

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BELÉM – PA**

**DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL**

**FRANCIELLE BENINI AGNE TYBUSCH**

**NIVALDO DOS SANTOS**

**SILVANA BELINE TAVARES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFMS – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito agrário e agroambiental [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Francielle Benini Agne Tybusch; Nivaldo Dos Santos; Silvana Beline Tavares – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-831-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



# XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

## DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL

---

### **Apresentação**

Os Grupos de Trabalho DIREITO AGRÁRIO E AGROAMBIENTAL e DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I realizaram em conjunto as apresentações que sintetizaram um debate riquíssimo sobre temas da atualidade e pertinentes ao desenvolvimento do Brasil.

Foram destacadas questões sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e sua realização por meio da agricultura familiar, comunidades tradicionais, segurança alimentar e uma nova mentalidade de consumo e produção. Aspectos teóricos acerca do risco integral, do princípio da função social da propriedade rural no direito agroambiental, a água e o clima como bens públicos. Elementos constitutivos de governança socioambiental, consciência ambiental, direitos humanos ambientais, desastres ambientais, rejeitos ambientais, ecocídio, dano moral ambiental, agrotóxico, gestão de resíduos e a prevenção de acidentes. A delimitação da Cooperação internacional e a proteção ambiental, a consulta prévia e informada no processo de licenciamento ambiental.

Essas temáticas propiciaram discussões, que continham uma curva de convergências, as quais provocaram um rico debate de confirmação de ideias e tese novas sobre a proteção e defesa socioambientais no Brasil e nas nossas fronteiras. Polêmicas que nos levam a conclusões sobre a necessidade permanente de estabelecermos critérios para o exercício das atividades econômicas com controles do Estado e da Sociedade brasileiras.

Francielle Benini Agne Tybusch - UFN

Nivaldo dos Santos - UFG

Silvana Beline Tavares - UFG

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

# **PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL E A EFICIÊNCIA DAS NORMAS À LUZ DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**

## **PRINCIPLE OF THE SOCIAL FUNCTION OF RURAL PROPERTY AND THE EFFICIENCY OF RULES IN THE LIGHT OF ECONOMIC ANALYSIS OF LAW**

**Shirley da Costa Pinheiro <sup>1</sup>**

### **Resumo**

Busca-se analisar o conteúdo do princípio da função social da propriedade rural, com uma abordagem sobre o significado de propriedade, do direito de propriedade e das normas que são correlatas a este princípio e à propriedade rural. O trabalho consiste em investigar se os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais vigentes podem ser considerados eficientes, nos moldes compreendidos pela Análise Econômica do Direito, no sentido de conduzirem o cumprimento do conteúdo da função social da propriedade rural, como defendido por Eros Grau. Cristiane Derani. A metodologia utilizada será por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa.

**Palavras-chave:** Análise econômica do direito, Eficiência, Propriedade rural, Princípio da função social da propriedade

### **Abstract/Resumen/Résumé**

It seeks to analyze the content of the principle of the social function of rural property, with an approach to the meaning of property, the right to property and the norms that are correlated with this principle and rural property. The work consists in investigating if the constitutional and infraconstitutional dispositions in force can be considered efficient, in the model comprehended by the Economic Analysis of the Law, in order to conduct the fulfillment of the social function content of the rural property. The methodology used will be through bibliographic and documentary research, with qualitative approach.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Economic analysis of law, Efficiency, Rural property, Principle of the social function of property

---

<sup>1</sup> Graduada pela UFPA. Especialista em Direito e Processo do Trabalho, pela Estácio de Sá. Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, pelo CESUPA. Juíza do Trabalho do TRT8

## INTRODUÇÃO

A propriedade é um instituto que vem sofrendo mudanças ao longo do tempo, sempre no intuito de se adequar às necessidades da sociedade e às novas realidades econômicas. Neste mister, o direito de propriedade deve manter-se atualizado diante das modificações sociais, tecnológicas e políticas da comunidade (FIGUEIREDO, 2008).

O fundamento do instituto da propriedade, alicerçado pelo filósofo John Locke, em que o trabalho sobre o bem justifica o seu uso e, portanto, a sua apropriação, influenciou a criação do conceito social da propriedade criado por Augusto Comte e desenvolvido na esfera jurídica por Leon Duguit (FIGUEIREDO, 2008).

Além do pensamento desses filósofos, os movimentos sociais no século XX, que buscavam melhores condições de vida e que deram origem aos direitos sociais de segunda geração<sup>1</sup>, contribuíram para o questionamento da concepção do Estado liberal em relação à propriedade privada. A partir desses movimentos e questionamentos passou a existir a sujeição da iniciativa privada ao controle do Estado (FIGUEIREDO, 2008).

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) definiu um modelo econômico de bem-estar, como pode ser extraído dos seus arts. 1<sup>o</sup><sup>2</sup>, 3<sup>o</sup><sup>3</sup> e 170<sup>4</sup>. Por conseguinte, até que outro modelo econômico seja implementando, por meio de reforma constitucional, restam válidos os dispositivos atinentes à ordem econômica e devem ser obedecidos por todos os poderes – Executivo, Judiciário e Legislativo e pela população em geral (GRAU, 2018).

A ordem econômica constitucional brasileira estabeleceu dentre os seus princípios a função social da propriedade (art. 170, *caput*, inciso III, CF/88) que impõe ao proprietário o dever de manter essa propriedade em benefício da coletividade e não apenas de abster-se de prejudicar (GRAU, 2018).

---

<sup>1</sup> São direitos ligados ao conceito de igualdade e relacionados aos direitos sociais, econômicos e culturais, todos imprescindíveis à possibilidade de uma vida digna.

<sup>2</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.”

<sup>3</sup> “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

<sup>4</sup> “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios.”

