

O USO ÉTICO DA PROPRIEDADE

Guilherme Loria Leoni¹
Taythi Gabriela Della Tonia Trautwein Leoni²
Prof. Dr. Hildebrando Herrmann³

Introdução

A ética é um fator limitador do exercício de direitos, mesmo aqueles expressamente descritos em lei, e o uso da propriedade possui proteção jurídica permitido o uso de força própria para a proteção da mesma, dando a ideia de que a propriedade tem exercício absoluto o que não se mostra verídico, eis que o uso anormal da propriedade pode gerar a perda da mesma. Embora imbricada à uma garantia do indivíduo no exercício livre e como melhor lhe aprouver, a propriedade tem a função social que prevalece em proveito a uma coletividade sobrepondo-se ao interesse individualista de seu dono. Busca-se a análise e defesa do uso ético da propriedade, já que nem sempre assim se nota quando se trata da autotutela da posse em que se defende ser uma conduta antiética, embora jurídica, por usar força própria. Defende-se ainda, que a propriedade deve ter uso consciente e ético a se evitar os danos socioambientais, trazendo como justificativa o pensamento hobbesiano de que a propriedade deve ser conquistada pelo trabalho e assim ser mantida, não deixando-a ociosa e para especulação imobiliária. Questiona-se se o uso da propriedade para produção de alimento decorrente da necessidade de sobrevivência poderia justificar danos que afrontariam uma coletividade, como queimadas e poluição da água potável, pautando por uma resposta negativa, eis que não se mostra ético macular a coletividade para justificar uma necessidade unipessoal, cuja resposta se encontra nos mais variáveis meios de cuidados ambientais que a cada dia se mostram viáveis e necessários ao desenvolvimento e ao uso da propriedade, seja para uso pessoal mas com repercussão coletiva.

Palavras-chave: propriedade; ética; uso; função social; meio-ambiente.

Ética e seus limites

A ética é uma ciência que se debruça sobre os conceitos balizadores da conduta humana, impondo deveres no exercício de atos sociais.

Desse modo, a ética é um fator limitador do exercício de direitos, mesmo aqueles expressamente descritos em lei, e o uso da propriedade tem evoluído ao longo do tempo, contudo remanesce a questão de que a propriedade possui proteção jurídica que remonta aos tempos do Império sendo, inclusive, permitido o uso de força própria para a proteção da mesma, como preceitua o § 1º. do artigo 1.210 do Código Civil⁴ (Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002), sendo conhecida como autotutela da posse.

¹ Doutorando do Programa de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara – UNIARA, turma de 2015.

² Doutoranda do Programa de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara – UNIARA, turma de 2016.

³ Professor de pós-graduação da Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP e da Universidade de Araraquara-UNIARA.

⁴ **Art. 1.210.** O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

§ 1º O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

Essa linha protetiva pode dar a ideia de que a propriedade tem exercício absoluto, o que não se verifica ser de todo verídico, eis que depende de requisitos legais para tanto e de que o uso anormal da propriedade pode gerar a perda da mesma.

Não somente a esta análise legislativa a que se pretende buscar, mas também ao uso ético da propriedade, já que nem sempre há ética no exercício do direito da propriedade como bem aludido supra quanto à autotutela da posse em que se defende ser uma conduta antiética, embora jurídica, eis que afronta o preceito da soberania jurisdicional do Estado. No presente estudo, busca-se defender, portanto, que a propriedade deve ter uso consciente e ético a se evitar os danos socioambientais uma vez que se da premissa de que o uso da propriedade pode derivar de proteção própria sem a intervenção soberana do Estado trazer sério risco à conquista da paz social, o que dizer do eventual abuso desse direito ao uso da terra frente aos possíveis danos ao meio ambiente que depende de normas rigorosas para sua proteção.

A propriedade remonta aos regramentos trazidos pelos pensamentos filosóficos de Hobbes que explicava que *“Embora a terra e todas as criaturas inferiores sejam comuns a todos os homens, ainda assim todo o homem tem uma propriedade em sua própria pessoa. Ninguém tem direito algum sobre ela a não ser ele mesmo. O trabalho de seu corpo e a obra de suas mãos podemos dizer, são propriamente dele. Então, tudo o que ele retire do Estado que a natureza proporcionou, misturando-o ao seu trabalho e juntando-lhe algo que é seu, converte-se por isso em propriedade sua”*⁵, ou seja, a propriedade deve ser conquistada pelo trabalho e assim ser mantida.

Trata-se, daí, do exercício ética da conquista e manutenção da propriedade, não devendo ser explorada como produto, mas como bem próprio servível ao seu proprietário e família. Contudo, o uso da propriedade, embora sua, não deve extrapolar os limites da relativização de seu uso próprio, a exemplo do uso da propriedade que tenha possíveis reversões a eventuais passivos ambientais, devendo, assim, elevar a uma utilização ética ambiental.

O uso da propriedade para produção do alimento que se justifica pela necessidade de sobrevivência poderia justificar danos que afrontariam uma coletividade, como queimadas e poluição da água potável? A resposta que se busca é negativa, eis que não se mostra ético macular a coletividade para justificar uma necessidade unipessoal, cuja resposta se encontra nos mais variáveis meios de cuidados ambientais que a cada dia se mostram viáveis e necessários ao desenvolvimento e ao uso da propriedade, seja para uso pessoal mas com repercussão coletiva.

