



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO

ELENICE SILVERIO DE SOUZA

**A Função social da propriedade rural sob a perspectiva do  
Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

GOIÂNIA  
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE DIREITO**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES  
E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

**1. Identificação do material bibliográfico**

Dissertação     Tese

**2. Nome completo do autor**

ELENICE SILVERIO DE SOUZA

**3. Título do trabalho**

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL SOB A PERSPECTIVA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

**4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)**

Concorda com a liberação total do documento  SIM     NÃO<sup>1</sup>

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

**Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **Emiliano Lôbo De Godoi, Professor do Magistério Superior**, em 08/03/2022, às 14:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **ELENICE SILVERIO DE SOUZA, Discente**, em 09/03/2022, às 16:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2741627** e o código CRC **CCCCFB27**.

ELENICE SILVERIO DE SOUZA

**A Função social da propriedade rural sob a perspectiva do  
Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Direito Agrário, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Agrário.

Área de Concentração: Direito Agrário.

Linha de Pesquisa: Fundamentos Jurídicos da Propriedade e da Posse, Conflitos Emergentes e Sistemas de Justiça.

Orientador: Professor Doutor Emiliano Lobo de Godoi.

Coorientador: Eriberto Francisco Bevilaqua Marin.

GOIÂNIA  
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Souza, Elenice Silverio de

A função social da propriedade rural sob a perspectiva do Tribunal Regional Federal da 1ª Região [manuscrito] / Elenice Silverio de Souza. - 2022.

106 f.

Orientador: Prof. Emiliano Lobo de Godoi; co-orientador Eriberto Francisco Bevilaqua Marin.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2022.

Bibliografia.

Inclui abreviaturas, tabelas.

1. Função social da propriedade rural. 2. Efetividade constitucional. 3. Poder Judiciário. I. Godoi, Emiliano Lobo de, orient. II. Título.

CDU 349.42



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

**ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO**

Ata nº 21 da sessão de Defesa de Dissertação de ELENICE SILVERIO DE SOUZA que confere o título de Mestre(a) em **Direito Agrário** na área de concentração em **Direito Agrário**.

Aos quinze dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e vinte e dois, a partir das 14:30 hs, por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL SOB A PERSPECTIVA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO**”. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, **Prof. Dr. Emiliano Lobo de Godoi (PPGDA/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Prof. Dr. Andre Felipe Soares de Arruda** (Universidade Federal de Goiás), membro titular interno; **Profa. Dra. Luciane Martins de Araújo** (Pontifícia Universidade Católica de Goiás), membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do **trabalho**. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo **Prof. Dr. Emiliano Lobo de Godoi**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) quinze dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e vinte e dois.

## TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Emiliano Lôbo De Godoi, Diretor**, em 24/02/2022, às 10:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **André Felipe Soares De Arruda, Professor do Magistério Superior**, em 25/02/2022, às 11:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2633827** e o código CRC **23EB96F6**.

**Referência:** Processo nº 23070.002055/2022-40

SEI nº 2633827

## **AGRADECIMENTOS**

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás;

Ao professor orientador Emiliano Lobo de Godoi, pela disponibilidade, incentivo, consideração e confiança;

A minha família e aos amigos que acompanharam meu caminhar.

## RESUMO

O acesso à terra e os conflitos no campo são temas frequentemente debatidos no Brasil, tanto os institutos jurídicos correlatos a esta temática quanto a realização da reforma, estão no centro de disputas travadas no âmbito social, político e jurídico. A Constituição Federal de 1988 prevê o direito de propriedade e sobre ele impõe o dever de cumprimento da respectiva função social. O artigo 186 do texto constitucional prescreve os requisitos específicos para o cumprimento da função social da propriedade rural, que deverão ser atendidos simultaneamente. A sanção para o caso de descumprimento de qualquer dos requisitos será a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, realizada por meio de ação judicial, proposta pela União. Nos processos em que se questione a declaração de descumprimento da função social, exarada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, cabe ao Poder Judiciário proferir decisão definitiva sobre o cumprimento da função social, para possibilitar a desapropriação do imóvel rural, caso constatado o efetivo descumprimento. Diante desta competência, o Poder Judiciário se revela como órgão estatal que desempenha papel relevante na efetivação da política nacional de reforma agrária. Assim, investiga-se a aplicação da função social da propriedade rural pelo Poder Judiciário, especificamente pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, entre os anos de 2011 e 2020, analisando, sobretudo, a observância da simultaneidade dos requisitos previstos para o instituto, nos julgados analisados. Trata-se de estudo qualitativo, desenvolvido sob a perspectiva da matriz teórica pragmática, amparada na técnica da análise de conteúdo, teorizada por Laurence Bardin. As causas e consequências do perfil decisório identificado se relacionam com dificuldades de efetividade constitucional, tendo em vista que o constitucionalismo contemporâneo ainda está em consolidação no país; também se relacionam ao paradigma jurídico dominante e sua insuficiência em atender às demandas da sociedade contemporânea e também à influência dos fenômenos econômico e político sobre o direito e sobre a questão agrária.

Palavras-chave: Função social da propriedade rural; Efetividade constitucional; Poder Judiciário.



## RESUMEN

El acceso a la tierra y los conflictos en el campo son temas frecuentemente debatidos en Brasil, tanto los institutos jurídicos relacionados con este tema como la realización de la reforma, están en el centro de las disputas en los ámbitos social, político y jurídico. La Constitución Federal de 1988 consagra el derecho de propiedad y le impone el deber de cumplir la respectiva función social. El artículo 186 del texto constitucional prescribe los requisitos específicos para el cumplimiento de la función social de la propiedad rural, los cuales deben cumplirse simultáneamente. La sanción en caso de incumplimiento de alguno de los requisitos será la expropiación por interés social con fines de reforma agraria, practicada mediante juicio, a propuesta del Sindicato Nacional de Colonización y Reforma Agraria - INCRA, es corresponde al Poder Judicial dictar sentencia definitiva sobre el cumplimiento de la función social, para posibilitar la expropiación del inmueble rural, en caso de incumplimiento efectivo. Dada esta competencia, el Poder Judicial se revela como una institución estatal que juega un papel relevante en la implementación de la política nacional de reforma agraria. Así, investiga la aplicación de la función social de la propiedad rural por el Poder Judicial, específicamente por el Tribunal Regional Federal de la 1ª Región, entre los años 2011 y 2020, verificando, sobre todo, la observancia de la simultaneidad de los requisitos previstos para el instituto, en los juzgados analizados. Se trata de un estudio cualitativo, desarrollado desde la perspectiva de la matriz teórica pragmática, sustentada en la técnica de análisis de contenido, teorizada por Laurence Bardin. Las causas y consecuencias de este perfil de toma de decisiones se relacionan con dificultades de efectividad constitucional, considerando que el constitucionalismo contemporáneo aún se encuentra en proceso de consolidación en el país; también se relacionan con el paradigma jurídico dominante y su insuficiencia para atender las demandas de la sociedad contemporánea y también con la influencia de los fenómenos económicos y políticos sobre el derecho y sobre la cuestión agraria.

Palabra clave: Función social de la propiedad rural; eficacia constitucional; Poder Judicial.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Conflitos no campo em 2020 na Área de jurisdição do TRF da 1ª Região.....	34
Tabela 2 - Recortes para definição do objeto da pesquisa .....	41
Tabela 3 - Hipóteses levantadas acerca da interpretação realizada pelo TRF da 1ª Região.....	42
Tabela 4 - Busca realizada para composição do objeto de pesquisa .....	51
Tabela 5 - Julgados selecionados.....	52
Tabela 6 - Classificação dos Acórdãos .....	55
Tabela 7 - Codificação dos Julgados quanto às hipóteses.....	57
Tabela 8 - Codificação dos Julgados quanto às características da decisão .....	58
Tabela 9 - Categorização dos Julgados.....	59

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CNA - Confederação Nacional da Agricultura

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

LAF – Laudo Agrônomico de Fiscalização

MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

MATOPIBA – Acrônimo para Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia

TRF da 1ª Região - Tribunal Regional Federal da 1ª Região

UDR - União democrática Ruralista

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO 1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Aspectos históricos da função social da propriedade.....</b>	<b>12</b>
<b>1.2 Aspectos conceituais e normativos da função social da propriedade rural.....</b>	<b>14</b>
1.2.1 Subfunções da função social da propriedade rural .....	20
<b>1.3 Função social e reforma agrária.....</b>	<b>24</b>
<b>1.4 O campo brasileiro e a função social .....</b>	<b>26</b>
1.4.1 O histórico da conformação fundiária brasileira .....	26
1.4.2 A conformação fundiária atual e os conflitos no campo .....	31
1.4.3 Conflitos sociais e uso da terra na área de abrangência do TRF da 1ª Região.....	34
<b>CAPÍTULO 2 ABORDAGEM TEÓRICA E ASPECTOS METODOLÓGICOS: A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE ANÁLISE DAS DECISÕES QUE DISCORREM SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL .....</b>	<b>37</b>
<b>2.1 Objeto de pesquisa e hipóteses .....</b>	<b>39</b>
<b>2.2 A abordagem pragmática .....</b>	<b>43</b>
<b>2.3 A técnica da análise de conteúdo .....</b>	<b>46</b>
2.3.1 Mapeamento das decisões .....	51
2.3.2 Codificação e categorização .....	54
<b>CAPÍTULO 3 ANÁLISE DAS DECISÕES JUDICIAIS À LUZ DO MARCO TEÓRICO E OS CAMINHOS POSSÍVEIS PARA A MAIOR EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>68</b>
<b>3.1 Síntese dos índices e indicadores presentes nos julgados.....</b>	<b>68</b>
<b>3.2 A inferência acerca das decisões proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 1ª região (causas e consequências) .....</b>	<b>71</b>
3.2.1 A transição constitucional e as dificuldades enfrentadas neste processo como causa das decisões limitadoras .....	72
3.2.2 O paradigma jurídico atual como fonte de uma atuação estatal deficitária.....	78
3.2.3 A repercussão da interface entre o direito e outros fenômenos sociais sobre a questão agrária.....	90

<b>3.3 Caminhos para a concretização da efetividade da função social da propriedade rural .....</b>	<b>92</b>
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>95</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>97</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>99</b>

## INTRODUÇÃO

O acesso à terra no Brasil é uma questão amplamente debatida em virtude dos sérios problemas presentes nessa seara. Desde o período colonial e ao longo da história brasileira a realidade agrária é caracterizada pela intensa concentração fundiária. O modelo sesmarial implantado no país pela coroa portuguesa, com suas peculiaridades na forma de distribuição de terras, contribuiu para a inauguração de um ambiente conflituoso no campo (MOTTA, 2012, p. 135).

Atualmente, a concentração fundiária ainda é uma realidade, marcada pela acumulação de quase metade das terras rurais nas mãos de um número ínfimo de proprietários. Dados oficiais do Instituto de Geografia e Estatística – IBGE demonstram que apenas 1%, do número de estabelecimentos rurais do Brasil, ocupam o correspondente a 47,60% da área nacional com estabelecimentos agropecuários. Em contrapartida, aproximadamente a metade do número desses estabelecimentos, correspondente a 50,13%, ocupa apenas 2,27% desta área (IBGE, 2017).

Uma das consequência da concentração fundiária são os conflitos por terra, que também persistiram ao longo da história nacional. Neste contexto, a disputa pela redistribuição de terras se soma a situações de exploração de trabalhadores, submetidos a condições análogas à escravidão, bem como às divergências relativas à política agrícola implementada no país (Binkowski, 2018, p. 18). Além disso, outras reivindicações tais como a defesa dos territórios de povos e comunidades tradicionais e a necessidade de preservação ambiental tornam-se cada vez mais prementes diante da constante expansão da fronteira agrícola, consubstanciada na constante expansão de práticas agrícolas e da área produtiva em detrimento de biomas e áreas ainda preservadas, sob a perspectiva ambiental. A tendência atual é a de que os conflitos no campo continuem em alta, dada a manutenção dos latifúndios e o aprofundamento das desigualdades sociais presentes no campo (MELO, 2019, p. 148).

A questão agrária brasileira envolve múltiplas dimensões e por isso demanda uma atuação que contemple essa diversidade, considerando as implicações de ordem cultural, social, ambiental e econômica. O estado brasileiro, na condição de estado democrático de direito, inserido em uma ordem mundial, voltada para a defesa do meio ambiente, para o respeito à dignidade da pessoa humana e para construção de uma sociedade justa, acolhe em seu sistema constitucional as mencionadas demandas, prevendo instrumentos jurídicos voltados para a concretização destes ideais.

Em que pese a regulamentação normativa não ser suficiente, de forma isolada, para a resolução de problemas complexos de ordem socioambiental e econômica, os instrumentos jurídicos criados por ela são aptos a contribuir para a transformação da sociedade. No que tange ao acesso e uso da terra, a Constituição Federal de 1988 garante em seu artigo 5º, inciso XXII o direito de propriedade (BRASIL, 1988), sedimentando no ordenamento jurídico brasileiro a relevância que o instituto alcançou ao longo da história. Todavia, esta mesma propriedade sofreu transformações funcionais para se constituir também em fonte de deveres, de forma a transcender o mero interesse patrimonial para atender a interesses sociais relevantes (COMPARATO, 2000, p. 138 - 142).

Alinhada a este ideal, a Constituição Federal de 1988 disciplinou a função social da propriedade, prevendo em seu artigo 186 os requisitos específicos para a propriedade rural, instituindo que a referida função social, quando não cumprida, enseja a desapropriação para fins de reforma agrária. Todavia, a interpretação e aplicação dos artigos constitucionais referentes à propriedade rural e à função social tem sido objeto de debates jurídicos e de críticas acerca de sua efetividade (MELO, 2007, p. 53).

Além disso, embora exista um marco normativo constitucional instituindo a política agrícola e fundiária e de reforma agrária, no qual a função social da propriedade rural está inserida, a realidade do campo continua sendo marcada pela injustiça social, pela concentração fundiária e pelos conflitos. É com base nesta problemática e na relevância que a atividade jurisdicional alcança neste cenário que se justifica a presente pesquisa, pois ao Poder Judiciário cabe a função de decidir acerca do cumprimento da função social da propriedade rural.

Neste contexto, o presente trabalho almeja encontrar resposta à seguinte questão: A aplicação realizada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região acerca do instituto da função social da propriedade rural, prevista no artigo 186 da Constituição Federal, contribui para sua efetividade? Para responder à questão acima fixada propõe-se a análise da conformação da estrutura fundiária brasileira; bem como, à luz de uma abordagem teórica pragmática e dos referenciais teóricos selecionados, apontar se a atuação jurisdicional efetiva ou limita a função social da propriedade rural; e ainda compreender as causas e as consequências implícitas nos julgados analisados, segundo o processo de inferência realizado por meio da técnica da análise de conteúdo. Para tanto, examina-se as decisões proferidas em segundo grau de jurisdição que discutem a função social da propriedade rural, entre os anos de 2011 e 2020.

Quanto à estruturação da dissertação, no primeiro capítulo é abordada a função social da propriedade rural. Inicialmente são apresentados os aspectos históricos, conceituais, teóricos e normativos relevantes para a compreensão do instituto. No momento seguinte é realizada

uma construção do contexto histórico agrário do Brasil, demonstrando como foi construída ao longo do tempo a estrutura agrária, bem como suas consequências. Esta incursão histórica se faz necessária para permitir ao leitor a compreensão do cenário atual ao qual se vincula a discussão jurídica objeto do presente estudo.

O segundo capítulo trata da abordagem metodológica apontando para o pragmatismo como método eleito para a condução do presente trabalho. Em seguida, no intuito de demonstrar o caminho percorrido para a execução do presente estudo, apresenta-se a técnica da análise de conteúdo, com suas especificidades, bem como as etapas sequencialmente cumpridas para se possibilitar a análise dos julgados. Por fim, os julgados foram categorizados de forma a permitir a posterior inferência com base nos dados obtidos. No terceiro capítulo é feita a inferência a partir dos julgados analisados, realizando uma abordagem crítica e um confronto com o conteúdo teórico pertinente.

Finalmente, são apresentadas as conclusões gerais sobre a pesquisa, sobretudo a respeito das hipóteses levantadas, no sentido concluir pela perspectiva limitadora ou efetivadora, resultante da atividade jurisdicional do TRF da 1ª Região, quando decide sobre o mérito da função social da propriedade rural. Em cumprimento ao dever propositivo, que também constitui o escopo deste trabalho, são apresentados caminhos de otimização e de efetivação da função social da propriedade rural.



## **CAPÍTULO 1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E A QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA**

A análise da aplicação da função social da propriedade rural pelo Poder Judiciário pressupõe o conhecimento de seus aspectos conceituais e normativos. Neste sentido, torna-se indispensável o estudo da evolução de sua base teórica e normativa, de forma a possibilitar o conhecimento de como se chegou ao estágio atual da regulamentação prevista na Constituição Federal. Além disso, a perspectiva pragmática adotada no presente trabalho demanda a necessária abordagem dos aspectos históricos e políticos da ocupação de terras no Brasil, de maneira a lançar luzes sobre o passado para compreender a conformação atual do campo brasileiro e, desta forma, possibilitar a confrontação entre a realidade, as respectivas disposições normativas e a atuação estatal incidente neste contexto.

### **1. 1 Aspectos históricos da função social da propriedade**

A evolução da função social se relaciona a movimentos sociais e a contextos históricos específicos. Sua compreensão requer a análise conjunta da propriedade, que também evoluiu e se transformou com o decorrer do tempo, ganhando contornos totalmente distintos dos que lhe caracterizavam originariamente. A propriedade, como direito, passou por diversas fases e foi influenciada por diversas doutrinas, de forma que no Direito Romano assumiu um caráter exclusivo, absoluto, personalíssimo e individualista (BERTAN, 2004, p. 33-34). No século XVIII, a propriedade atingiu o status de direito natural e foi considerada pela Igreja Católica como um direito oponível a todos os demais. A Constituição Portuguesa de 1822, por sua vez, considerava a propriedade como um direito sagrado e inviolável (SOUZA FILHO, 2003, p. 22).

Todavia, essa ideia de propriedade absoluta e sagrada foi sendo gradualmente desconstruída. No século XX, a própria Igreja passa a ter uma posição expressa quanto à hipoteca social que recai sobre a propriedade (Souza Filho, 2003, p. 22). Apesar deste caráter sagrado e absoluto perdurar por um longo período da história, ele foi se esmaecendo diante das pressões sociais. A respeito desta evolução, o autor registra que:

Na segunda metade do século XIX, portanto, já temos duas claras posições acerca da legitimidade da propriedade privada, ambas contrárias ao seu caráter absoluto: a primeira dos socialistas, argumentando que a propriedade individual dos bens essenciais, entre eles a terra, é ilegítima, e a segunda, liderada pela Igreja, de que a

legitimidade não se assenta somente na legalidade do contrato livre, mas na avaliação da justiça dele. (SOUZA FILHO, 2003, p. 41)

O capitalismo, por sua vez, transformou a terra em propriedade privada fazendo com que ela deixasse de ser concebida como sustentáculo da vida para se tornar mero instrumento de produção. Contudo, posteriormente, os movimentos sociais europeus e latino-americanos reclamaram por mudanças de forma a atender aos trabalhadores, camponeses e indígenas que demandavam contra esse modelo de propriedade (SOUZA FILHO, 2003, p. 81 - 82). Assim, a propriedade privada sofreu transformações para atender aos diversos interesses sociais que sobre ela recaíam.

Marcadas pela luta de classes, as constituições do início do século XX trouxeram importantes alterações, reconhecendo a incidência de um encargo social sobre a propriedade (REZENDE; FREITAS, 2020, p. 262). A Constituição Mexicana de 1917 foi um marco neste contexto, possuindo um viés marcadamente agrário, camponês e latino-americano. Em 1919, a Constituição de Weimar, na Europa, também estabeleceu ideia semelhante à contida na constituição Mexicana, prevendo uma limitação à propriedade privada, que finalmente ficou conhecida como função social (SOUZA FILHO, 2003, p. 95).

É neste contexto de transformação da propriedade, que se destaca a relevante contribuição de Duguit, no sentido de despir o direito de propriedade do caráter subjetivista que lhe era inerente e dar espaço à ideia da função social (MARQUES, 2011, p. 35). Duguit é responsável por importantes discussões acerca da função social, sendo que em 1911, ao utilizar pela primeira vez a expressão, destacou sua indispensabilidade para a tutela dos direitos sociais (MELO, 2007, p. 44). Ressalva-se que embora se reconheça a relevância da teoria construída por Duguit ao conceber a propriedade como função, o ordenamento jurídico brasileiro nela não se apoia, tendo em vista a opção por um conceito de propriedade com natureza de direito subjetivo garantido constitucionalmente, que somente se legitima diante de sua funcionalização (CANOTILHO ET AL, 2013, p. 661).

Apontando para esta profunda transformação da propriedade, Bertan ensina que:

O Direito de Propriedade passa por uma completa metamorfose, despede-se de sua natureza absoluta, perpétua, sagrada exclusiva e intangível para ocupar o trono que sempre foi seu, aquele que alimenta a humanidade, que partilha entre os homens as dádivas da natureza e que se incorpora ao patrimônio social dos povos (BERTAN, 2004, p. 37).

No Brasil, desde a Constituição de 1934 a propriedade está, de alguma forma, sujeita à função social (SAUER; LEITE; CASTRO, 2021, p. 488), todavia apenas com o Estatuto da Terra, Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, editada meses após o golpe militar, é que a função social especificamente voltada à propriedade rural foi inserida no ordenamento jurídico. Contudo, a aprovação da referida lei naquele momento correspondia muito mais ao

cumprimento de uma pauta internacionalmente imposta, do que ao sincero interesse estatal de realização da reforma agrária almejada pelos camponeses (SOUZA FILHO, 2003, p. 108).

Somente com o advento da Constituição Federal de 1988 é que se propõe uma função social da propriedade rural vinculada a uma política de reforma agrária. O perfil democrático presente no texto Constitucional, refletiu diretamente no tratamento dado à propriedade. Desta forma,

Para combinar com os compromissos de eliminar desigualdades sociais e regionais, a Constituição não poderia repetir a velha propriedade privada do Código de Napoleão, absoluta e acima de todos os direitos. A propriedade privada teria que ser desenhada como uma consequência dos novos direitos coletivos à vida, ao fim das desigualdades e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, introduzindo nela uma razão humana de existência, vinculando-a em todos os lugares que a reconheçam como direito à função social, especialmente em relação à terra (SOUZA FILHO, 2003, p. 115).

Assim, a partir da Constituição de 1988, o direito de propriedade está vinculado à respectiva função social, de modo que o direito individual torna-se relativo em benefício do interesse da coletividade (REZENDE; FREITAS, 2020, p. 267). Portanto, afasta-se da propriedade privada qualquer conceito que a remeta ao seu extinto caráter sagrado e absoluto, para que ela possa, a partir de então, atender à necessária funcionalização do bem. Atualmente, a propriedade configura um importante direito individual e que somente se legitima pelo condicionamento ao bem-estar da comunidade, em atendimento à respectiva função social (CUNHA JUNIOR, 2016, p. 624).

## **1.2 Aspectos conceituais e normativos da função social da propriedade rural**

Atualmente, a propriedade privada está estruturalmente funcionalizada de maneira que o proprietário tem garantido seu direito, mas também está obrigado a servir à coletividade enquanto o exerce (COMPARATO, 2000, p. 142). Desta forma, o direito individual não se limita, exclusivamente, à satisfação dos interesses de seu detentor e deve ser compreendido como instrumento de satisfação das necessidades da sociedade (POSSAS; MANIGLIA, 2014, p. 45).

No mesmo sentido, Canotilho et al, (2013, p. 660) lecionam que a garantia da propriedade privada, prevista na Constituição Federal de 1988, possui um contraponto que emerge da função social, de maneira que sua existência jurídica como direito fundamental só é concebível se a propriedade atender à respectiva função social. Os autores ensinam ainda que:

A funcionalização é imposta à propriedade na esfera dos direitos fundamentais como medida ao exercício proprietário, edificando limites internos ao próprio direito subjetivo de propriedade; impossibilitando compreendê-la absoluta sem inconstitucionalidade como mácula. É relativa por fundamento. Esse é o entendimento

pacífico do Supremo Tribunal Federal, já na primeira metade dos anos noventa do século XX. A propriedade contemporânea é geneticamente dinâmica (CANOTILHO ET AL, 2013, p. 661).

Neste sentido, embora a Constituição Federal de 1988 tutele a propriedade como direito fundamental subjetivo, ela adota a incorporação da função social no conceito de propriedade, de forma que a legitimação deste direito pressupõe o cumprimento da respectiva função social. A relação entre a propriedade e a função social conduz ao entendimento perfilado por Sarlet, (2009, p. 228) no sentido de que a função social da propriedade, nos termos constitucionalmente previstos, está inserida no rol dos deveres fundamentais conexos, tendo em vista que sua existência está materialmente atrelada ao direito fundamental de propriedade.

O reconhecimento de que a função social da propriedade possui natureza de dever fundamental é importante na medida em que tais deveres possuem regramento segundo o qual se impõe aos titulares do direito conexo — no caso a propriedade — responsabilidade social no exercício da liberdade individual, de maneira que o titular do direito encontra-se obrigado a respeitar valores constitucionais, sendo justificadas, inclusive, limitações ao exercício de direitos fundamentais (SARLET, 2009, p. 227).

Neste sentido, os termos **função** e **social** assumem particular relevância, pois expressam justamente o conteúdo que a propriedade deve assumir, quando considerado que sobre ela recai um dever fundamental para com a coletividade. Assim, de acordo com Canotilho et al (2013, p. 669), “função significa uma atividade que se desenvolve para determinado fim, fim esse que ultrapassa o interesse do próprio agente”; prosseguem, ainda, os autores ensinando que o caráter social se refere à existência humana, na condição de animal social, que na convivência em sociedade necessita harmonizar os direitos de todos os indivíduos. Assim, a funcionalização da propriedade a transforma em um instrumento de realização de algo maior, transcendendo a esfera do proprietário para atingir objetivos relativos à justiça social, atendendo a uma ética solidarista.

Um último termo necessita ser minuciado, trata-se da propriedade rural. Em que pese a discussão acerca dos critérios de destinação e de localização, utilizados para definir se o imóvel é rural (MARQUES, 2011, p. 30), para os fins do presente estudo prevalece o critério relativo à destinação do imóvel. No mesmo sentido, Rocha et al (2015, p. 260) lecionam que “a propriedade rural é constituída pelas atividades agrárias e dá suporte aos recursos naturais de tal sorte que um elemento não pode prescindir do outro, o desenvolvimento de um está ao mesmo tempo limitado pelo outro e arrimado no outro”. Verifica-se, portanto, que o fator caracterizador da propriedade rural, sob a perspectiva do direito agrário, é a atividade que nela

se desempenhada. Do ponto de vista normativo, o critério da destinação está previsto no artigo 4º do Estatuto da Terra, bem como no artigo 4º da lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993.

Em que pese o ordenamento jurídico se referir à função social da propriedade e do imóvel rural, ao discorrer sobre o tema, Souza Filho (2003, p. 116) transcende a concepção voltada ao direito de propriedade e realiza uma relevante abordagem que confere ênfase à terra em detrimento do aspecto patrimonial abstrato. Nesta perspectiva, concebe a função social como um verdadeiro múnus inerente à terra e aos seus usos, nos termos a seguir transcritos:

Na realidade quem cumpre a função social não é a propriedade, que é um conceito, uma abstração, mas a terra, mesmo quando não alterada antropicamente, e a ação humana ao intervir na terra, independentemente do título de propriedade que o Direito ou o Estado lhe outorgue (SOUZA FILHO, 2003, p. 116).

Assim, a terra se apresenta como o objeto da função social, uma vez que sobre ela recai, simultaneamente, o direito de propriedade e o mencionado encargo. A essência da função social da terra, conduz a um ideal de uso em favor da vida humana integrada à biodiversidade. Portanto, prevalece o uso condicionado, que determina a sobreposição da vida em todas as suas formas sobre qualquer direito individual que incida sobre a terra (SOUZA FILHO, 2003, p. 117).

No contexto normativo constitucional, a função social está prevista genericamente no rol dos direitos e garantias fundamentais, artigo 5º, inciso XXIII, sendo regulamentada de forma específica em diversas outras partes do texto constitucional. Deste modo, está presente no rol dos princípios gerais da ordem econômica (artigo 170, inciso III); no capítulo que trata da política urbana, incidindo sobre a propriedade urbana (artigo 182, §2º); e também no capítulo que regulamenta a política agrícola e fundiária e a reforma agrária, incidindo sobre a propriedade rural, conforme previsão do artigo 186 (BRASIL, 1988).

A compreensão da função social da propriedade rural, prevista constitucionalmente, e da sua repercussão sobre a questão agrária exige uma abordagem do contexto em que a Constituição Federal foi elaborada. Inicialmente, destaca-se que o instituto foi inaugurado no ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Estatuto da Terra — lei 4.504 de 30 de novembro de 1964 — que, a despeito de prever a função social e de “refletir um jogo de conflitos e composições entre os interesses dos setores sociais envolvidos com a questão da terra” (PALMEIRA, 1989, p. 94), trazia em seu âmago uma racionalidade produtivista e voltada à modernização do campo. A este respeito Moreira, leciona que:

Três parâmetros mais gerais inserem o Estatuto da Terra no propósito da modernização: (1) a vinculação do uso social da terra ao aumento da produtividade e ao desenvolvimento econômico; (2) a definição da empresa rural como objetivo a ser atingido com a "gradual extinção do minifúndio e do latifúndio"; e (3) o

referenciamento geral da questão do campo à industrialização do país (MOREIRA, 1986, p. 10).