A CF/88 teve intuito transformador, para repudiar a concepção da propriedade como fonte de poder pessoal. A intenção foi a propriedade privada deixar de ser um poder sobre coisas que, como consequência, induz um poder sobre as pessoas, razão para ter sido consagrado o princípio da função social na ordem econômica (FIGUEIREDO, 2008).

Grau (2018) entende que o princípio da função social integra o próprio conceito de propriedade e é esta função que legitima e justifica a propriedade. Derani (2002), no mesmo sentido, considera que somente existirá proteção à propriedade se cumprir sua função social, com melhoras da vida social. Do contrário, estará sem a proteção do direito, inclusive sujeita à perda. Para esta doutrinadora a função social da propriedade é dirigida ao detentor da propriedade, de forma a se abster de empregar meios de apropriação que possam prejudicar a sociedade ou contrariar valores sociais, pois não estaria cumprindo a sua função social que deve ser compreendida como o conteúdo da própria relação de propriedade (DERANI, 2002).

Neste sentido, conforme entendimento de Eros Grau e Cristiane Derani, a função social faz parte da própria relação de propriedade. Com efeito, somente existirá direito de propriedade e proteção a esta relação, se estiver sendo atendida a função social. E, em se tratando de propriedade rural, objeto de investigação deste trabalho, desde que preenchidas todas as condições estabelecidos no art. 186<sup>5</sup> da CF/88 e art. 9<sup>o</sup> da Lei 8.629/1993.

Comportando todas essas condições dos dispositivos mencionados, a função social estará sendo respeitada e, na falta de alguma, estaria sendo descumprida a função social da propriedade rural e, em tese, passível de ser desapropriada, para fins de reforma agrária, por não atender ao interesse social.

Diante do exposto e, levando-se em consideração que Análise Econômica do Direito (AED) é “um método de raciocínio orientado para a solução eficiente de problemas”, ou seja, um instrumento capaz de analisar, de forma racional, se as normas jurídicas são adequadas aos fins a que se destinam (DIAS, 2009, p. 23), a presente pesquisa buscará investigar se os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais vigentes podem ser considerados eficientes à luz da Análise Econômica do Direito, conforme desenvolvida por Richard Posner, no sentido de conduzirem à observância do princípio da função social da propriedade rural, nos moldes concebidos por Cristiane Derani e Eros Grau, referenciais teóricos utilizados.

---

<sup>5</sup> “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.”

<sup>6</sup> Mesmo conteúdo dos incisos do art. 186 da CF/88.

Para tanto, inicialmente, será feita uma abordagem dos tipos de propriedade e sobre o significado do direito de propriedade, com uma ênfase maior sobre a propriedade rural e dos artigos constitucionais e da legislação infraconstitucional que lhe são pertinentes.

E seguida, será analisada a ordem econômica, com estudo mais detido sobre o princípio da função social da propriedade e, notadamente, da propriedade rural, com um exame das consequências do descumprimento deste princípio na esfera rural, por meio de uma breve explanação sobre desapropriação e reforma agrária.

Por último, buscando compreender a AED e a eficiência, na forma desenvolvida por Richard Posner, pretende-se responder ao problema de pesquisa.

## **1 PROPRIEDADE. DIREITO DE PROPRIEDADE. PROPRIEDADE RURAL**

Propriedade indica uma relação do sujeito com um objeto e, ao mesmo tempo, uma oposição deste indivíduo com a infinidade de sujeitos que também poderiam, em tese, pretender participar desta mesma relação com o objeto, mas que estariam excluídos em razão de fundamentos encontrados no Direito (FIGUEIREDO, 2008). Portanto, a relação do sujeito com o objeto é reconhecida como uma prerrogativa exclusiva, garantida pelo direito (FIGUEIREDO, 2008).

Por muito tempo houve um vínculo muito intenso entre a propriedade e o direito de propriedade. Essa vinculação conduz à definição clássica de propriedade: “o direito de usar, gozar e dispor da coisa e reivindicá-la de quem injustamente a detenha”, oriunda do Código de Napoleão (PEREIRA, 1999 apud FIGUEIREDO, 2009).

Neste aspecto, a propriedade era concebida com um direito absoluto. Para os antigos da Grécia e da Roma a propriedade era sagrada e vinculada à família. Depois, houve a desmistificação e, já na sociedade burguesa, a propriedade passou a ser vista como utilidade econômica (FIGUEIREDO, 2009).

Na realidade contemporânea brasileira, mediante influência liberal, mas ao mesmo tempo por meio de um Estado intervencionista e de bem-estar social, a Carta Constitucional garantiu a propriedade privada a todos, como um direito fundamental (art. 5º, *caput* e XXII da CF/88<sup>7</sup>) e como princípio da ordem econômica (art. 170, *caput* e inciso II, da CF/88<sup>8</sup>). Contudo,

---

<sup>7</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade”.

<sup>8</sup> “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:[...]

ligado a este direito fundamental de propriedade existem deveres fundamentais que estão relacionados à sua função social (art. 5º, XXIII<sup>9</sup> e art. 170, III da CF/88<sup>10</sup>). Comparato, expõe de forma bem elucidativa:

Importa não esquecer que todo direito subjetivo se insere numa relação entre sujeito ativo e sujeito passivo. Quem fala, pois em direitos fundamentais está implicitamente reconhecendo a existência correspectiva de deveres fundamentais. Portanto, se a aplicação das normas constitucionais sobre direitos humanos depende de mediação do legislador, o mesmo se deve dizer em relação aos deveres fundamentais. (COMPARATO, 2000, p.142)

Diante disso, o sujeito proprietário somente passa a ter um direito sobre a sua propriedade se respeitar o princípio da função social. Os dispositivos constitucionais criam um ônus ao proprietário privado. Assim, da mesma forma que o proprietário possui direito individual subjetivo para defender a sua relação com a propriedade, ao Estado e à coletividade é concedido o direito subjetivo público de exigir o cumprimento da função social, para que a relação do proprietário com a propriedade seja válida para o Direito. Derani (2002, p. 27) assim sintetiza: “O direito de propriedade deixa de ser, então, exclusivamente um direito-garantia do proprietário e se torna um direito-garantia da sociedade”.

