, *Sistema tributário na Constituição de 1988*: tributação progressiva. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 269. Discorda o autor de nossa posição, entendendo que a Constituição não prescreve uma graduação na utilização dos instrumentos.

social da propriedade”²¹. A desapropriação prevista no artigo 184 da Constituição Federal deve ser utilizada para vencer a resistência do proprietário rural que, apesar de já ter sua propriedade onerada pelo ITR progressivo ascendente de alíquota e valor, ainda insiste em mantê-la improdutiva. Incluída no ordenamento constitucional pela Emenda Constitucional n. 10 à Constituição de 1946, a desapropriação agrária prevê a indenização do valor da terra nua em títulos da dívida agrária, afastando o caráter de prévio pagamento condizente com as demais modalidades; este pagamento diferido justamente lhe atribui uma natureza de sanção.

A desapropriação se apresenta como o terceiro e último meio a possibilitar a interferência do Poder Público, para levar a propriedade agrária a atender a função social que lhe é inerente, vez que os outros dois, a política agrícola e o ITR progressivo, não foram eficazes para o caso. A desapropriação também deve ser aplicada em um momento idealmente posterior, após uma atuação com a aplicação dos outros dois instrumentos, por ser ela dispendiosa, demorada e, por vezes, demandar um processo judicial que representa um custo social.

Por outro lado, o Poder Público não deve abandonar os demais institutos que compõem a política agrária, particularmente a destinação constitucional prevista para as terras devolutas – reforma agrária ou preservação ambiental. É essencial, na nossa visão, a arrecadação e a destinação de terras devolutas à reforma agrária, como dispõem o artigo 188 da Constituição.

Essa é a proposta de uma visão harmônica para a aplicação dos institutos de política agrária colocados na Constituição Federal. Em decorrência da função social da propriedade, o Estado deve ter uma participação ativa na produção agrária, tanto como incentivador, quanto como repressor de atitudes anti-sociais e antieconômicas.

A Constituição atribui à União Federal a competência para a disciplinação do direito agrário e administração dos principais institutos – política agrícola, ITR e desapropriação agrária, além de ser gestora das terras indígenas e possuir parte das terras devolutas²².

21 Foi regulamentada pela Lei 8629/1993, quanto aos aspectos materiais, e pela Lei Complementar 76/1993, alterada pela Lei Complementar 88/1996, quanto aos aspectos processuais.

22 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal considera constitucional que os Estados-membros promovam desapropriação por interesse social, com pagamento em dinheiro, com fins de reforma agrária - Recurso

Lembrando de Fernando Pereira Sodero²³, do Estado é lícito exigir o cumprimento das normas de direito agrário, particularmente quanto às limitações da propriedade, quando possa pôr em prática, de maneira integral, a doutrina da função social da propriedade, numa concepção exata do bem comum. Coloca bem o eminente agrarista paulista, quando corrobora o estatuído no artigo 2º, parágrafo 2º, “b”, do Estatuto da Terra. A perfeita harmonia do ente público e do ente privado constitui pilar fundamental para um setor produtivo primário eficiente, moderno e forte.

A produção agrária no Brasil é exclusivamente privada, mas mantém uma importância social e econômica geral, para toda a coletividade, a partir do momento em que a cogitamos como a fornecedora de alimentos a toda a população. Também a questão dos preços dos produtos é fundamental, vez que, de um lado, constitui a remuneração do produtor e, de outro, a subsistência do consumidor, com grande reflexos no preços genéricos.

O dirigismo público na política agrária, como posto pela Constituição Federal, é fundamental para o sucesso ou não da atividade, atividade esta levada a cabo na propriedade imobiliária agrária²⁴.

Nesse contexto, a Constituição Federal exerce papel de fundamental importância, como diploma jurídico, soberano e rígido, a ditar princípios e valores que devem informar todo o ordenamento jurídico nacional. Nessa ótica, afirmamos que o direito agrário constitui braço especial do direito civil, considerando-se este como o direito civil constitucional. Essa nova concepção do direito civil se refere ao cidadão, em relação à sua vida privada, quer econômica ou não, atuando sempre sob a idéia da valorização da pessoa humana e da dignidade que lhe diz respeito.