A vida como direito ambiental e social

O meio ambiente trata-se de uma extensão ao Direito à vida e como tal deve ser preservado como o primordial Direito social de modo geral, desde nascentes, fauna, flora e todo entorno da empresa e local de exploração, além da preocupação com os resíduos oriundos da atividade exploratória.

A qualidade de vida e o Direito ao meio ambiente para José Afonso da Silva⁶ integra a terceira geração dos direitos fundamentais, ao lado do direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e do direito a comunicação.

⁵ HOBBS, Thomas. Os grandes filósofos do direito. Organizador Clarence Morris. Tradução de Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins fontes, 2002. 138 p.

⁶ Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 27, pp. 51-52, jul/set. 2002

A doutrina já sustentou, através de Júlio Cesar de Sá da Rocha⁷ que a classificação do meio ambiente é “aquele constituído pelo solo, pela água, pelo ar atmosférico, pela fauna e pela flora”, como o natural, enquanto que o artificial, como o meio urbano e também o rural, se constitui pelo “espaço físico transformado pela ação continuada e persistente do homem com o objetivo de estabelecer relações sociais, viver em sociedade”; enquanto que o que chama de meio ambiente cultural é aquele “constituído por bens, valores e tradições aos quais as comunidades emprestam relevância, porque atuam diretamente na sua identidade e formação”, já, por fim, o meio ambiente do trabalho, é aquele onde as atividades de labor são exercidas.

Sustentabilidade na mineração e desenvolvimento social

A atividade de mineração traz, de início, a ideia de devastação ambiental que pode supor danos irreversíveis e desnecessários ao desenvolvimento territorial e social e, embora se trate de uma atividade exploratória, tal assertiva não se mostra correta eis que, se bem delineada desde sua criação, demonstra desenvolvimento econômico e social.

O questionamento social é se a atividade minerária é ética em relação ao uso do solo eis que tal exploração remete à uma, falsa, ideia de atuação unipessoal do explorador, sem leis ou regras que a defina.

O Ministério do Meio Ambiente já assentou e reconheceu que, no tocante ao contexto ambiental na atividade minerária que esta “por se tratar da extração de recursos naturais não renováveis da crosta terrestre, a mineração geralmente é vista como uma atividade altamente impactante e não sustentável. Por outro lado, a mineração é a base da sociedade industrial moderna, fornecendo matéria-prima para todos os demais setores da economia, sendo portanto essencial ao desenvolvimento. A extração mineral é considerada de tal forma estratégica que no Brasil, como na maioria dos países, os depósitos minerais (jazimentos) são bens públicos, extraídos por concessão do estado. Os efeitos ambientais e socioeconômicos do aproveitamento destes jazimentos dependem, principalmente, da forma na qual esta atividade será planejada e, principalmente, como será desenvolvida.”⁸.

As mais recentes empresas mineradoras têm maior preparo e preocupação com uma exploração sustentável, seja pela responsabilidade e consciência ambiental inerentes à atividade, seja pela pressão legislativa e social dos municípios mineradores e seu entorno. A importância da mineração à sociedade é indiscutível como também se comprova pelas pesquisas do IPEA de que “O setor mineral tem grande importância social e econômica para o país. Atualmente, o setor responde por 4,2% do PIB e 20% das exportações brasileiras. Além disso, o setor é responsável por 1 milhão de empregos diretos – 8% dos empregos da indústria – e também está ligado à base de várias cadeias produtivas (Brasil, 2010). O Brasil produz cerca de 80 substâncias minerais não energéticas, destacando-se, entre outras, as produções de nióbio, minério de ferro, bauxita, e manganês. Embora seja um importante produtor mundial de várias substâncias, o país depende da importação de minerais que são essenciais para a economia. Por exemplo, o Brasil é o quarto maior consumidor de fertilizantes, mas contribui com apenas 2% da

⁷ Direito ambiental e meio ambiente do trabalho: ano, prevenção e proteção jurídica. São Paulo: LTr, 1997, p. 24

⁸ MANUAL DE NORMAS E PROCEDIMENTOS PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO SETOR DE EXTRAÇÃO MINERAL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos Programa de Proteção e Melhoria da Qualidade Ambiental IBAMA - Manual de Normas e Procedimentos para Licenciamento Ambiental no Setor de Extração Mineral. http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/MANUAL_mineracao.pdf.

produção mundial, importando 91% do potássio e 51% do fosfato utilizados na produção destes insumos agrícolas (Ibram, 2011)”⁹.

Mas a questão é a de buscar justificativa plausível para autorizar, e aceitar, uma empresa mineradora, visto os notórios riscos e danos dessa atividade exploratória, conforme se notam pelas figuras abaixo, mas que se bem planejado pode trazer mais benefícios a problemas:

Figuras 1 e 2: Implicações ambientais da atividade mineratória



Fonte: Secretaria do Meio Ambiente Implicações ambientais do aproveitamento dos recursos minerais Degradação da paisagem Abandono de áreas mineradas Assoreamento dos rios Erosão Contaminação por poluentes.

O interesse público deve sempre estar sobreposto aos interesses privados e a exploração de qualquer atividade impõe observância à regras que busquem e demonstrem a viabilidade da exploração minerária e que esta se mostra uma atividade benéfica ao desenvolvimento econômico e social, com empregos, tributos, insumos minerais para inúmeras atividades cotidianas entre outras situações.

