**Universidade de São Paulo
Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”
Centro de Energia Nuclear na Agricultura**

**Direito, sociedade, ambiente e reforma agrária: debates sobre a
função socioambiental da propriedade na Argentina, no Brasil e no
Paraguai**

María Solange Bourlot

Dissertação apresentada para obtenção do título de
Mestra em Ciências. Área de concentração:
Ecologia Aplicada

**Piracicaba
2014**

**María Solange Bourlot
Advogada**

**Direito, sociedade, ambiente e reforma agrária: debates sobre a função
socioambiental da propriedade na Argentina, no Brasil e no Paraguai**

Orientador:
Prof. Dr. **PAULO EDUARDO MORUZZI MARQUES**

Dissertação apresentada para obtenção do título de
Mestra em Ciências. Área de concentração:
Ecologia Aplicada

**Piracicaba
2014**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
DIVISÃO DE BIBLIOTECA - DIBD/ESALQ/USP**

Bourlot, Maria Solange

Direito, sociedade, ambiente e reforma agrária: debates sobre a função socioambiental da propriedade na Argentina, no Brasil e no Paraguai / Maria Solange Bourlot. - - Piracicaba, 2014.

152 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz". Centro de Energia Nuclear na Agricultura, 2014.

1. Direito comparado 2. Historia do direito 3. Constitucionalismo social
4. Movimentos sociais 5. Análise jurisprudencial 6. Reforma Agrária I. Título

CDD 333.31
B774d

"Permitida a cópia total ou parcial deste documento, desde que citada a fonte – O autor"

Dedico este trabalho a María de los Ángeles Cunha, Daniel Alfredo Bourlot,
Leonardo Daniel Bourlot e María Candela Bourlot,
minha bela família, bênção do Senhor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter-me abençoado infinitamente na minha vida e pela força, luz e presença constante durante a realização deste trabalho.

Aos meus pais, María de los Angeles e Daniel, por serem o melhor exemplo de esforço, trabalho e superação. Por tantos ensinamentos de vida e pelo incentivo permanente ao estudo. Por terem apoiado esta bela experiência e, principalmente, pelo amor e a amizade de sempre.

Aos meus irmãos, Leonardo e Candela, por serem pessoas essenciais no meu andar, pela infinita amizade, apoio, força e colaboração. Também ao meu irmão Juan Francisco, por ser um anjo no céu que, tenho certeza, cuida sempre de todos nós.

Ao Javier, companheiro da minha vida, pela sua ajuda, paciência, compreensão e amor. Pelo incentivo permanente ao meu crescimento pessoal e profissional. Por tornar meus dias mais felizes e por acreditar sempre em mim.

Aos meus avós, tios, primos, sogros e cunhados pelo apoio, a confiança e o carinho.

Ao Prof. Paulo Moruzzi, pela oportunidade de desenvolver este trabalho sob sua orientação. Pelos valiosos ensinamentos, pela confiança, paciência e amizade.

Ao Prof. Adalmir Leonídio, por compor meu Comitê de Orientação e pelas relevantes contribuições ao meu trabalho.

Ao Prof. Fernando Lourenço, por ter-me dado a oportunidade de cursar sua excelente disciplina como aluna especial, Por formar parte do meu Comitê de Orientação, pelas valiosas sugestões e pela amizade.

Ao Prof. Jorge Luiz Mialhe e ao Prof. Rui Decio Martins, por terem permitido minha participação como aluna especial da sua enriquecedora disciplina, pelas conversas e ensinamentos. À Profa. Maria Elisa de Paula Garavello e ao Prof. Marcos Sorrentino, por terem aceitado compor a banca de avaliação. À Profa. Laura Alves Martirani, ao Prof. Sandro Tonso e à Profa. Maria Castellano, pelas proveitosas disciplinas e os gratos momentos compartilhados.

À Universidade de São Paulo -USP, à Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” -ESALQ e ao Centro de Energia Nuclear na Agricultura -CENA, que possibilitaram meu aprendizado e formação, propiciando, aliás, a vivência de inúmeras valiosas experiências que levarei sempre comigo.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -CAPES, pela concessão da Bolsa de Mestrado durante o ano 2012.

À Universidade Metodista de Piracicaba -UNIMEP e à Universidade Estadual de Campinas -UNICAMP, por terem permitido minha participação em disciplinas como aluna especial. Também à Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Itapúa, Paraguai, por ter-me facilitado a pesquisa na sua biblioteca.

À Mara Casarin, Secretária do Programa de Pós-graduação Interunidades - Ecologia Aplicada, pela disposição, ajuda, amizade e carinho.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa de Agriculturas Emergentes e Alternativas -AGREMAL, pela força, a amizade e os belos momentos compartilhados.

A minha querida Profa de Português, Daía Sant’Ana, pela excelência no ensino e pelo carinho.