Neste sentido, é forçoso reconhecer que o Estatuto da Terra, redigido sob as forças hegemônicas do regime militar, é fruto de uma política governamental voltada para a maior produtividade e que a função social da propriedade rural estava inserida neste contexto. Apesar disso, ela já se apresentava como a expressão do dever do proprietário de usar a terra com vistas ao bem comum, em termos que se aproximam ao que seria previsto, posteriormente na Constituição Federal de 1988.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987, diante das persistentes tensões no campo, foi palco de intensas disputas políticas sobre o conteúdo das disposições acerca da reforma agrária. Diversos setores da sociedade civil se mobilizaram para apresentação de propostas, manifestando um leque de ideias e posições sobre a questão agrária. Destacaram-se as participações da Confederação Nacional dos Trabalhadores – CONTAG, do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, da Confederação Nacional da Agricultura – CNA, da União Democrática Ruralista – UDR, da Igreja Católica e de juristas, a exemplo de Fábio Konder Comparato (SILVA, 1989, p. 31).

A diversidade de participantes e de ideias demonstram como a questão da reforma agrária foi disputada na Assembleia Nacional Constituinte. A este respeito, Silva relata que:

Com o decorrer do processo constituinte e a polarização das posições, esses constituintes e outros que aderiram posteriormente passaram a identificar-se simplesmente com as duas entidades mais atuantes que sobreviveram: A CONTAG, apoiada em algumas ocasiões pelo MST, e a UDR, ativa e violenta, promovendo um vale-tudo custeado pelos seus bois (SILVA, 1989, p. 44).

Os embates ocorridos durante a elaboração da Constituição expressaram a incorporação da disputa social por terras que historicamente fazia parte das relações sociais do campo. De um lado, os ruralistas defendendo o direito de propriedade e demais aspectos inerentes ao latifúndio e, de outro, os trabalhadores e os movimentos sociais correlatos buscando a constitucionalização do acesso democrático à terra. No centro da disputa estava o texto constitucional, que seria a nova diretriz a ser seguida pelo Estado e pela sociedade brasileira nas relações estabelecidas no campo, sobretudo naquelas relativas à Reforma Agrária.

Ao fim desta disputa o que se teve foi um texto constitucional que, embora trouxesse o espírito democrático que o momento inspirava, ficou impregnado pelas dificuldades implantadas pela ala conservadora e que traria dificuldades para a aplicação desse texto, notadamente na parte relativa à concretização de políticas públicas fundiárias e de reforma agrária. Neste sentido, Souza Filho aduz que:

Quando a Constituição foi escrita, porém, os chamados ruralistas, nome gentil dado aos latifundiários, foram construindo dificuldades no texto constitucional para que ele não pudesse ser aplicado. Como não podiam desaproveitar claramente o texto cidadão,

ardilosa e habilmente introduziram senões, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação dos Juízes, Tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto letra morta, transportando a esperança anunciada na Constituição para o velho enfrentamento diário das classes dominadas, onde a lei sempre é contra (SOUZA FILHO, 2003, p. 118).

Desta forma, os ruralistas conseguiram inserir o que Souza Filho denomina de “vírus da ineficácia”, em cada afirmação que contivesse direitos ou que fossem benéficas aos trabalhadores do campo, criando entraves à possibilidade de concretização da reforma agrária (SOUZA FILHO, 2003, p. 118). Neste sentido é que a função social da propriedade rural inserida no texto constitucional, sofre críticas acerca de dificuldades relativas a sua efetividade. De fato, transcorridos mais de 33 anos da promulgação do texto constitucional, pouca coisa mudou na situação conflituosa e concentradora que se perpetuam no campo brasileiro, evidenciando a frouxidão da política fundiária federal (DELGADO, 2012, p. 101).

Com efeito, o texto constitucional não restou suficientemente claro, de forma a permitir interpretações destoantes do sentido social e democrático que permeia a CRFB/88. Um dos maiores prejuízos para a resolução da questão fundiária foi a inserção do artigo 185, inciso II, que dispõe sobre a impossibilidade de desapropriação caso a propriedade seja produtiva (BRASIL, 1988). Tal dispositivo permite se chegar à equivocada conclusão de que a propriedade produtiva, ainda que descumpridora da função social não será desapropriada. Discorrendo a este respeito, Souza Filho argumenta que:

É verdade que apesar da habilidade dos autores, estas armadilhas não teriam êxito, e até seriam toscas, não estivesse coerente com a ideologia dominante, para a qual é sempre mais fácil qualquer interpretação que considere o Estado e seus poderes ao mesmo tempo guardiões e servos da propriedade [...]. Assim, quando a ideologia determina que a única razão jurídica possível é a defesa da propriedade privada absoluta, passa a ser aceitável a leitura literal do artigo 185 que conclui que uma propriedade rural que produza riqueza e dê lucro, seja insuscetível de desapropriação e de qualquer outra restrição legal, independentemente de exercer sua função social (SOUZA FILHO, 2003, p. 119).

A aceitação de uma interpretação do texto constitucional que submeta a propriedade rural a um critério exclusivamente produtivo, desconsidera toda a evolução da teoria da função social da propriedade, para submetê-la a um critério meramente econômico e convertê-la em um texto retórico e sem sentido. Por consequência, conduz a dificuldades de efetivação da norma e de realização da reforma agrária no Brasil (SOUZA FILHO, 2003, p. 120).

Por outro lado, em uma vertente progressista, são realizadas interpretações da função social da propriedade que, aplicando métodos hermenêuticos compatíveis com o direito constitucional contemporâneo, propõem uma leitura capaz de possibilitar a correta interpretação e garantir efetividade ao instituto. Neste sentido, Melo (2007, p. 47) aponta que diversas interpretações são realizadas acerca da função social da propriedade, todavia, são

relevantes apenas aquelas que enfatizem o caráter progressista que lhe é inerente e se esforçam para realizá-la concretamente.

Nesta perspectiva, Comparato leciona que:

Essa exegese da função social da propriedade como mera recomendação ao legislador, e não como vinculação jurídica efetiva, tanto do Estado quanto dos particulares, é de ser expressamente repelida nos sistemas constitucionais que, a exemplo do alemão e do brasileiro, afirmam o princípio da vigência imediata dos direitos humanos (COMPARATO, 2000, p. 143)

Diante da natureza constitucional da função social da propriedade rural e da necessidade de uma interpretação que lhe imprima máxima efetividade, a teoria da força normativa da constituição se apresenta como um dos marcos teóricos do constitucionalismo contemporâneo, criada por Konrad Hesse e que evidencia o caráter jurídico das normas constitucionais (HESSE, 2009, p. 125).

Barroso, em acolhimento à tese acima apresentada, relata que a força normativa da constituição foi um dos marcos teóricos do constitucionalismo contemporâneo que transformou a forma como o direito constitucional é pensado e praticado. Neste sentido aduz que:

Atualmente, passou a ser premissa do estudo da Constituição o reconhecimento de sua força normativa, do caráter vinculativo e obrigatório de suas disposições. Vale dizer: as normas constitucionais são dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado (BARROSO, 2014, p. 194).

Neste novo contexto, restaria superada qualquer concepção de Constituição que lhe atribuísse caráter de mera aspiração política. A Constituição é norma, e como tal suas disposições são imperativas. É com base nesta perspectiva que se aplica correta e coerentemente a função social da propriedade rural.

A influência do movimento constitucionalista contemporâneo, conforme apontado acima, fez com que a CRFB/88 assumisse lugar de centralidade no ordenamento jurídico brasileiro, antes ocupado pelo direito privado. Além da centralidade, também ganharam força, no âmbito da hermenêutica constitucional, os novos métodos de interpretação e a força normativa dos princípios. Diante deste novo modelo constitucional, impõe-se o dever de interpretação das normas constitucionais de maneira a imprimir-lhes ampla efetividade.



### 1.2.1 Subfunções da função social da propriedade rural

Especificamente no que tange à propriedade rural, a função social possui duas dimensões: por um lado, apresenta a dimensão positiva que está relacionada à garantia do direito de propriedade, protegendo o proprietário contra desapropriações para fins de reforma agrária, caso este cumpra os requisitos específicos previstos pela Constituição Federal (CANOTILHO ET AL, 2013, p. 5194). O texto constitucional assim dispõe acerca da função social da propriedade rural:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

Assim, é dever do proprietário de terras zelar pelo cumprimento de todos os requisitos previstos no artigo 186 da Constituição, de forma que seu direito seja exercido em compatibilidade com interesses não proprietários. O descumprimento desses requisitos leva a uma outra perspectiva do instituto, que deve ser compreendida como a dimensão negativa da função social. Neste sentido, a CRFB/88 coíbe e sanciona o proprietário que se afasta do cumprimento da função social, autorizando a deflagração do procedimento de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, nos termos previstos no artigo 184 (CANOTILHO ET AL, 2013, p. 3870). Portanto, como consequência desta dimensão negativa, o proprietário poderá ser privado do seu direito subjetivo em benefício da coletividade, pois com o descumprimento da função social da propriedade rural torna-se possível a deflagração do procedimento desapropriatório, possibilitando a realização da reforma agrária e da justiça social no campo.

A compreensão aprofundada da função social da propriedade rural e da controvérsia que a circunda, conduz à necessária análise de seus requisitos, nos termos a seguir expostos. Inicialmente, menciona-se o requisito previsto no inciso I do artigo 186 da CRFB/88, segundo o qual a propriedade rural deve ter aproveitamento racional e adequado. Ao dispor sobre este dispositivo constitucional, a lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, em seu artigo 6º, estabelece que será considerada propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atingir, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, correspondentes a 80% e 100%, respectivamente (BRASIL, 1993).

Importante ressaltar que, embora a própria lei 8.629/93 mencione que os índices de produtividade devem ser ajustados periodicamente, considerando o progresso científico e tecnológico da agricultura e o desenvolvimento regional (artigo 11), tais índices encontram-se desatualizados, fundamentados em conceitos de produtividade defasados e que têm como base o Censo Agropecuário datado de 1975 (MELO, 2019, p. 145). Ressalta-se, ainda, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei do Senado nº 107 de 2011 que objetiva justamente alterar os referidos índices. Embora a tramitação tenha iniciado no ano de 2011, até a presente data o processo legislativo não foi finalizado, sendo seu último andamento datado de 20 de agosto de 2019 (SENADO, 2021).

O segundo requisito da função social se refere ao aspecto ambiental. O texto do inciso II, do artigo 186 menciona expressamente a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente. Ao regulamentar o requisito ambiental, os artigos 9º, §§ 2º e 3º da lei 8.629/93, assim dispuseram:

§ 2º Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Ao tratar do requisito ambiental, Marques (2011, p. 39) alerta que se trata de uma importante exigência sujeita a comprovação bastante complexa, em face da vasta legislação que dispõe sobre esta matéria. Todavia a vastidão legislativa da seara ambiental não deve ser considerada um empecilho, mas sim aparato normativo suficiente para sustentar a proteção ambiental tão cara à Constituição Federal. O atendimento ao requisito ambiental da função social da propriedade rural se dá, justamente, quando forem atendidas as normas presentes na legislação ambiental, tutelando as áreas passíveis de preservação ambiental, a exemplo da Reserva Legal, das Áreas de Preservação Permanente e Das Áreas de Preservação Ambiental (GRACIANO; SANTOS, 2017, p. 100).

Além disso, a função ambiental da propriedade rural está diretamente relacionada com a previsão do artigo 225 do texto constitucional e neste sentido representa aspecto absoluto na garantia da dignidade humana desta e das próximas gerações. Todavia, é indubitável que a legislação protetiva do meio ambiente representa um obstáculo aos investimentos de capital relacionados ao agronegócio e à exploração de recursos naturais. Por consequência, nos últimos anos a pressão sobre a pauta legislativa ambiental aumentou no Congresso Nacional, na busca pela relativização da proteção ao meio ambiente (MITIDIERO, 2019, p. 199).

Assim, em que pese os esforços do Poder Constituinte para traçar um programa de proteção ao meio ambiente e a construção de um arcabouço normativo infraconstitucional sobre preservação ambiental, o que se assiste na atualidade são constantes investidas para relativizar a mencionada legislação. De qualquer forma, as disposições normativas sobre meio ambiente vigentes e relativas ao espaço rural, devem ser respeitadas sob pena de dupla violação da Constituição Federal, infringindo, por um lado, o artigo 225, referente à proteção ao meio ambiente e, por outro, a subfunção ambiental da propriedade rural, prevista no artigo 186, inciso II.

Importante mencionar que o sistema de proteção ao meio ambiente previsto na Constituição Federal não se limita à perspectiva natural. O conceito de meio ambiente, portanto, abrange um conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais e também do trabalho, considerando a interação entre todos estes elementos de forma a propiciar o desenvolvimento equilibrado de todas as formas de vida. Contemplando a relação entre os homens e os demais elementos que estão dispostos a sua volta. Trata-se de direito difuso, assim qualificado justamente por sua natureza indivisível e transindividual, que exorbita a esfera individual e se realiza de forma socializada. (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 1186).

O terceiro requisito elencado no rol da função social (artigo 186, inciso III) diz respeito à observância das disposições que regulam as relações de trabalho. A previsão do artigo 9º, §4º da lei 8.629/93, regulamenta o requisito trabalhista da função social, no sentido de que devem ser observadas tanto as leis trabalhistas e os contratos coletivos de trabalho, quanto as disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais. Na avaliação de Marques (2011, p. 39) a abrangência desta disposição é ampla, tendo em vista que contempla relações para além daquelas formalmente previstas como contrato de trabalho. A proteção das relações trabalhistas no âmbito rural representa uma necessidade advinda da forma como essas relações foram historicamente construídas. Neste sentido, Binkowski (2018, p. 7 - 8) aponta para a questão trabalhista como uma das causas dos conflitos no campo na atualidade.

O último requisito diz respeito ao bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais, regulamentado pelo artigo 9º, § 5º da lei 8.629/93 que assim dispõe: “a exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel” (BRASIL, 1993). Neste sentido, apresenta-se como mais uma importante vertente da função social da propriedade rural por ter potencial inibidor de conflitos e tensões no campo. De acordo com Binkowski (2018, p. 18) tais conflitos

“envolvem, sobretudo, disputas por redistribuição de terras, episódios de trabalho análogo ao escravo, conflitos trabalhistas e os vinculados aos movimentos sindicais e às divergências em relação à política agrícola desenvolvida no país”.

A observância desses requisitos deve ocorrer de forma simultânea, para que haja efetivo cumprimento da função social e assim o direito de propriedade mereça a proteção constitucional. Neste sentido, Graciano e Santos (2017, p. 99), lecionam que “para alcançar a funcionalidade do imóvel rural, os requisitos dispostos nesse artigo devem ser cumpridos simultaneamente, desse modo o proprietário rural, para legitimar seu direito de propriedade, passa a contrair diversos deveres de natureza social, econômica e ambiental”.

No que tange à previsão de simultaneidade, alerta-se para o fato de que tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 80/2019, que busca alterar os artigos 182 e 186 da Constituição Federal, que tratam do instituto da função social da propriedade. Um dos pontos que é objeto de alteração é justamente a questão da simultaneidade dos requisitos previstos no artigo 186. Em caso de aprovação da referida emenda, a nova redação determinará a observância de apenas um dos requisitos para que se declare cumprida a função social e seja legitimado o direito de propriedade.

Deste modo, o proprietário de terras poderá optar entre aproveitar racionalmente o imóvel, preservar o meio ambiente, respeitar a legislação trabalhista ou explorar de forma que favoreça o bem-estar dos trabalhadores. Esta nova redação esvaziará a função social e inviabilizará a deflagração do processo desapropriatório para fins de reforma agrária (MITIDIERO, 2019, p. 200), constituindo-se em grande retrocesso normativo sobre a pauta socioambiental.

Diante da possibilidade de alteração do texto constitucional nos termos acima explanados, alerta-se para a violação de um notável postulado que informa a teoria dos direitos fundamentais, que consiste na proibição do retrocesso. De acordo com Cunha Júnior

No plano normativo, a vedação do retrocesso protege os Direitos Fundamentais impedindo a revogação das normas que os consagram ou a substituição dessas normas por outras que não ofereçam garantias com eficácia equivalente; já no plano concreto, a proibição do retrocesso obsta a implementação de políticas estatais de enfraquecimento ou flexibilização dos Direitos Fundamentais (Cunha Junior, 2016, p. 540).

Considerando a natureza jurídica da função social da propriedade de dever fundamental, conforme exposto alhures, a observância do postulado da proibição do retrocesso é indispensável. Assim, não cabe ao legislador ordinário, ainda que pelas vias adequadas, promover alterações que suprimam ou esmaçam institutos jurídicos voltados à proteção social, como é o caso da função social da propriedade, que impõe ao titular do direito de propriedade

limitações e responsabilidade social no exercício de sua liberdade individual, com o objetivo de preservar os interesses da coletividade.

### **1.3 Função social e reforma agrária**

A reforma agrária, é conceituada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Estatuto da Terra, Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, como o conjunto de ações que promovam melhor distribuição de terra, mediante alterações no regime de sua posse e uso, com a finalidade de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade (BRASIL, 1964). Além da definição prevista em lei, a literatura jurídica também se debruça sobre o tema apresentando suas características e objetivos.

Neste sentido, Marques (2011, p. 131) leciona que a reforma agrária é caracterizada como uma intervenção do Estado na propriedade privada, na medida em que seu principal instrumento é a desapropriação e que a sua forma de execução é peculiar às necessidades do país em que é realizada. Aponta ainda para o caráter transitório, no sentido de constituir uma tarefa cujo cumprimento é gradual, de maneira a realizar mudanças com o passar do tempo. Por fim, ressalta a necessidade de uma política agrícola eficiente que permita o desenvolvimento das atividades agrárias de modo a atingir seus objetivos.

Com efeito, pode-se conceituar reforma agrária como o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, assim como que propicie ao seu beneficiário acesso a todos os mecanismos necessários, para a eficaz exploração da mesma, a fim de que aquela terra cumpra com a sua função social e ecológica. (ROCHA, ET AL, 2015, p. 374)

O conceito acima mencionado faz interessante conexão do redimensionamento da estrutura agrária, com medidas de política agrícolas, no sentido de possibilitar o prolongamento e estabilidade dessa nova configuração. Estas medidas, uma vez implementadas de forma sistêmica conduzem à efetivação da função social e, por consequência, da justiça social no campo. Neste aspecto, se vislumbra que a função social constitui um propósito, bem como um instrumento de efetivação da reforma, dada a previsão constitucional de desapropriação quando desrespeitados os seus requisitos.

Ao discorrer sobre os mecanismos de efetivação da reforma agrária Rocha, et al (2015, p. 372) aponta para três possibilidades: a primeira seria a destinação de terras devolutas, a segunda a compra e venda de terras para este fim específico e por último a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, além de outras vias possíveis. Desta forma, a implementação da reforma agrária pode ser realizada por vários caminhos, ficando ao alvedrio do poder público a definição daquele(s) que melhor atenda aos interesses da nação.

No caso brasileiro, a CRFB/88 determina que a função social da propriedade rural é o instituto jurídico que funciona como marco divisor entre a propriedade que merece proteção e aquela que, por não ser exercida de forma a atender ao interesse da coletividade, será submetida ao processo de desapropriação para fins de reforma agrária, conforme previsão do artigo 184 do texto constitucional. No âmbito infraconstitucional a reforma agrária é regulamentada pelas leis 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, que cuida dos seus aspectos materiais, e também pela Lei Complementar nº 76 de 6 de julho de 1993, que aborda seus aspectos procedimentais.

O procedimento desapropriatório inicia-se com a fase administrativa, na qual se realiza o levantamento de informações necessárias para levar a termo a desapropriação. Compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA a realização de vistoria no imóvel, que é antecedida de notificação do proprietário, nos termos do artigo 2º § 2º da lei 8.629/93. Esta vistoria tem como finalidade a elaboração de Laudo Agrônomico de Fiscalização – LAF, do qual constará todas as informações indispensáveis para a avaliação do cumprimento da função social. Ultimada esta fase e constatado o descumprimento da função social, bem como a viabilidade da desapropriação, é proposto ao Presidente da República para que declare, por meio de decreto, o interesse social para fins de reforma agrária e autorize ao INCRA a propositura da ação desapropriatória (ROCHA, ET AL, 2015, p. 389).

A fase seguinte ocorre no âmbito jurisdicional, tendo em vista que a Constituição elegeu esta via para desapropriar imóveis e assim possibilitar a realização da reforma agrária, conforme previsto no artigo 184, §2º do seu texto. Ao Poder Judiciário foi atribuída a competência para desapropriar as propriedades rurais onde for verificado o descumprimento da função social. Os processos desapropriatórios tramitam sob rito sumário e contraditório especial, especificamente previstos pela Lei Complementar nº 76. A competência jurisdicional específica é da justiça federal, em primeiro grau de jurisdição, e está prevista no artigo 109, inciso I da Constituição Federal e artigo 2º, § 1º da Lei Complementar nº 76.

A discussão judicial sobre o mérito da função social da propriedade rural ocorre em situações nas quais se busca reverter a declaração proferida pelo INCRA acerca do descumprimento da referida função pelo proprietário de terras. Nestes casos, em regra, o proprietário do imóvel, busca anular o procedimento administrativo que pode culminar na expropriação. Neste contexto de discussão acerca da função social da propriedade, no âmbito do Poder Judiciário, é que surgem importantes questões interpretativas e de aplicação do direito. É por meio da atividade materializada nos provimentos jurisdicionais, que a função social

alcança, ou não, a efetividade normativa que lhe é inerente, considerado seu caráter de norma constitucional.

Portanto, o desempenho da atividade jurisdicional no contexto das ações desapropriatórias para fins de reforma agrária constitui um relevante contexto de atuação estatal, pois nele ocorrerá a apreciação da função social, de forma a possibilitar a implementação do programa de reforma agrária instituído pela Constituição. É importante observar que “o cerne do regime fundiário da Constituição Federal de 1988, qual seja a mudança da estrutura agrária, que é também o principal fundamento da reforma agrária, continua sistematicamente negado” (DELGADO, 2018, p. 281), fato que reforça a necessidade de efetiva realização da reforma agrária no cenário brasileiro.

## **1.4 O campo brasileiro e a função social**

### **1.4.1 O histórico da conformação fundiária brasileira**

Historicamente o Brasil é um país onde a realidade agrária é caracterizada pela concentração da terra. Desde o período colonial até os dias atuais predomina uma estrutura fundiária marcada pela presença do latifúndio. Neste contexto, se destaca a postura do Estado que ao longo da história, quase sempre aliado à classe dominante, realizou escolhas políticas voltadas à perpetuação deste cenário (ROSA; FELÍCIO, 2019, p. 304).

O resultado dessa concentração fundiária são os conflitos por terra que, por este motivo, também fazem parte da história nacional. Atualmente o número de conflitos no campo está aumentando, fato que se justifica pela manutenção dos latifúndios, pela ampliação da demanda por terras, com a presença de novas categorias jurídicas neste contexto, e pela postura inerte do Estado, diante da recalcitrante questão agrária.

A compreensão da atual estrutura agrária brasileira exige uma incursão em alguns momentos históricos, cujas características contribuíram para a concretização do modelo atual e são relevantes para entender as contradições e as decisões políticas que construíram o processo de concentração fundiária no Brasil.

As condições específicas de ocupação da terra durante o período colonial, que se mantiveram presentes durante aproximadamente três séculos — séculos XVI a XVIII — geraram um complexo padrão fundiário e social, caracterizado pela presença concomitante da exploração de grandes áreas e de pequenos proprietários, escravistas ou não. Embora na estrutura fundiária daquele período estivesse predominantemente presente a propriedade

monocultura e escravista, o sistema era mais complexo, abrangendo outros modelos de uso da terra e de formas de trabalho (FERLINI, 2010, p. 213).

Neste período, os diversos modelos presentes se articulavam de forma a garantir certa elasticidade ao sistema, possibilitando a boa produtividade nos grandes latifúndios escravistas. Ao mesmo tempo possibilitava, em áreas menores, a produção e o fornecimento de matérias primas, de víveres e demais gêneros destinados à manutenção da população local (FERLINI, 2010, p. 213).

O regime sesmarial foi a forma inicial de distribuição de terras estabelecido pela Coroa Portuguesa. Suas peculiaridades, na forma de concessão e demarcação, culminaram no surgimento de um ambiente extremamente conflituoso desde a gênese do Brasil (MOTTA, 2012, p. 135), evidenciando sua incapacidade para regulamentar com efetividade, a realidade de um território tão vasto e ainda desconhecido em sua totalidade. Não raro, ocorria a sobreposição das áreas cedidas, diante da falta de clareza dos marcos divisórios e da concessão excessiva de terras. Outro fator que dificultava o controle era a concessão de áreas muito extensas, pautada na necessidade de incorporar enormes limites de terras a uma mesma família, como forma de retribuir serviços prestados à Coroa (MOTTA, 2012, p. 175).

Este regime perdurou até 1822 quando se expandiu a prática do apossamento de terras, representando um momento no qual o Estado se eximiu de interferir no processo de organização fundiária, ampliando a desordem que já existia (SMITH, 1990, p. 239). Somente em 1850, o Estado brasileiro editou a Lei de Terras, Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, e retomou o controle do sistema fundiário. A consequência deste período é apontada por Smith nos seguintes termos:

O interregno que vai de 1822 a 1850 põe em evidência um processo de amplo apossamento de terras, que caracterizará, no país, a formação do latifúndio, na sua forma mais acabada. O latifúndio avançará sobre as pequenas posses, expulsando o pequeno posseiro em algumas áreas, num deslocamento constante sobre as fronteiras de terras abertas (SMITH, 1990, p. 304).

Resta evidente, neste contexto, alguns fatores que contribuíram para a formação dos latifúndios no Brasil, a exemplo da implantação do regime sesmarial que, em sua origem, se destinava a solucionar questões de povoamento de Portugal, em um outro contexto social (ABREU, 2019, p. 14). Outro fator, ocorrido em momento posterior, foi o apossamento das terras, consagrado como uma prática recorrente do período conhecido como vazio normativo, que perdurou de 1822 a 1850. Apesar das sesmarias terem sido encerradas definitivamente em 1850, elas continuaram a impactar a propriedade de terras no Brasil, pois em muitos conflitos atuais as cartas de concessão de sesmarias são apresentadas como títulos originários da alegada propriedade.



Importante destacar o papel que a Lei de Terras desempenha neste contexto de conflito e desigualdade, pois ao regularizar a situação fundiária, a lei reconheceu e confirmou as sesmarias concedidas antes de 1822 e legitimou algumas situações de posse, apesar das proibições que tentavam impedir a ocupação de terras naquele período. Todavia, a lei considerou devolutas as terras ocupadas por indígenas, escravizados fugidos e homens libertos que as ocupassem e delas retirassem seu sustento, numa evidente demonstração da discriminação feita pelo sistema, que marginalizou esses sujeitos e os impediu de ter acesso às terras, permitindo a terceiros a retirada dessas pessoas por força própria ou com auxílio da força pública (SOUZA FILHO, 2003, p. 70)

Outro fato que chama a atenção neste contexto é a aprovação quase concomitante da Lei de Terras e da Lei Eusébio de Queirós, lei nº 581, de 4 de setembro de 1850, esta última responsável pela extinção do tráfico de escravizados para o Brasil (SMITH, 1990, p. 237). O intervalo de tempo entre as edições destas normas foi de apenas duas semanas, demonstrando a preocupação do Estado brasileiro em regulamentar o direito de propriedade da terra e estabelecer o acesso somente por meio da compra. Desta forma, antevendo o inevitável e iminente fim da escravidão, o Estado tratou de impedir o acesso à terra, aos futuros escravizados libertos, que certamente buscariam nela seu sustento e a continuidade de sua trajetória neste continente (DORZIAT, 2019, p. 42).

Neste contexto de marginalização, a composição dos conflitos por terra envolviam não só os sesmeiros e os posseiros, mas também os povos indígenas e os quilombolas que também estavam presentes nesta conjuntura. Tais sujeitos não eram vistos como legítimos ocupantes de terras, sendo atacados, expulsos e até mesmo mortos nesse processo violento de conquista do chamado sertão, lugar indevidamente associado à ideia de vazio e portanto sujeito à ocupação e conquista (MOTTA, 2012, p. 185).

O conflito entre os sujeitos acima mencionados retratam essa realidade vivenciada pelos povos originários e pelos povos que vieram ao Brasil por meio da diáspora forçada africana. Ambos, violentados em suas territorialidades e expropriados das terras que eventualmente ocupassem. Obviamente, outros fatores também contribuíram para a formação dos latifúndios e para o ambiente conflituoso daquela época.