⁹ IPEA-INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Diagnóstico dos Resíduos Sólidos da Atividade de Mineração de Substâncias Não Energéticas:

http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120814_relatorio_atividade_mineracao.pdf

Áreas rurais ociosas: inobservância da função social da propriedade e desapropriação para reforma agrária

O art. 184 da Constituição Federal de 1988 concedeu à União a competência para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante pagamento de prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Trata-se da desapropriação-sanção ou desapropriação-pena, em face do descumprimento da função social, que segundo disposto no artigo 186 da Constituição Federal de 1988 será ela cumprida quando a propriedade rural atender, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, o aproveitamento racional e adequado, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Segundo a Lei 4.504/1964 que dispõe sobre o Estatuto da Terra, a reforma agrária compreende o conjunto de medidas que visem promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Trata-se de ordem política fundiária que foi instituída pela Constituição Federal, sendo de competência privativa da União, não sendo vedado aos Estados-membros a desapropriação de imóveis de sua propriedade ou recebido por doações para a reforma agrária.

Para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)¹⁰, na prática, a reforma agrária proporciona a desconcentração e democratização da estrutura fundiária, a produção de alimentos básicos, a geração de ocupação e renda, o combate à fome e à miséria, a interiorização dos serviços públicos básicos, a redução da migração campocidade, a promoção da cidadania e da justiça social, a diversificação do comércio e dos serviços no meio rural e a democratização das estruturas de poder.

Assim sendo, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária previsto na Constituição Federal, é, sem dúvida, de interesse do Estado, com vistas ao desenvolvimento social e econômico do País.

Vale dizer, desde que, destinem a terra ao bem-estar sócio-econômico da comunidade, eliminando as especulações imobiliárias e a ociosidade da propriedade. A exploração econômica desses locais deve obedecer aos critérios legais infraconstitucionais, assegurando a sustentabilidade da região.

Ressalte-se, ainda, que deverá ser garantido as presentes e futuras gerações a defesa e a preservação do meio ambiente conforme disciplinado na Constituição Federal de 1988.

Afirmou, Paulo Affonso Leme Machado¹¹ que:

“A Constituição estabelece que as presentes e futuras gerações como destinatárias da defesa e da preservação do meio ambiente. O relacionamento das gerações com o meio ambiente não poderá ser levado a efeito de forma separada, como se a presença humana no planeta não fosse uma cadeia de elos sucessivos. O art. 225 consagra a ética da solidariedade entre as gerações, pois as gerações presentes não podem usar o meio ambiente fabricando a escassez e a debilidade para as gerações vindouras.”

¹⁰ <http://www.incra.gov.br/reformaagraria>

¹¹ **Direito Ambiental Brasileiro**, 13. ed., rev., atualiz. e ampl., São Paulo: Malheiros, 2005, p. 123.

Portanto, com a desapropriação do imóvel rural para fins de reforma agrária, busca-se, também, a constante preservação do meio ambiente, impedindo com isso, que ocorra seu desequilíbrio.

Desse tema, Edilson Pereira Nobre Junior¹² explicita que:

“A legitimidade do exercício do direito de propriedade assenta-se na conjugação entre os interesses do proprietário e os reclamos da sociedade. É preciso, portanto, que a propriedade, para permanecer na mão do seu dono, satisfaça a sua missão social, hoje expressamente indicada pela Constituição em pontos distintos para os imóveis urbanos (art. 182, 2) e rurais (art. 186, I e IV).

Olvidando o proprietário a realização da função social do bem que lhe pertence, encontra-se passível de sofrer a intervenção do Estado, titular do domínio eminente sobre todas as coisas existentes em seu território, cujo forma mais drástica consiste na desapropriação, por afetar a essência do direito de propriedade, retirando-o do particular remisso.”

Importante trazer o conceito de propriedade rural constante no artigo 4º da Lei 8.629/93, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal que determina o imóvel rural como sendo “o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial”.

Como já sustentado, a Constituição Federal de 1988 concedeu à União a competência para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Trata-se de uma sanção imposta ao proprietário do imóvel rural pelo descumprimento da função social da propriedade.

Assim sendo, a caracterização do descumprimento da função social da propriedade, segundo Renan Lotufo¹³, explicita que:

“Não basta existir a propriedade, não basta ter sido adquirido validamente, conforme o ordenamento, ele há que ser eficaz socialmente.

Se o proprietário não atua eficazmente, tornando a propriedade urbana habitável, a rural produtiva, não há como se manter proprietário, pois a reiterada ineficácia levará até a sanção máxima, que é a perda da propriedade, e, no mínimo, o não-exercício de certos direitos.”

Ainda, o Supremo Tribunal Federal em decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello¹⁴, bem ressalta que:

“A defesa da integridade do meio ambiente, quando venha este a constituir objeto de atividade predatória, pode justificar reação estatal veiculadora de medidas – como a desapropriação-sanção – que atinjam o próprio direito de propriedade, pois o imóvel rural que não se ajuste, em seu processo de exploração econômica, aos fins elencados no art. 186 da Constituição claramente descumpra o princípio da função social inerente à propriedade, legitimando, desse modo, nos termos do art. 184 c/c o art. 186, II, da Carta Política, a edição de decreto presidencial consubstanciado de declaração expropriatória para fins de reforma agrária.”

Segundo o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Edson Fachin¹⁵:

“A função social relaciona-se com o uso da propriedade, alterando, por conseguinte, alguns aspectos pertinentes a essa relação externa que é o seu exercício. E por uso da

¹² Desapropriação para fins de reforma agrária. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 194:77-96 out./dez. 1993.