Aos colegas e amigos do trabalho, pelo apoio, a alegria e, principalmente, pela compreensão e ajuda durante minhas ausências.

Aos amigos Juan Delgado Rojas, Valéria Modolo, Sergio Perez, Natalia Azar, Juan Edwards Molina, Evangelina Miqueo, e a todos os que de uma ou outra forma contribuíram à realização deste trabalho.

Muito obrigada!!!

“Somente a vontade pode dar ao direito o que constitui sua essência, a realidade.
Por mais elevadas que sejam as qualidades intelectuais de um povo,
se faltam a força moral, a energia e a perseverança nesse povo,
jamais poderá o direito prosperar”

Rudolf Von Ihering

“A justiça só é certa quando torna os homens livres,
cumprindo o que promete”

H. Bianchi

SUMÁRIO

RESUMO	11
ABSTRACT	13
1 INTRODUÇÃO	15
2 A PROPRIEDADE	19
2.1 A noção de propriedade	19
2.2 A evolução da noção de propriedade até o século XIX. Algumas questões	20
2.3 A propriedade nos séculos XX e XXI	25
3 O DIREITO, SUA FUNÇÃO E SUA RELAÇÃO COM A MUDANÇA SOCIAL	33
3.1 O Direito	33
3.2 A legitimidade do direito: as teorias sobre direito natural	35
3.3 Os fins do direito: os valores jurídicos	38
3.4 Os direitos (e deveres) fundamentais	40
3.5 O direito e sua relação com a sociedade	44
4 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE	49
4.1 Antecedentes e influências teóricas	49
4.2 O conceito de função social no Direito	50
4.3 A função social da propriedade	52
4.4 O processo de incorporação do conceito de função social da propriedade nas Constituições: o constitucionalismo social	54
4.5 A inclusão do fator ambiental no conceito	57
4.6 Função socioambiental da propriedade e processos de reforma agrária	60
4.7 Função socioambiental da propriedade e multifuncionalidade da agricultura	62
4.8 Função socioambiental da propriedade e os movimentos sociais do campo	64
5 A PROPRIEDADE DA TERRA E SUA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA ARGENTINA, NO BRASIL E NO PARAGUAI	67
5.1 A propriedade da terra na Argentina e no Paraguai na época colonial	67
5.2 A propriedade da terra na Argentina na época pátria	69
5.3 A propriedade da terra no Paraguai na época pátria	81
5.4 A propriedade da terra no Brasil	91
6 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE NA JURISPRUDÊNCIA	105
6.1 A função jurisdicional	105
6.2 A jurisprudência como fonte do direito	106

6.3 A função socioambiental da propriedade na jurisprudência dos três países sob análise. Questões metodológicas	109
6.3.1 Jurisprudência argentina	110
6.3.2 Jurisprudência brasileira	113
6.3.3 Jurisprudência paraguaia	121
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS	135

RESUMO

Direito, sociedade, ambiente e reforma agrária: debates sobre a função socioambiental da propriedade na Argentina, no Brasil e no Paraguai

A insatisfação com o sistema latifundiário predominante na América Latina tem levado à implementação de reformas, ainda que com diferentes intensidades. O direito constitui um fator essencial nesses processos, através dos textos constitucionais e das leis que dispõem que a propriedade da terra deve cumprir uma função social. Tal concepção significou uma transformação do clássico direito de propriedade, aquele que assegura o uso pleno e ilimitado do bem pelo proprietário. Sua incorporação nas constituições ocorreu num processo amplo de reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais, denominado constitucionalismo social, verdadeira mudança de paradigma em meio a uma grande concorrência de interesses e pressões. Junto à função social, posteriormente foi considerada a função ambiental da propriedade fundiária, entendida como um requisito essencial nos tempos atuais. Este trabalho consiste num estudo comparativo acerca do surgimento, evolução e incorporação do princípio da função socioambiental da propriedade pelos ordenamentos jurídicos da Argentina, do Brasil e do Paraguai, assim como sobre o entendimento dos Tribunais de última instância a respeito da sua aplicação em casos concretos. Graças à revisão e análise do material bibliográfico, pôde-se interpretar que a pressão exercida pelos movimentos sociais constitui um dos principais fatores que determinaram a incorporação deste princípio nos sistemas jurídicos, embora com diferentes níveis de profundidade, vista a disparidade de força com a qual estes grupos atuam nos três países. Por outro lado, através da análise de conteúdo dos principais julgamentos dos Tribunais Superiores tratando sobre a função socioambiental da propriedade, foi possível advertir que tal princípio é aceito e levado em conta nos três casos. Porém, principalmente no caso brasileiro, seu cumprimento é em última análise colocado num segundo plano para a resolução das controvérsias, o que demonstra que sua aplicação concreta como princípio de justiça social é ainda tímida no âmbito judiciário.