A produção interna voltada para o acúmulo da Coroa Portuguesa estabeleceu um modelo agrícola baseado em técnicas rudimentares que esgotavam rapidamente o solo, fazendo com que o crescimento da produção fosse feito por extensão da área cultivada. (SILVA, 2008, p. 54) A respeito do sistema agrícola brasileiro, Silva (2008, p. 55) leciona que “já começavam a delinear nos primeiros séculos de colonização, algumas características fundamentais da

agricultura brasileira, ou seja, a mobilidade, o caráter predatório e o crescimento em extensão”. Segundo o Autor (2008, p. 78) a ampliação das áreas cultivadas era possível graças ao emprego do trabalho escravo e à disponibilidade de terras naquele período.

Neste sentido, verifica-se que a combinação dos fatores relativos ao caráter externo da acumulação do capital, efetivada por meio de uma agricultura precária, que necessitava constantemente de novas áreas para o cultivo, somado ao trabalho escravo e à disponibilidade de terras cultiváveis e livres, contribuíram para a formação da estrutura agrária brasileira (SILVA, 2008, 54 e 55).

O estado colonial deu origem a um baronato que nasceu nas sesmarias, todavia no período republicano este baronato se transforma numa classe social que monopolizava a terra e o emprego da força de trabalho, que neste período não é mais a escrava (OLIVEIRA, 1989, p. 12). A continuidade de um sistema de monopólio da terra é a realidade do Brasil, mesmo após o fim do Império. As raízes que foram lançadas no período colonial, se consolidam ao longo da história republicana nacional e constituíram uma elite que já era detentora do principal meio de produção: a terra. Este contexto pode ser descrito da seguinte maneira:

A transformação de um baronato que nascera das sesmarias, e, portanto, subordinado ao Estado colonial, para uma classe que monopolizava a terra e o emprego da força de trabalho contém, em si mesma, a virtualidade da acumulação, mas não ainda as condições plenas de sua realização (Oliveira, 1989, p. 14).

O monopólio da terra era um fato consolidado no início do período republicano, demonstrando a continuidade da tendência de concentração fundiária presente no período colonial. Isso não implica, todavia, na inexistência de minifúndios naquele período. Na verdade eles contribuía efetivamente para a estrutura produtiva, sendo responsáveis pela cultura de subsistência, no chamado complexo latifúndio-minifúndio (MOREIRA, 1986 p. 9).

Neste contexto surge o campesinato no Brasil, concomitantemente à instauração das formas livres de trabalho. Importante ressaltar que a emergência dessa nova categoria se relaciona, sobretudo, com a necessidade de se ter uma classe que assumisse as tarefas de produção dos bens da cesta de consumo e de cumprir o papel de acumulação primitiva para o nascente modo de produção de mercadorias interno (OLIVEIRA, 1989. p. 24).

Já consolidada a situação latifundiária no Brasil, o conflito por terras passa a ter como sujeitos a oligarquia latifundiária e o recém surgido campesinato brasileiro. A modernização do campo, a partir dos anos de 1960, aprofundou as desigualdades sociais e empurrou o minifúndio cada vez mais para a tarefa de produzir para o “abastecimento alimentício de uma formação econômico-social de suporte crescentemente urbano-industrial” (MOREIRA, 1986, p. 12).

Nesta perspectiva de modernização do campo, a coexistência de um latifúndio cada vez mais moderno e de um minifúndio paulatinamente oprimido, desencadearia conflitos de classes cada vez mais intensos. Moreira discorre sobre este fenômeno, enfatizando que:

Embora redefinidos em seus papéis, mantem-se praticamente inalterado o quadro de diferenças entre latifúndio e minifúndio: o latifúndio mantém as tarefas de alta lucratividade e as terras mais férteis e melhor localizadas, ao passo que para o minifúndio continuarão reservadas as tarefas de baixa rentabilidade e as terras menos férteis e pior localizadas (MOREIRA, 1986, p. 14).

O agravamento deste cenário acontece, sobretudo, por que na medida em que a modernização do latifúndio avança, ele tende a absorver as áreas dos minifúndios, expulsando os camponeses para lugares mais distantes (MOREIRA, 1986, p. 14). Esta situação remete ao conceito de fronteira proposto por Martins (1997, p. 150), e que, sob uma perspectiva sociológica, aduz que o que há de “mais relevante para caracterizar e definir a fronteira no Brasil é, justamente, a situação de conflito social”. Neste sentido, a fronteira seria essencialmente o lugar do Outro, um lugar onde ocorre o encontro de indígenas, camponeses e comunidades tradicionais com o fazendeiro latifundiário que busca angariar novas áreas para expandir sua produção. Não raro, estes encontros são caracterizados pela luta violenta pela terra, o que leva a verdadeiros massacres no campo (MARTINS, 1997, p. 150).

Frequentemente, o avanço da fronteira impõe aos camponeses e aos povos tradicionais, que são ladeados por ela, um deslocamento abrupto, para que busquem novos lugares onde possam viver. Em caso de permanência no mesmo local, em regra, ocorre a incorporação desses sujeitos na condição de assalariados sazonais. O fato é que quando não há a perspectiva de encontrar novas terras, nem de se submeter à situação de miséria imposta pela permanência nesse mesmo espaço, inicia-se a luta pela terra, entre o camponês ou ocupante tradicional e o grande proprietário de terras (MARTINS, 1997, p. 176).

A história recente do campo brasileiro, reproduzindo um quadro herdado dos períodos anteriores, também é marcada pelo conflito. A combinação entre a pressão para o avanço da fronteira e a falta de alternativa daqueles que são violentados e expulsos de suas terras, gera o contexto conflituoso. Mesmo em situações onde exista alternativas, os camponeses ameaçados têm se mobilizado e optado pela luta pela terra, questionando a legitimidade e os supostos direitos daqueles que alegam ser proprietários (MARTINS, 1997, p. 177).

A remontagem histórica acima apresentada, demonstra a importância que os acontecimentos históricos possuem para a compreensão da origem dos conflitos agrários no Brasil. Ressalta-se que o regime sesmarial, presente no período colonial, não foi o único fator a determinar o caráter latifundiário que existe hoje no território brasileiro, todavia deixou suas raízes em um terreno fértil para que o latifúndio se tornasse predominante.

Neste sentido, além das heranças deixadas pelo período colonial, as escolhas políticas e jurídicas que se sucederam foram determinantes para a continuidade de um sistema exclusivista e conservador da grande propriedade rural. Ao analisar a história agrária nacional, passando pela promulgação da Lei de Terras, em 1850, e chegando até política de modernização da agricultura, na década de 1960, resta evidente a realização de escolhas políticas voltadas para a preservação do latifúndio, em detrimento da justiça social, do acesso igualitária à terra e da preservação ambiental.

#### 1.4.2 A conformação fundiária atual e os conflitos no campo

Em linhas anteriores foi demonstrado que historicamente o Brasil é um país permeado pela desigualdade na distribuição de terras. A análise de dados atuais sobre a propriedade rural também aponta para o alto nível da concentração fundiária, que mantém em níveis alarmantes as estatísticas sobre conflitos originados das disputas por terra. Dados oficiais demonstram que apenas 1%, do número de estabelecimentos rurais do Brasil, ocupam o correspondente a 47,60% da área nacional com estabelecimentos agropecuários. Em contrapartida, aproximadamente a metade do número desses estabelecimentos, que corresponde a 50,13%, ocupa apenas 2,27% desta área (IBGE, 2017).

Os números acima apresentados demonstram a irrefutável assertiva de que a concentração de terras no Brasil é avultante, caracterizada pela presença de quase metade das terras nas mãos de um número ínfimo de proprietários. Atualmente, os conflitos no campo se relacionam com questões de diversas ordens e na análise de Binkowski (2018, p. 18) tais conflitos “envolvem, sobretudo, disputas por redistribuição de terras, episódios de trabalho análogo ao escravo, conflitos trabalhistas e os vinculados aos movimentos sindicais e às divergências em relação à política agrícola desenvolvida no país”.

A luta pela terra, tradicionalmente configurada por situações onde trabalhadores rurais entram em enfrentamento com latifundiários, se soma, atualmente, à luta pelos territórios, na qual a participação de outros sujeitos e outras formas de se relacionar com a terra, passam a compor esse debate, ressignificando, por exemplo, o instituto da reforma agrária, nos termos propostos pela Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2020, p. 126). A questão territorial envolvendo povos e comunidades tradicionais que buscam a preservação de seus territórios e de suas culturas, apesar de remontar ao período colonial, ganhou novos contornos na atualidade, em função da luta empreendida por esses povos na atualidade (Binkowski, 2018, p.38)

Uma outra dimensão dos conflitos no campo se relaciona às questões ambientais, pois

a manutenção da biodiversidade depende do manejo adequado da terra, que deverá ser planejado e executado considerando a esgotabilidade dos recursos naturais e a necessidade de preservação de um meio ambiente sadio e equilibrado para as presentes e futuras gerações, conforme previsto no artigo 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). No Brasil, o exercício da agricultura como atividade mercantil é combinado com a extração e comercialização de outros gêneros originados da natureza, fazendo incidir sobre a terra uma alta demanda que se contrapõe à necessidade de preservação ambiental.

A complexidade deste cenário aumenta quando considerada a produção normativa atual correlata ao tema, pois a atuação do Poder Legislativo tem se constituído em mais um elemento de potencialização dos conflitos. A segmentação do Congresso Nacional, em bancadas temáticas, reflete com clareza os interesses defendidos no âmbito do Poder Legislativo Federal. Uma das bancadas com maior relevância é a ruralista que, por diversas legislaturas, vem ditando a tônica da legislação pertinente à política agrícola e agrária. No mesmo sentido, Binkowski (2018, p. 32) também alerta para esta violência legislativa que evidencia as relações de poder exercidas no âmbito do Congresso Nacional, onde a Bancada ruralista determina a pauta de votação relativa às questões agrárias. Atualmente, essa bancada protagoniza o maior ataque legislativo aos povos do campo e também à preservação ambiental (MITIDIERO, 2019, p. 197).

A legislação ambiental, que restringe os níveis de exploração da natureza, é considerada um fator de limitação para o grande investidor capitalista, principalmente para o agronegócio. Por isso, nos últimos anos, existe uma grande pressão no Congresso Nacional sobre essa pauta, na tentativa de flexibilizar as normas ambientais e permitir o avanço da exploração dos recursos naturais. Assim,

De 2015 a 2019 uma avalanche de tentativas para destruir a proteção ao meio ambiente são despejadas na Câmara e no Senado. Propostas para explorar (e abusar) economicamente terras indígenas protegidas e inalienáveis, para implodir sistemas de proteção ambiental e por mais liberação de agrotóxicos lideram o quantitativo das propostas (MITIDIERO, 2019, p. 199).

A somatória de todas essas demandas sobre a terra, aliada a uma postura estatal condescendente, perpetua esse ambiente extremamente conflituoso no campo. Em oposição à articulação do Estado com a elite agrarista, encontram-se os movimentos sociais, povos indígenas, trabalhadores rurais e comunidades tradicionais, mobilizados na busca pela justa distribuição de terras. Estes sujeitos possuem grande relevância neste cenário e são os responsáveis pelas reivindicações históricas para realização da reforma agrária. Para Binkowski (2018, p. 16) são as denúncias realizadas pelos movimentos sociais e demais atores que tornam os conflitos deflagrados nos espaços rurais visíveis. Apesar de reprimidos pelo Estado, os

movimentos sociais persistem na luta em defesa de uma nova ordem social no campo. A autora retrata da seguinte forma a atuação desses movimentos:

Uma das possibilidades do aumento dos conflitos nos espaços rurais diz respeito às insurgências lideradas pelos movimentos sociais do campo e populações tradicionais que, na falta de políticas territoriais, de proteção social e econômica e de segurança, partem para o enfrentamento direto com seus opositores. [...]É por meio de desmobilizações, discursos, reivindicações e/ou de ações coletivas diretas (ocupações, marchas, atos públicos, jornadas de luta entre outras) que os movimentos sociais do campo e as populações tradicionais reivindicam seus direitos, seja por um pedaço de terra, seja pela simples sobrevivência (BINKOWSKI, 2018, p. 40).

Acerca da atuação dos movimentos sociais na luta pela terra, Souza Filho afirma que:

Pouco divulgadas, omitidas pela imprensa urbana, as lutas camponesas brasileiras, que ocorreram em todo o país, sempre foram marcadas por extrema violência e por dura criminalização dos líderes. Não houve perdão para os rebeldes, o Estado promoveu perseguição e morte aos que, no campo, se insurgiram contra a cruel divisão da terra [...]. Com o avanço do século XX, e mesmo frente a cada derrota, cresceu a consciência da população do campo e sua ligação com a cidade e os movimentos ficaram cada vez mais politizados e em sequência direta, ainda mais criminalizados pelo poder (SOUZA FILHO, 2003, p. 106).

A criminalização dos movimentos sociais é um processo que busca deslegitimar as reivindicações dos trabalhadores, colocando-os na posição perturbadores da ordem pública, criando um pressuposto de ilegitimidade da luta pela terra (DORZIAT, 2019, p. 55). Neste processo, Binkowski (2019, p. 42) pontua que “as investigações em relação a estes casos, geralmente, são vagarosas e não apresentam soluções positivas aos integrantes de movimentos sociais; é esse o processo que acaba por alimentar a violência, a desigualdade e a injustiça no campo”.

O resultado desta conjuntura é traduzido em dados estatísticos organizados pela Comissão Pastoral da Terra – CPT que anualmente contabiliza os conflitos ocorridos no campo. No ano de 2019 foram registradas 1.254 ocorrências, o que significa um aumento de 12% em relação ao ano anterior, no qual foi contabilizado 1.124 registros. Quando analisada toda a série histórica registrada pela CPT, verifica-se que o ano de 2019 apresenta o maior número de ocorrências, desde 1985 (CPT, 2020). De acordo com Binkowski (2018, p. 19) a violência desses conflitos atinge com mais intensidade determinadas classes sociais, incidindo sobre trabalhadores rurais e organizações sociais. Aponta, ainda, que os agentes desta violência são membros da burguesia agrária, fazendeiros e comerciantes locais, registrando ainda a presença do aparelho repressivo estatal neste contexto.

### 1.4.3 Conflitos sociais e uso da terra na área de abrangência TRF da 1ª Região

Ao analisar o contexto territorial objeto do presente trabalho, correspondente à competência territorial do TRF da 1ª Região, confirma-se o caráter conflitivo do campo brasileiro, sendo que algumas áreas sujeitas à jurisdição deste tribunal podem ser citadas como as mais conflituosas do campo brasileiro na atualidade, isto porque a competência territorial do TRF da 1ª Região é muito vasta e abrange a área sobre a qual a fronteira agrícola do Brasil tem avançado nas últimas décadas. Para evidenciar a amplitude da realidade acima apresentada, colaciona-se os dados catalogados pela CTP relativos aos conflitos no campo ocorridos no ano de 2020:

Tabela 1 - Conflitos no campo em 2020 na Área de jurisdição do TRF da 1ª Região	
Unidade da Federação	Número de conflitos
Acre	59
Amapá	62
Amazonas	89
Bahia	165
Distrito Federal	3
Goiás	37
Maranhão	210
Mato Grosso	193
Minas Gerais	187
Pará	288
Piauí	21
Rondônia	143
Roraima	29
Tocantins	59
Total	1.545

Fonte: CPT, 2021: Elaborada pela Autora

De acordo com o artigo 1º do Regimento Interno do TRF da 1ª Região, sua competência territorial abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima, Tocantins e o Distrito Federal. Ressalta-se que os dados listados acima, compreendem uma diversidade de conflitos

presentes no campo, sobretudo, conflitos por terra, ocupações e retomadas, conflitos por água e conflitos trabalhistas, de maneira que tais estatísticas revelam a realidade de diferentes contextos sociais no âmbito rural (CPT, 2020, p. 14). Embora se refira a uma diversidade de naturezas de conflitos, os dados acima apresentados atestam a necessidade de discussão acerca da questão agrária, pois todas essas situações tem como fonte comum as relações que se constituem no campo entre os sujeitos que habitam e/ou se interessam por estes espaços.

Ressalta-se ainda a expressividade do número de conflitos ocorridos na área de jurisdição do TRF da 1ª Região. Ao todo, no ano de 2.020 correram 1.545 conflitos no campo. Os estados da Bahia, do Maranhão, do Mato Grosso, de Minas Gerais, do Pará e Rondônia se destacam como os estados que possuem os maiores índices de conflitos na área analisada, além das unidades federativas destacadas, os demais estados também apresentam índices de conflitos que, embora não sejam tão elevados, merecem atenção pois representam situações que envolvem um contexto social, no qual vidas estão inseridas, e portanto, demandam a atenção do Estado como sujeito competente para a solução de tais conflitos.

Destacamos que, na atualidade, o avanço da fronteira agrícola ocorre justamente em áreas localizadas na região sujeita à jurisdição do TRF da 1ª Região, sobretudo nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (SANTOS, 2018, p. 571). O processo de ocupação desta região não é recente, sendo que o avanço da agricultura sobre essa área iniciou-se por meio de incentivos e estímulos do governo federal, na década de 1980 (SANTOS, 2018, p. 593). Todavia, na atualidade o Estado desempenha um papel diferente do exercido no passado, atuando como agente “facilitador da conciliação geográfica e territorial dos interesses do agronegócio e dos fundos imobiliários, e não mais a de protagonista de um processo de desenvolvimento territorial” (SANTOS, 2018, p. 593).

As condições produtivas favoráveis aliadas à possibilidade de exploração e ao estímulo estatal tornou a região em um lugar cobiçado pelos produtores agrícolas. Todavia, juntamente com o avanço desta fronteira, pautada na exploração intensiva do campo, caminham as questões socioambientais. Neste sentido, Santos (2018, p. 595) afirma que os interlocutores do agronegócio não manifestam preocupação com a preservação ambiental ou com as relações social e territoriais presentes nesses espaços que já estavam ocupados por parcelas da população rural do Brasil.

Este cenário tornou-se ambiente propício para a deflagração de conflitos pela terra, pela água dos cerrados e também em função de desmatamentos, contaminações químicas e invasões de territórios tradicionais por “grileiros” (SANTOS, 2018, p. 590- 591). Corroborando o exposto acima, Binkowski (2018, p. 38) alerta para a expansão do agronegócio que na última



década migrou suas atividades da região centro-oeste para a região norte, sobretudo os estados do Maranhão, Piauí e Tocantins, onde disseminou-se a produção de soja, silvicultura e a mineração. A autora aponta para a perspectiva negativa desta ocupação que culmina na expropriação de comunidades tradicionais, de forma a intensificar os conflitos agrários.

A Região Norte do país contabiliza, ainda, uma série de dados que reforçam a afirmação da conflitualidade existente naquele espaço. Neste sentido, a região apresenta um elevado número de ocorrências de trabalho escravo que, de acordo com Sanson (2021, p. 187), é justificado pelo contínuo processo de expansão do capitalismo brasileiro naquela região. O autor destaca ainda que:

A região já foi palco de um primeiro ciclo de exploração, nos anos 1970, a partir da tese da geopolítica de segurança dos militares que decidiram ocupá-la com o projeto de transferência de populações para a região. O ciclo desenvolvimentista em curso na região neste momento, entretanto, é incomparavelmente maior, e o aumento da violência e dos impactos ambientais e sociais na região está relacionado a essa nova dinâmica. A região se constituiu numa plataforma de exportação de commodities – primarização da economia – sobretudo para outros países. Logo, a incidência de um maior número de casos de trabalho escravo na região deve-se a essa dinâmica (SANSON, 2021, 187).

Verifica-se, portanto, que a Região Norte também é uma área que padece com a intensidade dos conflitos relacionados à questão agrária. Violações ambientais, sociais, trabalhistas e de outras ordens proliferam frente ao processo de ocupação e exploração que impactam a natureza e as comunidades que habitam o local. Neste sentido, reforça-se a importância de discutir e implementar políticas públicas sobre distribuição de terras, repensando o modelo fundiário, na busca de soluções que efetivem a justiça social no campo e garantam o cumprimento da promessa constitucional de preservação do meio ambiente e de respeito aos povos e comunidades tradicionais.

Considerando a amplitude da área territorial sujeita à jurisdição do TRF da 1ª Região, que abarca os estados que compõem toda a região norte do país e parcela dos estados que compõem outras regiões destaca-se a importância de compreender a atuação jurisdicional acerca das questões agrárias que se apresentam neste espaço.

## **CAPITULO II ABORDAGEM TEÓRICA E ASPECTOS METODOLÓGICOS: A CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DE ANÁLISE DAS DECISÕES QUE DISCORREM SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL**

A pesquisa científica realizada no âmbito do direito é constantemente criticada por se limitar a abordagens teóricas que não problematizam as temáticas jurídicas (XIMENES, 2011, p. 7608). Por este motivo, tem sido impelida a se dedicar à produção de conhecimento que associe a abordagem teórica à empírica, possibilitando a melhor compreensão da realidade e ultrapassando os limites da retórica apartada do contexto fático. Neste sentido, Igreja (2017, p. 11) afirma que “a análise do direito como objeto de uma pesquisa empírica é algo recente e ainda muito pouco consolidada na formação acadêmica das faculdades de direito”.

Para Ximenes (2011, p. 7610 e 7611) existe no campo do Direito uma tendência de mera reprodução do conhecimento, que busca apenas o aprofundamento das leituras doutrinárias acerca da legislação e a consagração da jurisprudência emanada dos tribunais. Segundo a autora são três os fatores que justificam esta tendência: Inicialmente, a confusão entre pesquisa instrumental e pesquisa científica propriamente dita; em sequência, o argumento de autoridade presente na academia jurídica que limita a construção do raciocínio; e por fim, uma efetiva resistência à pesquisa empírica, tendo em vista que não há no campo do Direito uma tradição desta modalidade.

Neste contexto, Igreja (2017, p. 13) destaca a existência de um histórico importante de estudos empíricos no âmbito do Direito que, todavia, foram realizados por cientistas sociais. Por outro lado, aponta para um crescimento, nos últimos anos, do interesse de profissionais do Direito pelo estudo empírico do fenômeno jurídico. A este respeito informa, ainda, que:

Observa-se, desde já, que embora de forma difusa e, especialmente, na América Latina onde as desigualdades de acesso à justiça são evidentes, professores e pesquisadores do campo do Direito começam a dedicar-se à realização de pesquisas empíricas com o objetivo principal de observar a efetividade da lei, a eficácia das instituições jurídicas e a garantia de respeito aos direitos de todos os cidadãos (IGREJA, 2017, p. 14).

A pesquisa empírica no Direito possibilita o estudo do fenômeno jurídico relacionado ao contexto social, histórico, econômico e político. Por meio desta modalidade de pesquisa torna-se possível identificar problemas sociais, bem como a necessidade de implementação de políticas públicas, reformas legislativas e outras medidas que possibilitem a transformação do contexto fático.

Apresentadas as circunstâncias específicas relacionadas à pesquisa empírica no direito e ciente das dificuldades relacionadas a esta perspectiva, o presente estudo se propõe a realizar

uma abordagem empírica da efetividade da função social da propriedade rural. Para tanto, serão utilizados processos judiciais que permitam aferir a aplicação desse instituto jurídico pelo Poder Judiciário. Busca-se, sobretudo, verificar se a atuação jurisdicional limita ou efetiva a função social, apontando as possíveis causas e consequências dessa atuação.

Acerca da utilização de julgados, Reginato (2017, p. 193) ressalta o fato de que o desenvolvimento de uma pesquisa com a mobilização de peças processuais, jurisprudência, dentre outros instrumentos jurídicos, conduz ao campo da pesquisa empírica em direito. O caráter empírico da pesquisa que tem por objeto documentos judiciais se revela pelo fato de que “cada um desses processos contém pelo menos um conflito substancial de interesses, cuja complexidade se mede pelo simples fato de os envolvidos não terem conseguido resolvê-lo sem a intervenção judicial – o que já é, em si, um dado.” (SILVA, 2017, p. 279).

Assim, a pesquisa em direito com base em documentos judiciais torna-se importante na medida em que os processos judiciais formalizam uma parcela das relações e questões jurídicas socialmente relevantes, colocando o direito à prova e dando visibilidade ao sistema de justiça (SILVA, 2017, p. 279). Ressalta-se que não são todas as relações sociais que são judicializadas, todavia, uma parcela relevante e diversificada dessas relações são cotidianamente levadas ao Poder Judiciário que, por meio de suas decisões, evidencia o nível de efetividade das normas jurídicas e de capacidade que o direito e o Estado possuem para solucionar problemas oriundos de relações jurídicas materiais preexistentes à demanda judicial.

Sobre a relevância da utilização dos autos processuais, Silva (2017, p. 282) ressalta que:

De um ponto de vista exclusivamente jurídico, evidente que os autos processuais são uma fonte mais do que adequada, recomendada propriamente, para descrever e analisar a aplicação dos comandos normativos e atuação das sanções que os acompanham e caracterizam. No plano da eficácia, qualquer norma jurídica, desde que direta ou indiretamente judicializada, pode, em princípio, ser analisada através de processos judiciais. Mas só recentemente o uso dessa fonte ganhou espaço e um certo protagonismo para a pesquisa jurídica.

No mesmo sentido, Ximenes (2011, p. 7609) menciona que o levantamento de dados a partir de processos judiciais pode contribuir como fonte para a pesquisa jurídica, todavia condiciona esta utilização a análises que envolvam questões como poder e interpretação. Ao discorrer sobre o tema a autora propõe a utilização da técnica da análise de conteúdo na construção da pesquisa em direito e assevera ainda que:

A técnica de análise de conteúdo permite um novo olhar na pesquisa empírica efetuada na pesquisa em Direito, vislumbrando reflexões mais profundas sobre as decisões judiciais, inferindo como os diferentes atores jurídicos, principalmente o Poder Judiciário, percebem questões importantes na sua relação com a Sociedade e os demais Poderes do Estado (XIMENES, 2011, p. 7620).

Destarte, a técnica da análise conteúdo, muito conhecida em outras áreas da pesquisa científica, a exemplo da comunicação social e da psicologia, se apresenta como técnica apta a contribuir também com a pesquisa científica no âmbito do direito. Por meio desta técnica, que pode ser trabalhada em abordagens quantitativa ou qualitativa, é possível produzir inferências do conteúdo da comunicação presente no processo judicial (XIMENES, 2017, p. 7609 – 7610).

Por fim, enfatiza-se a adoção de uma perspectiva qualitativa, visando proporcionar uma análise aprofundada da função social da propriedade rural, no âmbito jurisdicional, com enfoque nas decisões proferidas em segundo grau de jurisdição do TRF da 1ª Região. Esta abordagem busca desnudar o que está implícito nas decisões e responder ao questionamento acerca da efetividade que as decisões propiciam ao instituto em questão, revelando se tais decisões são efetivadoras ou limitadoras da função social, bem como as respectivas causas e consequências dos entendimentos manifestados.

## **2.1 Objeto de pesquisa e hipóteses**

Esta pesquisa tem como objeto de análise a tutela jurisdicional realizada pelo TRF da 1ª Região, acerca do mérito da função social da propriedade rural, constituindo-se, desta forma, o recorte temático do presente trabalho. Assim, busca-se compreender se a atuação deste tribunal tem contribuído para dar efetividade ao instituto da função social da propriedade rural. Para tanto, serão analisadas as decisões proferidas em segundo grau de jurisdição, classificadas como apelação, reexame necessário e ainda agravo de instrumento, nos quais tenham sido apreciada o mérito da função social da propriedade rural.

Neste contexto, será avaliado o conteúdo das decisões que declaram o cumprimento ou o descumprimento da função social, para compreender se tais decisões observam a simultaneidade dos requisitos previstos no artigo 186 da CRFB/88 e se a conclusão do julgado decorre da fundamentação apresentada. Com esta análise pretende-se, ainda, revelar a mensagem transmitida no conjunto de decisões proferidas pelo TRF da 1ª Região entre os anos de 2011 e 2020, acerca do instituto da função social.

Ao optar pela análise de decisões judiciais tornou-se necessário realizar um recorte institucional que, segundo a prescrição de Freitas e Lima (2010, p. 10), deve considerar a pertinência temática e a relevância decisória. A pertinência temática corresponde à adequação entre o problema constatado, o campo teórico respectivo e a esfera decisória competente (FREITAS; LIMA, 2010, p. 10). Partindo deste modelo de recorte institucional, justifica-se a escolha do TRF da 1ª Região nos termos a seguir expostos.

Trata-se de órgão que compõe a justiça federal, pertencente ao Poder Judiciário da União, competente para o julgamento das ações de desapropriação para fins de reforma agrária, conforme previsões dos artigos 109, inciso I e 184, ambos da CRFB/88 (BRASIL, 1988) e artigo 2º, §1º da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993 (BRASIL, 1993). Uma vez fixada a competência para os processos desapropriatórios, as demais ações que tenham por objeto o bem expropriando serão distribuídas, por dependência, à mesma vara federal onde tiver curso a ação de desapropriação, conforme previsão do artigo 18, § 1º da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993. Por esta razão as ações que impugnam os processos administrativos ou discutam quaisquer outras questões relativas aos imóveis objeto de desapropriação também tramitam na justiça federal.