¹³ Direito Civil Contemporâneo. **Novos Problemas à luz da Legalidade Constitucionais**, Ed. Atlas – 2008

¹⁴ MS 22.164-0-SP, j. 30.10.1995, DJU, 17.11.1995

¹⁵ FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 17

propriedade é possível apreender o modo com que são exercitadas as faculdades que os poderes inerentes ao direito de propriedade.”

Com isso, o Poder Público não pode impor ao proprietário do imóvel o ônus da função social da propriedade, porém cabe ao proprietário sua concretização, conforme já bem decidiu o Supremo Tribunal Federal na pena do E. Ministro Celso de Mello em 2009, que abaixo transcreve-se a ementa, ocasião em que reconhece a garantia da propriedade, contudo cabendo ao órgão público fiscalizar o desenvolvimento da função social da propriedade e, na falta desta, justificar a desapropriação.

“E M E N T A: REFORMA AGRÁRIA - DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (CF, ART. 184) - VISTORIA PELO INCRA - NECESSIDADE DE NOTIFICAÇÃO PESSOAL E PRÉVIA DO PROPRIETÁRIO RURAL (LEI Nº 8.629/93, ART. 2º, § 2º) - NOTIFICAÇÃO EFETIVADA NO MESMO DIA EM QUE REALIZADA A VISTORIA PELO INCRA - INADMISSIBILIDADE - OFENSA AO POSTULADO DO "DUE PROCESS OF LAW" (CF, ART. 5º, LIV) - NULIDADE RADICAL DA DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. REFORMA AGRÁRIA E DEVIDO PROCESSO LEGAL.

- O postulado constitucional do "due process of law", em sua destinação jurídica, também está vocacionado à proteção da propriedade. Ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). A União Federal - mesmo tratando-se de execução e implementação do programa de reforma agrária - não está dispensada da obrigação de respeitar, no desempenho de sua atividade de expropriação, por interesse social, os princípios constitucionais que, em tema de propriedade, protegem as pessoas contra a eventual expansão arbitrária do poder estatal. A cláusula de garantia dominial que emerge do sistema consagrado pela Constituição da República tem por objetivo impedir o injusto sacrifício do direito de propriedade. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E VISTORIA EFETUADA PELO INCRA. - A vistoria efetivada com fundamento no art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93 tem por específica finalidade viabilizar o levantamento técnico de dados e informações sobre o imóvel rural, permitindo à União Federal - que atua por intermédio do INCRA - constatar se a propriedade realiza, ou não, a função social que lhe é inerente. O ordenamento positivo determina que essa vistoria seja precedida de notificação regular ao proprietário, em face da possibilidade de o imóvel rural que lhe pertence - quando este não estiver cumprindo a sua função social - vir a constituir objeto de declaração expropriatória, para fins de reforma agrária. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA E PESSOAL DA VISTORIA - INADMISSIBILIDADE DESSE ATO, QUANDO PROMOVIDO NO MESMO DIA EM QUE REALIZADA A VISTORIA PELO INCRA. - A notificação a que se refere o art. 2º, § 2º, da Lei nº 8.629/93, para que se repute válida e possa, conseqüentemente, legitimar eventual declaração expropriatória para fins de reforma agrária, há de ser efetivada em momento anterior ao da realização da vistoria. Essa notificação prévia somente considerar-se-á regular, quando comprovadamente realizada na pessoa do proprietário do imóvel rural, ou quando efetivada mediante carta com aviso de recepção firmado por seu destinatário ou por aquele que disponha de poderes para receber a comunicação postal em nome do proprietário rural, ou, ainda, quando procedida na pessoa de representante legal ou de procurador regularmente constituído pelo "dominus". - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reputado inadmissível a notificação, quando efetivada no próprio dia em que teve início a vistoria administrativa promovida pelo INCRA. Precedentes. - O descumprimento dessa formalidade essencial - ditada pela necessidade de garantir, ao proprietário, a observância da cláusula constitucional do devido processo legal - importa em vício radical que configura defeito insuperável, apto a projetar-se sobre todas as fases subsequentes do procedimento de expropriação, contaminando-as, de maneira

irremissível, por efeito de repercussão causal, e gerando, em consequência, por ausência de base jurídica idônea, a própria invalidação do decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória. (MS 23949, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2002, DJe-059 DIVULG 26-03-2009 PUBLIC 27-03-2009 EMENT VOL-02354-02 PP-00432)

O jurista Paulo Affonso Leme Machado¹⁶, explica em duas oportunidades que:

“Reconhecer que a propriedade tem, também, uma função social é não tratar a propriedade como um ente isolado na sociedade. Afirmar que a propriedade tem uma função social não é transformá-la em vítima da sociedade. A fruição da propriedade não pode legitimar a emissão de poluentes que vão invadir a propriedade de outros individuais. O conteúdo da propriedade não reside num só elemento. Há o elemento individual, que possibilita o gozo e o lucro para o proprietário. Mas outros elementos aglutinam-se a esse: além do fator social, há o componente ambiental.”

Importante trazer a existência de limitações ao direito de propriedade, que atingem o caráter existente de direito absoluto, exclusivo e perpétuo, em face de sofrer as limitações que são impostas pela vida em sociedade.