O entendimento napoleônico de propriedade privada, individualista e liberal é substituída pela doutrina do Estado de bem-estar social, relacionada a uma vida social fundada em valores de bem-estar:

O Estado Social rompe com o individualismo liberal do Código de Napoleão e acrescenta, ao direito ao domínio individual limitado pelas leis e regulamentos, o ônus da atividade que resulte para além da satisfação individual. A existência da propriedade individual é justificada pela realização de atividades individuais que construam a vida social fundada em valores de bem-estar. Não se desenvolvendo a relação entre sujeito e o objeto na dinâmica da satisfação social, não há a proteção jurídica, porque a função social é um dado determinante da existência jurídica da propriedade. (DERANI, 2002, p. 62)

Neste mister, na concepção atual, a propriedade difere de direito de propriedade. Para Derani (2002) é sobre a relação que há com a propriedade que surge uma proteção jurídica. Conforme este entendimento, a propriedade não é um direito, mas sim, sua proteção. Assim, entende que: “direito de propriedade é o direito de proteção da relação de um sujeito sobre um objeto. Somente aquela relação que preenche requisitos determinados pelo direito é possível de

---

II - propriedade privada”.

<sup>9</sup> “Art. 5 [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social”.

<sup>10</sup> “Art. 170 [...] III - função social da propriedade”.



ser protegida” (DERANI, 2002, p. 58).

Por esta concepção, somente pelo preenchimento da função social da propriedade que surge o direito de propriedade (DERANI, 2002). Em outras palavras, o princípio da função social da propriedade integra o conceito jurídico-positivo de propriedade. Com efeito, somente atendida a função social restará justificada e legitimada a propriedade (GRAU, 2018). As palavras de Derani expressam esse ponto de vista:

A proteção da propriedade pelo direito está diretamente ligada ao trabalho que nela é desempenhada e o modo como esse trabalho é realizado. Função social da propriedade é um preceito que atinge o conteúdo da propriedade, pela conformação do trabalho que é exercido ou deve ser. Concluindo, é pela identificação e valoração do processo de utilização da coisa que se avaliará o preenchimento do preceito legal da função social da propriedade”(DERANI, 2002, p. 61).

Duguit é bem esclarecedor da necessidade da função social para que exista a proteção da propriedade: “Se a ligação de uma coisa à utilidade individual é protegida, é antes de tudo por causa da utilidade social que resulta desta relação”(DUGUIT, 1912, p. 158-159).

Importante registrar que existem vários tipos de propriedade que se distinguem entre si: “a propriedade de valores mobiliários, a propriedade literária e artística, a propriedade industrial, a propriedade do solo, v.g. Nesta última ainda, a propriedade do solo rural, do solo urbano e do subsolo” (GRAU, 2018, p. 234).

Dentre as propriedades, há umas que detêm apenas função individual e outras, função social. Função individual é a destinada a subsistência do indivíduo ou sua família, relacionada a dignidade da pessoa humana e não lhe é imputada a função social, apenas os abusos cometidos podem ser punidos, pelo poder de polícia estatal. Nesta hipótese, não está sujeita a desapropriação por interesse social (GRAU, 2018).

A propriedade com função social é a relacionada à ordem econômica, vinculada a bens de produção. Além dessas, a propriedade que extrapola a função individual, também estão sujeitas à observância do princípio da função social. Estão incluídas neste parâmetro, a propriedade utilizada para fins de especulação ou sem o cumprimento do fim que se destinava. Ressalta ainda o jurista Grau (2018) que, em regra, a propriedade de bens de consumo, por se esgotarem no seu próprio ciclo, não estão sujeitas à função social:

“Um segunda distinção, ademais, há de ser procedida, entre propriedade de bens de consumo e propriedade de bens de produção. Como lembrei em outra ocasião, é de Giovanni Coco a observação de que a moderna legislação econômica considera a disciplina da propriedade como elemento que se insere no processo produtivo, ao qual converge um feixe de outros interesses que concorrem com aqueles do proprietário e, de modo diverso, o condicionam e por ele são condicionados. Esse novo tratamento normativo respeita unicamente aos bens de produção, dado que o ciclo da propriedade dos bens de consumo se esgota na sua própria fruição. Apenas em relação aos bens de

produção se pode colocar o problema do conflito entre proprietário e trabalho e do binômio propriedade-empresa. Esse novo Direito – nova legislação – implica prospecção de uma nova fase (um aspecto, um perfil) do direito de propriedade, diversa e distinta da tradicional: a fase dinâmica.

Aí, incidindo pronunciadamente sobre a propriedade dos bens de produção, é que se realiza a função social da propriedade” (GRAU, 2018, p. 234-235).

A distinção feita entre propriedade com função individual e propriedade com função social é importante para os fundamentos que justificam uma e outra. Propriedade com função individual tem por justificativa o direito fundamental à vida, pois ligada à sobrevivência e está consagrada no inciso XXII, do art. 5º, da CF/88 que assim dispõe: “é garantido o direito de propriedade”. De outra banda, a propriedade com função social “é justificada pelos seus fins, seus serviços e sua função” e está ligada à ordem econômica (GRAU, 2018, p. 236).

