

SUBSEÇÃO II – DIREITO PROCESSUAL CIVIL

1. ARTIGOS

1.1 A RELEVÂNCIA DA ANÁLISE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NAS AÇÕES POSSESSÓRIAS QUE ENVOLVAM CONFLITO COLETIVO: RESGATE DA CIDADANIA COMO PRÁTICA EXPERIMENTAL¹

MARIA ELMIRA EVANGELINA DO AMARAL DICK

Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais

Especialista em Direito Processual pelo Instituto de Educação Continuada da PUC-Minas

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O direito de propriedade e sua função social. 3. Experiência prática. 4. Considerações finais. 5. Referências bibliográficas.

1. Introdução

A função social da propriedade rural é princípio constitucional, cuja análise torna-se indispensável no trâmite e julgamento das ações possessórias, decorrentes dos conflitos advindos da luta pela posse da terra rural. A análise do conceito da função social da propriedade rural, em sua tríplice natureza constitucional – econômica, ecológica e social – e também em seus aspectos infraconstitucionais, torna-se relevante para compreender-se a transmutação do sentido do direito de propriedade, que deixou de ser visto sob a ótica puramente tradicional-civilista e individual para ser encarado sob o prisma coletivo e socializante. Nessa perspectiva, pode-se entender a atuação pacífica dos movimentos sociais de trabalhadores rurais sem terra como indicativa da ausência do cumprimento da função social que, nas hipóteses permitidas, ensinaria a desapropriação objetivada, para fins de reforma agrária.

Desse modo, não se deve aceitar apenas a apresentação do título aquisitivo do imóvel pelo proprietário, mas, sobretudo, deve-se exigir a demonstração do cumprimento de seu dever jurídico, aqui já referido. Apenas, desse modo, se configurará tanto a propriedade plena, como a posse, também plena, que o proprietário diz ter. A idéia, ora esboçada, decorrente do trabalho desenvolvido pela Promotoria de Justiça Especializada em Conflitos Agrários do Estado de Minas Gerais, será detalhada no corpo deste artigo e ilustrada praticamente na participação em audiências agrárias realizadas em todo o Estado de Minas Gerais e nas visitas aos acampamentos de trabalhadores rurais sem terra.

¹ Artigo publicado na Revista *Temas Atuais de Direito Processual*, IEC – PUC Minas, 2006.

2. O direito de propriedade e sua função social

A concepção privatista da propriedade prevista nas Constituições Liberais fornecia ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seu bem de forma absoluta e incondicional. Contemplavam-se apenas os poderes jurídicos inerentes ao direito de propriedade, sustentados pela garantia da liberdade individual. Com a evolução socioeconômica do final do século XIX, a expansão da civilização industrial e o aumento da concentração de renda nas mãos de poucos, percebida ao longo do século XX, foi necessária a modificação do pensamento jurídico, reconhecendo-se a propriedade como direito voltado ao bem-estar social. A propriedade deixou de ser apontada como um direito puramente individual, para ser inserida na categoria dos direitos sociais e coletivos, que buscam facilitar o acesso à terra e à moradia para aqueles que dela necessitem. Objetivou-se defender os deveres jurídicos dos proprietários, consistentes, para alguns, em limites positivos ao direito, traduzidos na proibição de abuso e na dinâmica social da propriedade. A doutrina da função social passou a condicionar o exercício do direito de propriedade, retirando do proprietário a exclusividade de seu direito subjetivo, impondo-lhe conferir ao bem um fim coletivo.

Em nossa atual Constituição Federal, a função social está incluída nos princípios da ordem econômica (artigo 170, III), e nos direitos fundamentais (artigo 5º, XXIII), estando assegurada a sua natureza de princípio constitucional, cuja observância se faz obrigatória para se resguardar o direito de propriedade nos termos do artigo 5º, XXII e XXIII, da Constituição Federal. Os requisitos que estabelecem o cumprimento da função social da propriedade estão elencados no artigo 186 da Constituição Federal e devem estar demonstrados nos processos possessórios para o deferimento do pedido. Assim, o proprietário deve provar, simultaneamente, a produtividade agrícola, pecuária e industrial – que revela o aspecto econômico; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente – aspecto ambiental; o cumprimento das relações trabalhistas – aspecto social, que abaixo serão detalhados, além de demonstrar o favorecimento do bem estar dos proprietários e dos trabalhadores. Há quem considere inexistir proteção constitucional à propriedade, quando não houver cumprimento da função social, “[...] provocando perda ao proprietário absentista, que não procure dar uma destinação sócio-econômica a sua terra, o que demonstra que a Constituição trouxe uma nova concepção de propriedade”, segundo Pereira (2000, p. 111). Por sua vez, Silva (apud PEREIRA, 2000):