Quanto à escolha do segundo grau de jurisdição, justifica-se pelo fato da Constituição Federal de 1988 prever, em seu artigo 108, inciso II, a competência dos Tribunais Regionais Federais para julgar, em grau de recurso, as causas decididas pelos juízes federais no exercício da competência federal (BRASIL, 1988). Esta previsão se coaduna com o sistema processual vigente que tem como um dos princípios gerais o duplo grau de jurisdição como forma de controle dos atos judiciais, submetendo-os à apreciação de um órgão de instância superior, em regra, composto por julgadores mais experientes, para atender casos de inconformismo das partes.

A relevância decisória, segundo Freitas e Lima (2010, p. 11) concerne ao impacto que a decisão possui para o campo jurídico, portanto a escolha do órgão decisor deve considerar os possíveis efeitos que podem resultar da atuação deste órgão. Analisando sob essa perspectiva, as decisões proferidas pelo TRF da 1ª Região se mostram relevantes para a discussão da função social da propriedade rural, pois, como já mencionado, o Poder Judiciário foi designado pela Constituição como um dos órgãos responsáveis pela implementação da política de reforma agrária no Brasil, no viés desapropriatório. Assim, uma das vias de realização da reforma agrária é efetivada por meio da atividade jurisdicional, na qual o Poder Judiciário, mediante provocação, desapropria as propriedades rurais onde for verificado o descumprimento da função social.

Embora o §2º, do artigo 2º da lei 8.629 de 1993 declare que o INCRA é a entidade competente para a declaração de descumprimento da função social da propriedade rural, por vezes essa discussão é levada ao Poder Judiciário. Tal fato ocorre porque os proprietários de terras, inconformados com as avaliações que declaram que suas propriedades não cumprem a função social, valem-se da tutela jurisdicional para rediscutir a matéria que já foi objeto de análise na via administrativa. Neste contexto de verificação do cumprimento da função social

da propriedade rural, no âmbito do Poder Judiciário, é que surgem importantes questões sobre a interpretação dada ao instituto, aos seus requisitos e ao direito de propriedade em si. É por meio desta atividade interpretativa, materializada nos provimentos jurisdicionais, que se possibilita a efetividade normativa da função social da propriedade rural e, por consequência, a realização da reforma agrária.

No aspecto temporal, o recorte realizado corresponde ao período entre 1º de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2020, considerando que este é um período recente da jurisprudência daquele tribunal, apto a permitir a obtenção de uma resposta atual aos questionamentos formulados. A abrangência dos últimos dez anos possibilita o alcance de resultados que demonstrem a solidez do posicionamento, ou ainda a ausência de uma interpretação consolidada acerca da função social. Além disso, a abordagem da última década se faz relevante diante da existência de propostas de alterações normativas da função social. Neste sentido menciona-se a propositura do projeto lei do Senado nº 107 de 2011, que ainda encontra-se em trâmite no Congresso Nacional e busca alterar os critérios definidores da produtividade; e também a Proposta de Emenda à Constituição nº 80 de 2019, que possui, em última análise, o objetivo de implementar profundas mudanças na função social e evidencia a relevância que a interpretação do instituto assumiu nos últimos anos.

Apresenta-se, ainda, uma última razão para a escolha do TRF da 1ª Região que se refere à amplitude da jurisdição territorial deste órgão, que abrange parte considerável do país, representada por 14 unidades da federação e, portanto, apresenta uma amostra relevante da atuação da justiça federal acerca da função social; por fim, justifica-se também pelo fato da Universidade Federal de Goiás – UFG, instituição à qual se vincula a presente pesquisa, estar inserida no contexto territorial analisado, tornando relevante a discussão desenvolvida no presente trabalho, no sentido de fomentar a discussão acerca da questão agrária regional e da atuação do poder público neste espaço.

Os recortes realizados para construção da presente pesquisa podem ser sintetizados da seguinte forma:

Tabela 2 - Recortes para definição do objeto da pesquisa	
Recorte temático	Função social da propriedade rural
Recorte institucional	2º grau de jurisdição do TRF da 1º Região
Recorte temporal	1 de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2020

Fonte: Elaborada pela autora.

Para se chegar às hipóteses formuladas no presente trabalho, parte-se das incertezas

existentes no âmbito da interpretação e aplicação do texto constitucional relativos à função social da propriedade rural e aos demais conceitos que com ela se relacionam. Neste sentido, observa-se que a Constituição, em seu artigo 186 estabelece o dever de observância simultânea de todos os requisitos previstos para a função social da propriedade rural; que a propriedade, enquanto direito fundamental, somente goza de proteção estatal enquanto cumpridora da referida função social; que a desapropriação para fins de reforma agrária, fundada no descumprimento da função social da propriedade rural, é um mecanismo apto a proporcionar a melhor distribuição de terras no Brasil.

Diante da questão apresentada e do marco teórico abordado surgem duas variantes de hipóteses de pesquisa: a primeira no sentido de que o TRF da 1ª Região em seu processo de interpretação e aplicação do direito vem adotando uma postura limitadora da função social da propriedade rural, ao priorizar uma perspectiva interpretativa conservadora da Constituição Federal e que dificulta a implementação da função social, na condição de dever fundamental que lhe é inerente e, por consequência, dificulta também a realização da reforma agrária e da justiça social no campo. Noutra vertente, a segunda hipótese é de que a interpretação adotada pelo Tribunal é efetivadora da função social da propriedade rural, se coadunando com as matrizes interpretativas presentes no constitucionalismo contemporâneo, em uma perspectiva progressista voltada à efetivação dos direitos e deveres fundamentais e, portanto, realizadora do projeto constitucional.

Tabela 3 - Hipóteses levantadas acerca da interpretação realizada pelo TRF da 1ª Região	
Hipótese 1	Postura que contribui para a limitação da função social
Hipótese 2	Postura que contribui para efetivação da função social

Fonte: Elaborada pela autora.

Para analisar com cientificidade as decisões judiciais é utilizada a técnica da análise de conteúdo, proposta por Laurence Bardin, que não se trata necessariamente de uma metodologia, mas sim de uma técnica de coleta de dados (XIMENES, 2011, p. 7609), adequada aos fins almejados neste estudo. A análise de conteúdo é utilizada como suporte metodológico ao pragmatismo, eleito como vertente epistemológica fundante da presente pesquisa. No tópico seguinte será delineada a trajetória percorrida até a consecução dos resultados, abordando os aspectos primordiais do pragmatismo e da análise de conteúdo.

## 2.2 A abordagem pragmática

Ao optar por um objeto de estudo que compreende decisões proferidas pelo Poder Judiciário, a presente pesquisa se debruça sobre a atividade jurisdicional que é desempenhada pelo Estado na condição de instituição responsável pela solução das controvérsias que lhes são apresentadas pela sociedade. Esta atividade consiste na resolução de conflitos que, uma vez submetidos à tutela estatal, mediante provocação das partes, declara ou cria o direito aplicável ao caso (CUNHA JUNIOR, 2016, p. 969). O objeto de pesquisa em questão sugere uma abordagem epistemológica que permita uma reflexão contextualista do direito e que se preocupe com a resolução concreta das questões que são judicializadas, avançando para além da mera formalidade normativa e procedimental.

Em um primeiro plano aponta-se para o pragmatismo como método que, por assim o ser, diz respeito a como proceder no processo de construção do conhecimento. A este respeito, Waal (2007, p. 22) ensina que o pragmatismo é um método e não uma teoria, ressalta que, embora seja considerado um método, o pragmatismo não pode ser separado do conteúdo. Neste sentido, o pragmatismo representa a conexão entre a teoria e a prática, ou seja, entre o pensamento e a ação (WAAL, 2007, p. 18). Para o pragmatismo o que é relevante é a investigação que se volta para a solução de problemas contingentes e não a busca da verdade ou o estabelecimento de fundamentos relacionados à universalidade (TORRANO, 2018, p. 72).

A este respeito Waal (2007, p. 237) ensina que o pragmatismo, ao relacionar conhecimento e ação, se volta para futuro, sobretudo para as consequências práticas, de forma a despontar como a possível interpretação filosófica adequada para a resolução dos desafios da atualidade. De acordo com Posner (2010, p. 4 - 5), o pragmatista “rejeita a possibilidade de estabelecer a verdade a partir das proposições metafísicas” e se preocupa com as consequências reais, voltando-se para o presente e para o futuro, sem, contudo, desconsiderar a utilidade do passado como um banco de informações úteis que, embora seja válido, não vincula as decisões a serem tomadas.

Adverte-se, todavia, que não há homogeneidade e rigidez acerca da conceituação do pragmatismo, sendo que alguns autores defendem se tratar, para além de um método, de uma teoria da verdade (WAAL, 2007, p. 23). Embora haja dificuldade na definição do que é pragmatismo, Posner (2010, p. 19 – 20) assinala para um denominado *tom* pragmático que possui antigas raízes e que deu origem a um ramo de uma filosofia do pragmatismo. Indica ainda o ponto de maior convergência acerca do tema, que é a concordância a respeito dos três principais expoentes do pragmatismo, Charles Sanders Peirce, William James e John Dewey,



considerados os pragmatistas americanos clássicos.

Ao realizar uma abordagem que vincula teoria e prática, o pragmatismo se coloca como um método eficaz para a análise de decisões judiciais, tendo em vista que a submissão dessas decisões a uma abordagem científica representa justamente a tentativa de junção entre o campo teórico do direito e a realidade jurídica cotidiana, da qual uma das vertentes de manifestação é a atividade jurisdicional. Neste sentido, lança-se um olhar pragmático sobre a atividade jurisdicional, buscando a compreensão do direito especificamente no que tange à função social da propriedade rural que é norma constitucionalmente estabelecida e concretamente manejada pelo Poder Judiciário.

Superada a abordagem acerca do pragmatismo clássico, discorre-se acerca do pragmatismo jurídico. Trata-se de uma teoria que possui uma concepção instrumental do direito, que ganhou fôlego na década de 1980 nos Estados Unidos e que tem sua origem no realismo jurídico que, durante a primeira metade do século XX, desenvolveu técnicas que permitissem uma abordagem mais empírica do direito. O realismo jurídico, absorvendo o pragmatismo proposto por Dewey e Peirce, buscava uma crença justificada pela necessidade social e a finalidade do direito seria, desta forma, o bem-estar de todos. (EISENBERG; POGREBINSCHI, 2002, p. 108).

A doutrina do pragmatismo jurídico se difundiu entre juízes da Suprema Corte Norte americana e, por consequência, passou a figurar no âmbito da jurisdição constitucional, implicando numa concepção da interpretação do direito, na qual o juiz assumia o papel de criação (EISENBERG; POGREBINSCHI, 2002, p. 109). Neste sentido, este novo pragmatismo, pode ser definido da seguinte forma:

O pragmatismo jurídico é, portanto, uma teoria sobre como usar a teoria. Ao perguntar-se "como funciona o direito", o pragmatismo responde apontando para a heterogeneidade de recursos utilizados pelo direito a fim de produzir resoluções políticas para disputas que precisam ser formatadas em termos apolíticos e abstratos (EISENBERG; POGREBINSCHI, 2002, p. 109).

As características essenciais que recorrentemente figuram nas concepções formuladas a respeito do pragmatismo jurídico são o contextualismo, o antifundacionismo e o instrumentalismo (ALMEIDA; REGO, 2015, p. 410). Ressalta-se que estas características se relacionam com a atividade do operador do direito, sobretudo dos juízes enquanto órgãos pertencentes à estrutura estatal e responsáveis pela solução dos litígios.

O contextualismo propõe que as práticas jurídicas sejam determinadas de acordo com o contexto sociocultural, de maneira que a compreensão do funcionamento de um sistema jurídico só é possível por meio de uma análise que inclua o aspecto cultural (ALMEIDA;

REGO, 2015, p. 410). Ao se aproximar do contexto sociocultural, o contextualismo enfatiza situações concretas, em detrimento de formulações jurídicas com altos níveis de abstração, possibilitando assim uma elaboração normativa que permita práticas responsáveis para a organização da vida social (ALMEIDA; REGO, 2015, p. 411).

O antifundacionismo se refere à rejeição de bases anteriores e de princípios fundantes. Nele, o sistema jurídico não se apoia exclusivamente em uma fonte, como ocorre, por exemplo, no positivismo de Kelsen que se apoia na norma fundamental, (EISENBERG ; POGREBINSCHI2002, p. 120).

Por fim, ser pragmatista em direito significa entender o que define uma teoria negativamente, como fundacionista: sua generalidade e abstração, que a tornam impraticável. Não haveria vício em raciocinar teoricamente, mas em conferir autoridade última à teoria: o objetivo crítico desse raciocínio não seria chegar a abstrações praticáveis, e sim explicitar pressuposições tácitas quando elas geram problemas práticos.

Já o instrumentalismo ou consequencialismo pragmatista se manifesta como uma abordagem que faz referência ao futuro e está atenta às consequências da aplicação do direito. Desta forma, o direito deve ser refletido considerando aspectos instrumentais e a prática cotidiana (EISENBERG; POGREBINSCHI, 2002, p. 109). Para Almeida e Rego (2015, p. 413) o instrumentalismo é a característica que mais frequentemente é associada ao pragmatismo, evidenciando o seu caráter prospectivo. As características acima apresentadas constituem o cerne do pragmatismo jurídico e apontam para o fato de que “não encontraremos entre os autores do pragmatismo jurídico, teorias gerais do direito, mas descrições muito pontuais sobre a prática de adjudicação inscrita em uma cultura jurídica determinada” (ALMEIDA E REGO, 2015, p. 426).

A abordagem pragmática revela-se, portanto, útil à análise científica de decisões judiciais, possibilitando que através desta análise seja compreendido e repensado o papel desempenhado pelo Poder Judiciário. Especificamente, no caso brasileiro, Almeida e Rego (2015, p. 427) avaliam da seguinte forma a possibilidade de aplicação do pragmatismo:

Trazendo esses elementos para os debates constitucionais brasileiros, uma perspectiva pragmática pode ser importante, e mesmo útil, para que possamos repensar o papel do poder judiciário frente às desigualdades e patologias da sociedade brasileira, inclusive porque existem compromissos constitucionais para que elas desapareçam ou sejam minimizadas, daí a menção que fizemos aos três objetivos fundamentais da república federativa do Brasil (ALMEIDA; REGO, 2015, p. 427).

Apresentadas as considerações necessárias sobre o pragmatismo, conclui-se que se trata de abordagem compatível com os desígnios do presente trabalho, todavia, conforme ressaltado por Lima e Sotto-Mayor (2015, p. 7) o método pragmático não é provido de protocolos, exigindo a utilização de técnica que permita a condução da pesquisa. Desta forma,

para possibilitar a operacionalidade da pesquisa foi empregado de forma acessória a técnica da análise de conteúdo conforme a seguir se expõe.

### 2.3 A técnica da análise de conteúdo

A análise de conteúdo consiste em uma técnica de coleta de dados que está inserida no processo de construção do pensamento científico e que se relaciona com a seção relativa à metodologia, no âmbito da pesquisa científica (Ximenes, 2011, p. 7609). Laurence Bardin, precursora da análise de conteúdo, a define como um conjunto de técnicas utilizadas para estudar as comunicações. Neste sentido orienta que “Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações” (BARDIN, 2021, p. 33).

Assim, a referida técnica se dirige às mais variadas áreas, sendo relevante sempre que se estiver diante de alguma forma de comunicação, ou seja, qualquer transmissão de significações entre emissor e receptor pode ser objeto da análise de conteúdo. Neste sentido, Ximenes (2011, p. 7612) aponta que a análise de conteúdo se aplica a um vasto rol de conteúdo comunicativo, a exemplo de discursos políticos, manuais escolares, entrevistas, novelas, dentre outros. Bardin ensina que a análise de conteúdo deveria ser aplicada a todas as formas de comunicação, independentemente de sua natureza ou suporte em que se encontre, e aponta, ainda, para suas funções:

Uma função heurística: a análise de conteúdo enriquece a tentativa exploratória, aumenta a propensão à descoberta. É a análise de conteúdo para ver o que dá.

Uma função de administração da prova: Hipóteses sob a forma de questões ou de afirmações provisórias servindo de diretrizes, apelo para o método de análise sistemática para serem verificadas no sentido de uma confirmação ou de uma infirmação. É a análise de conteúdo para servir de prova (BARDIN, 2021, 31).

Portanto, a técnica em comento permite que se avance tanto no sentido de alcançar descobertas efetivas, potencializando a exploração do material, quanto no sentido de confirmação de hipóteses previamente estabelecidas. Em complemento, Ximenes (2011, p. 7613) ressalta que a análise permite a ligação entre a descrição pura e as diferentes interpretações possíveis, considerando-as sob a perspectiva do marco teórico previamente definido. Sobre os propósitos da análise de conteúdo, Bardin leciona que:

A tentativa do analista é dupla: compreender o sentido da comunicação (como se fosse o receptor normal), mas também e principalmente desviar o olhar para uma outra significação, uma outra mensagem entrevista através ou ao lado da mensagem

primeira. A leitura efetuada pelo analista, do conteúdo das comunicações não é, ou não é unicamente, uma leitura ‘à letra’, mas antes o realçar de um sentido que se encontra em segundo plano” (BARDIN, 2021. P. 43).

Desta forma, a técnica investiga o conteúdo que, embora não se manifeste expressamente no texto, esteja oculto por trás das expressões textuais analisadas. Ultrapassa-se a literalidade do texto para alcançar outros possíveis significados e ensinamentos. Assim, a busca pela mensagem que está oculta no texto, por meio da análise de conteúdo, permite ao analista responder a dois tipos de questionamentos:

O que é que conduziu a um determinado enunciado? Este aspecto diz respeito às causas ou antecedentes da mensagem;  
Quais as consequências que um determinado enunciado vai provavelmente provocar? Isto refere-se aos possíveis efeitos das mensagens (por exemplo: os efeitos de uma campanha publicitária, de propaganda) (BARDIN, 2021, p. 41).

Neste sentido, torna-se possível chegar às causas e/ou consequências da comunicação estabelecida, desnudando o que está subentendido na mensagem e trazendo à superfície outras manifestações que não seriam inicialmente perceptíveis. A inferência realizada permite, portanto, que se conheça as especificidades relativas à origem e aos efeitos da mensagem sob análise, colocando em evidência, por exemplo, o emissor e o seu contexto (BARDIN, 2021, p. 44).

Acerca do campo de ação, a análise de conteúdo se aproxima da linguística e das técnicas documentais, todavia aponta-se as distinções fundamentais entre tais técnicas: no que se refere à linguística, a proximidade reside nos objetos sobre os quais recaem, todavia, enquanto a linguística se ocupa da língua, se voltando ao seu aspecto coletivo e teórico, a análise de conteúdo se ocupa da palavra, se dedicando à prática da língua concretizada por emissores identificáveis, considerando as significações e buscando conhecer aquilo que está coberto pelas palavras emitidas (BARDIN, 2021, p. 45).

Quanto à análise documental, Bardin (2021, p. 47) a conceitua como uma operação que tem como objetivo a representação do conteúdo de um documento sob outra forma, diferente do formato original, de forma a facilitar a consulta e referência deste material. Assim, na análise documental se busca o armazenamento em outro formato de maneira a facilitar o acesso ao espectador. Em distinção, a análise de conteúdo tem como objeto a mensagem e não o documento, desta forma, manipula-se a mensagem contida no documento para revelar os indicadores que evidenciem outra realidade presente na mensagem (BARDIN, 2021, p. 48)

Quando pensada sob a perspectiva da análise de decisões judiciais, a análise de conteúdo vai buscar conhecer justamente o que a decisão não releva inicialmente, que são as

motivações dos julgadores e as consequências das decisões. Neste sentido, Ximenes (2011, p. 7613) ressalta que os julgadores não estão em posição de neutralidade e que “na verdade, a manifestação dos juízes nos processos pode ser compreendida como reproduzindo o discurso da corporação, ou seja, a ideologia dominante”.

Ao propor a utilização da técnica da análise de conteúdo para pesquisas que tenham por objeto decisões judiciais, a referida autora menciona o seu potencial para explicitar a sistematização do conteúdo das mensagens. Esta proposta de análise de documento jurisprudencial ultrapassa a mera análise documental e, por meio da manipulação da mensagem que está expressa na decisão, evidencia os indicadores que permitem inferir o conteúdo que ali está implícito (XIMENES, 2011, p. 7613).

Corroborando o entendimento acima manifestado, Lima e Sotto-Mayor (2015, p. 9) enfatizam que:

A análise de conteúdo pode ser descrita como um conjunto de técnicas que, combinadas entre si, pretendem analisar de forma organizada e verificável, as comunicações, podendo ser aplicada sobre discursos políticos, entrevistas, reportagens e matérias jornalísticas. Trata-se de ferramenta que pode auxiliar o pesquisador em Direito no exame de decisões judiciais, mostrando-se instrumento eficaz para a sistematização da pesquisa, de modo a torná-la verificável, organizada através de dados, compreensível pelo intermédio de elementos objetivos previamente definidos e localizados no texto.

Assim, a técnica em comento é apta à geração de conhecimento jurídico objetivo, verificável e reproduzível revelando o conteúdo e as motivações das decisões proferidas pelos tribunais, permitindo que se chegue a uma síntese científica acerca do produto da atuação jurisdicional (MENEZES, 2018. p.71).

Feitas as considerações acerca dos aspectos conceituais da análise de conteúdo, das distinções em relação às categorias que dela se aproximam e da sua apropriada utilização na pesquisa em direito, passa-se ao detalhamento do caminho percorrido, apontando as etapas realizadas na construção da pesquisa de forma a conduzi-la de maneira cientificamente coerente e segura. A análise de conteúdo foi organizada por Bardin (2021, p. 121) em fases distintas, que foram ordenadas em três polos cronológicos que consistem na pré-análise, na exploração do material e no tratamento dos resultados.

Inicialmente, na pré-análise é realizada a organização da pesquisa. O objetivo dessa fase é dar operacionalidade ao estudo, sistematizando as ideias e dando forma ao roteiro a ser seguido. Para tanto é realizada a escolha dos documentos objeto da análise, são formuladas as hipóteses e os objetivos e ainda são elaborados os indicadores que respaldarão a interpretação final (XIMENES, 2011, p. 7616). É nesta fase que se estabelece o contato inicial com os documentos analisados, este momento é denominado por Bardin, (2021, p. 122) como “leitura

flutuante”, que abrange todo o material encontrado, sem a exclusão de elementos que mais a frente possam se revelar inúteis à pesquisa. A escolha dos documentos resulta na constituição de um *corpus*, e é este conjunto de documentos que será submetido aos procedimentos analíticos (BARDIN, 2021, p. 122).

Bardin (2021, p. 123 - 124) aponta ainda para algumas regras importantes que devem ser seguidas na constituição do *corpus* de pesquisa: a exaustividade que se traduz no dever de abranger todos os elementos possíveis; a representatividade, na qual a análise é realizada sobre uma amostra que, em que pese ser parcial, represente o todo; a homogeneidade que remete à ideia de obediência a critérios precisos de escolha; e a pertinência que determina que os documentos selecionados devem ser adequados e aptos a responderem aos objetivos da pesquisa. Adverte-se que essas regras não são obrigatórias para todas as pesquisas, variando conforme o objetivo de estudo.

A formulação das hipóteses e dos objetivos também ocorrem na pré-análise. A este respeito, Bardin ensina que:

A formulação das hipóteses e dos objetivos: Uma hipótese é uma afirmação provisória que nos propomos verificar (confirmar ou infirmar), recorrendo aos procedimentos de análise. Trata-se de uma suposição cuja origem é a intuição e que permanece em suspenso enquanto não for submetida à prova de dados seguros. O objetivo é a finalidade geral a que nos propomos (ou que é fornecida por uma instância exterior), o quadro teórico e/ou pragmático, no qual os resultados obtidos serão utilizados (BARDIN, 1977, p. 98).

Os conceitos acima expostos, não diferem de outras conceituações apresentadas no âmbito da pesquisa científica, todavia é importante ressaltar que na análise de conteúdo as hipóteses podem surgir no momento da análise do material, mas não há impedimento que a hipótese seja formulada previamente, quando, em momento anterior, refletindo sobre o problema de pesquisa, interroga-se sobre as possibilidades existentes (BARDIN, 2021, 124).

Ainda neste contexto preparatório, é realizada a referenciação dos índices e a elaboração de indicadores. Neste momento elege-se os índices presentes no texto, a partir dos quais o texto irá expor as mensagens ocultas em seu conteúdo e que não estariam visíveis em um primeiro instante, em seguida são construídos os indicadores.

Posteriormente, inicia-se a exploração do material, fase na qual o material é codificado e categorizado de forma a relacionar os elementos presentes no texto com o referencial teórico escolhido, de forma a possibilitar a realização de inferências e interpretações (XIMENES, 2011, p. 7616). A codificação é o ato de estabelecer um recorte, por meio da escolha de unidades de registro e unidades de contexto. A unidade de registro é conceituada por Bardin (2016, p. 134) como a “unidade de significação codificada e corresponde ao segmento de conteúdo considerado unidade de base, visando a categorização e a contagem frequencial”.

A unidade de registro pode ser uma palavra, um tema, um objeto, um personagem, um acontecimento ou um documento.

Dentre as possibilidades acima apresentadas, na presente pesquisa elege-se o tema como unidade de registro. Segundo Bardin (2021, p. 131) “o tema é a unidade de codificação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura”. A opção pelo tema como unidade de significação, conduz à realização de uma análise temática, que consiste na descoberta de núcleos de sentido que estão presentes na comunicação, cuja presença ou frequência remetem a alguma significação diante do objetivo escolhido (BARDIN, 2021, p. 131). Trata-se, portanto, de uma análise dos significados presentes no texto.

Já a unidade de contexto é conceituada pela autora da seguinte forma:

A unidade de contexto serve de unidade de compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registro) são ótimas para que se possa compreender a significação exata da unidade de registro. Isto pode, por exemplo, ser a frase para a palavra e o parágrafo para o tema (BARDIN, 2021, p. 133).

A necessidade de uma unidade de contexto surge na medida em que, em muitos casos, é preciso contextualizar as expressões para que elas assumam significado (BARDIN, 2021, p. 133). Isso ocorre, sobretudo, no campo do Direito, em que muitas expressões podem assumir diversos significados, a depender da área do direito na qual estejam inseridas, ou podem ainda ter um conteúdo amplo, a exemplo dos conceitos jurídicos indeterminados e das cláusulas gerais. A este respeito Zavascki explica que “A utilização da técnica legislativa de cláusulas abertas e de conteúdo indeterminado tem justamente a finalidade de delegar ao juiz a tarefa de estabelecer o seu sentido em face do caso concreto. São normas estruturadas para que o seu conteúdo seja definido, não em sua inteireza abstrata, mas em sua virtualidade empírica” (ZAVASCKI, 2005, p.38).

Cumprido reforçar que a presente pesquisa se ampara na técnica da análise de conteúdo no âmbito da pesquisa qualitativa em Direito e por este motivo são abordados apenas os aspectos que são úteis sob essa perspectiva. Desta forma, aponta-se para utilização de indicadores de presença e ausência, considerando que a abordagem qualitativa recorre a indicadores não frequenciais, que permitem inferências a partir da presença ou ausência de determinado elemento, que pode ser um índice mais proveitoso que a frequência de aparição (BARDIN, 2021 p. 140). Feitas as considerações teóricas sobre o desenvolvimento da análise de conteúdo, adentra-se na construção da presente pesquisa tendo por base a referida técnica.

### 2.3.1 Mapeamento das decisões

Em trabalho realizado acerca da pertinência da utilização da análise de conteúdo em pesquisas em direito, Ximenes (2011, p. 7620) ressalta que esta técnica permite uma nova abordagem e reflexões mais profundas sobre as decisões judiciais, possibilitando a compreensão de como os operadores do direito percebem questões sociais relevantes. Neste sentido, a presente pesquisa faz uso da análise de conteúdo para compreender a aplicação da função social da propriedade rural pelo Poder Judiciário, aferindo a contribuição da atuação jurisdicional para a efetividade do instituto da função social.

A coleta de dados foi realizada no *website* do referido tribunal, <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/>, na data de 22 de fevereiro de 2021, onde se utilizou o critério de busca avançada e a expressão “função social” como termo de busca. O sistema de busca de julgados permite ainda a realização de recorte temporal, que possibilitou a seleção dos julgados proferidos no intervalo entre 1º de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2020. A amostra selecionada compreende os votos bem como as ementas dos julgados localizados quando da realização da busca.

Tabela 4 - Busca realizada para composição do objeto de pesquisa	
Período:	De 01/01/2011 a 31/12/2020
Base de dados:	Site <a href="https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/">https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/</a>
Código da busca:	“função” adj. “social”
Documentos encontrados:	306 julgados, dos quais 18 mostraram-se relevantes à presente pesquisa

Fonte: Elaborada pela autora.

Por se tratar de conceito amplamente difundido no ordenamento jurídico e de vasta aplicação em diversos ramos do direito, a busca por função social resultou na soma de 306 acórdãos que se referiam a diversas áreas, variando desde questões previdenciárias, habitacionais, contratos, improbidade administrativa, financiamento estudantil e, por fim, sobre propriedade rural.