Seguindo este raciocínio, o inciso XXIII, do art. 5º da CF/88, ao estabelecer: “a propriedade atenderá a sua função social”, diz respeito à propriedade individual que extrapola a sua função individual, consoante explicitado acima. Por esta razão consta a função social entre os incisos do artigo quinto do texto constitucional (GRAU, 2018).

Propriedades ligadas à ordem econômica são, portanto, os bens úteis a interesses privados e da coletividade, como os destinados à produção econômica, a propriedade urbana, a propriedade agrária, os bens culturais e os bens ambientais (DERANI, 2002). Derani considera ainda que:

“a relação estabelecida sobre esses cinco tipos de bens é individualizada, e se destaca por constituir-se sobre a riqueza social [...] e que com a efetivação da função social da propriedade, tem-se a possibilidade de que a relação individualizada de propriedade traga contribuições sociais, isto é, satisfaça o interesse privado e o interesse social.

Bens de produção servem para o exercício da atividade econômica. A propriedade urbana, embora não seja bem de produção está relacionada à qualidade de vida dos habitantes de uma cidade e, dessa forma, sua exploração deve atender ao fim social. Bens culturais, quando apropriados, devem respeitar a função social de conservação e de manter a identidade da sociedade. Na apropriação de bens ambientais, deve-se atentar, em suma, à manutenção de um meio ambiente sustentável e ecologicamente equilibrado (DERANI, 2002).

Em relação à propriedade agrária ou rural corresponde a um bem de produção com características sociais e ambientais específicas (DERANI, 2002). A propriedade agrária é disciplinada no texto constitucional, onde também é especificado o conteúdo da função social

agrária e as consequências do descumprimento deste princípio no desenvolvimento da relação de propriedade mantida entre o sujeito e o bem agrário (propriedade rural).

A inobservância da função social da propriedade rural conduz à dissolução da relação de propriedade, ou seja, à perda da proteção pelo direito e, portanto, à perda do direito de propriedade rural, mediante o processo de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária. A CF/88 remete à lei a regulamentação do processo de desapropriação.

O conceito de propriedade rural é fornecido pelo Estatuto da Terra - Lei no 4.504, de 30.11.1964, uma espécie do gênero propriedade privada:

“Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

II - "Propriedade Familiar", o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;

III - "Módulo Rural", a área fixada nos termos do inciso anterior;

IV - "Minifúndio", o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar;

V - "Latifúndio", o imóvel rural que:

a) exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine;

b) não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural;

VI - "Empresa Rural" é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico ...Vetado... da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias;

VII - "Parceleiro", aquele que venha a adquirir lotes ou parcelas em área destinada à Reforma Agrária ou à colonização pública ou privada;

VIII - "Cooperativa Integral de Reforma Agrária (C.I.R.A.)", toda sociedade cooperativa mista, de natureza civil, ...Vetado... criada nas áreas prioritárias de Reforma Agrária, contando temporariamente com a contribuição financeira e técnica do Poder Público, através do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, com a finalidade de industrializar, beneficiar, preparar e padronizar a produção agropecuária, bem como realizar os demais objetivos previstos na legislação vigente;

IX - "Colonização", toda a atividade oficial ou particular, que se destine a promover o aproveitamento econômico da terra, pela sua divisão em propriedade familiar ou através de Cooperativas.”

Importante registrar que os aspectos relacionados ao direito de propriedade estabelecidos pelo princípio da função social da propriedade estão vinculados a vários ramos do direito. Portanto, necessário um estudo interdisciplinar de diversos ramos do Direito para

averiguação se a função social da propriedade e, especificamente, da propriedade rural está sendo atendida, pois envolve questões relativas ao meio ambiente, à produtividade, relações laborais, além de licenças e autorizações. (FIGUEIREDO, 2008)

No tópico seguinte será feita uma abordagem sobre a ordem econômica constitucional brasileira, com ênfase no princípio da função social da propriedade, notadamente da propriedade rural, com uma análise das consequências do descumprimento deste princípio na esfera rural, por meio dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais relacionados, com um breve exame dos institutos da desapropriação e da reforma agrária.

## **2 DA ORDEM ECONÔMICA. PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL**

A ordem econômica da Constituição de 1988 foi estabelecida com o objetivo de realização do interesse social e possui um caráter “progressista”, nas palavras de Grau (2018, p. 341). Consiste num conjunto de normas que regulam o comportamento dos agentes econômicos.

Os fundamentos da ordem econômica são a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano, visando à existência digna para todos e à justiça social, conforme se pode extrair do *caput* do artigo 170 da CF/88 em combinação com os artigos 1º e 3º do texto constitucional.

Pelo artigo acima citado e seus incisos, estão os princípios que irão nortear a ordem econômica:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Alguns desses princípios já estão em regras contidas em outras partes da CF/88 e demonstram o quanto são importantes e a necessidade de harmonização dos preceitos constitucionais para diagnosticar o almejado pela sociedade.

O princípio da função social da propriedade é um princípio impositivo e com dupla função. Além de ser instrumento, constitui objetivo a ser alcançado. Seu direcionamento é para a propriedade privada, pois a propriedade estatal já detém uma função pública e para a propriedade coletiva, seria um pleonasma (GRAU, 2018).

A Constituição brasileira explicita, assim, o conteúdo da função social da propriedade rural e da propriedade urbana como sendo a adequada utilização dos bens em proveito da coletividade. Segue a mesma linha o Código Civil (§ 1º do art. 1.228):

“O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

Quando isso não ocorre, o sujeito proprietário pode perder a propriedade por meio da desapropriação por interesse social, conforme se pode extrair dos textos constitucionais que tratam de política urbana e sobre reforma agrária - inciso, III, § 4º, do art. 182<sup>11</sup> e art. 184<sup>12</sup> da CF/88 (GRAU, 2018).

Em relação ao princípio da função social da propriedade rural, a CF/88 dispõe da seguinte forma:

“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.”