[...] entende que o princípio da função social traz um novo regime jurídico à propriedade, pois incide no próprio conteúdo deste direito como elemento que determina a aquisição, o gozo e a utilização; logo ela só é considerada legítima quando cumpre a sua função social, razão porque não deveria mais ser prevista entre os direitos individuais [...] sim, como instituição de direito econômico.

Logo, nos termos desse raciocínio, a propriedade apenas poderá ser considerada e justificada, se houver o cumprimento da função social, entendida como o conjunto dos deveres jurídicos positivos que devem ser observados e atendidos pelo proprietário em prol do interesse coletivo, conforme referência anterior. Além do disposto no artigo 186 da Constituição Federal, podemos citar o artigo 1.228, com destaque para o § 1º, do Código Civil de 2002, que revela a preocupação do atual legislador infraconstitucional com as atividades econômicas, sociais e ambientais no exercício do direito de propriedade, o que inexistia anteriormente no artigo 524 do Código Civil de 1916, quando o ter sobrepunha o fazer; em outras palavras, o que o legislador quis regular foi a inação e o imobilismo do proprietário relativamente aos atos voltados ao coletivo.

Verifica-se, portanto, que a função social, em todos os seus aspectos, reflete uma atividade que deve ser exercida no interesse da sociedade como um todo, e não apenas no interesse do proprietário-agente. Na medida em que se perquire a produtividade do imóvel em toda a sua extensão, busca-se investigar o aproveitamento racional e adequado do solo, a taxa de crescimento econômico, o desenvolvimento tecnológico utilizado e o tipo de atividade econômica predominante em cada região, com o intuito de avaliar a melhor técnica agrícola para uma produção satisfatória, em um determinado padrão de solo. A atividade econômica explorada condiciona a geração de empregos para a região e a circulação de riqueza o que indubitavelmente interessa à coletividade local.

A análise do aspecto ecológico visa à preocupação com o meio ambiente equilibrado e preservado, artigo 225 da Constituição Federal, não só com o modo de utilização dos recursos naturais disponíveis (artigo 9º, §§ 2º e 3º, da Lei 8629/93), mas, também, com o emprego de produtos químicos e técnicas lesivas ao meio ambiente. Esse uso propicia elevada produtividade a baixo custo, como é o caso, já sabido, da utilização de agrotóxicos lesivos e danosos à saúde, sem o devido controle, com a evidente concorrência desleal. Há de se investigar, por isso, se a exploração econômica mantém o mesmo potencial produtivo da propriedade, as configurações próprias do meio ambiente, sem prejudicar a vida no local e ao redor. Deve-se, outrossim, esclarecer a necessidade de se verificar a existência de averbação de reserva legal – espaço territorial protegido para fins de sustentabilidade – na matrícula do imóvel, como requisito de cumprimento da função social ambiental (artigos 16, § 2º e 44, parágrafo único, da Lei nº 4.771/65). Ressaltam-se os termos da proposição de nº 10 aprovada no II Congresso Nacional da Magistratura e do Ministério Público para o Meio Ambiente, realizado em Araxá/MG, em 2004, organizado pelo então Coordenador do CAO-MA e atual Procurador-Geral de Justiça, Jarbas Soares Júnior, do qual a autora participou como relatora em duas mesas específicas:

[...] averbação da área de reserva legal, bem de interesse comum a todos os habitantes do país, não constitui opção do proprietário rural, nem faculdade do registrador de imóveis, mas imposição legal, visando à preservação e à proteção da fauna e da flora, devendo o oficial, uma vez submetido título relativo à propriedade rural a registro, somente realizá-lo após a averbação da área de reserva legal, em inteligência do texto legal que torna viável o seu objetivo e cumpre a função social da propriedade.