Destaca-se que a utilização de filtro mais específico seria prejudicial, na medida em que as decisões nem sempre abordam a expressão “função social da propriedade rural”, embora a ela se refira. Somente o contexto da decisão é que permite a conclusão acerca do assunto ao qual a função social mencionada se refere. Desta forma, a busca utilizando apenas a expressão “função social” foi a mais segura, no sentido de abranger a totalidade dos julgados relativos à



temática agrária.

Dos acórdãos encontrados, apenas 18 referem-se ao mérito da função social da propriedade rural, realizando discussão pertinente acerca do seu cumprimento ou descumprimento, por este motivo os demais julgados foram descartados. Desta forma, o recorte da pesquisa constitui estes 18 julgados que se relacionam diretamente com o problema de pesquisa do presente trabalho, conforme planilha a seguir detalhada.

Tabela 5 - Julgados selecionados	
Identificação dos autos	Natureza do julgamento
1. 0004942-95.2010.4.01.3901/PA	Remessa Necessária/Apeação em ação declaratória de produtividade e nulidade de procedimento administrativo de desapropriação - Interposta pelo INCRA
2. 0065525-89.2013.4.01.3400/DF	Apeação em mandado de segurança para extinguir procedimento administrativo de desapropriação - Interposta pelo INCRA
3. 0007014-55.2010.4.01.3901/PA	Remessa Necessária/Apeação em ação declaratória de cumprimento da função social - Interposta pelo INCRA
4. 42684820084013300 / BA	Remessa Necessária/ Apeação em ação de nulidade de procedimento e decreto expropriatório - Interposta pelo INCRA
5. 0009674-95.2009.4.01.3500 /GO	Reexame Necessário/ Apeação em ação de desapropriação - Interposta pelo INCRA
6. 2008.35.00.006787-8/GO	Reexame Necessário/ Apeação em ação declaratória de produtividade - Interposta pelo INCRA
7. 0037008-48.2007.4.01.3800/MG	Reexame Necessário/ Apeação em ação de nulidade de procedimento e decreto expropriatório - Interposta pelo INCRA
8. 0011738-26.2010.4.01.3700/MA	Apeação Cível em ação de declaração de nulidade do processo administrativo - Interposta pelo INCRA
9. 2008.33.00.013324-9/BA	Reexame Necessário/ Apeação em ação

	declaratória de produtividade - Interposta pelo INCRA
10. 0003463-32.2007.4.01.3300/BA	Reexame Necessário/ Apelação em ação declaratória de produtividade e desapropriação - Interposta pelo INCRA
11. 0000055-36.2003.4.01.3700/MA	Apelação em ação declaratória de cumprimento da função social - Interposta pelo INCRA
12. 0002055-13.2006.4.01.3503/GO	Reexame Necessário/Apelação em ação declaratória de produtividade e desapropriação - Interposta pelo INCRA e proprietário
13. 0008364-54.2009.4.01.3500/GO	Apelação em ação de nulidade de procedimento e decreto expropriatório e declaratória de cumprimento da função social - Interposta pelo INCRA
14. 0076333-08.2012.4.01.0000/GO	Agravo de instrumento – Interposto pelo INCRA
15. 0023533-12.2003.4.01.3300/BA	Reexame Necessário/ Apelação em ação declaratória de produtividade - Interposta pelo INCRA
16. 0000255-47.2006.4.01.3503/GO	Reexame Necessário/ Apelação em ação de desapropriação - Interposta pelo INCRA
17. 2005.33.00.001783-7/BA	Apelação em ação de declaração de produtividade - Interposta pelo INCRA
18. 2006.39.01.000078-2/PA	Apelação em ação declaratória de produtividade e suspensão de processo administrativo de desapropriação - Interposta pelo INCRA

Fonte: TRF da 1ª Região - Elaborada pela autora.

A seleção dos julgados respeitou as regras da exaustividade, da homogeneidade e da pertinência, já mencionadas no presente trabalho. Desta forma, o processo seletivo das decisões incluiu a totalidade de julgados que abordam o mérito da função social da propriedade

rural, no período selecionado, sendo todas as decisões proferidas no âmbito do segundo grau do TRF da 1ª Região e diretamente relacionadas com o problema de pesquisa em questão.

Após a coleta sistemática dos julgados, conforme a proposta realizada por Bardin (2021, p. 122), recomenda-se a realização da leitura flutuante, sem a aplicação de recursos metodológicos, mas de forma que permita maior aproximação com o objeto de pesquisa. Neste momento de leitura descomprometida não há a busca por divisões ou categorização do texto, mas apenas por maior familiarização com seu conteúdo, todavia, já neste primeiro momento, alguns aspectos importantes podem ganhar relevo e levar às categorias e marcadores a serem formulados. Na presente pesquisa a leitura flutuante dos julgados evidenciou a utilização de fundamentação amparada em artigos da lei 8629/96 e da Constituição Federal, sobretudo os artigos 186 e 185, inciso II, que serão detalhados em momento oportuno.

Conforme já mencionado, as hipóteses elaboradas consistem nas seguintes proposições: A primeira hipótese prevê que o TRF da 1ª Região possui orientação efetivadora da função social; a segunda hipótese seria no sentido de que o tribunal possui uma orientação no sentido de limitar a função social. Enfatiza-se que a classificação dos julgados como efetivadores ou limitadores da função social da propriedade rural, se relaciona com os critérios estabelecidos na presente pesquisa e com o método de análise ora apresentado. Desta forma, a compreensão da mensagem que se depreende do texto expresso, que decide acerca do cumprimento ou descumprimento da função social da propriedade rural, deve ser restringida a este contexto de pesquisa.

Realizado o mapeamento dos julgados, inicia-se a etapa de referenciação dos índices e elaboração dos indicadores.

### 2.3.2 Codificação e categorização

No sistema proposto para a efetivação da análise de conteúdo, a codificação é a etapa na qual o material é tratado, representando a transformação do material bruto de forma a permitir que se atinja uma representação do conteúdo ou de seu significado, elucidando algumas características do texto que podem ser utilizadas pelo pesquisador com índices (BARDIN, 2021, p. 133). A codificação está subdividida em recorte, enumeração e classificação. O recorte, por sua vez, se relaciona à escolha das unidades que são de registro e de contexto; a enumeração se refere à regra de contagem e a classificação está voltada para a escolha das categorias.

Segundo Bardin (2021, p. 126) os textos são uma manifestação contendo índices que, por meio da análise, irão falar. Desta forma, o trabalho preparatório consiste também na

escolha deste índices, voltados para as hipóteses que, no presente caso já estão determinadas. O índice pode ser a menção explícita de um tema numa mensagem. Nesse sentido, os índices escolhidos são temas que, conforme já detalhado anteriormente, constitui uma unidade de significação e, uma vez devidamente contextualizado nas frases ou parágrafos nos quais está inserido, remeterá a um significado específico. Os temas eleitos na presente pesquisa reportam a indicadores que conduzem ao caráter limitador ou efetivador dos acórdãos.

Desta forma, o julgado considerado efetivador da função social da propriedade rural é aquele no qual, em atendimento ao que prevê o artigo 186 da Constituição Federal, é observada a presença simultânea de todos os requisitos ali elencados para que seja declarada, ou mantida declaração anterior, acerca do cumprimento da função social; ou ainda o julgado que, diante do descumprimento de qualquer dos requisitos previstos no artigo 186, declara o descumprimento da função social, possibilitando assim, o prosseguimento de eventuais processos judiciais ou procedimentos administrativos que objetivem a desapropriação para fins de reforma agrária.

Por outro lado, é considerado limitador da função social da propriedade rural o julgado que, em análise do mérito da função social da propriedade rural, embora verifique que houve o descumprimento de algum dos requisitos previstos no artigo 186, desconsidere a obrigatória simultaneidade desses requisitos e declare cumprida a função social da propriedade, ou mantenha decisão que a tenha declarado no mesmos moldes. Ainda como limitador da função social da propriedade será o julgado que considere a preponderância do critério produtivo sobre os demais critérios, considerando inviável a desapropriação diante da comprovação de produtividade do imóvel, mesmo que os outros requisitos da função social tenham sido violados.

A tabela a seguir apresenta as hipóteses estabelecidas e os indicadores com os quais, cada hipótese se relaciona:

Tabela 6 - Classificação dos Acórdãos		
Hipótese	Indicadores	
Efetivador da função social	Consideração da simultaneidade dos requisitos para:	Declarar o cumprimento diante da observância de todos os requisitos
		Declarar o descumprimento diante da não observância de

		um ou mais requisitos
Limitador da função social	Preponderância do critério produtivo e/ou Desconsideração da simultaneidade dos requisitos	Declarar o cumprimento da função social independente do cumprimento de todos os requisitos

Fonte: Elaborada pela autora.

Recorda-se que, em se tratando de uma pesquisa qualitativa, Bardin (2021, p. 140), explica que “a abordagem não quantitativa recorre a indicadores não frequenciais suscetíveis de permitir inferências; por exemplo, a presença (ou a ausência) pode constituir um índice tanto (ou mais) frutífero que a frequência de aparição”. Para fins de elucidação, transcreve-se ainda o seguinte fragmento: “Em conclusão, pode dizer-se que o que caracteriza a análise qualitativa é o fato de a inferência - sempre que é realizada - ser fundada na presença do índice (tema, palavra, personagem etc.), e não sobre a frequência da sua aparição, em cada comunicação individual” (BARDIN, 2021, p. 142). Destarte, a caracterização da presente pesquisa como qualitativa, justifica a utilização do critério presença / ausência dos índices selecionados.

Embora o aspecto qualitativo seja o mais relevante para o presente trabalho, a significativa frequência de julgados classificados como efetivadores ou limitadores da função social constituem dados que, analisados sob outro ângulo, apontam para a posição predominante do referido tribunal acerca da matéria debatida. Neste sentido, Bardin (2021, p. 142) instrui que a análise qualitativa não rejeita toda e qualquer forma de quantificação e que o analista pode recorrer a mecanismos quantitativos na realização da pesquisa.

Incumbe ao pesquisador escolher os índices de forma que se permita a percepção de um determinado sentido. Nesta perspectiva, Bardin (2021, p. 126) leciona que a organização dos índices de forma sistematizada constituem os indicadores. A escolha dos índices na presente pesquisa é subsidiada por temas que remetem ao conteúdo da função social da propriedade rural e aos indicadores que levam às respectivas hipóteses. Estes temas figuram tanto na fundamentação e dispositivo das decisões analisadas quanto na ementa dos referidos julgados. Além disso estão relacionados com os aspectos teóricos abordados e com as questões debatidas pela literatura jurídica que se ocupa do instituto da função social da propriedade rural e da questão agrária.

A etapa seguinte à codificação é a categorização, na qual os elementos (unidades de registro) são isolados e posteriormente reagrupados em razão de algum vínculo entre eles

(BARDIN, 2021, p. 145). Para tornar mais evidente, apresenta-se as duas etapas da codificação descritas por Bardin, (2021, p. 146) que define a categorização como um processo que comporta duas etapas: a primeira é o inventário, na qual os itens são isolados, e a segunda é a classificação no qual os elementos são reorganizados.

A criação de boas categorias pressupõe a presença de algumas qualidades. Neste sentido, Bardin (2021, p. 147 - 148) aponta para as seguintes: A exclusão mútua que determina que cada elemento só se enquadre em uma classe; a homogeneidade que prevê um único princípio de organização para cada categoria; a pertinência que é caracterizada pela adaptação da categoria eleita ao material analisado e ao quadro teórico previsto; a objetividade e fidelidade que consiste na definição inconfundível das variáveis e na precisão dos índices eleitos e por fim, a produtividade que manifesta a aptidão da categoria criada para a produção de boas inferências.

No presente caso o critério de classificação é o semântico, utilizado na presença de categorias temáticas, ou seja, todos os temas que conduzem a uma determinada interpretação, ou corrente jurídica afirmadora da função social são posicionados em uma mesma classe, enquanto os elementos que conduzem a uma interpretação limitadora da função social, ou a uma corrente que negue sua efetividade e/ou normatividade estão reunidos em outra classe.

Os índices elaborados bem como a forma de enumeração dos mesmos estão sintetizados na tabela a seguir apresentada.

Tabela 7 - Codificação dos Julgados – Quanto às hipóteses			
Indicadores	Índices/tema/unidade de registro	Enumeração	Classificação
Observância da simultaneidade dos requisitos previstos no artigo 186 da CRFB/88	1. Simultaneidade no cumprimento de todos os requisitos; 2. Observância dos quatro requisitos 3. Justiça social 4. Interpretação progressista	Presença	Efetivadora
Desconsideração da simultaneidade dos requisitos previstos no artigo 186 da CRFB/88	1. Menção ao artigo 185, II; 2. Propriedade imunizada pela produtividade; 3. Violação ambiental ou trabalhista reversível e/ou apurável em outra	Presença	Limitadora

	esfera; 4. Ausência de legitimidade institucional 5. Relativização dos critérios previstos no artigo 186; 6. Observância de no máximo 3 requisitos		
--	---	--	--

Fonte: Elaborada pela autora.

Por oportuno, aponta-se para a possibilidade de se criar mais de uma classificação. Desta forma, podem ser criadas diversas classificações que permitem a análise da mensagem por variadas dimensões (Bardin, 2021, p. 146). Arrimado neste preceito, na presente pesquisa criou-se outra categorização importante que diz respeito ao resultado concreto das decisões judiciais analisadas em relação aos processos desapropriatórios, apontando para as decisões que permitem o prosseguimento do processo desapropriatório e decisões que obstem o processo desapropriatório. Também são apontados outros aspectos acerca da identificação das partes vitoriosas, bem como do apontamento objetivo acerca da declaração de cumprimento ou descumprimento da função social, conforme tabela a seguir apresentada:

Tabela 8 - Codificação dos Julgados quanto às características da decisão		
<b>Critério analisado</b>	<b>Resultados</b>	
Parte vencedora	INCRA	Proprietário
Conteúdo da decisão	Manutenção da decisão submetida a apreciação	Reforma da decisão submetida a apreciação
Efeito material sobre o processo judicial ou administrativo	Prosseguimento do processo desapropriatório	Impedimento da continuidade do processo desapropriatório
Função social da propriedade rural	Declarada cumprida ou mantida a declaração de cumprimento	Declarada descumprida ou mantida a declaração de descumprimento

Fonte: Elaborada pela autora.

Embora o objetivo principal seja a abordagem que se relaciona à efetivação ou limitação da função social da propriedade rural, os aspectos acima mencionados são subsídios para a inferência que será realizada e estão aptos a fundamentar importantes considerações

acerca das decisões relativas à função social da propriedade rural, bem como suas causas e consequências sociais.

Criada a matriz de análise das decisões, com a determinação de índices e indicadores, devidamente vinculados às hipóteses, prossegue-se na exploração do material que constitui a fase na qual serão administradas as formulações construídas às mensagens selecionadas, no presente caso, as decisões judiciais. Neste sentido, os dados serão agregados de forma a dar significação ao conteúdo obtido. Feitas as considerações necessárias apresenta-se a classificação dos julgados selecionados conforme os índices e classificações mencionados acima:

Tabela 9 - Categorização dos Julgados			
Identificação	Índices presentes	Comentários	Classificação
1. 0004942-95.2010.4.01.3901/PA	1. Artigo 185, II da CRFB/88 2. Observância de no máximo 3 requisitos 3. Propriedade imunizada pela produtividade 4. Relativização dos critérios previstos no artigo 186	A sentença que anulou o decreto expropriatório foi mantida. Sob o argumento de que o imóvel havia sido invadido e de que a violação ambiental não compromete a função social, devendo ser apurada por órgão competente (IBAMA), e de que a propriedade estaria imunizada pela produtividade. Requisitos trabalhista e do bem-estar não foram discutidos	Limitador
2. 0065525-89.2013.4.01.3400/DF	1. Menção ao 185, II, CRFB 2. Propriedade imunizada pela produtividade; 3. Violação ambiental ou trabalhista reversível e/ou apurável em outra esfera;	A sentença que extinguiu o processo administrativo de desapropriação foi mantida. Foram apresentados os seguintes argumentos: Invasão do imóvel e a existência de conflitos agrários; Violação ambiental que não compromete a função social, devendo ser apurada por órgão	Limitador



	<p>4. Relativização dos critérios previstos no artigo 186;</p> <p>5. Observância de no máximo 3 requisitos</p>	<p>competente; propriedade imunizada pela produtividade e</p>	
<p>3. 0007014-55.2010.4.01.3901/PA</p>	<p>1. Menção ao artigo 185, II;</p> <p>2. Propriedade imunizada pela produtividade;</p> <p>3. Violação ambiental ou trabalhista reversível e/ou apurável em outra esfera;</p> <p>4. Ausência de legitimidade institucional</p> <p>5. Relativização dos critérios previstos no artigo 186;</p> <p>8. Observância de no máximo 3 requisitos</p>	<p>A sentença que declarou cumprida a função social foi mantida. Foram apresentados os seguintes argumentos: Violação ambiental reversível; propriedade imunizada pela produtividade; O INCRA não teria legitimidade para aferir o descumprimento de norma ambiental</p>	<p>Limitador</p>
<p>4. 4268482 0084013300 / BA</p>	<p>1. Menção ao artigo 185, II da CRFB;</p> <p>2. Propriedade imunizada pela produtividade;</p> <p>3. Violação ambiental ou trabalhista reversível e/ou apurável em outra esfera;</p> <p>4. Relativização dos critérios previstos no</p>	<p>A sentença que anulou o decreto expropriatório foi mantida. Foram apresentados os seguintes argumentos: violação trabalhista deve ser apurada na seara trabalhista; não faz menção sobre a violação ambiental alegada pelo INCRA; A propriedade estaria imunizada pela produtividade</p>	<p>Limitador</p>

	artigo 186; 5. Observância de no máximo 3 requisitos		
5. 0009674-95.2009.4.01.3500 /GO	1. Propriedade imunizada pela produtividade; 2. Relativização dos critérios previstos no artigo 186; 3. Observância de no máximo 3 requisitos	Sentença que julgou improcedente a desapropriação foi mantida. Foram apresentados os seguintes argumentos: embora o imóvel seja improdutivo, ele cumpre a função social por preservar o meio ambiente (186, II da CRFB)	Limitador
6. 2008.35.00.006787-8/GO	1. Menção ao artigo 185, II; 2. Relativização dos critérios previstos no artigo 186; 3. Observância de no máximo 3 requisitos	Sentença que julgou improcedente a desapropriação foi mantida. Foram apresentados os seguintes argumentos: embora o imóvel seja improdutivo, ele cumpre a função social por preservar o meio ambiente (186, II da CRFB)	Limitador
7. 0037008-48.2007.4.01.3800/MG	1. Menção ao artigo 185, II 2. Propriedade imunizada pela produtividade; 3. Violação ambiental ou trabalhista reversível e/ou apurável em outra esfera; 4. Relativização dos critérios previstos no artigo 186;	A sentença que anulou o processo administrativo de desapropriação foi mantida. Foram apresentados os seguintes argumentos: Massacre de Felisburgo no qual trabalhadores rurais foram mortos; mesmo ocorrendo conflitos, não se afastou a preponderância da condição de terra produtiva; violação ambiental que não compromete a função social; propriedade	Limitador

	5. Observância de no máximo 3 requisitos	imunizada pela produtividade; irregularidades relativas ao meio ambiente não comprometem a função social;	
8. 0011738-26.2010.4.01.3700/MA	1. Impossibilidade de aferir a produtividade do imóvel;	A sentença que extinguiu o processo administrativo de desapropriação foi mantida. Foram apresentados os seguintes argumentos: impossibilidade de avaliar o cumprimento da função social por questões relativas a ausência de plano de manejo para a exploração do bem. Sendo que a dúvida foi utilizada em benefício do proprietário	Inconclusivo
9. 2008.33.00.013324-9/BA	1. Relativização dos critérios previstos no artigo 186;	A sentença que extinguiu o processo administrativo de desapropriação foi mantida. Foram apresentados os seguintes argumentos: A propriedade é insuscetível de desapropriação. A Constituição visa evitar o injusto sacrifício do direito de propriedade. Todavia, não fica clara a posição do julgador quanto aos requisitos da função social.	Limitador
10. 0003463-32.2007.4.01.3300/BA	1. Menção ao artigo 185, II; 2. Propriedade imunizada pela produtividade; 3. Relativização dos	A sentença que julgou improcedente o processo de desapropriação e procedente a ação declaratória de produtividade foi mantida Foram apresentados os seguintes	Limitador

	<p>critérios previstos no artigo 186;</p> <p>4. Observância de no máximo 3 requisitos</p>	<p>argumentos: A propriedade está imunizada pela produtividade. O distanciamento entre a data de realização do laudo do INCRA e do processo judicial é um fato considerado irrelevante para o julgador. O laudo pericial produzido em juízo aponta para a inobservância da legislação trabalhista, porém o julgador não se manifestou a respeito</p>	
<p>11. 0000055-36.2003.4.01.3700/MA</p>	<p>1. Menção ao artigo 185, II;</p> <p>2. Propriedade imunizada pela produtividade;</p> <p>3. Observância de no máximo 3 requisitos</p>	<p>A sentença que julgou procedente a ação declaratória de cumprimento da função social foi mantida. Foram apresentados os seguintes argumentos: A propriedade está imunizada pela produtividade. O distanciamento entre a data de realização do laudo do INCRA e o do processo judicial é um fato considerado irrelevante para o julgador</p>	Limitador
<p>12. 0002055-13.2006.4.01.3503/GO</p>	<p>1. Menção ao artigo 185, II;</p> <p>2. Propriedade imunizada pela produtividade;</p> <p>3. Observância de no máximo 3 requisitos</p>	<p>A sentença que extinguiu ação de desapropriação sem exame do mérito e a que declarou a produtividade do imóvel foram mantidas. Foram apresentados os seguintes argumentos: O INCRA já estava na posse do imóvel há mais de 11 anos, com projeto de assentamento em andamento. A propriedade está imunizada pela produtividade.</p>	Limitador

13. 0008364-54.2009.4.01.3500/GO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menção ao artigo 185, II;</li> <li>2. Propriedade imunizada pela produtividade;</li> <li>3. Violação ambiental ou trabalhista reversível e/ou apurável em outra esfera;</li> <li>4. Relativização dos critérios previstos no artigo 186;</li> <li>5. Observância de no máximo 3 requisitos</li> </ol>	<p>A sentença que anulou o decreto expropriatório foi mantida. Foram apresentados os seguintes argumentos: A propriedade está imunizada pela produtividade. Os quesitos trabalhista, ambiental e bem-estar são mencionados por meio de laudo colacionado ao voto, com o qual o julgador relata estar de acordo. Todavia, o laudo informa que existe 2 trabalhadores sem carteira assinada, sem ser conclusivo a respeito.</p>	Limitador
14. 0076333-08.2012.4.01.0000/GO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menção ao artigo 185, II;</li> <li>2. Propriedade imunizada pela produtividade;</li> <li>3. Violação ambiental ou trabalhista reversível e/ou apurável em outra esfera;</li> <li>4. Relativização dos critérios previstos no artigo 186;</li> <li>5. Observância de no máximo 3 requisitos</li> </ol>	<p>Agravo de Instrumento interposto contra sentença que suspendeu processo expropriatório. A decisão de suspensão do processo foi mantida. Foram apresentados os seguintes argumentos: A propriedade está imunizada pela produtividade a ser comprovada em ação principal. Existência de trabalhadores em situação análoga à condição escrava não é hipótese de desapropriação, e deve ser apurada na seara criminal.</p>	Limitador
15. 0023533-12.2003.4.01.3300/BA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menção ao artigo 185, II;</li> <li>2. Relativização dos critérios previstos no</li> </ol>	<p>A sentença que declarou o imóvel produtivo foi mantida. Foram apresentados os seguintes argumentos: O não atingimento</p>	Limitador

	artigo 186; 3. Observância de no máximo 3 requisitos	da produtividade está relacionada à proteção ambiental. O julgador não é claro, pois reconhece que não foi atingido o índice produtivo mas ressalta a impossibilidade de desapropriar o imóvel.	
16. 0000255-47.2006.4.01.3503/GO	1. Propriedade imunizada pela produtividade; 2. Observância de no máximo 3 requisitos	A sentença que extinguiu o processo de desapropriação foi mantida. Foi apresentado o seguintes argumento: A propriedade está imunizada pela produtividade	Limitador
17. 2005.33.00.0 01783-7/BA	1. Menção ao artigo 185, II; 2. Propriedade imunizada pela produtividade; 3. Violação ambiental ou trabalhista reversível e/ou apurável em outra esfera; 4. Relativização dos critérios previstos no artigo 186; 8. Observância de no máximo 3 requisitos	A sentença declaratória de produtividade foi mantida. Foram apresentados os seguintes argumentos: Na sentença quando do cálculo da produtividade, o GUT ficou inferior para o INCRA e o GEE ficou inferior para o perito do juízo, mas o julgador reconheceu a produtividade do imóvel mesmo assim. Relativizou-se o descumprimento do GEE (98,2%). O cálculo não se reveste de precisão absoluta. Mencionou julgado relativizando o cálculo em 2010. Observado em sentença o descumprimento de legislação trabalhista, FGTS recolhido posteriormente pelo empregador. Constatada violação ambiental	Limitador

		que não compromete a função social. A propriedade está imunizada pela produtividade. A Ausência de produtividade deve pressupor inatividade do domínio – STJ – <i>res derelicta</i>	
18. 2006.39.01.0 00078-2/PA	1. Menção ao artigo 185, II; 2. Propriedade imunizada pela produtividade; 3. Violação ambiental ou trabalhista reversível e/ou apurável em outra esfera; 4. Ausência de legitimidade institucional 5. Relativização dos critérios previstos no artigo 186; 6. Observância de no máximo 3 requisitos	A sentença que extinguiu o processo administrativo de desapropriação foi mantida. Foram apresentados os seguintes argumentos: A propriedade está imunizada pela produtividade. Todavia o GUT não foi efetivamente cumprido (73,12%). A Ausência de produtividade deve pressupor inatividade do domínio – STJ – <i>res derelicta</i>	Limitador

Fonte: Elaborada pela autora.

A análise dos julgados acima listados revelam que existe uma perfil relativamente uniforme nas decisões proferidas em segundo grau de jurisdição do TRF da 1ª Região. Inicialmente, destaca-se a predominância de recursos de apelação, em sua maioria interpostos pelo INCRA, que buscam a reversão de uma decisão anterior na qual a função social da propriedade rural foi considerada cumprida, seja em ação desapropriatória, em ações autônomas de declaração de produtividade ou ainda em mandados de segurança. Destaca-se também que o desfecho dessas lides resultaram, de forma unânime, na manutenção dos julgados, naquilo que se refere ao mérito da função social.

Sob outra perspectiva, aponta-se para a fundamentação dos julgados que em muitas vezes se voltam para um ponto polêmico relacionado à função social que é a imunização da propriedade produtiva, com fundamento em interpretação controversa do artigo 186 do texto constitucional. Também são apresentados outros argumentos que ora relativizam as disposições do artigo 186 da Constituição Federal, ora apontam para a ilegitimidade dos órgãos administrativos envolvidos no processo de desapropriação para fins de reforma agrária.

A análise preliminar, dentro dos parâmetros metodológicos construídos para a presente pesquisa, conduz a um perfil de atuação jurisdicional limitador da função social da propriedade rural. Todavia será no próximo capítulo que as informações acima apresentadas serão detalhadas de forma a confirmar a conclusão preliminar, tratando pontualmente dos índices e dos argumentos presentes nos julgados, confrontando-os com a base teórica apresentada, aliada a uma perspectiva pragmática.



### **CAPITULO III ANÁLISE DAS DECISÕES JUDICIAIS À LUZ DO MARCO TEÓRICO E OS CAMINHOS POSSÍVEIS PARA A MAIOR EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL**

No capítulo anterior foram apresentadas as decisões judiciais que constituem o objeto de estudo do presente trabalho. As decisões foram submetidas ao método de análise de conteúdo e ao final foram classificadas como efetivadoras ou limitadoras da norma constitucional que prescreve a função social da propriedade rural. As decisões apontam massivamente para um caráter limitador do instituto, reduzindo a possibilidade de desapropriação mesmo quando se reconhece violações aos requisitos presentes no artigo 186 da Constituição Federal.

A proposta do presente capítulo é realizar a inferência sobre a comunicação constituída pelas decisões judiciais. Segundo Bardin (2021, p. 43), na análise de conteúdo o analista busca conhecer o sentido do que está explícito, mas ultrapassa este aspecto para conhecer também o que está em segundo plano e acessar significados de outras naturezas. Nesta busca podem ser encontradas significações de natureza política, histórica, sociológica, dentre outras.

Para tanto, inicialmente são apresentados os principais aspectos presentes nos julgados e que constituíram os índices e indicadores, ou seja, o que está explícito nos textos das decisões. Esta abordagem se faz necessária para melhor compreensão das decisões e para, em momento posterior, viabilizar a correlação destas decisões com os parâmetros teóricos pertinentes, numa perspectiva reveladora das possíveis causas e consequências desta comunicação. Por fim, são apresentadas proposições que possam contribuir para a efetividade do instituto da função social da propriedade rural, no âmbito da atividade jurisdicional e, conseqüentemente, para a efetiva realização da reforma agrária e da justiça social no campo.