---

<sup>11</sup> Art. 182.[...] § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: [...] III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>12</sup> Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Portanto, pela leitura do texto constitucional, a propriedade agrária atende a função social quando, de forma simultânea, são preenchidos os elementos dispostos nos incisos do artigo 186 da CF/88. Denota-se que esses elementos são constituídos de caráter econômico (aproveitamento racional e adequado), ambiental (utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente) e social (observâncias das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores), conforme esclarecido por Derani (2002).

É a lei 8.629/1993, denominada de Lei da Reforma Agrária, que estabelece os critérios exigidos para a satisfação da função social da propriedade rural e dispõe nos parágrafos do seu artigo 9º, abaixo transcrito, como os elementos de caráter econômico, ambiental e social são considerados:

“Art. 9º [...]

§ 1º Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º do art. 6º desta lei.

§ 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.

§ 4º A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º 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”.

Neste mister, conforme discorrido no tópico anterior, a função social faz parte da relação de propriedade, sendo pressuposto para ser reconhecida pelo Direito. Desta forma, a proteção à propriedade agrária somente existe quando satisfeitos todos os elementos acima descritos. Portanto, pela ordem constitucional, haverá garantia da propriedade rural quando cumprida a sua função social (GRAU, 2018).

O descumprimento do princípio da função social acarreta a perda da propriedade, mediante um processo de desapropriação para fins de reforma agrária. Este é o sentido do *caput* do art. 184 da CF/88:

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

Para José Afonso da Silva (2005, p. 821), reforma agrária seria um “programa de governo, plano de atuação estatal, mediante a intervenção do Estado na economia agrícola, mas apenas para promover a repartição da propriedade e da renda fundiária”.

Por sua vez, o Estatuto da Terra, pela leitura dos artigos 16 e 17, estabelece que o objetivo da reforma agrária consiste em promover o acesso à propriedade rural mediante a distribuição ou a redistribuição de terras, com fins de promover a justiça social, o progresso, o bem-estar e o desenvolvimento econômico, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

Portanto, a função social é o interesse social pretendido. Neste aspecto, a dignidade da pessoa humana é parte integrante da função social, por ser o fim almejado pela ordem social constitucional (*caput* do art. 170, da CF/88). Carmargo faz uma explanação lúcida a respeito e considera da mesma forma que Derani e Grau que a função social faz parte do conteúdo da propriedade:

“Sendo a função social da propriedade privada um dos princípios informadores do ordenamento econômico constitucional, deve atender a mesma finalidade de garantir um mínimo de dignidade à pessoa humana através do correto exercício do direito de propriedade.

[...]

Como a função social integra o próprio conceito de direito de propriedade, temos, então, que paralelamente às habilidades de usar, desfrutar e dispor da propriedade agrária, existe o dever social de garantir a existência digna da espécie humana, com relação a esse imóvel” (CAMARGO, 2004, p 56).

Nota-se que o *caput* do art. 184 da CF/88 pune o proprietário que não cumpre a função social da propriedade agrária, mediante desapropriação, ou seja, com perda da propriedade. Em contrassenso, o art. 185 da CF/88 determina que não estão suscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, a pequena propriedade rural e a propriedade produtiva, *in verbis*:

“Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.”

A exclusão da pequena e média propriedade rural é justificada por possuir apenas função individual, para fins de sobrevivência, conforme já comentado na seção anterior e defendido por Grau (2018). Quanto à exclusão da propriedade produtiva, não há razão plausível.

A análise da legislação ordinária que regulamenta os dispositivos da função social da propriedade produtiva agrária e a desapropriação já transcrita acima (Lei 8.629/1993), não fazem referência ao cumprimento dos demais elementos da função social. Tanto a CF/88 como a lei, deixam de lado a questão ambiental e trabalhista. Neste mister, a propriedade produtiva, ainda que não atenda o elemento ambiental e trabalhista da função social, ainda assim, estaria excluída de ser desapropriada.

O fato da propriedade produtiva ser excluída da desapropriação e sua regulamentação ser direcionada para lei ordinária, induz, para muitos juristas e doutrinadores, a existência de contradição no texto constitucional. Outros, consideram apenas uma aparente contradição que pode ser sanada mediante uma interpretação harmônica dos dispositivos constitucionais (GRAU, 2018). Violar dispositivos de leis trabalhistas e ambientais é antissocial, por já ser capaz de gerar sanções administrativas, civis, penais e trabalhistas e contradiz o princípio da função social (MARÉS, 2003).

Entretanto, a situação gera consequências para o mundo jurídico e para o mundo social. Para o mundo jurídico porque define as hipóteses de desapropriação. Em relação ao mundo social, para conscientização e cumprimento da função social da propriedade rural por todos. Uma e outra, levam à insegurança, tanto para o mundo jurídico, como para o social.

A seguir, por meio da AED se buscará analisar se os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais relacionados à função social da propriedade rural podem ser considerados eficientes, com intuito de ser respondido o problema de pesquisa.

### **3 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E A EFICIÊNCIA**

A AED propõe-se a auxiliar a obtenção de respostas a diversos problemas jurídicos, utilizando-se de diversos instrumentos teóricos e práticos da economia. Neste contexto, seu objetivo é:

[...] tentar explicar e prever o comportamento dos grupos que participam do sistema jurídico, além de explicar a estrutura doutrinal, procedimental e institucional do sistema. Mas também busca aperfeiçoar o direito, ao assinalar as consequências involuntárias ou indesejáveis das leis vigentes ou dos projetos de lei e propor reformas práticas. Não se trata de um empreendimento meramente idealista, sobretudo nos



Estados Unidos, onde suas descobertas influenciaram reformas jurídicas em áreas como o direito antitruste [...]. (POSNER, 2011, p. 8).