Anota-se, ainda, a necessidade de proteção e verificação de áreas de preservação permanente (artigo 225, § 1º, III, da Constituição Federal), salientando-se sempre o disposto em lei para a verificação da função ambiental da propriedade. Quanto ao aspecto social da propriedade, é imperioso demonstrar o cumprimento de todas as obrigações trabalhistas e previdenciárias dos trabalhadores que, no imóvel, realizam seus trabalhos, incluindo as condições decentes de sua ocorrência. Qualquer violação a uma dessas obrigações acarreta o descumprimento dos deveres jurídicos do proprietário, com destaque evidente para o trabalho escravo. Complemente-se que o favorecimento do bem-estar dos trabalhadores torna-se configurado quando há atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observando-se as normas de segurança do trabalho, sem provocação de conflitos e tensões sociais no imóvel, conforme artigo 9º, parágrafo 5º, da Lei nº 8.629/93. Caso não estejam demonstrados os requisitos constitucionais indicados, não há de se referir à proteção possessória ao proprietário-requerente, que não se desincumbiu do ônus que lhe competia para ter o seu pedido deferido nas ações possessórias. É preciso considerar a comprovação desses requisitos e da inovação do Código Civil de 2002, para assegurar e proteger a propriedade rural. Pode-se ilustrar esse raciocínio com os posicionamentos judiciais abaixo reproduzidos:

PROCESSO CIVIL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. LIMINAR. CONFLITO AGRÁRIO. INTERVENÇÃO PRÉVIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. NECESSIDADE. PROPRIEDADE. FUNÇÃO SOCIAL. AUSÊNCIA DE PROVA. LIMINAR REVOGADA.

- Não se conhece de preliminar de carência de ação quando o tema envolve-se com o mérito da liminar, concedida em ação possessória.

- A intervenção prévia do Ministério Público nas ações que revelam o conflito agrário é indispensável, mesmo antes de ser examinado o pedido de liminar em ação de reintegração de posse.

- A tutela de urgência em ação possessória não pode ser concedida quando o autor omite-se em demonstrar que a propriedade que possui atende à função social exigida pela

Constituição da República.

- Preliminares não conhecidas e agravo provido (MINAS GERAIS, 2004a).

AGRAVO DE INSTRUMENTO COM PEDIDO EFEITO ATIVO – REINTEGRAÇÃO LIMINAR DA POSSE DENEGADA EM 1º GRAU – GRANDE PROPRIEDADE INVADIDA PELO MST – NÃO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE – IMÓVEL IMPRODUTIVO – DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS ELENCADOS NO ART. 186 DA CF/88 – NÃO SATISFAÇÃO DOS ELEMENTOS ECONÔMICO, AMBIENTAL E SOCIAL NECESSÁRIOS AO ATENDIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL – REQUISITO PARA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA. IMPROVIMENTO.

- Não havendo o agravante comprovado tratar-se seu imóvel de propriedade produtiva, tem-se que dito imóvel não cumpre sua função social na forma prevista no art. 186 da CF/88;

- Com a interpretação sistemática do texto constitucional, a função social da propriedade passa a ser requisito para a proteção possessória, de forma que, apenas se o imóvel atender aos requisitos previstos no art. 186 da CF/88, é que deve ter ele plena proteção na forma dos arts. 1210 do NCC e 927 do CPC (MINAS GERAIS, 2004b).

Com efeito, a propriedade que não cumpre a função social sofrerá as conseqüências da desapropriação, nos termos do artigo 184 da Constituição Federal, com as ressalvas estampadas no seu artigo 185, exatamente por não estar protegida pela ordem jurídica vigente. Dentro desse contexto, nos casos de atuação pacífica dos movimentos sociais que buscam a implementação da reforma agrária, vista como um direito difuso, as ocupações podem ser consideradas como indicativas do não cumprimento da função social do imóvel, apontando área improdutiva, ou que não atenda aos demais requisitos. Lado outro, na hipótese de ocorrência de invasão de área comprovadamente produtiva, e que atenda aos outros elementos, a liminar de desocupação deverá ser prontamente deferida. As ocupações dessas terras têm demonstrado o objetivo dos movimentos sociais de provocar a desapropriação pelos órgãos federais competentes, destinando-as a quem delas necessite para moradia e sobrevivência, além de provocar o questionamento sobre a política agrária nacional. Na verdade, detecta-se a continuidade e o prosseguimento da luta histórica pela terra (agora amplamente documentada pela mídia), marcada pela vontade de se incluir indivíduos que vivem na exclusão, permitindo-lhes participar da vida em sociedade.