Palavras-chave: Direito comparado; Historia do direito; Constitucionalismo social; Movimentos sociais; Análise jurisprudencial; Reforma Agrária

ABSTRACT

Law, society, environment and land reform: discussions on the environmental function of property in Argentina, Brazil and Paraguay

The discontent with the landowner system in Latin America has led to the implementation of reforms, although with different intensities. The law has been a key factor in these processes through constitutions and laws which state that land ownership should fulfill a social function. This has meant to a transformation of the classic ownership law, one that ensures the full and unlimited use of the good by the owner. Its incorporation in constitutions takes place within a broad recognition process of economic, social and cultural rights, called social constitutionalism, a genuine paradigm shift that entailed huge fight of interests and pressures. Besides the social function, later was considered the environmental function, understood as a key requirement nowadays. This work is a comparative study about the emergence, evolution and incorporation of the social and environmental function principle of property by the legal systems of Argentina, Brazil and Paraguay, as well as on the understanding of the courts of last resorts regarding of their application in specific cases. By means of the review and analysis of bibliographic material, we could interpret that the pressure exerted by social movements has been one of the main factors in determining the incorporation of this principle in the legal systems, although with different strength, given the relevance of these groups operation in the three countries. Moreover, by analyzing the content of the Superior Courts main judgments dealing with the social and environmental function of property, it was possible to observe that such a principle is accepted and taken into account in all three cases. However, especially in the Brazilian case, its lack of compliance is placed in the background for disputes resolution, which shows that its practical application as a principle of social justice claims is still timid in courts.

Keywords: Comparative law; Law history; Social constitucionalism; Social movements; Jurisprudential analysis; Land Reform

1 INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, a humanidade conheceu diferentes tipos de propriedade. Esta noção sofreu uma constante evolução, atravessando diversos estágios e apresentando variadas características. Em princípio, estas transformações foram traduzidas no direito costumeiro e, posteriormente, no direito escrito ou positivo. Tal evolução se explica porque o direito, por ser um fenômeno social, acompanha os processos de mudança na sociedade de diferentes formas. Às vezes, o direito é concebido com o objetivo de incentivar certos comportamentos e, outras vezes, as leis são o resultado das demandas sociais em vista de alguma mudança ou reivindicação.

Há muito tempo que a América Latina é cenário de disputas pela terra. A acumulação de terras em poucas mãos, constituindo grandes latifúndios, provoca uma profunda insatisfação popular, propiciando a existência de diversos conflitos entre os detentores da terra e as pessoas e comunidades que reclamam seus direitos sobre ela. Estas demandas se fundamentam, especialmente, na ideia segundo a qual toda propriedade deve atender sua função social, princípio consagrado nas constituições de quase todos os países do mundo.

Este conceito de função social nasceu no século passado como uma limitante ao direito de propriedade, até então concebido como absoluto. A incorporação nas constituições, junto a outros direitos sociais, formou parte de um movimento que foi chamado de constitucionalismo social. Esta inovação foi acompanhada por leis infraconstitucionais no mesmo sentido. Posteriormente, à noção de função social foi acrescentado o fator ambiental, aspecto considerado essencial e intimamente interligado. A incorporação dos dispositivos de caráter ambiental nas constituições, da mesma forma, foi denominada por alguns autores como constitucionalismo ambiental. Nos três países escolhidos no âmbito de nossa pesquisa, a Argentina, o Brasil e o Paraguai, ambos os processos se apresentaram de modo diferente.

Mudanças como a adoção constitucional da função socioambiental da propriedade, denominadas como “revoluções de direitos” (BRYM et al., 2006), geram sempre algum impacto na sociedade, embora nem sempre seja aquele impacto procurado pelas normas jurídicas (MELO, 2009). Existem diversas teorias que tentam explicar como funciona o direito, como é determinado pela sociedade através de seus representantes e por que influi de certa maneira (e não de outra) no seu comportamento. Porém, nenhuma destas teorias é susceptível de aplicação geral

para todos os casos: para conhecer o papel do direito num processo de mudança social, é preciso indagar suas condições particulares. Nesta tarefa, é de particular importância observar a etapa de aplicação do direito nos casos concretos, isto é, a interpretação do juiz sobre a norma jurídica e de sua utilização para resolver conflitos de interesses. Esta fase permite conceber a norma jurídica em seu verdadeiro significado, pois trata-se da oportunidade para que a lei finalmente propicie uma transformação na comunidade para a qual foi estabelecida.