Ainda que a AED tenha abrangência em diversas áreas, não somente jurídica, a grande importância do estudo repercute muito mais sobre o sistema jurídico, ante a existência de muitos conflitos e casos difíceis a serem julgados. Embora muito mais aplicada no direito americano que tem uma tradição do *common law*, pode também ser aplicada em países em que prevalece o positivismo, pois a AED serve para orientar na elaboração, aplicação e reformas das leis de um país (POSNER, 2011).

Portanto, a AED pode ser utilizada em qualquer situação, tanto em decisões judiciais como na elaboração das leis. Não pretende a AED estabelecer uma conduta moral ou um valor a ser seguido, mas visa colocar em prática valores que já foram estabelecidos e diagnosticados pela sociedade.

A AED buscará solução aos problemas visando a mais eficiente. A eficiência pretendida se traduz na maximização da riqueza, que não corresponde ao aspecto financeiro, mas ao valor que as pessoas atribuem aos bens materiais e imateriais, com vista a assegurar a eficiência da sociedade e de suas instituições:

A “riqueza” deve ser entendida não estritamente como uma função do dinheiro, mas sim como a soma de todos os objetos aos quais uma sociedade atribui valor, tanto os tangíveis quanto os intangíveis. Essa soma deve ser, além disso, ponderada pelos preços que esses objetos teriam se fossem negociados no mercado. Em outras palavras, a transação do mercado é considerada o paradigma da ação moralmente adequada. (POSNER, 2011, p. 101).

Há diversas concepções de eficiência, inexistindo um critério objetivo para conceituá-la. A eficiência está relacionada com a possibilidade de se atingir o melhor resultado com o mínimo de erro ou desperdício.

Posner justifica a busca da eficiência, através do pragmatismo, sem associação com a ética ou moral (POSNER, 2011, p. 107). Nesta nova concepção da eficiência desvinculada da ética, entende ser necessária a existência de maior profissionalismo de todos os ramos das profissões liberais, de modo que se tornariam especialistas pelo conhecimento e não baseados em ideologias ou na política e nisso se inclui os profissionais do direito também (POSNER, 2012). E, assim, Posner defende que “a chave para a realização do verdadeiro profissionalismo [...] é o pragmatismo” (2012, p. 357).

O pragmatismo jurídico defendido por Posner “é uma combinação da Análise Econômica do Direito, do Realismo Jurídico, Pragmatismo Clássico e Neopragmatismo, de tal

forma que se percebe nuances desses movimentos filosóficos em sua teoria” (LEITE, 2018, p. 54-55). Dessa forma, define-o como uma abordagem prática e instrumental, atentando-se para o que de fato funciona e é útil e não para debates teóricos sobre filosofia moral. Assim, defende que a AED é aplicável no mundo real, na ordem jurídica, independentemente de ser justificada pela ética (POSNER, 2012).

Em vista dessas concepções, a AED, por meio do pragmatismo defendido por Posner (2009), entende que para a melhor decisão ser alcançada, necessária a busca do conhecimento dos fatos e uma conduta racional do agente, socorrendo-se de todos os meios lícitos para se alcançar o fim pretendido.

No caso específico em análise, na elaboração de uma lei, deve o agente se certificar do valor a ser alcançado pela norma. Dias, expõe com clareza:

“Essa estrutura de raciocínio está focada, assim, na reflexão posterior à fixação dos valores pela norma ou padrão jurídico; isso quer dizer que a análise econômica não está, em primeiro plano, centrada na discussão moral ou na hermenêutica que dá origem à norma, mas sim à sua eficiência real, posterior à sua gênese” (DIAS, 2009, p. 25).

Denota-se pelos tópicos anteriores, que a CF/88 objetiva que a função social da propriedade rural seja cumprida em todo o seu conteúdo, nos moldes da concepção de Derani e Grau. Chega-se a esse entendimento, pelo fato do Texto Constitucional contemplar o princípio da função social na ordem econômica, bem como por ter como fundamento a dignidade da pessoa humana (EROS, 2018). Portanto, o socialmente desejável e que constou expresso no texto constitucional seria o cumprimento de todo o conteúdo da função social da propriedade rural.

O legislativo, com base neste valor já estabelecido, caberia se utilizar da AED na elaboração dos dispositivos relacionados à exploração econômica da propriedade agrária, de forma a desenhar regras que incentivem de forma correta os agentes econômicos a seguirem esse valor estabelecido, portanto, analisando os efeitos das regras que seriam criadas. A teoria econômica é uma ferramenta importante, pois ajuda a prever o comportamento dos agentes econômicos (destinatários das normas).

Mungo (2014), a título de exemplo, cita em sua obra o exemplo de uma lei que procura reduzir determinados tipos de crimes e analisa que os potenciais criminosos comparam custos e benefícios da atividade criminosa na decisão se infringem ou não a lei. Ele sugere que, se a sanção para aqueles que são reincidentes for suficientemente alta, então é possível reduzir a criminalidade. Nesse caso, há redução dos crimes pelo alto custo de ser considerado reincidente.

Dessa forma, aumentar a punição para os reincidentes leva a um desincentivo a cometer crimes, o que pode levar a uma queda na criminalidade.

Neste sentido, escolhido o fim pretendido, não cabe ao legislador pretender discutir questões relacionadas à moral, ética ou ideologias, a não ser que sejam necessárias para o resultado pretendido.

Os dispositivos da CF/88, da Lei da Reforma Agrária e do Estatuto da Terra deveriam ser confeccionados para que as pessoas respondessem a incentivos, de forma a desestimular a conduta antissocial na propriedade rural.