Quanto às limitações da propriedade, José Afonso da Silva¹⁷ afirma que:

“Limitações ao direito de propriedade consistem nos condicionamentos que atingem os caracteres tradicionais desse direito, pelo que era tido como direito absoluto, exclusivo e perpétuo. Absoluto, porque assegura ao proprietário a liberdade de dispor da coisa do modo que melhor lhe aprouver exclusivo, porque imputado ao proprietário, e só a ele, em princípio, cabe; perpétuo, porque não desaparece com a vida do proprietário; pois, passa aos seus sucessores, significando que tem duração ilimitada (CC, art. 527), e não se perde pelo não uso simplesmente.”

Assim sendo, a ocorrência da desapropriação vai efetuar a limitação do caráter perpétuo da propriedade, pois concretizará a transferência compulsória da propriedade rural.

Desse modo, a intervenção pública sobre a propriedade privada visa duas coisas: uma, punir o mau proprietário rural e duas, permitir o assentamento de inúmeras famílias de agricultores sem-terra, com vistas a possibilitar a subsistência desses assentados e garantir a comercialização do excedente da produção, viabilizando a reforma agrária na área desapropriada.

Com isso, estará concretizando a sustentabilidade ambiental, conferindo aos assentados um meio ambiente ecologicamente equilibrado, instituído a todos na Constituição Federal de 1988.

Além de estar atendendo interesse coletivo das classes rurais carentes, que necessitam da terra para sua sobrevivência. Ainda que os assentados, mesmo que, com o uso da terra consigam produzir apenas para o seu sustento, já estariam diminuindo a pobreza.

Essa postura voltada para o desenvolvimento econômico equilibrado, minimiza os problemas sociais e ambientais e assegura a produção e oferta de alimentos acessíveis a população urbana e rural da região, ou seja, a legislação aplicável é a garantia de que a propriedade rural cumprirá sua função social.

Importante frisar que não basta destinar a terra à agricultura com a justificativa de que esta se destina a uma função socialmente adequada se comparada a que se notava antes da intervenção estatal pela reforma agrária.

¹⁶ Estudos de Direito Ambiental, p. 127, apud op. cit., nota 4.

¹⁷ **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 9º edição revista, 4º tiragem, Malheiros editores.

É de suma importância conhecer e orientar aos assentados qual o meio de produção merece maior enfoque, seja por questões regionais que podem ter uma melhor destinação e absorção local quanto ao produto final do cultivo, seja por questões socialmente aceitáveis.

A exemplo, de se enfatizar o Programa Nacional de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco¹⁸, instituído pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, cujo enfoque se dá em fornecer elementos a agricultores já em atividade para modificar gradativamente a cultura de fumo, cuja ideia se desenvolve em consonância com os notórios programas de combate ao tabagismo como os que aboliram as veiculações publicitárias nos meios de comunicação.

O apoio a esse tipo de programa merece levar em conta que, na maioria dos casos, o agricultor já desenvolve certa atividade por um longo período, cuja cultura às vezes se origina de atividade familiar de longo período; outras vezes decorre de atividade outrora rentável e que se mostra em decadência por uma série de fatores, como recusa social (como no caso do tabaco), monopólio de produtores finais do bem cultivado forçando a queda do preço e fazendo com que o cultivo e os cuidados com certas culturas se tornem inviáveis financeiramente (a exemplo da cana de açúcar e laranja na região sudeste do país), não adequação aos meios de escoamento da produção, entre outros fatos que acabam por inviabilizar a continuidade de certa cultura.

Com isso, programas dessa natureza devem fornecer subsídios de toda a ordem para o correto e esperado desempenho da relação social entre a propriedade e o fim a que se esperava quando de sua desapropriação, cuidando para que se evite a exploração e especulação imobiliária ou a destinação diversa da que se programou.

Em alguns momentos ou em certas regiões, a reforma agrária gera dúvidas conceituais quanto à sua efetiva praticidade e resultados, devendo-se buscar a resposta por situações empíricas em números do programa, conforme explicitadas nos dados oficiais do MDA pelo INCRA que, a exemplo da região Sudeste, como amostragem devido à região a que estamos e que detém maior resistência ao programa, somente os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais tiveram áreas contempladas pelo programa¹⁹.

No estado do Rio de Janeiro, por ato das Portarias n.ºs. 18 e 19 de 28/08/2015 e 25/09/2015, respectivamente, foi desapropriado 1.481,1682 de hectares, no total de 20 famílias assentadas; enquanto que no estado de Minas Gerais desapropriou-se, também pelas Portarias n.º. 10, 32 e 38 de 26/02/2015, 27/11/2015 e 23/12/2015, respectivamente, o total de 2.857,5041 de hectares distribuídos em 54 famílias, conforme tabelas que seguem:



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
 DIRETORIA DE OBTENÇÃO DE TERRAS E IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO - DT
 COORDENAÇÃO-GERAL DE IMPLANTAÇÃO - DTI - SIPRA

Sistema: SIPRA
 Fonte: SDM
 Usuário:
 Relatório: Rel_0227
 Data: 18/04/2016

Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação

Período da Criação do Projeto : 01/01/2015 Até 31/12/2015

Código do Projeto	Nome do Projeto	Município Sede	Área (ha)	Nº de Famílias (capac.)	Famílias Assent.	Fase	Ato de criação			Obtenção	
							Tipo	Nº	Data	Forma	Data
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - SR (07)							UF: RJ				
RJ0004255	PA IRMÃ DOROTHY	QUATIS	1.049,0512	53	-	06	POR	19	25/09/2015	Desapropria	19/10/2006
RJ0004260	PCA TERRA	PARACAMBI	432,1170	20	20	06	POR	18	28/08/2015	Desapropria	23/12/2011
Total da SR :		2	1.481,1682	73	20						

00 - Em Obtenção
05 - Assentamento em Estruturação

01 - Pré-Projeto de Assentamento
06 - Assentamento em Consolidação

02 - Assentamento em criação
07 - Assentamento Consolidado

03 - Assentamento Criado
08 - Assentamento Cancelado

04 - Assentamento em Instalação
09 - Assentamento Revogado

Page 7 of 23

¹⁸ <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/adeus-fumo-ol%C3%A1-agroecologia>. Acesso em 05 de junho de 2016.