#### **3.1 Síntese dos índices e indicadores presentes nos julgados**

Ao analisar as decisões judiciais que constituem o objeto de pesquisa do presente trabalho, verifica-se a presença de alguns elementos que são comuns a diversas decisões. No capítulo anterior esses elementos foram trabalhados de forma que constituíram o conjunto de indicadores e índices que possibilitaram a categorização dos julgados. Esses elementos aparecem em maior ou menor frequência, revelando a predominância de alguns posicionamentos, bem como a ocorrência de alguns fatos que conduzem aos resultados

encontrados. Nesta sessão, esses elementos são abordados de forma a permitir a compreensão do que cada um deles representa no contexto do julgado.

O primeiro elemento a ser apontado é a menção ao artigo 185, inciso II da Constituição Federal. O citado dispositivo prevê, em sua literalidade, a impossibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária da propriedade produtiva. Importante destacar que esse artigo está presente na maior parte das decisões analisadas e que é utilizado como fundamento para imunizar a propriedade produtiva que, como se apontará, constitui um outro elemento muito presente nos julgados. Destaca-se que a interpretação realizada acerca do referido artigo, bem como sua aplicação aos casos concretos segue uma vertente interpretativa literal que considera inviável a desapropriação diante da produtividade do imóvel, independentemente do descumprimento dos demais requisitos presentes no artigo 186 do texto constitucional. Além disso, esta interpretação representa a prevalência do critério econômico sobre todos os demais. Alerta-se para o fato de que a simultaneidade dos requisitos previstos no artigo 186 é obrigatória, não cabendo ao aplicador do direito relativizar ou desconsiderar este pressuposto da função social.

O próximo elemento a se destacar é a relativização dos requisitos previstos no artigo 186 do texto constitucional. O dispositivo que institui a função social da propriedade rural prevê o cumprimento simultâneo dos requisitos de ordem produtiva, ambiental, trabalhista e social. Todavia, nas decisões analisadas, por vezes, ocorre a relativização desses critérios e o afastamento da simultaneidade prevista na CRFB/88. Em regra, esta relativização se refere aos critérios de ordem ambiental e trabalhista e está diretamente relacionada com a alegação de imunização da propriedade produtiva.

O abrandamento do requisito relativo ao aspecto ambiental está presente em alguns julgados e se fundamenta na possibilidade de reverter o dano causado. Desta forma, ainda que constatada a violação ambiental, considera-se que tais violações não gozam de força suficiente para desencadear o processo desapropriatório. Além disso, as decisões destacam que as apurações de infrações ambientais devem ser submetidas ao órgão competente, apontando que o INCRA não gozaria de legitimidade institucional para verificações desta natureza.

A relativização se apresenta também em relação ao aspecto trabalhista. Em alguns casos os julgados destacam a possibilidade de regularização da situação dos trabalhadores que se encontram em desconformidade com a legislação trabalhista, bem como a possibilidade de recolhimento retroativo de verbas trabalhistas que eventualmente estejam atrasadas. Outrossim, apontam para a possibilidade de se apurar no âmbito da justiça do trabalho as violações relativas a este aspecto. Neste contexto, menciona-se ainda decisão que, embora constata a presença de

trabalhadores em situação análoga à escravidão em propriedade rural, menciona que esta situação não constitui hipótese que enseje a desapropriação. Destaca-se que a Constituição Federal, conforme já debatido na presente pesquisa, estabelece ampla proteção às relações de trabalho, evidenciando a relevância deste sistema protetivo de direitos no ordenamento jurídico brasileiro, de maneira que tanto a iniciativa privada, quanto as instituições públicas estão compelidas a atuarem em conformidade com este regramento.

Além disso, em consonância com as disposições presentes no artigo 186, também o artigo 243 do texto constitucional reforça a proteção às relações trabalhistas e aos trabalhadores ao instituir a expropriação de propriedades rurais e urbanas nas quais forem localizadas a exploração de trabalho escravo. Nesta modalidade de expropriação não haverá qualquer indenização ao proprietário, além da possibilidade de aplicação de outras sanções previstas em lei. Evidencia-se, desta forma, a intensa proteção constitucional às relações de trabalho, bem como o repúdio a qualquer forma de exploração que contrarie o postulado da dignidade da pessoa humana, fundamento da Constituição Federal Brasileira.

Observa-se também, a ocorrência de um caso específico em que o conflito por terra resultou na morte de trabalhadores. O caso ficou conhecido como o massacre de Felisburgo e embora as consequências tenham sido graves, resultando no conflito armado que ocasionou a morte de trabalhadores, no processo judicial em que se buscou a desapropriação da área relativa ao conflito, a sentença considerou que não houve violação à função social apta a ensejar a desapropriação, não considerando, portanto violado o artigo 186, inciso IV do texto constitucional.

Outro ponto que emerge nesse contexto é a situação do imóvel que viola a função social por descumprir o inciso I do artigo 186, que se refere à produtividade do imóvel, mas que não sofre desapropriação sob o argumento de que tal descumprimento se origina justamente da conduta do proprietário que busca proteger o meio ambiente. Neste caso a proteção ambiental foi utilizada como justificativa para o não atingimento dos índices de produtividade (GUT e GEE). Ressalta-se também a ocorrência de situação na qual não foi possível aferir a produtividade do imóvel, sendo que neste caso o direito de propriedade foi preservado, evidenciando presunção de prevalência do direito de propriedade em detrimento de qualquer outro.

Ainda quanto à produtividade, destaca-se o argumento de que a ausência de produtividade do imóvel deve pressupor “inatividade do domínio”, que caracterizaria o bem como *res derelicta*, ou seja, como coisa abandonada. Desta forma, não seria a produtividade objetivamente aferida, nos termos dos índices legalmente previstos, apta a ensejar a

desapropriação de imóvel rural, mas sim uma situação extrema que caracterize o abandono da propriedade.

Por fim, aponta-se para algumas informações que se relacionam com outros aspectos das demandas e que também são relevantes. Destaca-se a procedência massiva das ações que buscavam ver declarada a função social da propriedade rural, inibindo os processos administrativos ou judiciais de desapropriação para fins de reforma agrária. Por se tratar de segundo grau de jurisdição, a maioria dos casos se referem a recursos interpostos pelo INCRA, impugnando sentenças proferidas em primeiro grau, na quais foi declarada cumprida a função social. O padrão predominante foi o desprovimento destes recursos com a consequente manutenção das sentenças que declararam o cumprimento da função social da propriedade rural.

Apresentada a síntese dos principais índices e indicadores presentes no texto, que representam em sua maior parte fundamentos para as decisões judiciais, restou evidenciado o que está posto explicitamente na comunicação estabelecida entre o Estado-Juiz e as partes dos processos. Todavia, é sabido que esta comunicação também contém mensagens que estão em um segundo plano e que podem ser relevadas através de um estudo apoiado na técnica da análise de conteúdo. Assim, passa-se à análise dessas mensagens que não foram reveladas inicialmente, por estarem implícitas no texto, e que se relacionam às causas e consequências das decisões proferidas.

### **3.2 A inferência acerca das decisões proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 1ª região (causas e consequências)**

Superada a descrição dos principais fundamentos presentes nas decisões analisadas, passa-se à fase da inferência, na qual a investigação tem como objetivo o conhecimento das mensagens que estão ocultas na decisão. Neste contexto, é primordial o apontamento de alguns aspectos relevantes que remetem às causas das decisões proferidas.

Inicialmente, por se tratar de instituto previsto em norma constitucional, é necessário compreender a posição ocupada pelo direito constitucional no ordenamento jurídico brasileiro e a forma como as instituições atuam, sobretudo as que compõem o sistema de justiça, diante desse complexo normativo.

Por outro lado, considerando que a discussão está inserida em um plano jurídico, remonta-se o processo de construção do direito no Brasil, e se apresenta o paradigma jurídico atual sobre o qual se assenta a atuação das instituições, inclusive do Poder Judiciário. Em

seguida se expõe como o direito se instrumentaliza e interage com outros fenômenos presentes na sociedade, de forma a constituir uma ferramenta de transformação social ou de manutenção das estruturas que estão estabelecidas.

### 3.2.1 A transição constitucional e as dificuldades enfrentadas neste processo como causa das decisões limitadoras

As decisões analisadas nesta pesquisa remetem inicialmente à questão da interpretação constitucional. Um dos grandes questionamentos levantados quando se estuda os artigos 184, *caput*, 185, II e 186 da Constituição Federal é justamente a alegação de contradição entre os dispositivos, bem como a compreensão de que a propriedade produtiva não estaria sujeita à desapropriação. Aparentemente, a obrigatória simultaneidade dos requisitos do artigo 186 conflitaria com a disposição segundo a qual a propriedade produtiva não seria passível de desapropriação, presente no artigo 185, inciso II do texto constitucional. Embora já tenha sido amplamente debatida no presente trabalho, o resgate da questão da simultaneidade dos requisitos previstos no artigo 186 é de fundamental importância, afinal sobre ela se assenta grande parte da controvérsia acerca da função social, bem como da questão relativa a sua aplicação e interpretação constitucional.

Neste sentido, antes de admitir uma interpretação meramente literal da Constituição Federal, é preciso compreender que o direito constitucional passou por um processo de transformação e que novas premissas se apresentam no contexto atual. O direito constitucional contemporâneo, observado sob os marcos histórico, filosófico e teórico, apresenta mudanças que apontam para uma nova percepção da Constituição e do seu papel no ordenamento jurídico (BARROSO, 2014, p. 30).

No aspecto histórico o marco foi o constitucionalismo do pós-guerra na Europa, ocasião em que surgiu um novo pensamento constitucional voltado ao reconhecimento da supremacia material e axiológica da constituição (CUNHA JÚNIOR, 2016, p.34). O marco filosófico é o pós-positivismo que concebe o direito de forma aproximada com a ética, contestando o postulado positivista que separa direito, moral e política. E quanto ao marco teórico, aponta-se para a o reconhecimento da força normativa da Constituição, para a expansão da jurisdição constitucional e para mudanças no âmbito da hermenêutica jurídica, apresentando uma nova interpretação constitucional na qual o papel da norma, do intérprete e dos fatos foram afetados, abrindo espaço para elaboração e reformulação de categorias a exemplo da força normativa dos princípios (BARROSO, 2014, p. 32).

Neste novo cenário a constituição assume um lugar central no sistema jurídico. A este respeito Cunha Junior (2016, p. 35) explica que no constitucionalismo atual uma nova teoria jurídica opera a mudança do Estado Legislativo de Direito para o Estado Constitucional de Direito, no qual a constituição passa ao centro do sistema jurídico, em face do reconhecimento de sua força normativa, da sua supremacia material e da eficácia jurídica vinculante e obrigatória. Além disso, ocorre também uma mudança de postura dos textos constitucionais contemporâneos que passam a incorporar explicitamente valores e opções políticas fundamentais, sobretudo vinculados à dignidade da pessoa humana, dos direitos fundamentais e do bem-estar social.

Neste contexto, enfatiza-se ainda o reconhecimento da força normativa da constituição e o desenvolvimento de uma nova dogmática interpretativa constitucional. O século XX apresenta como uma das grandes mudanças paradigmáticas a atribuição de *status* de norma jurídica às normas constitucionais, superando o caráter de documento meramente político que até então lhes era atribuído. A origem dessa mudança está presente na formulação construída por Hesse (2009, p. 138) que defende justamente que a constituição é dotada de normatividade, e que “A Constituição jurídica não significa um simples pedaço de papel, tal como caracterizada por Lassalle”. O autor destaca ainda que:

A Constituição jurídica logra conferir forma e modificação à realidade. Ela logra despertar a força que reside na natureza das coisas, tornando-a ativa. Ela própria converte-se em força ativa que influi e determina a realidade política e social. Essa força impõe-se de forma tanto mais efetiva quanto mais ampla for a convicção sobre a inviolabilidade da Constituição, quanto mais forte mostrar-se essa convicção entre os principais responsáveis pela vida constitucional. Portanto, a intensidade da força normativa da Constituição apresenta-se, em primeiro plano, como uma questão de vontade normativa, de vontade de Constituição (HESSE, 2009, p. 137).

Do exposto, extrai-se a importância da formulação de Hesse na teorização da força normativa da constituição. Além da atribuição do caráter normativo, o autor aponta também para o potencial transformador da realidade e para a relevância dos sujeitos responsáveis pela vida constitucional. Assim, a força normativa da constituição depende daquilo denominado pelo autor de “vontade de Constituição”. Outro importante fator que tem papel decisivo para consolidação e preservação dessa força normativa é a interpretação constitucional. Segundo Hesse (2009, p. 136) “a interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação”.

A mudança inaugurada por Hesse resulta no reconhecimento da força normativa da constituição como uma premissa do estudo do direito constitucional. Neste contexto, tais normas possuem caráter vinculativo e obrigatório, atributos típicos de normas jurídicas e cuja

inobservância permite a utilização de mecanismos específicos que conduzirão ao cumprimento coativo da norma (BARROSO, 2014, p. 194).

Quanto às mudanças no âmbito da interpretação constitucional, alertamos para o fato de que tais mudanças não importa em descartar os mecanismos interpretativos tradicionais, tais como o gramatical, o histórico, o sistemático e o teleológico. Todavia a natureza peculiar das normas constitucionais impõe a utilização de mecanismos específicos de interpretação. Quanto aos métodos interpretativos, aponta-se para o método hermenêutico-clássico, no qual estão inseridos os recursos acima apontados, e ainda para o método tópico-problemático, para o método hermenêutico-concretizador, o científico-espiritual e normativo-estruturante (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 189).

Não constitui objeto do presente trabalho discorrer detalhadamente acerca de tais métodos, tampouco apontar para a justeza de cada um deles, mas apenas ressaltar a existência desse conjunto de métodos desenvolvidos na literatura jurídica com base em critérios ou premissas distintas que consideram a natureza complexa e aberta da interpretação constitucional. Além dos métodos, foram sistematizados na literatura jurídica um elenco de princípios de natureza instrumental aplicáveis à interpretação constitucional. Dentre os principais figuram o princípio da unidade da Constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade, da justeza, da concordância prática ou harmonização e da força normativa da Constituição.

Pela relação que guardam com o objeto de pesquisa em análise e com as principais discussões levantadas, alguns princípios serão apresentados de forma detalhada. O primeiro deles é o princípio da unidade da Constituição que pressupõe a inexistência de hierarquia normativa ou formal entre as normas constitucionais, posto que derivam da mesma fonte e possuem o mesmo fundamento de validade (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 194). Neste sentido, o interprete deve compreender as normas constitucionais como parte de um sistema único e evitar interpretações que gerem contradições.

Outro princípio que ganha relevância neste contexto é o da máxima efetividade que conduz o interprete a conferir às normas constitucionais o sentido que maior efetividade lhe garanta, visando potencializar a norma para dela extrair toda a sua essência. Assim,

Efetividade significa a realização do Direito, a atuação prática da norma, fazendo prevalecer no mundo dos fatos os valores e interesses por ela tutelados. Simboliza a efetividade, portanto, a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser e o ser da realidade social. O interprete constitucional deve ter compromisso com a efetividade da Constituição: entre interpretações alternativas e plausíveis, deverá prestigiar aquela que permita a atuação da vontade constitucional, evitando, no limite do possível, soluções que se refugiem no argumento da não autoaplicabilidade da norma ou na ocorrência de omissão do legislador (BARROSO, 2014, p. 169).

Por fim, apresenta-se o princípio da força normativa da Constituição que, como já afirmado, consagra a ideia de que a Constituição é norma jurídica e desta forma dispõe de força normativa vinculante e impositiva de seus comandos.

A exposição destes princípios tem o objetivo de demonstrar que a interpretação das normas constitucionais pode exigir uma abordagem diferente em relação às demais normas jurídicas, justamente pela natureza mais complexa que elas possuem. Neste sentido, “o interprete torna-se coparticipante do processo de criação do Direito, completando o trabalho do legislador, ao fazer valorações de sentido para as cláusulas abertas e ao realizar escolhas entre soluções possíveis” (BARROSO, 2014, p. 198).

Ao relacionar o teor desta nova interpretação constitucional com a alegada contradição existente entre os artigos 184, *caput*, 185, II e 186, do texto constitucional, o que se verifica é que nenhuma incompatibilidade persiste entre os dispositivos mencionados. Neste mesmo sentido, Farias relata que

Partindo de uma interpretação sistemática e levando em consideração os princípios de interpretação constitucionais, tais como o da unidade da Constituição, da máxima efetividade das normas constitucionais, da força normativa da Constituição, entre outros, concluímos pela possibilidade de desapropriação da propriedade que descumpra qualquer dos aspectos enumerados no art. 186 da Carta Magna. No referido parecer vinculante sustentamos que o conceito de produtividade do art. 185, II, estaria alçado à ideia de razão humana e social, concluindo, portanto, que a propriedade, para não sofrer a desapropriação-sanção, deve cumprir simultaneamente os requisitos do aproveitamento racional e adequado, da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, de observância das disposições que regulam as relações de trabalho e de exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (FARIAS, 2019, p. 176).

Tal qual as demais normas constitucionais, a interpretação da função social da propriedade rural também passa por este prisma interpretativo. Neste sentido, deve ser interpretada de forma que sua efetividade seja garantida, sob pena de contrariar os ideais almejados pelo constituinte e pela parcela da sociedade que luta pela justa distribuição de terras. Assim, ao analisar os artigos 184, 185, II e 186 do texto constitucional, não cabe a alegação de que haveria contradição entre eles. Compete ao interprete promover a interpretação que harmonize os dispositivos e que seja capaz de assegurar a máxima efetividade do texto constitucional, atribuindo-lhe a normatividade que é inerente.

No mesmo sentido, Souza Filho (2003, p. 119) alerta, a pelo menos quase duas décadas, para o fato de que interpretações da função social da propriedade rural que imunize a propriedade produtiva, mesmo diante do descumprimento dos demais requisitos da função social, “inverte toda a lógica do sistema constitucional” (SOUZA FILHO, 2003, p. 119). E esta não é a única voz que se pronuncia neste sentido, sendo igualmente defensores deste



posicionamento, Farias (2019) e Melo (2007), já citados nesta pesquisa, e tantos outros que se dedicam ao estudo da questão agrária.

Portanto, demonstrado está que, diante da regulamentação da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, prevista na Constituição Federal de 1988 e das possibilidades ofertadas pela nova interpretação constitucional, proposta pelo constitucionalismo contemporâneo, é viável e imprescindível que se interprete a função social da propriedade rural de forma a afastar qualquer alegação de antinomia entre os dispositivos constitucionais e garantir o cumprimento de sua finalidade teleológica. Todavia, esta interpretação não é a que predomina nas instituições brasileiras, conforme evidenciado no exemplo a seguir transcrito:

No entanto, ao se valer do Poder Judiciário, por meio de uma ação declaratória de nulidade do laudo de vistoria e avaliação do imóvel rural, o proprietário logrou impedir a “violação” do seu sagrado direito de propriedade. A Justiça entendeu que “a área utilizada para plantio pelos trabalhadores não pode ser considerada como não utilizada”, a despeito de ser fruto do trabalho dos interessados na desapropriação e não do expropriado. A decisão aponta o comprometimento do Judiciário com a defesa exacerbada da propriedade do grande proprietário, fundada na vedação constitucional de desapropriação de terras produtivas (art. 185, II), não importa como ou por quem efetivamente produzidas, isolando o fator produtividade e secundarizando os outros requisitos (DORZIAT, 2019, p. 48).

Também as decisões analisadas no presente trabalho corroboram o posicionamento da autora acima citada, pois com frequência utilizam do artigo 185, inciso II, como fundamento para imunizar a propriedade produtiva contra a possibilidade de desapropriação diante do descumprimento de outros requisitos da função social, previstos no artigo 186 da Constituição Federal. Esta contradição entre a possibilidade de uma interpretação constitucional progressista e as reiteradas decisões em sentido contrário, que priorizando uma interpretação literal afastam a efetividade plena que a função social poderia e deveria alcançar, faz surgir um questionamento acerca das motivações para esta recalcitrância das instituições brasileiras em relação ao novo paradigma de interpretação constitucional.

Ao analisar o contexto histórico constitucional brasileiro, Barroso apresenta a seguinte síntese:

A falta de efetividade das sucessivas Constituições brasileiras decorreu do não reconhecimento de força normativa aos seus textos e da falta de vontade política de dar-lhes aplicabilidade direta e imediata. Prevaleceu entre nós a tradição europeia da primeira metade do século, que via a Lei Fundamental como mera ordenação de programas de ação, convocações ao legislador ordinário e aos poderes públicos em geral. Daí porque as Cartas brasileiras sempre se deixaram inflacionar por promessas de atuação e pretensos direitos que jamais se consumaram na prática. Uma história marcada pela insinceridade e pela frustração (BARROSO, 2014, p. 139).

Assim, o percurso percorrido ao longo da história constitucional brasileira foi marcado pelo desrespeito à legalidade constitucional. Todavia a Constituição Federal de 1988

representou um marco transformador deste cenário, instituindo o Estado Democrático de Direito e contribuindo para a transição do estado autoritário até então consolidado no país.

Esse período, iniciado com a Constituição de 1988 – a Constituição Cidadã –, é alvissareiro, já que, pela primeira vez se viu a possibilidade de consolidação democrática. A instauração de um “Estado Democrático de Direito” por uma Constituição que teve sua elaboração em período de amplo debate com a sociedade e diversos movimentos sociais, tem, ainda que formalmente, uma grande mensagem a passar: diante da memória e da história serão corrigidos e superados os problemas do passado, de modo que não se erre como nos tempos anteriores (GONÇALVES E LIMA, 2019, p. 123).

Inegável o avanço que foi o projeto Constitucional implantado em 1988, bem como todo o progresso no constitucionalismo mundial, considerado o marco histórico do pós-guerra, que influenciou as mudanças que ocorreram no Brasil. De acordo com Barroso (2014, p. 190) “A reconstitucionalização da Europa, imediatamente após a 2ª Grande Guerra e ao longo da segunda metade do século XX, redefiniu o lugar da Constituição e a influência do direito constitucional sobre as instituições contemporâneas”. Desta forma, é forçoso reconhecer que foi um período de intensa mudança no qual a Constituição assume uma posição de centralidade no direito e com ela se vislumbra também a esperança de uma efetiva transformação da sociedade.

Ocorre que o constitucionalismo, por mais avanços que representasse naquele momento, não foi capaz de, por si só, vencer as adversidades que têm impedido a plenitude da democracia brasileira, tendo em vista que o direito possui limitações, quando pensado como instrumento de ação social (BARROSO, 2014, p. 133). No caso brasileiro, com um passado marcado pelo autoritarismo, essas mudanças tornam-se muito complexas, conforme a seguir se expõe:

O problema que se apresenta, de imediato, é o de que a Constituição se vê, nesse cenário, constantemente atacada e predada por uma *realpolitik* e por juízos econômicos e morais. As conquistas do constitucionalismo moderno fizeram com que o Direito ganhasse um grau de autonomia que o manteria à salvo das repentinas mudanças do cenário político e econômico, de modo que fossem conservados os direitos fundamentais dos cidadãos, o núcleo democrático e a cidadania; entretanto, com a não-superação do autoritarismo histórico, que subjaz às relações de poder presentes no Brasil, há um constante esvaziamento do caráter transformador do Direito, fazendo com que as questões jurídicas fiquem sempre adstritas à vontade dos donos do poder (FAORO, 2012), que são infalíveis na colocação de seu projeto de dominação, havendo uma colossal blindagem da esfera política, que garante que as questões públicas sejam decididas de modo alheio aos interesses e necessidades da população (NOBRE, 2014), em benefício apenas do estamento político, que atua sempre para si (GONÇALVES E LIMA, 2019, p. 124).

Neste sentido, destaca-se que a instituição de um marco democrático, como foi o caso da Constituição de 1988, embora contribua, não é suficiente para a consolidação de uma

democracia e que o funcionamento autoritário do Estado brasileiro não foi totalmente eliminado após a redemocratização do país. (GONÇALVES; LIMA, 2019, p. 124).

Aponta-se ainda para as dificuldades relacionadas ao assentimento do caráter normativo da Constituição, de maneira que,

Pode ser verificado que no Brasil ainda pouco se manifesta essa ideia de normatividade constitucional. Ainda que muitos possam defendê-la, no campo teórico, muito falta desse comprometimento ético com o cumprimento daquilo que se inscreveu no pacto civilizatório de 1988 – pela ausência, por parte dos cidadãos, de uma —cultura constitucional; pela inexistência de instituições suficientemente democráticas; pela continuidade da prevalência dos fatores reais de poder no momento em que são decididas as questões da República (GONÇALVES; LIMA, 2019, p. 126).

Neste sentido, observa-se um verdadeiro esvaziamento das determinações constitucionais em benefício dos fatores reais de poder. Assim, todo o compromisso que foi estabelecido em 1988, incluindo as transformações relativas à questão agrária, são preteridas e remetidas a um plano utópico para que em seu lugar sejam efetivados outros interesses disputados no cenário político e econômico. Neste contexto, as instituições estatais, permeadas por tais interesses, também contribuem com a obstrução da concreta democratização do país, bem como com a manutenção de padrões de aplicação e interpretação da Constituição que não garantem a efetividade ampla do seu texto.

Como consequência das adversidades acima mencionadas a função social da propriedade rural esmaece diante da relevância econômica do direito sobre qual ela recai. Em um país no qual o poder econômico influencia fortemente as relações de poder e a conduta estatal, a relativização de um instituto como o direito propriedade por uma denominada “função social” é uma tarefa complexa e que ainda está em processo de efetivação. Envoltas neste contexto, as instituições brasileiras se atêm a uma interpretação que limita a efetividade da função social e obstrui o projeto do regime fundiário da Constituição Federal de 1988.

### 3.2.2 O paradigma jurídico atual como fonte de uma atuação estatal deficitária

Ao analisar decisões judiciais é preciso compreender que o conceito de direito predominante nas instituições também é determinante para o resultado concreto da atividade estatal, sobretudo da jurisdicional. A compreensão deste conceito passa pela análise da evolução do direito na sociedade brasileira até atingir o contexto contemporâneo, abordando ainda o ensino como fonte da cultura jurídica e meio de difusão do paradigma jurídico predominante.

A análise da história do direito no Brasil, se alinha com a análise histórica do próprio país. Neste sentido, seu marco inicial, que ocorre por volta do século XVI, corresponde

ao período inicial da colonização do Brasil. De acordo com Carmignani (2018, p. 48), as condições de dependência entre a colônia brasileira e a metrópole portuguesa, faziam com que as organizações de ambas fossem parecidas. Todavia, em função das diferenças existentes entre metrópole e colônia a organização estabelecida para Portugal, não poderia ser aplicada integralmente ao Brasil.

Desta forma, ao examinar o direito brasileiro em sua fase inicial, verifica-se que houve um processo de transposição da estrutura jurídica portuguesa para o Brasil. Assim, uma parte considerável das leis que regiam a colônia se originavam da metrópole, a exemplo das ordenações Afonsinas (1446), Manuelinas (1521) e Filipinas (1603); outra parte foi criada especialmente para a colônia, constituindo o que poderia ser chamado de um direito brasileiro (CARMIGNANI, 2018, p. 45). Todavia,

Fica claro, também, que no período do Brasil Colônia, não se pode falar propriamente de um direito brasileiro. O que existe é um direito uno como direito português Império-Colônia, pois o Império Português administra suas colônias de forma centralizada, segundo uma lógica típica do Antigo Regime (BITTAR, 2019, p. 274).

Por outro lado, essa transposição das normas oriundas da metrópole para a colônia revela uma realidade de exclusão de qualquer outra forma de elaboração normativa presente no território brasileiro. Tanto os povos indígenas quanto os povos negros escravizados, na condição de subjugação à qual foram submetidos pelos colonizadores portugueses, foram impedidos de participar do processo de formação do direito pátrio (WOLKMER, 2002, p.46). O autor ensina ainda que “Desde o início da colonização, além da marginalização e do descaso pelas práticas costumeiras de um Direito nativo e informal, a ordem normativa oficial implementava gradativamente, as condições necessárias para institucionalizar o projeto expansionista lusitano” (WOLKMER, 2002, p. 50).

A este respeito, alerta-se para a configuração excludente que o direito assumiu desde de o início de seu desenvolvimento no Brasil. Certamente, neste fato reside parte da origem do direito que ainda hoje perpetua este caráter de exclusão e de marginalização social. Constatações dessa natureza remetem à profundidade das raízes que sustentam a desigualdade, bem como ao encargo que o direito assume na sociedade, evidenciando a possibilidade de sua utilização para fins questionáveis.

Neste sentido, o direito que foi implementado no Brasil, ainda no período colonial e cujo uso se estende por mais de dois séculos, representa um instrumento de manutenção e expansão dos interesses da metrópole, não existindo real preocupação em regulamentar a realidade da colônia ou em suprir suas necessidades enquanto sociedade que se constituía. Assim, “numa administração de cunho neofeudal e patrimonialista, o direito da elite agrária não

era o Direito da maior parte da população, porém existia para proteger os interesses do governo real e manter o poder dos fazendeiros proprietários de terras” (WOLKMER, 2002, p. 49).