Reanalizando os dispositivos já mencionados nas seções anteriores, quando o legislador admite que não cabe desapropriação da propriedade rural produtiva, sem se preocupar com o cumprimento dos demais elementos que fazem parte da função social (elementos ambientais e trabalhistas), gera para o proprietário, que também age de forma racional, a escolha por descumprir, pois sabe que não será punido com a perda da propriedade. Por conseguinte, o destinatário da norma analisa de forma racional o custo do descumprimento dos elementos ambientais e trabalhistas do princípio da função social da propriedade agrária.

Além disso, na hipótese da ocorrência da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, o sujeito que será expropriado ainda receberá justa indenização. Mais uma vez a norma não representa um desestímulo ao descumprimento do princípio da função social, pois ainda que o pagamento ocorra por meio de título de dívida pública e com possibilidade de parcelamento, mesmo assim, será indenizado o sujeito que praticou conduta antissocial na propriedade rural.

Importante ressaltar que quando o dispositivo constitucional estabelece que deve ser desapropriada a propriedade rural que não cumpre sua função social está bem pragmática, nos termos desenvolvidos por Posner, portanto apta a atingir a eficiência, qual seja, o respeito do princípio da função social da propriedade, porque nenhum proprietário vai querer perder seu bem. Entretanto, quando estabelece que não será desapropriada a propriedade produtiva, desconsidera todo o conteúdo da função social e o dispositivo perde sua eficiência, ao permitir o descumprimento dos demais aspectos da função social da propriedade, estabelecidos na própria constituição e na lei infraconstitucional. A eficiência também é mitigada quando prevê a justa indenização.

A ausência de sanção grave não será capaz do princípio da função social da propriedade rural ser cumprida na íntegra. Portanto, os dispositivos constitucionais e legais demonstram não serem eficientes ao fim pretendido.

Neste sentido, a dissuasão constitui uma técnica para evitar o cometimento de atos ilícitos, por meio de um adequado cálculo de causalidade, de modo a impedir a ocorrência de certas infringências (DIAS, 2009). Não respeitar o princípio da função social é um ilícito que afeta a sociedade toda, por desrespeitar direitos individuais, difusos e coletivos. Na elaboração das leis de um país, necessário o elaborador ter um raciocínio orientado, no sentido de as leis serem, também, meios de mudança de comportamento. Estudos demonstram que “a sanção econômica é capaz de chegar ao resultado pretendido” (DIAS, 2009, p. 28).

A desapropriação é um ato sério e grave, portanto, uma penalidade (sanção) e pode ser considerada uma técnica de dissuasão eficiente. No mais, a desapropriação deve ocorrer por meios criteriosos, pautados na ética e na observância da lei. Merecem destaques, os comentários de Dias sobre a dissuasão:

“O cálculo do desestímulo, porém, somente é realmente eficaz quando a técnica de dissuasão aplicada é capaz de levar ao resultado esperado: a redução das expectativas econômicas de modo a eliminar o benefício esperado pelo agente” (DIAS, 2009, p. 30).

Curioso observar, fato muito comum de ocorrer nas leis brasileiras, inclusive no texto constitucional, algumas contradições entre normas. Textos contraditórios contrariam a AED, pois levam ao descumprimento e deixam de ser eficientes. Além disso, acabam ocasionando conflitos judiciais que impõe ao Judiciário, quando deparado com essas lides, julgar por meio de interpretação e não por meio de um raciocínio econômico orientado para o atingimento de um fim e, assim, mais e mais conflitos surgem, com soluções não eficientes, gerando insegurança jurídica.

Leis elaboradas dessa forma, em muitas ocasiões são fruto de *lobby*<sup>13</sup>, que no Brasil ocorre de forma não regularizada e geram leis ineficientes. Não é demais pensar que o texto constitucional, relativo a função social da propriedade rural e a desapropriação tiveram *lobby* da bancada ruralista como dos ambientalistas e defensores dos direitos sociais, daí as contradições e, como consequência, a ineficiência de seus dispositivos, uma vez não serem capazes de alcançar o fim pretendido, além da insegurança jurídica e social, citada na seção anterior.

---

<sup>13</sup> *Lobby* é uma palavra de origem inglesa e que significa “antessala” ou “salão”, na tradução literal para a língua portuguesa. Contudo, é comumente utilizado para designar um grupo de pessoas, físicas ou jurídicas, e buscam interferir nas decisões do poder executivo e legislativo para que estas coincidam com os seus interesses.

O *lobby* não é um ação de marketing. Seu objetivo é influenciar políticos na tomada de decisões, com fins de beneficiar determinado segmento socioeconômico, mediante uma legislação específica ou por meio de medidas especiais (BORIN, 1988).

Os grupos de pressão utilizam o *lobbying* para esclarecer a autoridade pública sobre as decisões ou propostas de lei, com o encaminhamento de informações objetivas, no intuito de instrumentar a melhor decisão. Contudo, não é regularizado no Brasil e nem sempre é utilizado da maneira correta e mantém forte ligação com a corrupção (BEZERRA, 1999). Para Lemos (1988, p. 49), “o lobby precisa ser visto como a organização e a operação de ‘um eficiente canal de informações de mão dupla’, entre a entidade que o apropria e o setor do poder que focaliza”.

Diante do exposto, os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais vigentes relativos ao princípio da função social da propriedade rural não podem ser considerados eficientes. Chega-se a essa conclusão porque o destinatário dessas normas não é estimulado ao cumprimento, na íntegra, do conteúdo do princípio da função social da propriedade rural.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Depreende-se pela presente pesquisa que a propriedade privada não se confunde com o direito de propriedade porque este pressupõe o cumprimento de exigências determinadas pelo próprio direito que corresponde ao interesse social. A propriedade não é um direito, mas sim, sua proteção. Partindo desta premissa, o direito de propriedade deixou de ser um direito absoluto, uma vez que para ser protegido precisa cumprir sua função social. Portanto, é sobre a relação que há com a propriedade que surge uma proteção jurídica.