¹⁹ http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/pa_2015.pdf. Acesso em 06 de junho de 2016.



Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação

Período da Criação do Projeto : 01/01/2015 Até 31/12/2015

Código do Projeto	Nome do Projeto	Município Sede	Área (ha)	Nº de Famílias (capac.)	Famílias Assent.	Fase	Ato de criação			Obtenção	
							Tipo	Nº	Data	Forma	Data
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS - SR (06)						UF: MG					
MG0359000	PA DOM LUCIANO MENDES	SALTO DA DIVISA	1.348,1819	25	20	03	POR	10	26/02/2015	Desapropria	18/05/2006
MG0476000	PA ROSELI NUNES III	MONTE ALEGRE DE MINAS	622,5373	28	15	03	POR	32	27/11/2015	Desapropria	29/12/2013
MG0484000	PA VARJAO	RIACHINHO	886,7849	30	19	03	POR	38	23/12/2015	Desapropria	20/08/2012
Total da SR :		3 Projetos	2.857,5041	83	54						

00 - Em Obtenção 01 - Pré-Projeto de Assentamento 02 - Assentamento em criação 03 - Assentamento Criado 04 - Assentamento em Instalação
 05 - Assentamento em Estruturação 06 - Assentamento em Consolidação 07 - Assentamento Consolidado 08 - Assentamento Cancelado 09 - Assentamento Revogado

Contudo, muito se questiona se as famílias assentadas cumprem o objetivo a que foram destinadas, o que levou o INCRA, em dezembro de 2010 publicar Pesquisa Sobre a Qualidade de Vida, Produção e Renda dos Assentamentos da Reforma Agrária²⁰ com o objetivo de identificar quem são as famílias e pessoas, como vivem e a destinação a que deram à terra e abrangeu “804.867 famílias assentadas entre 1985 e 2008, mediante a aplicação de 16.153 entrevistas, distribuídas em 1.164 assentamentos por todo o Brasil”. Atento a essa real necessidade, o município de Araraquara, estado de São Paulo, implementou o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS)²¹, cuja elaboração contou com a participação e coordenação da Secretaria Municipal de Agricultura e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, buscando-se “nortear as ações municipais voltadas ao setor agrícola”, estipulado ente o período de 2014 a 2017, objetivando “o desenvolvimento da agricultura e preservação do meio ambiente, mas também garantir o acesso da população a serviços básicos, como: assistência técnica e extensão rural, crédito rural e microcrédito, educação, saúde, segurança, transporte, saneamento, abastecimento de água, energia elétrica, veículos de comunicação, cultura, lazer, etc.”.

No desenvolvimento ao estudo para qualificar o PMDRS, o município buscou embasamento junto ao Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE do ano de 2010, ocasião em que se apontou a população urbana e rural, notando grande variação populacional entre essas áreas, sendo 202.730 pessoas na área urbana contra 5.932 em área rural²².

No plano municipal notam-se os serviços destinados ao produtor rural, oportuno transcrever os serviços existentes e ofertados no município, destacando-se “a CATI (Coordenadoria de Assistência Técnica Integral) e o ITESP (Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo). As atividades desenvolvidas pela CATI são: a. Capacitação do produtor rural: palestras, dias de campo, excursões e cursos, estes últimos geralmente em convênio com o SENAR. b. Fertilidade e conservação de solos: serviços de locação de curvas para projetos de conservação de solo; retirada de amostra de solo e encaminhamento para análise e recomendação de adubação. c. Venda de sementes e orientação de plantio: venda das chamadas sementes variedades, com excelentes níveis de produtividade e preço acessível aos pequenos produtores. d. Acompanhamento agrônomo: acompanhamento e recomendações técnicas para as culturas e pastagens. e. Economia agropecuária: pesquisa e levantamento de dados para preenchimento dos

²⁰ <http://pqra.incra.gov.br/>. Acesso em 06 de junho de 2016.

²¹ <http://www.araraquara.sp.gov.br/ImageBank/FCKEditor/file/administrador/Plano%20Municipal%20de%20Desenvolvimento%20Rural%20Sustent%C3%A1vel%202014-2017.pdf>. Acesso em 03 de junho de 2016.