Em linhas gerais, a reforma agrária representa para os integrantes dos movimentos sociais de trabalhadores rurais sem terra o acesso à cidadania, à possibilidade de

usufruir e de compartilhar dos direitos fundamentais estabelecidos na Carta Magna, tais como trabalho e produção, moradia, educação, saúde, alimentação, assistência aos desamparados. A concretização desse desafio, comprometido com o desenvolvimento de novos valores, encontra guarida processual na análise relevante das funções socializantes da propriedade.

3. Experiência prática

Em junho de 2002, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais criou a Vara Agrária, por meio da Resolução nº 398/2002, alterada pela Resolução nº 438/2004, de 21 de junho de 2004. O seu objetivo é o de processar e julgar as ações que envolvam litígios coletivos pela posse de terras rurais, mencionadas no artigo 82, inciso III, do Código de Processo Civil, e as que lhe são conexas, nos termos do artigo 2º da nova Resolução. Apesar de a Vara Agrária estar sediada na Capital do Estado, Belo Horizonte, o magistrado agrário poderá designar audiência de conciliação e justificação na Comarca dos fatos, quando necessário, e, havendo urgência, por exemplo, nas hipóteses em que a função social da propriedade não esteja demonstrada de plano nos autos, e, nos casos de conflitos acirrados entre as partes em litígio. Nessas ocasiões, anteriormente à audiência, o juiz realiza visitas de constatação nos acampamentos, acompanhado por assessores, pelo Ministério Público, por integrantes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e do Instituto de Terras – ITER, esses dois últimos como convidados, para dialogar com os líderes do movimento social e com os trabalhadores rurais acerca da ocupação do local. A equipe prossegue no exame das condições da ocupação propriamente dita, a fim de se inteirar do fenômeno em si; data de ingresso na propriedade e motivos; observação da propriedade como um todo – produtividade – ; condições de preservação do meio ambiente; proximidade de áreas de preservação permanente; culturas temporárias para sobrevivência; dimensão do acampamento; número de trabalhadores rurais acampados e crianças; existência ou não de meio de transporte escolar; contato com os proprietários, arrendatários e empregados da fazenda; características da propriedade; natureza das terras, se devolutas ou não, etc.

Os dados obtidos são importantes para o desenrolar da audiência, uma vez que todos os operadores do direito e integrantes de órgãos próprios tomaram conhecimento da realidade do conflito – normalmente paupérrima - possuindo elementos reais para construir uma proposta de acordo adequada ou uma solução justa para o caso concreto. Vê-se que os operadores do direito, principalmente os Magistrados e os Promotores de Justiça Agrários, estão preocupados com essa problemática, deslocando-se para as áreas de conflito, buscando soluções específicas para as situações que se apresentam e assumindo posturas de responsabilidade na defesa do direito, da democracia e dos princípios constitucionais. Há, enfim, no entender da autora, um compromisso com os

desafios de nosso tempo, com as ações afirmativas e políticas públicas voltadas a essa questão. Deve-se considerar a importância do procedimento inovador adotado pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais na busca de solução para os conflitos coletivos que envolvam a posse da terra rural.

4. Conclusão

Conforme exposto neste texto, os elementos da função social da propriedade devem ser analisados e investigados no curso das ações possessórias. Não basta, portanto, a simples apresentação pelo requerente de documentos comprobatórios de sua titularidade, uma vez que os imóveis rurais devem revelar uma destinação social. Na medida em que o princípio da função social está inserido no rol dos direitos fundamentais, artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal, é dever do Poder Judiciário e do Ministério Público exigir e zelar pela demonstração desse princípio em processos pertinentes, em que se procure enfatizar o respeito e o resgate da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Esses princípios são os próprios elementos fundantes da República Federativa do Brasil e do Estado democrático de direito, segundo artigo 1º da Constituição Federal.

Referências bibliográficas

MINAS GERAIS. Tribunal de Alçada. Agravo de Instrumento nº 468.384-9/Veríssimo. Relator: Juíza Hilda Teixeira da Costa. Belo Horizonte, 25 de novembro de 2004a.

MINAS GERAIS. Tribunal de Alçada. Agravo de Instrumento nº 425.429-9. Relator: Juiz Alberto Vilas Boas. Belo Horizonte, 3 de agosto de 2004b.

PEREIRA, Rosalinda P. C. Rodrigues. A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José. (Org). *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.