O princípio da função social da propriedade está inserido na ordem econômica constitucional brasileira e faz parte do conteúdo da relação de propriedade. A propriedade rural é uma espécie do gênero propriedade e a função social também lhe é imposta, consoante dispositivos constitucionais e legislação ordinária que disciplinam a matéria.

A função social possui elementos de natureza econômica, ambiental e social (trabalhista). Em sendo assim, pelo fato de a CF/88 consagrar este princípio na ordem econômica, bem como a dignidade da pessoa humana ser o fundamento, devem ser cumpridos na íntegra todos os elementos que compõe a função social da propriedade rural. Este entendimento restou explícito no art. 186 da CF/88, uma vez a redação constar a expressão “simultaneamente”. Ademais, por ser a função social o conteúdo da propriedade, não há como ser retirado qualquer elemento desta função, do contrário, não será protegida pelo direito, pois restaria descumprido o interesse social, nos termos defendidos por Derani (2002) e Grau (2018).

A desapropriação por interesse social e para fins de reforma agrária surge como a penalidade imposta ao sujeito proprietário que descumpre a função social da propriedade agrária. Por ser uma penalidade grave, pode ser considerada uma boa técnica de dissuasão. Contudo, diante da previsão de pagamento de justa indenização e pelo fato da CF/88 excluir da desapropriação a propriedade produtiva, mesmo quando não cumprido os demais elementos da função social (ambiental e trabalhista), conforme art. 185, II, da CF/88, restam ineficientes os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais à luz da AED.

A AED é um método de raciocínio orientado, calculando-se os meios para atingir os fins, de forma eficiência. Tem-se que o fim pretendido seria o cumprimento dos três elementos do princípio da função social da propriedade rural, por ter sido este o diagnóstico do Poder Legislativo. Neste diapasão, os dispositivos constitucionais e legais deveriam ter sido promulgados visando o atendimento deste fim pelos destinatários da norma. A conduta racional do legislador, neste aspecto, não é analisar os pressupostos morais da lei a ser promulgada ou sua relação com direitos fundamentais ou ligações com políticas, mas simplesmente a confecção de normas que conduzam ao cumprimento da função social da propriedade rural em sua totalidade, portanto, a eficiência desta norma.

Contudo, com o estabelecimento de uma penalidade branda, ou melhor, ao excluir o elemento ambiental e trabalhista do conteúdo da função social, o estímulo que a lei confere ao destinatário é o descumprimento das questões ambientais e trabalhistas, porque todos podem ter o raciocínio orientado, inclusive a quem se destinada a norma (agente econômico), analisando seus custos e benefícios privados.

Nesta trilha, verificado um proveito econômico pelo não cumprimento das normas ambientais e trabalhistas, já que não haverá a penalidade da desapropriação, os dispositivos examinados por este trabalho mostram-se ineficientes, nos termos da AED desenvolvida por Posner, uma vez ser mais vantajoso não cumprir a íntegra do princípio da função social da propriedade rural.

A causa desta ineficiência podem ser muitas, como por exemplo o *lobby*. Entretanto, seja qual for o motivo para assim terem sido promulgadas, inclusive com aparente contradição nos dispositivos constitucionais, não foi objetivo específico da presente pesquisa.

Chega-se à conclusão que o pragmatismo da AED, nos moldes desenvolvidos por Richard Posner, não foi utilizado na elaboração das normas constitucionais e infraconstitucionais relativas a exploração econômica da propriedade privada agrária, pois não estimulam o cumprimento da função social da propriedade rural em seu todo e ainda são capazes de gerar insegurança jurídica por estimularem conflitos judiciais e sociais. Por

consequente, as normas constitucionais e infraconstitucionais não podem ser consideradas eficientes, no sentido de conduzirem à observância do princípio da função social da propriedade rural, nos termos concebidos por Cristina Derani e Eros Roberto Grau.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

CAMARGO, M. A. C.. **Sobre a função social da propriedade e a dignidade humana**. In: BARROSO, L. A.; PASSOS, C. L.. *Direito agrário contemporâneo*. BH: Del Rey, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. A questão agrária e a justiça. Juvelino José Strozake (org.). São Paulo: RT, 2000.

\_\_\_\_\_. **Função Social da Propriedade de Bens de Produção**. *Direito Empresarial*. São Paulo: Saraiva, 1995.

DERANI, Cristiani. **A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da função social**. In *Revista de Direito Ambiental* n. 27, Ano 7 – junho-setembro, 2002.

DIAS, Jean Carlos. **Análise econômica do processo civil brasileiro**. São Paulo: Método, 2009.

DUGUIT, L. **Les Transformations générales du droit privé**. Paris: Alcan, 1912.

FIGUEIREDO, Guilherme Purvim. **A propriedade no direito ambiental**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 19ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2018.

MUNGO, M.C. A behavioral justification for escalating punishment schemes. *International Review of Law and Economics*, n. 37, 2014.

LEITE, Geraldo Neves. **A eficiência como fundamento da decisão judicial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LEMOS, Roberto Jenkins. **Lobby: direito democrático**. São Paulo: Sagra, 1988.

MARÉS, C. F.. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

POSNER, Richard A. **Para além do direito**. Tradução Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Editora WMF Martis Fontes, 2009.

\_\_\_\_\_. **Fronteiras da Teoria do Direito**. Tradução Evandro Ferreira e Silva, Jefferson Luiz Camargo, Paulo Salles e Pedro Sette-Câmara. São Paulo: Editora WMF Martis Fontes, 2011.

\_\_\_\_\_. **A Problemática da Teoria Moral e Jurídica**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

SILVA, J. A.. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 24a ed. São Paulo: Malheiros, 2005.