²² IBGE: Censo Demográfico 2010.

levantamentos do IEA como Estimativas de Safra, Preços mensais correntes, Levantamentos subjetivos bimestrais agrícolas e florestais (áreas plantadas e produções) e pecuários (número de cabeças de animais e produções), ambos nos sistemas convencional e orgânico, áreas de culturas, áreas de florestas, áreas de pastagens. f. Projeto CATI Leite: levantamento para divisão de pastagens, projeto de irrigação de pastagens, planejamento da propriedade rural, avaliação e coleta de índices zootécnicos e econômicos, acompanhamento do rebanho. g. Levantamento e cadastramento das unidades de produção agropecuárias: é o censo realizado que mantém atualizado o número de propriedades rurais, quem são seus proprietários, a área que ocupam e o que produzem no município. Este censo culmina com a elaboração do Projeto LUPA, importante ferramenta para tomadas de decisão em nível Estadual. 21 h. Participação direta em projetos para captação de recursos Estaduais e Federais: todos para melhoria da infraestrutura de atendimento do município como PRODESA, PRONAF Infraestrutura, FEHIDRO, Município Verde, Melhor Caminho. i. Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas: principal programa de trabalho da CATI, que celebra um convênio entre Prefeitura Municipal e Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento, selecionando microbacias do município onde serão trabalhadas as questões produtivas e econômicas, sociais e ambientais, por intermédio de incentivos como implementos agrícolas, poços artesianos, estradas rurais e cujos executores são os técnicos da Cati. j. Projetos ambientais e de educação ambiental: projetos de recuperação de áreas de preservação permanente com plantio de mudas e acompanhamento de seu desenvolvimento e palestras de educação ambiental em escolas, Projeto Aprendendo com a Natureza. A Fundação ITESP presta assistência técnica aos agricultores do Assentamento Monte Alegre e Horto de Bueno de Andrada. O campo de atuação do ITESP é vai da implantação de projetos de assentamentos – com a abertura de estradas, perfuração de poços – ao desenvolvimento dessas comunidades – por meio do fornecimento de mudas, sementes, calcário, pequenos animais, reflorestamento, educação ambiental e construção de equipamentos para o apoio à organização das famílias. As ações de formação e capacitação visam a promoção da cidadania e o fortalecimento da agricultura familiar, favorecendo também a inclusão social das famílias assentadas. A Fundação ITESP também busca a pacificação do campo por meio da mediação de conflitos, realizando a identificação e acompanhando os conflitos fundiários no Estado de São Paulo”²³.

Insta salientar, ainda, que a questão da mediação na busca de solução de conflitos visa coibir a prática de violência surgida em conflitos de interesses, visto ser algo histórico quando se busca a proteção de propriedade ante a permissibilidade do Código Civil de 2002, mantida a previsão da lei civil de 1916, em exercer a legítima defesa da posse pelo possuidor ou proprietário, por seus próprios meios, inclusive com emprego de força e logo que se sinta infringido em seu direito, como se nota:

Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

§ 1º O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

Essa dicção legal traz, evidentemente, controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais que culminam em confrontos entre proprietários e/ou possuidores com os pretendentes na ocupação de áreas de terra alheia.

Nesse delicado ponto a doutrina, amparada por um dos mais proeminentes juristas, o civilista Pontes de Miranda afirma que “não entra no mundo jurídico como ato ilícito,

²³ Op. Cit., nota 12, p. 20/21.

desde que se contenha nos limites que a lei pressupôs"²⁴, ou seja, assenta que quem seja detentor da posse e/ou propriedade não merece ser vítima inerte de atos violentos em face do exercício legal junto ao bem a que com ele se encontra, o que lhe tem autorizado o exercício regular de um direito em proteger seu patrimônio, rechaçando de imediato o pretenso invasor, ficando isento de ilicitude.

E o eminente jurista não se encontra sozinho em respectiva linha de raciocínio, eis que Maria Helena Diniz²⁵, também expoente civilista, afirma que “se a assistência do Estado revelar-se tardia ou não puder ser oportunamente invocada, o possuidor poderá reagir para manter-se na posse molestada, evitando excessos, segundo o princípio do “*moderamen inculpatae tutelae*”, ou seja, da moderação da legítima defesa”, contudo essa força “legal” não pode se valer de milicianos, eis que continua a autora ao ensinar que o ato “deverá agir pessoalmente, embora possa receber auxílio de amigos ou serviçais, empregando meios necessários, inclusive armas, para recuperar a posse perdida. Todavia, essa reação deverá ser imediata”.

O Tribunal de Justiça²⁶ paulista já reconheceu, outrora, que “Não comete infração penal, sequer em tese, a vítima de ameaça ou esbulho de sua posse que, sem exceder o indispensável à manutenção ou restituição, a recupera por sua própria força e autoridade. O “desforço imediato” e a “resistência” são formas de legítima defesa da posse, que não se limita à repulsa da violência, mas autoriza até a obtenção da restituição da posse pela própria força”.

Os conflitos no campo são fatos que mostram um número crescente, como se verifica abaixo