O fundamento das limitações impostas pela Carta é a função social da propriedade, especialmente para a propriedade agrária, a qual se

Extraordinário n. 90.602/SP; o Superior Tribunal de Justiça possui decisões conflitantes, tanto a favor (Recurso Especial 20.896/SP) como contra (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 15.545/RS).

23 Fernando Pereira Sodero. *Direito agrário e reforma agrária*. São Paulo: Legislação Brasileira, p. 35-36, 1968.

24 A Medida Provisória n. 1.577, reedita muitos anos, atualmente sob o n. 2183-56, de 24 de agosto de 2001, que se perpetua em decorrência da Emenda Constitucional n. 32, traz preceito legal que considero de relevância. No artigo 2º, autoriza a União Federal a celebrar convênios com os Estados, com o fim de delegar as funções de cadastramento, vistorias e avaliações das propriedades agrárias, mediante os parâmetros das normas federais. Constitui, sem sombra de dúvida, um avanço na política agrária nacional.

mostra evidente quando considerada como autêntico bem de produção. Há uma evidente intenção do constituinte em valorizar a produção agrária, incentivando-a, em um nítido aspecto de direito promocional.

Polêmica há em torno do artigo 185 da Constituição Federal, que exclui da desapropriação a propriedade produtiva. Defendem alguns a tese de que este dispositivo, por si só, afastaria a possibilidade de desapropriação agrária em propriedade produtiva, segundo os critérios definidos pelo órgão competente, e mesmo que esta propriedade não atendessem os outros elementos da função social da propriedade - ecológico e social. Desta forma, poderíamos imaginar a seguinte situação : em uma certa propriedade seu titular mantém trabalho escravo, ou mesmo abusa de agrotóxicos, todavia, tendo-a produtiva, estaria isento da desapropriação agrária²⁵. A Constituição, a partir deste entendimento, já coloca o elemento produção como integrante do cumprimento da função social da propriedade agrária - artigo 186, inciso I; por isso exclui a propriedade produtiva da reforma agrária pelo valor que lhe dá ²⁶.

De outro lado, defendem outros a tese de que a desapropriação agrária pode incidir sobre qualquer propriedade que não atenda, simultaneamente, os elementos do artigo 186 - produção, ecologia e social. Desta forma, segundo o exemplo citado há pouco, a propriedade que mantivesse trabalhadores em regime de escravidão, ou mesmo abusasse dos agrotóxicos, poderia ser desapropriada com fundamento no artigo 184 da Constituição. Entendem estes que a Constituição, ao estabelecer a hipótese da propriedade produtiva ser insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, quer mesmo dizer - a propriedade produtiva que cumpre sua função social.

Por todo o sistema que a Constituição propõe, com um conjunto de dispositivos, como colocando a garantia da propriedade aliada à função social no artigo 5º (garantias individuais) e, da mesma forma, como a justiça social e outros princípios da ordem econômica (artigo 170), e ainda levando-se em conta outros dispositivos, como o artigo 1º, que elege a cidadania e a dignidade da pessoa humana como objetivos fundamentais da República, entendo que a segunda proposição seria aquela com

²⁵ José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional* [...], ob. cit., p. 689, é partidário desta corrente.

²⁶ O Professor Paulo Guilherme de Almeida, ministrando aula de Direito Agrário no curso de pós-graduação da Faculdade de Direito da USP, mencionou que, estatisticamente, não há registro, depois do advento do Estatuto da Terra, de desapropriação agrária que tenha ocorrido por outro motivo que não a constatação de ser o imóvel improdutivo.

interpretação teleológica e, portanto, juridicamente válida. A possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária alcança aqueles que não cumprem quaisquer dos requisitos previstos no artigo 186 da Carta.

A partir da análise dos instrumentos de política agrária, indicados na Constituição Federal, propomos uma aplicação jurídica harmônica da política agrícola, do imposto territorial rural, da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, da proteção da pequena propriedade agrária, da regulamentação constitucional das terras devolutas e do usucapião constitucional. Visa esse enfoque à efetivação do valor promocional determinado pela Constituição Federal.

A aplicação harmônica e concomitante desses institutos revela a vontade, ou melhor, a intenção, do constituinte em privilegiar a propriedade produtiva que cumpre sua função social, bem como desestimular aquela que a desatende.