Já é possível perceber que neste período o direito constituía um instrumento de manutenção de uma estrutura de poder relacionada com a questão agrária. No mesmo sentido, Bittar (2019, p. 278) destaca que:

É, de toda forma, importante destacar, para fins desta análise, que o principal traçado do Direito do período será seu caráter estamental e medieval. O controle das terras recém-descobertas se dava pela própria presença do Direito da Metrópole, exercendo um papel de conceder a alguns mais direitos do que a outros, na medida da própria definição estamental da sociedade medieval portuguesa, onde se distinguíam os nobres, o clero e o povo; a reciprocidade social é, portanto, assimétrica.

Ultrapassado o período histórico marcado pela conformação do Brasil como colônia de Portugal, inicia-se o período cujo divisor de águas foi a independência proclamada em 1822. A este respeito, Bittar (2019, p. 278) menciona que “A independência desejada e reprimida no século XVIII, somente virá no século XIX, mas as bases sobre as quais se estabelecerá serão muito determinantes: população analfabeta; economia monocultora, latifundiária e escravocrata; Estado Absolutista; ausência de cidadania”.

Portanto, embora declarada sua independência, o Brasil ingressa nesse novo momento histórico com características que revelam seu atraso social, evidenciado sobretudo pela manutenção da escravidão. No aspecto jurídico o século XIX é marcado por transformações, dentre elas a criação dos cursos jurídicos, que ocorre em 1827, a outorga da Constituição de 1824 (BITTAR, 2019, p. 279) e, formalmente, a abolição da escravidão em 1888.

Neste contexto, o direito brasileiro inicia um processo de maior autonomia em relação às bases inicialmente fixadas. De maneira que

A legislação autônoma brasileira começará a despontar, desde então, permitindo aos poucos o desgarramento de dependência estrita das “Ordenações Filipinas” (1603), aparecendo na forma de uma verdadeira enxurrada de novos documentos oficiais: o Código de Processo Penal (1832); o Código Comercial (1850); o Regulamento n. 737 (1850), que funcionará como o Código de Processo Civil; a Lei de Terras (1850); a Consolidação das Leis Civis (1858), encomendada pelo governo a Teixeira de Freitas (BITTAR, 2019, p. 279).

Portanto, o Século XIX possui importância particular quando pensada a autonomia do direito brasileiro. Destaca-se neste cenário a promulgação da Constituição de 1824 que, apesar dos avanços acima apresentados, representa o surgimento de um constitucionalismo que nasce por vias autocráticas, produzido sem a participação popular e imposto à força pelo Imperador (BITTAR, 2019, p. 281). Assim, o constitucionalismo brasileiro será marcado em

seu início pelo autoritarismo e pela ausência de participação do povo em seu processo de construção.

Em momento posterior ocorre a Proclamação da República, como o resultado do confronto entre as elites civis e os militares organizados. Juntamente com este fato, ocorrem outras transformações de ordem jurídico-administrativas. Sobre este contexto, Bittar (2019, p. 282) ensina que:

O Brasil República, desde 1889, além da alteração da forma de governo, viverá enormes transformações jurídico-administrativas. Uma das grandes ferramentas desta mudança será o processo de federalização e a autonomização dos direitos dos Estados-Membros. Outra delas, o controle da constitucionalidade das leis, definido a partir da criação do Supremo Tribunal Federal, em 1890. A primeira Constituição da República, de 1891, que institui o presidencialismo, o federalismo e o sistema bicameral, terá forte espírito liberal-conservador e, apesar de representar grande avanço e de incorporar grande parte das conquistas liberais, especialmente as de igualdade de todos os cidadãos entre si, não proíbe discriminações.

Neste período a legislação brasileira passa por um processo gradativo de modificação. Um dos principais marcos deste período foi o Código Civil de 1916, que teve uma longa vigência, atravessando o século XX e sendo revogado somente com a edição de um novo código em 2002. O código de 1916 foi o retrato da sociedade daquele tempo, marcada pelo latifúndio, pelo machismo, pela propriedade privada, pelo individualismo e pela ruralidade (BITTAR, 2019, p. 283).

Para finalizar o cenário acerca do contexto histórico do direito brasileiro, é importante mencionar que no período republicano o Brasil teve sete constituições: a de 1891, a de 1934, a de 1937, a de 1946 a de 1967 a de 1969 e, por fim, a de 1988. Considerando que somente as de 1891, 1934, 1946 e 1988 foram promulgadas, o constitucionalismo brasileiro se consolidou sobre bases não democráticas, diante da ausência da participação popular transformadora (BITTAR, 2019, p. 184).

Feito este rápido retrospecto, torna-se possível compreender as origens que fundamentam a perspectiva atual do direito brasileiro. Ressalta-se que, por óbvio, as influências externas foram determinantes e não podem ser desconsideradas. A síntese histórica remete a um direito forjado para, inicialmente, beneficiar um Estado colonizador e, em sequência, beneficiar também a elite interna em prejuízo daqueles que não gozavam de força política ou econômica. A primazia do direito de propriedade, tema importante para esta pesquisa, também está presente neste contexto, de forma a evidenciar a concentração fundiária sempre existente no território brasileiro.

A abordagem do paradigma jurídico atual, passa também pela análise do ensino jurídico e pelo estudo da relação entre o direito e outros fenômenos sociais que são fundamentais para a compreensão da questão agrária brasileira.

Ao tratar do ensino jurídico no Brasil, Nunes ressalta a necessidade de uma crítica à pedagogia no curso de direito. Segundo o autor o modelo educativo empregado se assemelha com o que Paulo Freire denomina de educação bancária, na qual “o saber é uma doação daqueles que se julgam sábios aos educandos, que eles julgam nada saber” (NUNES, 2017, p. 22). Neste sentido, o conhecimento é transmitido do professor ao aluno, sendo todo o mérito e a capacidade centrados no professor, enquanto o aluno seria um mero receptor. Neste modelo educacional desconsidera-se a figura do aluno como agente produtor do conhecimento.

Outro problema está no fato das escolas de direito ofertarem um pacote pronto e acabado que, nesta concepção, constitui o estudo de todo o direito, correspondendo este, por sua vez, ao direito positivado pelo poder estatal (NUNES, 2017, p. 24). Neste modelo, com fórmulas prontas, não se permite questionamentos e o conhecimento é pautado em uma ficção que não abarca o mundo real. Desta forma,

Na escola de Direito tudo é perfeito e acabado. [...] Enfim, tudo se dá como se não houvesse mais problemas a resolver; na sala de aula a abstração do conteúdo transmitido suprime a violência real do mundo, isolando e alienando o estudante. E isso se dá praticamente em todas as disciplinas, desde as que estudam apenas e tão somente textos de leis e normas como as demais que não o fazem. Não pode surpreender depois que, ao julgar um caso, o juiz, investido dessa proposta alienante, dando as costas às pessoas cujos direitos estão sendo ali postos para discussão e exame — e muitas das vezes trazendo um drama por elas vivido —, decida o caso com meras abstrações vazias de conteúdo real e/ou ritualísticas procedimentais que estão a quilômetros de distância de seu verdadeiro mister que é fazer justiça no caso concreto (NUNES, 2017 p. 30).

A realidade acima exposta aponta para a influência que a qualidade do ensino jurídico possui na formação dos operadores do direito que atuam na sociedade, nos mais diferentes ofícios relacionados ao bacharelado em direito. A falta de proximidade entre a educação jurídica e a realidade que será posta diante do profissional causa prejuízos na atuação desses sujeitos, impedindo-os de cumprir com êxito as atividades peculiares as suas profissões, e por fim reflete na atuação das instituições, nas quais tais indivíduos atuam.

Neste sentido, diante dos sérios problemas presentes nas escolas de direito, aponta-se para este fator como uma das causas que interferem na qualidade do funcionamento do sistema de justiça, fragilizando a credibilidade das instituições e trazendo prejuízos à concretização dos direitos. Neste modelo de educação, a conclusão do curso de direito não corresponde à formação de um profissional técnico e socialmente habilitado para lidar com as demandas apresentadas pela sociedade. Neste sentido,

Os egressos das faculdades de Direito, dirigindo-se aos concursos das carreiras jurídicas, apesar de alguns deles ser altamente concorridos, acabam não se tornando bons profissionais, demonstrando no exercício da profissão toda sorte de erros técnicos e de falta de conduta ética. São petições mal feitas, acusações equivocadas, decisões erradas, desprezo pela pessoa humana dos envolvidos nas questões jurídicas. Não resta dúvida, pois, que a escola de Direito merece reforma de ordem pedagógica (NUNES, 2017, p. 41).

A mudança na atuação pedagógica é um fator importante para a transformação da atividade jurisdicional. Do exposto, acima resta evidente que enquanto essa mudança não acontecer os sujeitos atuantes no sistema de justiça estarão impedidos de realizar suas atividades de forma satisfatória, dado que os vícios existentes na formação dos profissionais contaminam todo o trabalho a ser desenvolvido posteriormente.

A relação entre o ensino jurídico e o objeto desta pesquisa reside justamente no fato de que as decisões analisadas são o produto da atividade jurisdicional, desenvolvida por profissionais inseridos no sistema de justiça e oriundo do ensino jurídico brasileiro. A produção de decisões que limitem a efetividade normativa da Constituição e de preceitos relativos a direitos e deveres fundamentais revelam a fragilidade do ensino jurídico e a necessidade de repensar a função social do direito.

Outro aspecto importante a ser mencionado dentre as causas das decisões analisadas é o paradigma jurídico que atualmente predomina no âmbito das instituições que lidam com o fenômeno jurídico. Ressalta-se que o presente estudo não tem a pretensão de aprofundar no tema dada a complexidade que tal objetivo representaria. Todavia, para fins atingir os objetivos traçados inicialmente para esta pesquisa será necessário discorrer brevemente a respeito.

Inicialmente ressalta-se que o direito não é um fenômeno estático no tempo e no espaço. Para compreender o direito como fenômeno social é necessário situá-lo na história, sob pena de se construir conceitos abstratos e vazios. Se analisado ao longo da história da humanidade, é apenas com o advento da Idade Moderna que o direito ganha contornos específicos, distinto de outros fenômenos sociais, como a religião e a moral (MASCARO, 2019, p.15). Neste sentido é preciso compreender quais mecanismos e estruturas caracterizam e garantem identidade ao direito. Abordando o assunto, Mascaro ensina que:

No passado, não havia uma qualificação dos assuntos como estritamente jurídicos ou religiosos, porque seus mandos se intercambiavam e se confundiam. Somente num certo tempo histórico essa especificidade apareceu, a partir de determinadas relações sociais e econômicas. Nesse momento, deu-se a transformação qualitativa do fenômeno jurídico. Tal transformação se deu com o capitalismo, cujas relações sociais geram a qualidade do direito. Como este modo de produção apareceu apenas muito modernamente, pode-se dizer que os instrumentais do direito apenas nos tempos mais próximos da história ganharam especificidade. Ao se ver a indeterminação do direito nos modos de produção do passado, resta clara a ligação específica que há entre o direito e o capitalismo, por conta de suas estruturas e relações sociais. (MASCARO, 2019, p. 16)



A concepção de direito tal qual posta a partir da Modernidade não se relaciona com as concepções anteriores, relativas ao mundo medieval e ao mundo antigo. Elementos como Estado, circulação mercantil e exploração do trabalho de forma assalariada são fundamentais para distinguir e compor o direito moderno (MASCARO, 2019, p. 38). O direito a partir da modernidade se qualifica, portanto, como uma forma de dominação indireta, na qual está presente uma estrutura econômica de tipo capitalista.

Ao contrário das dominações pré-capitalistas, a dominação capitalista é feita sempre por um intermediário, o direito. É por meio de suas formas que as relações sociais do capital se estabelecem. Vejamos as suas modalidades principais, a mercantil e a produtiva. Na exploração mercantil: vendedor, contrato mercantil assegurado pelo direito estatal, comprador. Na exploração produtiva: capitalista, contrato de trabalho assegurado pelo direito estatal, trabalhador. Nessas duas típicas modalidades da exploração capitalista, só é possível a dominação porque o direito assegura suas relações e a propriedade privada, além de ter estabelecido a forma de sujeito de direito às partes (MASCARO, 2019, p. 41).

Desta forma, o direito assume um lugar central com o advento do capitalismo, pois ele serve de sustentáculo para um Estado que regulamenta e defende os interesses gerais de uma classe dominante nesse novo modelo produtivo, a burguesia. Assim, a partir do século XIX, esse Estado, sob domínio da burguesia, prossegue regulamentando exaustivamente os interesses dessa classe e as formas de exploração capitalistas, correspondendo a uma insistente proposta de se entender o direito apenas como um conjunto de normas posta pelo Estado. Este movimento surgido no pensamento jurídico, compreende o direito como positivismo jurídico (MASCARO, 2019, p.43).

Corroborando este entendimento Ferraz Júnior, leciona que:

A redução do jurídico ao legal foi crescendo durante o século XIX, até culminar no chamado legalismo. Não foi apenas uma exigência política, mas também econômica. Afinal, com a Revolução Industrial, a velocidade das transformações tecnológicas aumenta, reclamando respostas mais prontas do direito, que o direito costumeiro não podia fornecer (FERRAS JÚNIOR, 2018, p. 82)

A ideologia positivista, marcada pela forte regulamentação estatal, não admite contestações à ordem posta. A forte regulamentação das relações privadas, presente no positivismo, conduz a uma forma peculiar de funcionalização do direito que afasta a reflexão sobre o que é justo e sobre a resolução de conflitos, dando ênfase a um conjunto de instituições e normas que são postas e garantidas pelo Estado. Neste contexto, o direito torna-se reduzido à técnica de manejar as leis estatais (MASCARO, 2019, p. 43).

Em síntese,

O juspositivismo representa um movimento teórico-científico que descreve a natureza do Direito a partir de suas manifestações normativas, decorrentes do poder de decisão do legislador. Só existe uma forma e uma manifestação do Direito possível, aquele definido como sendo o Direito do Estado, ou o Direito Oficial; o resto, ou não existe, ou é julgado à conta de elementos estranho ao Direito. Rapidamente, a excessiva demonstração de apego ao Estado, à figura do legislador racional, ao Código, aos conceitos abstratos, às definições e aos rituais de aplicação do direito normativo

conduz o movimento a se transformar numa ideologia que fetichiza a lei e a torna, em vez de meio, fim em si mesma (BITTAR, 2019, p. 251).

Neste moldes o direito chega ao século XIX, pautado em um movimento tecnicista que será a base para o direito contemporâneo do século XX. Logo,

A contemporaneidade irá acentuar esse tipo de organização do direito. Sendo tomado apenas no seu aspecto positivo (posto pelo Estado), o direito fica reduzido a um mero entendimento técnico a respeito de como operacionalizar normas estatais. Quando Hans Kelsen, no século XX, escreve uma marcante e famosa obra, a *Teoria pura do Direito*, estará propondo estudar teoricamente o direito sem nenhuma interferência de dados sociais, históricos, valorativos, ideológicos, restando, apenas, uma análise das normas estatais. Essa sua teoria leva ao máximo todo um movimento histórico que fez do direito uma técnica em benefício da ordem e da dominação (MASCARO, 2019, p. 44).

O direito contemporâneo se apresenta sob dupla acepção, por um lado como técnica e por outro como ideologia. Enquanto técnica o direito torna-se responsável por estruturar a atividade capitalista de muitas formas. Assim,

Por meio de suas instituições, constitui o Estado, qualifica seus agentes, suas possibilidades e seus modos de ação, e principalmente, ao fazer de todas as pessoas sujeitos de direito, e ao tratar a todos indistintamente como iguais perante a lei, o direito constitui e chancela a livre atividade capitalista, que explora o trabalhador como um átomo. Por meio dos seus procedimentos, o direito garante o capital tanto por meio da execução dos contratos quanto retirando dos indivíduos a possibilidade do uso da violência. Chamando a si a força física e monopolizando-a, o direito assegura um determinado tipo de ordem e respalda a propriedade privada, o que possibilitará ao burguês entesourar o capital (MASCARO, 2019, p. 49).

Em contrapartida, o direito como ideologia não revela a realidade das contradições sociais em que se funda, antes as esconde. Neste sentido, afirma Mascaro (2019, p. 50) que “o direito em geral está afirmado sobre princípios como o da igualdade e da liberdade, mas surge de sociedades que não são nem verdadeiramente livres nem verdadeiramente iguais”. Desta forma, o direito cria a ficção de uma igualdade formal que, em última análise, sustenta uma desigualdade real. Ainda sobre a perspectiva ideológica, Lyra Filho (2003, p. 3) ensina que:

A identificação entre Direito e lei pertence, aliás, ao repertório ideológico do Estado, pois na sua posição privilegiada ele desejaria convencer-nos de que cessaram as contradições, que o poder atende ao povo em geral e tudo o que vem dali é imaculadamente jurídico, não havendo Direito a procurar além ou acima das leis.

Desta forma, aponta-se para a prevalência de um paradigma jurídico no qual o direito emanado do Estado é tido como o direito em sua completude, contra o qual não cabe questionamento, tampouco a alegação de normatividades que extrapolem a orbita estatal. Ratificando esta compreensão, Barroso afirma que,

O positivismo pretendeu ser uma teoria do Direito, na qual o estudioso assumisse uma atitude cognoscitiva (de conhecimento), fundada em juízos de fato. Mas resultou sendo uma ideologia, movida por juízos de valor, por ter se tornado não apenas um modo de entender o Direito, como também de querer o Direito. O fetiche da lei e o

legalismo acrítico, subprodutos do positivismo jurídico, serviram de disfarce para autoritarismos de matizes variados. A ideia de que o debate acerca da justiça se encerrava quando da positivação da norma tinha um caráter legitimador da ordem estabelecida. Qualquer ordem (BARROSO, 2014, p.146).

Em síntese, pode-se afirmar que o pensamento jurídico contemporâneo é marcado pela centralidade do Estado na construção do direito. Neste contexto histórico, que se iniciou na modernidade, o direito deixou de ser associados a outros fenômenos sociais e passou a ser compreendido como um fenômeno de manifestação estatal. Assim, direito e Estado estão diretamente identificados, sendo o direito um fenômeno contido nos limites do Estado (MASCARO, 2019 p. 80). Este caminho, pelo qual se enviesam os pensadores que assumem uma postura social e política conservadora, é o juspositivismo que ao longo de sua trajetória acomoda uma gama de vertentes com características específicas. Aqui nos interessa apresentar o juspositivismo ético, nos termos que a seguir se expõe:

Embora tratem de questões éticas no direito, essa corrente de pensadores, que se afastou do juspositivismo estrito, ainda é juspositivista, na medida em que enxerga exatamente nas mesmas estruturas jurídicas contemporâneas os valores a serem construídos e preservados socialmente. Em tempos de neoliberalismo, no final do século XX e no início do século XXI, o juspositivismo ético encontrou seu auge. Não afasta a ordem estatal, não afasta a estrutura técnica do direito positivo, não propõe alterações substanciais na sociedade, mas aponta para alguns princípios e horizontes éticos mínimos que essa mesma ordem jurídica deve construir ou manter. Afastando-se das lutas sociais e dos direitos sociais, jogam o mínimo ético pelo qual se deve lutar nos quadrantes dos direitos humanos de tipo individual liberal (MASCARO, 2019, p. 88).

Mesmo apresentando transformações ao longo do tempo para, nos tempos atuais, incorporar características que o aproximam de um conteúdo minimamente ético, o juspositivismo continua sendo um paradigma onde Estado e direito estão diretamente relacionados e no qual não há perspectivas de promoção de real transformação social. O fato é que este direito, em sua essência, apenas conserva a ordem posta e não afasta as distorções e desigualdades criadas, posto que continua estruturado para atender às demandas do capitalismo. Assim, o direito se afasta das necessárias reflexões sobre os grandes conflitos sociais e continua a reproduzir as estruturas jurídicas de direito positivo que sustentam essas contradições, apresentando um conteúdo mínimo que lhe garanta aparência ética.

Destaca-se, ainda, que no paradigma juspositivista a decisão judicial também fica limitada à subsunção jurídica, método de aplicação do direito a seguir descrito:

Por meio da subsunção, tomam-se as normas gerais que regulam o caso específico e passa-se à conclusão, com a decisão do juiz ou do operador do direito. É o modelo mais acabado do tecnicismo jurídico. Teoricamente, por meio dele, o espaço para a discricionariedade do operador do direito seria muito pequeno. Se as previsões e os fatos fossem claros, não haveria dúvidas a respeito das decisões jurídicas (MASCARO, 2019, p. 252).

Nesse padrão decisório reforça-se a desvinculação entre a demanda apresentada e todo o contexto que se relacione a ela, impondo-se, mais uma vez, a aplicação do direito distanciada dos fatores sociais. A figura do operador do direito se reduz ao tecnicismo de relacionar fato e norma, sem maiores possibilidades e sem considerar a complexidade relacionada à demanda.

Ressalta-se, todavia, que este modelo paradigmático entrou em declínio, ainda na primeira metade do século XX, embora ainda seja o paradigma predominante. Assim, abre-se espaço para um conjunto amplo e ainda inacabado de reflexões sobre o Direito, sua função social e interpretação. A despeito das possíveis designações que possam ser dadas a este momento, o pós-positivismo é a denominação provisória e genérica deste novo ideário, no qual estão inseridos a nova hermenêutica constitucional e a teoria dos direitos fundamentais, configurando um novo cenário no qual se propõe a reaproximação entre Direito e Ética (BARROSO, 2014, p. 146). Em síntese, o Século XXI é um momento de transição, onde o juspositivismo ainda é predominante mas no qual novas perspectivas começam a ser construídas justamente na busca por atender às demandas da sociedade.

Por fim, é preciso detalhar um pouco mais a figura do operador do direito, sobretudo do magistrado, tendo em vista ser de fundamental relevância para o presente trabalho. Diferentemente do modelo juspositivista, no pós-positivismo, a figura do interprete ganha relevo justamente em função do reconhecimento de que o direito não cabe inteiramente na norma jurídica e de que a complexidade da vida contemporânea exigiria uma nova interpretação constitucional, na qual o intérprete não atuaria de forma mecânica (BARROSO, 2014, p. 135). Neste contexto, aponta-se para um modelo idealizado, no qual o exercício da jurisdição estaria imunes às influências da política. Todavia, a realidade do sistema de justiça aponta para a seguinte constatação:

O direito pode e deve ter uma vigorosa pretensão de autonomia em relação à política. Isso é essencial para a subsistência do conceito de Estado de direito e para a confiança da sociedade nas instituições judiciais. A realidade, contudo, revela que essa autonomia será sempre relativa. Existem razões institucionais, funcionais e humanas para que seja assim. Decisões judiciais, com frequência, refletirão fatores extrajurídicos. Entre eles incluem-se os valores pessoais e ideológicos do juiz, assim como outros elementos de natureza política e institucional. Por longo tempo, a teoria do direito procurou negar esse fato, a despeito das muitas evidências (BARROSO, 2014, p. 266).

Assim, o interprete inserido no processo de concretização da norma não está isento de fatores externos ao fenômeno jurídico, sendo que fatores pessoais e tendências ideológicas dos magistrados podem influenciar o resultado dos julgamentos. De acordo com Barroso (2014, p. 269) “Na literatura norte-americana, tem sido destacada a importância do gênero e da raça na determinação de certos padrões decisórios do juiz.” Aponta-se para o fato de que certamente

outros fatores também podem influenciar o padrão decisório do magistrado, a exemplo do lugar social do qual origina. Desta forma,

Um juiz, quando se depara com as demandas que lhe são levadas a julgamento, já apresenta um horizonte de mundo que opera na compreensão de tais situações. Sua decisão leva em conta sua história pessoal, sua estratégia de convivência no tribunal, suas relações sociais, sua prática forense já consolidada, sua argumentação e suas balizas decisórias já lavradas em outros casos. Ao lado das questões que se possam pressupor meramente técnicas, sua decisão se constrói por meio de sua ideologia, seus valores, sua cultura, seus preconceitos, seus traumas, vícios, sua posição de classe, seus compromissos sociais e, também, suas estratégias pessoais e seus interesses – ainda que seja o interesse de buscar estar o mais possível adstrito à hermenêutica conservadora das normas para não sofrer nenhuma contrariedade das partes ou do tribunal. Esse complexo de fenômenos, conscientes e inconscientes, levanta-se para determinar o resultado de sua decisão (MASCARO, 2019, p. 244).

Assim, a completa isenção do magistrado em relação aos valores que este tenha adquirido ao longo da vida, revela-se uma exigência inalcançável. Os operadores do direito são sujeitos sociais e como tal também são produto da sociedade na qual estão inseridos e inevitavelmente esta vivência refletirá em sua atuação profissional. Assim, a questão da representatividade da população nas esferas de poder, considerando as mais diversas variantes presentes na sociedade, é medida que se impõe. Os interesses caros à sociedade, sobretudo à parcela menos abastada e que demanda pela efetivação de direitos sociais, muitas vezes estão distantes da realidade daqueles que ocupam cargos com poder de decisão, fazendo com que tais pautas não sejam prioridades dos indivíduos que exercem o poder, logo, não sejam prioridades das instituições.

O contexto acima apresentado evidencia que o direito é um fenômeno histórico. Como consequência, ao longo do tempo assumiu formas diversas e se relacionou de diferentes modos com os outros fenômenos presentes em cada sociedade. O direito conhecido na atualidade é um fenômeno moderno, no qual ele se desvincula de outros fatores e se identifica às normas do Estado, negando outras normatividades que extrapolem o âmbito estatal. Ao ampliar o campo de análise do direito identifica-se a estreita relação do paradigma atual, que se estende desde a modernidade, com o modelo de produção capitalista, conforme exposto alhures.

Ressalta-se, todavia, que este modelo, embora envolto na cientificidade que marca a própria da modernidade, não foi capaz de responder às demandas sociais deste tempo. Ao contrário disto, entrou em crise acompanhando a tendência do contexto pós-moderno. A este respeito, Bittar ensina que:

Acompanhando a tendência do contexto pós-moderno, de pluralismo, fragmentação, enfraquecimento de categorias universais, globalização, insegurança, incerteza, financeirização da economia, crise das legendas partidárias, esfacelamento das utopias, excessivo apelo ao consumismo, liquefação da solidariedade nos laços humanos, virtualização do convívio e giro tecnocêntrico, o Direito também se liquefaz, e não por outro motivo, o Direito entra em crise, senão pelo fato de que se

encontrava profundamente marcado pelas categorias que organizaram o discurso moderno. No âmbito do Direito, portanto, a sensação é de crise de eficácia sistêmica, crise de legitimidade do Estado e das instituições jurídicas, tendo-se presente: a) a incapacidade da lei resolver a complexidade dos conflitos atuais; b) a insuficiência dos procedimentos tradicionais do sistema jurídico contencioso e litigioso; c) a inoperância burocrática do Estado diante da rapidez dos novos e complexos conflitos; d) a indefinição de valores para subsidiar políticas públicas e ações de Estado (BITTAR, 2019, p. 264)

A crise acima apontada revela a insuficiência do direito no atendimento das demandas surgidas na atualidade. Em resposta a este contexto e diante da evidente necessidade de transição paradigmática, a Teoria Crítica aponta para novas possibilidades, oferecendo alternativas e pensando novos rumos, no sentido de contribuir para a construção de novos padrões que atendam às expectativas do século XXI (BITTAR, 2019, p. 265). Importa destacar que este cenário ainda não está consolidado.

Todos os apontamentos acima apresentados evidenciam a incapacidade do direito, em sua forma atual, de solucionar os conflitos sociais. Neste sentido, as decisões analisadas são vestígios desse direito que, embora levemente permeado por um conteúdo ético que permite a presença de institutos de cunho democrático, ainda está distante de um padrão que compreenda e responda a todas as necessidades da diversidade presente na sociedade. Assim, o direito, por meio de suas instituições, permanece distante das lutas e dos direitos sociais, distanciando-se também das questões sociais que constituem a fonte da qual emanam as demandas que chegam ao Poder Judiciário. Isso explica o fato de ser realizada a mera subsunção das demandas que envolvem função social ao artigo 185, II da Constituição Federal, sem que ocorra qualquer análise profunda acerca da questão agrária que subjaz ao conflito explicitado na demanda.

Nota-se, portanto, que o direito em si, por meio de suas instituições, revela-se insuficiente para a solução da questão agrária, mesmo diante da constitucionalização da função social da propriedade rural que, analisada criticamente, revela-se como um exemplo dessa inserção de conteúdo que garante aparência ética ao paradigma jurídico. Adverte-se, todavia, que esta constatação não deve ser vista como um desestímulo à luta pela efetivação do regime fundiário constitucional. Ao contrário disso, deve-se exigir a efetivação da função social da propriedade rural, posto que constitui um mecanismo interno ao sistema – direito positivado – e que possibilita a argumentação jurídica na busca pela transformação social.