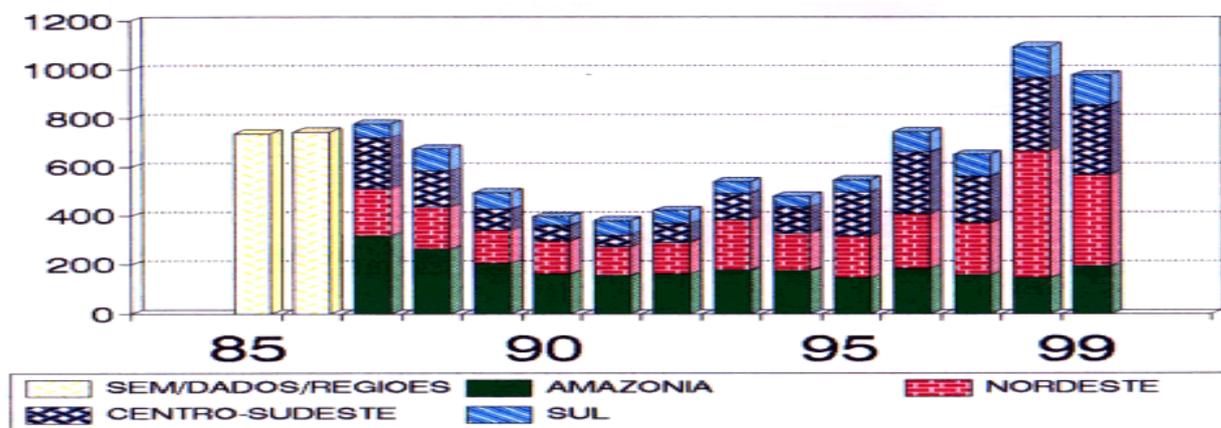


Gráfico 2
Brasil - Conflitos no campo 1985-1999
(Número total)

Fonte: CPT Org.: Oliveira, A.U.

A intervenção estatal deve se ater a evitar os conflitos afins de que o quadro dos pretensos interesses sejam destinados a quem os resolva pela investidura que a lei proporciona, intermediando e fazendo valer os ditames legais para que a escalada da violência perca força e ceda espaço ao intervir do estado com os programas de reforma agrária.

Desse modo, não se mostra razoável a questão fundiária lastreada em conflitos, o que merece intervenção estatal para que as propriedades sejam respeitadas, protegidas e elencadas em um objetivo de reverter à sociedade os benefícios que a terra proporciona ao seu detentor e, caso assim não se verifique, seja buscado o objetivo pacificador pela reforma agrária.

²⁴ **Tratado de Direito Privado**, 2. ed., Rio: Borsó, t. 10, § 1.110, p. 283.

²⁵ **Código Civil Anotado**. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 385

²⁶ Rec. 120.406, Rel. Des. ALVES BRAGA, RT 461/341.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARARAQUARA, Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. <http://www.araraquara.sp.gov.br/ImageBank/FCKEditor/file/administrador/Plano%20Municipal%20de%20Desenvolvimento%20Rural%20Sustent%20C3%A1vel%202014-2017.pdf>. Acesso em 03 de junho de 2016

BELTRÃO, Antonio F. G. Manual de direito ambiental. São Paulo: Método, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/pa_2015.pdf. Acesso em 06 de junho de 2016.

_____. <http://pqra.incra.gov.br/>. Acesso em 06 de junho de 2016.

BRASIL. IPEA-INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Diagnóstico dos Resíduos Sólidos da Atividade de Mineração de Substâncias Não Energéticas: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120814_relatorio_atividade_mineracao.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/adeus-fumo-ol%C3%A1-agroecologia>. Acesso em 05 de junho de 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. MANUAL DE NORMAS E PROCEDIMENTOS PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO SETOR DE EXTRAÇÃO MINERAL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos Programa de Proteção e Melhoria da Qualidade Ambiental IBAMA - Manual de Normas e Procedimentos para Licenciamento Ambiental no Setor de Extração Mineral. http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/MANUAL_mineracao.pdf.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, MS 22.164-0-SP, j. 30.10.1995, DJU 17.11.1995

_____. MS 23949, j. 01.02.2002, DJe-059, DIVULG 26-03-2009 PUBLIC 27-03-2009

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato – organizadores. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo. Saraiva. 2010.

DINIZ, Maria. Curso de direito civil brasileiro – 4. Direito das Coisas, São Paulo: Saraiva, 23., ed., 2008.

_____. **Código Civil Anotado.** São Paulo: Saraiva, 1995.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural)**. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 17

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 32 ed. rev. e atual. São Paulo. Saraiva. 2006.

GRIMONE, Marcos Angelo. **O conceito jurídico de direito sustentável no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2011.

HOBBS, Thomas. Os grandes filósofos do direito. Organizador Clarence Morris. Tradução de Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins fontes, 2002.

LOTUFO, Renan. A função social da propriedade na jurisprudência brasileira, **Direito Civil Contemporâneo, Novos Problemas à luz da Legalidade Constitucionais**, São Paulo: Atlas, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 13. ed., ver., atual. e ampl., São Paulo: Malheiros, 2005.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **Direito Ambiental**. Ana Maria Moreira Marchesan, Annelise Monteiro Steigleder, Silvia Cappeli. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

MIRANDA. Pontes de. **Tratado de Direito Privado**, 2. ed., Rio: Borsóí.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 5 ed. rev. e ampl. São Paulo. Atlas, 1999.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Desapropriação para fins de reforma agraria. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de janeiro, 194:77-96 out./dez. 1993.

ROCHA, Júlio Cesar de Sá da. **Direito ambiental e meio ambiente do trabalho: ano, prevenção e proteção jurídica**. São Paulo: LTr, 1997.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Rec. 120.406, Rel. Des. ALVES BRAGA, RT 461/341

SILVA, José Afonso da. **Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente**. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 27, pp. 51-52, jul/set. 2002.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 9º. ed. rev., 4º tiragem, Malheiros editores

TESSLER, Marga Inge Barth. **Teoria Geral da Responsabilidade Ambiental**. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XI, n. 38, p. 4-12, jul./set. 2007.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de Direito Ambiental**. 2. ed., ver., ampl. e atualiz. com jurisprudência. Podivm, 2007.