### 3.2.3 A repercussão da interface entre o direito e outros fenômenos sociais sobre a questão agrária

O processo de inferência realizado no presente trabalho, por meio do qual se buscou descobrir as mensagens que, embora não expressas, estão implícitas no texto das decisões, revelou questões de ordem estrutural no âmbito do direito que comprometem a efetividade do texto constitucional e, por consequência, da função social da propriedade rural. De fato, a Constituição Brasileira de 1988 representa um grande avanço do constitucionalismo brasileiro que, seguindo uma tendência mundial, avançou na prescrição de direitos fundamentais e de um Estado ativo na promoção desses direitos. Todavia, mesmo diante deste avanço normativo, não foi possível superar a injustiça, a violência e a desigualdade social que historicamente marcam a sociedade brasileira, especialmente o campo.

Para além do constitucionalismo, quando pensado o fenômeno jurídico na contemporaneidade, depara-se com problemas mais profundos que alcançam o paradigma jurídico atual, de base juspositivista, e que ainda não foram superados. Nestes moldes, a partir da modernidade, o direito é instrumentalizado para atender aos interesses do modo de produção capitalista, não se dedicando verdadeiramente a atender as demandas e conflitos sociais, ainda que permeado timidamente por preceitos éticos, nos dias atuais.

Com efeito, o direito, considerado em sua vertente constitucional ou ainda em sua generalidade, se releva como um instrumento insuficiente à promoção das transformações necessárias na sociedade, por suas próprias limitações e também pelo influxo de outros fenômenos, a exemplo da ordem política e econômica, conforme a seguir se expõe:

Apesar de grandes conquistas do período democrático, ainda pouco se manifesta o respeito à noção de normatividade constitucional, uma vez que, em muitos casos, a Constituição se vê esvaziada pela prevalência, no espaço público, de forças políticas e econômicas, em detrimento de sua força normativa (GONÇALVES E LIMA, 2019, p.128)

Assim, o direito se recolhe a um lugar distante dos conflitos sociais e agregando-se com as demais forças, que também operam alheias aos interesses das classes menos abastadas, promovem a manutenção da ordenação social tal qual está posta: desigual, exploratória e injusta. Esta realidade se reproduz no contexto agrário materializada ali pela persistente concentração fundiária e pelos conflitos no campo. A este respeito,

Pode se ver com clareza que a ideia da função social está ligada ao próprio conceito do direito. Quando a introdução da ideia no sistema jurídico não altera nem restringe o direito de propriedade, perde efetividade e passa a ser letra morta. Embora embeleze o discurso jurídico, a introdução ineficaz mantém a estrutura agrária íntegra, com suas necessárias injustiças, porque quando a propriedade não cumpre uma função social, é porque a terra que lhe é objeto não está cumprindo, e aqui reside a injustiça. (SOUZA FILHO, 2003, p. 91).

Em consonância com o acima exposto, aponta-se para a atividade jurisdicional que ao aplicar a função social da propriedade rural prioriza o critério econômico em detrimento do critério ambiental, social e trabalhista. As decisões analisadas na presente pesquisa apresentam massivamente a argumentação de impossibilidade de desapropriação diante da constatação da produtividade ainda que os outros critérios previstos no artigo 186 não sejam observados.

Nesse sentido, o instituto da função social está sendo examinado meramente pelo viés econômico, tanto nos relatórios de vistoria do INCRA como nas decisões dos tribunais federais, fundamentadas no artigo 185, II, da Constituição Federal. Portanto, tal cenário permite que a terra desapodere-se de seu caráter social e ambiental, assumindo apenas a condição de substrato do capital, visto que, se a propriedade produtiva não é passível de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, quando não cumpre, perante a coletividade, suas funcionalidades ambiental e social, desapropriar tal imóvel para qualquer outra finalidade, aniquilaria o sentido de justiça social e igualitária, que se busca em um processo desapropriatório. (GRACIANO E SANTOS, 2017, p. 107)

Assim, embora introduzida a noção de função social, uma vez verificado que no cotidiano as próprias instituições estatais não promovem a efetividade do instituto, ela não logra transformar a realidade social à qual está designada, ou seja, não consegue transformar a estrutura fundiária brasileira. Assim

É bem verdade que sob a égide da Constituição Federal de 1988 e ainda sob pressão constante do movimento social, particularmente do MST, houve uma ação importante de distribuição de terras no nível do governo federal [...] Isto evidentemente é uma realidade importante, a ser aprofundada; mas que não toca ainda ao cerne da reforma agrária – uma mudança de toda a estrutura agrária nacional (direitos de propriedade, posse e uso da terra), coadjuvada pela ação de redistribuição fundiária, incidente sobre a propriedade fundiária que descumpra a função social e ambiental. A questão agrária em aberto no século XXI é bem mais complexa que aquela que o MST enfrentou nos seus primórdios. Àquela época o sistema agrário dominante em crise econômica e política (fim do regime militar) resistia às mudanças, ao velho estilo (do apelo às armas privadas e estatais). Hoje sob a égide do pacto de poder dominante, o processo sistemático de negação à mudança da estrutura agrária, segundo o princípio do próprio regime fundiário constitucional, conta com estratégia concertada, por dentro e por fora do Estado, com vistas à completa ‘mercadorização’ das terras (DELGADO, 2018, p.281).

Desta forma, o projeto constitucional de 1988 é arrefecido pela própria dinâmica do direito e também pela conjuntura macroeconômica na qual os grandes proprietários de terras se aliam aos grandes capitais e ao Estado promovendo um projeto de agricultura excludente, que reverte o regime fundiário constitucional e promove um regime fundiário no qual a terra se torna mercadoria.

Neste cenário, a atuação do Estado em suas variadas vertentes acaba por promover a manutenção da estrutura fundiária atual. Assim, por meio do próprio direito, se mantém a estrutura agrária praticamente inalterada e submetida à cobiça do capital. Interessante notar que o capital age de forma extrajurídica, quando aparece como um fator diretamente relacionado a interesses econômicos, bem como por estratégias políticas que se amparam justamente na



justificativa de crescimento econômico. Mas por outro lado, e conforme amplamente debatido neste trabalho, o fator produtivo age também internamente ao próprio direito na medida em que molda as bases sobre as quais se assentam o paradigma jurídico atual.

### **3.3 Caminhos para a concretização da efetividade constitucional e da função social da propriedade rural**

Ao analisar as limitações do direito no Brasil, sobretudo a partir de uma perspectiva constitucional, depara-se com um regime democrático que ainda não superou por completo seu passado de modernização autoritária. Embora a Constituição de 1988 represente um enorme avanço, ainda enfrenta dificuldades em tornar-se efetiva e ver respeitado seu caráter normativo sendo, por vezes, submetida às forças políticas e econômicas (GONÇALVES; LIMA, 2019, p. 128). O problema de efetividade da Constituição reflete diretamente na não superação dos problemas sociais que historicamente afetam o Brasil, a exemplo da questão agrária, marcada pela constante concentração fundiária. Desta forma, a reflexão acerca da superação desse contexto constrange aqueles que se dedicam ao estudo do direito constitucional e almejam mudanças. Neste sentido,

As condições de possibilidade para a superação desses problemas passam, necessariamente, pelo resgate da noção de normatividade constitucional, que remonta à tradição constitucionalista, trazendo maiores possibilidades e menores riscos para a construção da esfera pública – que deve se construir a partir de um forte comprometimento com a consolidação das instituições democráticas e com o —patrimônio comum de princípios constitucionais acumulados durante a história moderna (GONÇALVES; LIMA, 2019, p. 128).

A reafirmação da normatividade da Constituição é fator relevante na transformação da sociedade brasileira. Essa mudança no âmbito constitucional parte de uma mudança na atuação das instituições e dos sujeitos que participam do processo constitucional, conforme a seguir se expõe:

A Constituição jurídica logra conferir forma e modificação à realidade. Ela logra despertar “a força que reside na natureza das coisas” tornando-a ativa. Ela própria converte-se em força ativa que influi e determina a realidade política e social. Essa força impõe-se de forma tanto mais efetiva quanto mais ampla for a convicção sobre a inviolabilidade da Constituição, quanto mais forte mostrar-se essa convicção entre os principais responsáveis pela vida constitucional. Portanto, a intensidade da força normativa da Constituição apresenta-se, em primeiro plano, como uma questão de vontade normativa, de vontade de Constituição (HESSE, 2009, p. 137).

Portanto a convicção dos agentes estatais, incluindo os sujeitos que compõem o sistema de justiça e cuja atuação é relevante para a presente análise, quanto à inviolabilidade da Constituição Federal representa condição indispensável à realização da norma constitucional e

do seu poder transformador da realidade social. Assim, a consumação do discurso constitucional está atrelada à atuação de agentes estatais, órgãos e entidades, juridicamente competentes para o exercício das atividades que efetivam a norma em comento. Ressalta-se que nenhuma norma constitucional, por melhor que seja, transforma a realidade social se não houver o que Konrad Hesse denominou de *vontade de constituição*, materializada na atuação estatal íntegra e comprometida com os valores constitucionais, e que tem como fator determinante a atuação dos atores participantes do processo constitucional.

Neste sentido, a função social da propriedade rural, como norma constitucional que é, deve ser efetivada pelos agentes estatais na exata proporção prevista pelo poder constituinte originário. A interpretação a ser atribuída aos institutos deve ser condizente com a nova ordem constitucional e com os princípios interpretativos a ela correlatos, sobretudo os princípios da força normativa da Constituição, da máxima efetividade e da unidade da Constituição que auxiliam na tarefa do intérprete e impedem distorções na interpretação do texto constitucional (CUNHA JUNIOR, 2016, p. 193).

Todavia, conforme já exposto neste trabalho, o direito se revela um instrumento que isoladamente não consegue promover a superação das desigualdades sociais, tampouco a mudança profunda na estrutura agrária do país. Forçoso reconhecer que outros fenômenos sociais são determinantes sobre os caminhos percorridos pela sociedade. Neste sentido, economia, política, cultura, direito, dentre outros, compõem o acervo dos fenômenos que interagem entre si e que perpassam o todo social (MASCARO, 2019, p.30).

Assim, o passar do tempo revela as dificuldades de efetivação da Constituição e a necessidade de superação deste quadro, posto que o reconhecimento da insuficiência do direito para solucionar os reais conflitos e demandas sociais não pode servir de subterfúgio para operadores do direito e instituições se eximirem da responsabilidade que reside em suas funções e no próprio direito. Neste sentido, aponta-se para a perspectiva crítica, diante da necessidade de superação do paradigma atual que não responde às demandas da sociedade contemporânea. Ratificando o entendimento aqui apresentado,

A compreensão do fenômeno jurídico contemporâneo demanda um pensamento crítico, que saiba ver para além da aparência técnica e do discurso do direito. A análise histórica e a contribuição de outros saberes, como a economia, a política, a sociologia, a filosofia, dentre tantos outros mais, unificados a partir de uma visão crítica, retiram a explicação jurídica de sua superficialidade técnica e impedem um discurso alienante sobre seus fundamentos (MASCARRO, 2019, p. 59).

Assim, a perspectiva crítica desponta como a possibilidade de revisão dos paradigmas internos do direito, diante da sua capacidade de apresentar alternativas e possibilidades na busca pela construção de novos padrões que atendam às expectativas do

Século XXI, marcadas pela necessidade de reconhecimento da diversidade, de promoção efetiva da igualdade material, da justiça social e de outros preceitos relativos aos direitos humanos (BITTAR, 2019, p. 265). O reconhecimento de que, acompanhando a tendência geral do contexto pós-moderno, o direito também entrou em crise e de sua incapacidade em responder à complexidade dos conflitos da atualidade, é um passo importante rumo a uma abertura crítica que possibilite mudanças paradigmáticas com potencial transformador.

Por fim, alerta-se para uma questão importante. A formulação apresentada no início deste tópico, na qual se defende a efetividade da Constituição, sob o argumento de seu caráter normativo, e a formulação seguinte que destaca a crise do direito e a necessidade de superação do paradigma atual, apontando para uma perspectiva crítica, não representam incompatibilidades ao serem expostas conjuntamente. Ao contrário disso, representa a necessidade de combater as vicissitudes do direito e da sociedade brasileira, internamente ao paradigma que atualmente está posto, mas sem deixar de criticar as falhas deste paradigma e reconhecer a necessidade de mudanças estruturais.

## CONCLUSÕES

A presente pesquisa tem como objetivo a investigação da atuação do Tribunal Regional Federal da 1ª Região acerca da função social da propriedade rural, buscando compreender se a atuação do órgão tem contribuído para dar efetividade ao instituto mencionado. Para atingir este desiderato foi necessária a incursão em aspectos específicos relacionados à questão agrária no Brasil. Inicialmente, na primeira seção, foram detalhados aspectos normativos e conceituais da função social da propriedade rural, bem como a questão agrária brasileira. Em sequência apontou-se a relação existente ente a função social da propriedade rural e a reforma agrária no Brasil, bem como os problemas advindos da aplicação e interpretação dos artigos constitucionais que regulamentam este contexto.

Realizados o estudo normativo acerca da função social, bem como a contextualização acerca estrutura fundiária brasileira, tornou-se necessária a eleição de uma abordagem metodológica que viabilizasse a investigação, tendo como objeto as decisões judiciais. Para tanto foi realizada uma abordagem pragmática, amparada em mecanismos propostos pela análise de conteúdo, de Laurence Bardin. Deste modo, na segunda seção, foi percorrido o caminho metodológico, bem como foram abordadas as decisões judiciais, de forma a classificá-las dentro de um sistema especificamente criado com a finalidade de apontar se tais decisões conduzem à efetivação ou limitação do instituto da função social da propriedade rural.

Ato contínuo, concluiu-se pela predominância de decisões com perfil limitador da função social da propriedade rural. Enfatiza-se que tal classificação se refere a requisitos específicos da presente pesquisa, que considerou limitadora toda decisão que embora reconhecesse o descumprimento de algum requisito, declarasse cumprida a função social. Por outro lado, considerou efetivadoras da função social, as decisões que declarassem o cumprimento diante do respeito a todos os requisitos, ou o descumprimento quando violado qualquer deles. Neste contexto, confirma-se a hipótese que remete a um perfil limitador do instituto da função social da propriedade rural no contexto das decisões analisadas.

A compreensão das causas e consequências das decisões analisadas também constituem objeto do presente trabalho. Desta forma, sob a perspectiva do referencial teórico adotado, concluiu-se que a perspectiva limitadora presente nos julgados analisados refletem alguns fatores que foram apresentados na seção três. Inicialmente apontou-se a questão da efetividade constitucional, bem como seus reflexos sobre o instituto da função social. Em seguida destacou-se a herança de um paradigma jurídico no qual o direito assume um caráter que o distancia das demandas da sociedade e dos conflitos sociais. Aponta-se, ainda, a perspectiva jurídica predominante na atualidade, marcada pela tecnicidade e por uma

abordagem que não privilegia o aspecto social. Este paradigma determina o ensino jurídico que é ofertado no Brasil e a atuação das instituições jurídicas e demais sujeitos que participam do processo de aplicação do direito. Por fim, mencionou-se a influência do fenômeno econômico e político sobre o direito e sobre a questão agrária e ainda a insuficiência do direito como mecanismo de transformação da sociedade.

Todo este contexto jurídico, quando relacionado com as decisões analisadas, revelam a insuficiência e a indiferença do direito em relação às demandas sociais, incluindo aquelas relacionadas à função social da propriedade rural. O Poder Judiciário, inserido em um contexto juspositivista, desempenha a atividade jurisdicional pautado neste paradigma, cuja base legalista ainda o afasta das lutas sociais e dos reais conflitos subjacentes às demandas formalmente judicializadas. Assim, a prestação jurisdicional cumpre as formalidades propostas pela dogmática, mas nem sempre consegue efetivar a justiça social esperada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As decisões judiciais, objeto de análise na presente pesquisa, constituem uma superfície sob a qual está posta uma realidade social, histórica e jurídica que necessita ser revelada. A princípio parecem ser apenas peças processuais, produzidas com observância do devido processo legal, representando a manifestação do Estado-Juiz diante da provocação das partes que contendem acerca do cumprimento da função social de determinada propriedade rural. Formalmente examinado, o acervo das decisões posiciona-se majoritariamente no sentido de declarar cumprida a função social da propriedade rural, colocando fim ao processo judicial e/ou administrativo e conservando o direito de propriedade existente.

Todavia, quando analisadas em profundidade, essas decisões revelam mais do que a técnica processual em atividade. É notório que paralelamente à relação jurídica processual existe uma relação jurídica material na qual podem surgir violações de direitos que legitimem o acionamento do Estado-Juiz para solucionar o conflito de interesses. No contexto sob análise, a relação jurídica material ou o bem da vida disputado representa uma ferida antiga mas ainda aberta na sociedade brasileira: a estrutura agrária, marcada pela concentração fundiária.

Esta concentração sempre esteve presente ao longo da história brasileira, e usar a expressão “sempre”, neste caso, não é exagero. Do período colonial aos dias atuais, as opções políticas do estado brasileiro conduziram à distribuição de terras de forma a garantir que poucos tivessem acesso a ela e, no lado oposto, muitos fossem privados do acesso e das condições vitais mínimas que só a terra pode permitir. O modelo de propriedade estabelecido e garantido pelo direito ocupou e ocupa lugar de primazia dentre os direitos resguardados pelo Estado, mesmo diante das previsões de relativização e da vinculação da propriedade a uma função social.

Ainda hoje, os conflitos no campo são os sintomas mais aparentes desta chaga que insistem em não remediar. Por um lado, o direito se revelou como um instrumento insuficiente à transformação dessa realidade, seja por meio das instituições e dos operadores do direito, que forjados em um, e por um, paradigma juspositivista se limitam ao caráter tecnicista deste direito e não rompem com essa tradição, rumo à construção de um paradigma jurídico que promova efetivamente a justiça social. Por outro lado, ocorre a sobreposição de interesses políticos e econômicos ao regime fundiário constitucional, no qual está prevista a função social da propriedade rural.

Assim, já transcorreram mais de 33 anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 sem que grandes mudanças tenham acontecido na realidade agrária brasileira. Ao contrário disso, a paralisia estatal frente à questão agrária, somada à perspicácia do capital

e dos grandes proprietários de terra, conduzem ao aprofundamento deste problema, afastando a terra de suas funções primordiais para transformá-la em mercadoria e fonte de acumulação de riquezas para poucos.

Deste modo, considerando a complexidade da realidade agrária e de todos os interesses subjacentes neste cenário, constata-se que a atividade jurisdicional por si não é capaz de transformar a concentração fundiária presente no campo. Todavia, as dificuldades identificadas não podem servir de subterfúgio para que o direito, suas instituições e operadores se eximam do dever que lhes é inerente. Não se pode admitir, por exemplo, que a atuação estatal se apegue às vicissitudes excepcionais do texto constitucional — a exemplo do artigo 185, inciso II, da Constituição Federal de 1988 — para garantir a permanência do *status quo* marcado pela concentração fundiária, pela degradação ambiental e pela opressão do trabalhador rural e dos povos e comunidades tradicionais.

O enfrentamento da questão agrária no Brasil perpassa por uma mudança na atuação dos órgãos e entidades estatais envolvidos no processo de efetivação e fiscalização da função social da propriedade rural, prevista no artigo 186 da Constituição Federal. O desempenho das atividades de estado, com respeito os preceitos constitucionais e com a aspiração de torná-los efetivos, é um dever dos agentes estatais. O discurso que priorize os direitos fundamentais devem repercutir sobre o sistema de justiça, alcançando magistrados, advogados e promotores e a vida das pessoas, de forma a produzir efeitos sobre a realidade. Somente este caminho conduzirá o país rumo à efetivação da justiça social no campo e contribuirá para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Para além comprometimento com a efetividade constitucional, a contemporaneidade urge por um crescente processo de transformações e críticas do paradigma jurídico. Mudanças que alcancem o direito, suas instituições, o ensino jurídico são necessárias para corrigir as distorções e injustiças presentes na história nacional. Além disso é necessária a associação de princípios jurídicos com valores, ética e cidadania, tornando o olhar jurídico mais amplo diante dos fenômenos que se apresentam na sociedade.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício de Almeida. A Apropriação do Território no Brasil Colonial. In: Brasil. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **A reforma agrária e o sistema de justiça**. Brasília: 2019. 12 – 39. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossaspublicacoes/a-reforma-agraria-e-o-sistema-de-justica-2019>. Acesso em: 27 de nov. 2020.
- ALMEIDA, Leonardo Monteiro Crespo; REGO, George Browne. Pragmatismo jurídico e decisão judicial. **Pensar**, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 404-429, maio/ago. 2015.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2021.
- BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- BERTAN, José Neure. **Propriedade privada e função social**. 1. ed. 2004, 3 reimpr. Curitiba: Juruá, 2004.
- BINKOWSKI, Patrícia. Dinâmicas e Relações de Poder nos Conflitos Agrários Brasileiros. In: Patrícia Binkowski. (Org.). **Dinâmicas e Relações de Poder nos Conflitos Agrários Brasileiros**. 1ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018, v. 1, p. 11-49.
- BITTAR, Eduardo C. B. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça /Eduardo C. B. Bittar**. – 2. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 15 fev. 2021.
- BRASIL. **Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm). Acesso em 22 de maio de 2021.
- BRASIL. **Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629compilado.htm). Acesso em: 23 abr. 2021.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. 2.380 p.
- CARMIGNANI, Maria Cristina da Silva. A Justiça no Brasil Colônia. **R. Fac. Dir. Univ. São Paulo**. v. 113 p. 45 – 75, São Paulo. jan./dez. 2018.
- CEDOC DOM TOMÁS BALDUINO – CPT. **Conflitos no campo: Brasil 2019 / Goiânia**: Comissão Pastoral da Terra Secretaria Nacional, 2020. Disponível em:



<https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/5167-conflitos-no-campo-brasil-2019>. Acesso em: 17 dez. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. 38 - 149.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10. Ed. Salvador: JusPODVM, 2016.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965 – 2012)**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, Guilherme Costa. **Terra, trabalho e dinheiro: regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Edições Loyola, 2018.

DORZIAT, Luana. O Preço da Produtividade. Uma História de Violências no Campo. In: Brasil. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **A reforma agrária e o sistema de justiça**. Brasília: 2019. 40 – 68. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossaspublicacoes/a-reforma-agraria-e-o-sistema-de-justica-2019>. Acesso em: 22 de nov. 2020.

EISENBERG, José e POGREBINSCHI, Thamy. Pragmatismo, Direito e Política. **Revista de Ciências Sociais**. Novos Estudos. Nº 62. Rio de Janeiro, 2002.

FARIAS, Valdez Adriani. Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade Rural. In: Brasil. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **A reforma agrária e o sistema de justiça**. Brasília: 2019. 40 – 68. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossaspublicacoes/a-reforma-agraria-e-o-sistema-de-justica-2019>. Acesso em: 22 de nov. 2020.

FERLINI, Vera Lucia Amaral. **Açúcar e colonização**. São Paulo: Alameda, 2010.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 10. ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

FREITAS, Roberto; Lima, Thalita Moraes. Metodologia de Análise de Decisões – MAD. **Univ. JUS**, Brasília, n. 21, p. 1-17, jul./dez. 2010.

GONÇALVES, Fábio Marques; LIMA, Danilo Pereira. A tradição constitucionalista e sua importância para a consolidação de um regime democrático. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**. Porto Alegre, n. 40, p. 116-130, ago. 2019.

GRACIANO, Monyele Camargo; SANTOS, Leandro de Lima. Função social da propriedade: O ambiental e o econômico na questão da desapropriação agrária. In: **Retratos de Assentamentos**. Araraquara. v. 20. N.1. 2017. p. 93-110. ISSN: 2527-2594.

HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do direito constitucional / Konrad Hesse**; textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. Censo agropecuário 2017: resultados definitivos. **Censo agropecuário**, v. 8, p. 1–105, 2019. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017>. Acesso em: 10 de nov. 2020.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: Machado, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p.

LIMA, Alberto Jorge Correia de Barros; SOTTO-MAYOR, Lorena Carla Vasconcelos. Análise Pragmática das Decisões Judiciais Finais do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas em Habeas Corpus: Opções Metodológicas e Tratamento Conferido ao Material de Pesquisa. **Prima Facie**. Vol. 14, n.27. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.20501/pf340/2016.15-28/04>

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito/ Roberto Lyra Filho**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 9.ed. rev. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2011.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano**. 9. Reimpressão. São Paulo: Hucitec. 1997.

MASCARO, Alysson Leandro. **Introdução ao estudo do direito / Alysson Leandro Mascaro**. - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2019.

MELO, Tarso Menezes de. **Direito e existência concreta: A ideologia jurídica e a função social da propriedade rural**. 128. Dissertação. Mestrado em Direito, Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, São Paulo, 2007.

MELO, Thiago da Silva. Latifúndio e descumprimento da função social da terra no Brasil. **Caminhos da Geografia**. Uberlândia. 2019. p. 137-151. v. 20. n. 71. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/> Acesso em: 10 jul. 2021

MENEZES, Victor Araújo de Menezes. **ANÁLISE E ENQUADRAMENTO DE DECISÕES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Título de Mestre em Direito Orientador: Prof. Dr. Aires José Rover. Florianópolis. 2018.

MITIDIERO Jr, Marco; MARTINS, Lucas A.; MOIZÉS, Brenna C. O Parlamento e o Executivo na luta contra a reforma agrária e a preservação da natureza. In: **Conflitos no Campo – Brasil 2019**. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra, v. 35, 2020. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/5167-conflitos-no-campo-brasil-2019>. Acesso em: 10 dez. 2020.

MOREIRA, Ruy. O Plano nacional da reforma agrária em questão. **Terra livre**. Rio de Janeiro: v.1. p.78. 1986.

MOTTA, Márcia Maria Menezes. Direito à terra no Brasil: **A gestação do conflito: 1795-1824**. 2. ed. São Paulo: Alameda, 2012.

NUNES, Rizzatto. **Manual de introdução ao estudo do direito**. – 14. ed. rev. e ampl. – São Paulo : Saraiva, 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. **A economia da dependência imperfeita**. 5. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1989.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e Questão Agraria. **Estudos Avançados**. v. 3, n.7, p. 87-108, 1989.

POSNER, Richard A. **Direito, pragmatismo e democracia; tradução**: Tereza Dias Carneiro. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

POSSAS, Thiago Lemos; MANIGLIA, Elisabete. Função social da propriedade: A Constituição econômica o desenvolvimento sustentável. **Revista Da Faculdade De Direito Da UFG**. Goiânia. 2014. 38(2), 41–56. <https://doi.org/10.5216/rfd.v38i2.16432>. p. 41-56.

REGINATO, Andréa Depieri de A. Uma introdução à pesquisa documental. In. Machado, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p.

REZENDE, Élcio Nacur; FREITAS, Oliveira de Freitas. Análise constitucional e histórica da proteção da propriedade e sua função social no Brasil frente à proibição do uso de plataformas digitais de locação em condomínios. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2020, vol. 13, n. 23, p. 243-271, ago./dez., 2020. DOI:10.24068/2177.8256.2020.12.23;243.271 Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista-23> Acesso em: 10 mar. 2021.

ROCHA, Ibraim; Treccani, Girolamo Domenico; Benatti, José Heder; Haber, Lilian Mendes; Chaves, Rogério Arthur Friza. **Manual de direito agrário constitucional: Lições de direito agroambiental**; Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ROSA, Paulo Roberto; FELÍCIO, Munir Jorge. **Reforma Agrária como Estratégia para o Desenvolvimento como Soberania Alimentar**. In: Brasil. Ministério Público Federal. 2019.

SANSON, Cesar. Trabalho escravo e superexploração do trabalho no Brasil em tempos de pandemia. **Conflitos no Campo: Brasil 2020** / Centro de Documentação Dom Tomás Balduino – Goiânia: CPT Nacional, 2021.

SANTOS, Clóvis Caribé Menezes. MATOPIBA: Uma nova fronteira agrícola ou um reordenamento geográfico do agronegócio e dos espaços produtivos de “cerrados”? **Cadernos dos CEAS**, v. 245, p. 570-600, 2018. Disponível em: <https://livros-e-revistas.vlex.com.br/vid/matopiba-uma-nova-fronteira-788780885>. Acesso em: 9 de maio de 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado. 2009.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio Zuniga; CASTRO, Luís Felipe Perdigão. Disputa por terra e direitos no campo. **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao direito como liberdade** / organizador: José Geraldo de Sousa Junior [et al.] – Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021. v. 10. 728 p.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 80 de 2019**. Brasília. 2019. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>. Acesso em: 20 de nov de 2020.

SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987/88**. 1 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. 2 ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

SILVA, Paulo Eduardo Alves. Pesquisas em processos judiciais. In. Machado, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. 428 p.

SMITH, Roberto. Propriedade da terra e transição. **Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A função social da terra**. 1. ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

TORRANO, Bruno. **Pragmatismo no Direito e a urgência de um pós-positivismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

WAAL, Cornelis. **Sobre pragmatismo**. Trad. Cassiano Terra Rodrigues. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

XIMENES, Julia Maurmann. Levantamento de dados na pesquisa em direito – A técnica da Análise de conteúdo. In: Vladimir Oliveira da Silveira. (Org.). **Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI Tema: "A Ordem Jurídica Justa: um diálogo Euroamericano**. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011, v. 1, p. 7608-7622.

ZAVASKI, Teori Allbino. Processo Coletivo. **Tutela de Direitos e Tutela Coletiva de Direitos**. Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul para a obtenção do Título de Doutor em Direito Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. 2005.