Na relação direito-sociedade no que se refere tanto à inserção do princípio da função socioambiental da propriedade nos ordenamentos jurídicos quanto à sua aplicação por parte do Judiciário, nossos problemas de pesquisa podem ser formulados da seguinte forma: quais foram os fatores que influenciaram o processo de adoção, mesmo com curta duração, do princípio nos sistemas jurídicos nos três países? Como a função social e ambiental é interpretada e aplicada nos casos concretos – conflitos sobre a terra e a reforma agrária – por parte do Poder Judiciário? A partir dessas problemáticas, admitimos como hipóteses de trabalho que o vigor dos movimentos sociais do campo constituiu a mola propulsora da inserção do princípio da função socioambiental da propriedade nos ordenamentos jurídicos e que a aplicação do Poder Judiciário deste princípio é tímida, não representando uma contribuição profunda para a mudança social.

Assim, o objetivo deste trabalho é analisar a evolução do direito no que se refere à concepção da propriedade, especialmente o surgimento, desenvolvimento e incorporação pelos ordenamentos jurídicos do princípio da sua função socioambiental, indagando sobre a interpretação e as condições de sua aplicação por parte do Poder Judiciário, em três países de América Latina.

A Argentina, o Brasil e o Paraguai, países escolhidos para o nosso estudo, apresentam realidades diferentes a respeito da estrutura da propriedade da terra, legislação e problemas socioambientais. No entanto, compartilham certos aspectos fundamentais que tornam conveniente e pertinente seu estudo comparativo. Em princípio, nos três países pode ser observado o fenômeno da concentração fundiária. O Paraguai apresenta a realidade mais extrema, visto que o 7 % da população detém 88 % das terras (IBAÑEZ, 2006). A propósito, o índice de *Gini*¹

¹ Este índice é usado, em princípio, para medir a desigualdade da renda. Porém, também é utilizado para calcular o grau de concentração fundiária. A FAO tem elaborado uma base de dados mediante a qual é possível comparar a realidade dos diferentes países (RUBINZAL, 2008). Este organismo

sobre a distribuição da terra no mundo é expresso mediante valores entre zero e um. O extremo inferior representa uma equidade perfeita de distribuição das terras, enquanto o extremo superior, o nível máximo de concentração fundiária (RUBINZAL, 2008). O Paraguai apresenta um índice chegando a 0.93. Por sua vez, este indicador é de 0.85 para o caso brasileiro² e de 0.83 para a realidade argentina³.

Por outro lado, os três países são limítrofes entre si e formam parte de blocos internacionais de cooperação, como o MERCOSUL na área comercial e a UNASUL no âmbito político. Nesses espaços, seus governantes têm assinado diversos documentos de relevância internacional, não somente de índole comercial e política, mas também de natureza social e ambiental. Estes esforços conjuntos visam encontrar soluções integrais a dificuldades comuns, assim como implementar políticas coordenadas para o tratamento de questões de repercussão transnacional. Em matéria ambiental, os três países compartilham recursos naturais e ecossistemas, sendo, por exemplo, responsáveis junto com o Uruguai pela preservação do Aquífero Guaraní, principal reservatório de água doce do mundo, de tamanha importância para as presentes e futuras gerações. A proteção e utilização sustentável da grande riqueza natural que estes países possuem constituem uma preocupação prioritária, principalmente diante do crescente fenômeno de estrangeirização de terras que vêm acontecendo na região (FAO, 2012).

Assim, diante da multiplicidade de fatores que convergem na problemática da terra, esta dissertação se constrói procurando um diálogo entre as diferentes disciplinas, como o direito, a história, a filosofia, a sociologia, a antropologia, a economia e a ciência política. Desse modo, a visão pretendida no trabalho se funda numa perspectiva antes de tudo interdisciplinar.

Para responder a nosso primeiro problema de pesquisa, que indaga sobre os fatores que levaram à incorporação da função socioambiental da propriedade nos ordenamentos jurídicos dos três países, mediante a revisão e análise da literatura existente, foram estabelecidas relações entre todas as principais questões

recomenda aos governos a realização de censos agropecuários utilizando uma metodologia comum que permita uma posterior comparação e avaliação dos dados.

² Nos resultados do Censo Nacional Agropecuário é apresentada a evolução do índice Gini no Brasil nas medições nos anos 1985, 1996 e 2006. Começando com um índice de 0.857, tem passado para 0.856 em 1996 e para 0.858 em 2006, o que revela a limitada mudança na estrutura da propriedade da terra nos últimos anos.

³ Estes dados correspondem ao levantamento de 1988, sendo os últimos dados disponíveis a respeito deste índice na Argentina.

pertinentes a fim de poder alcançar uma interpretação consistente que permita explicá-lo. Para responder ao segundo problema, aquele relacionado à aplicação deste princípio por parte dos Tribunais Superiores, foram selecionados alguns julgamentos relevantes⁴, cuja análise de conteúdo possibilite uma compreensão fina a esse respeito.

A primeira parte da dissertação trata da evolução da noção de propriedade através do tempo e seu reflexo nos sistemas jurídicos, focalizando no período histórico compreendido entre os séculos XX e XXI, assim como do surgimento da ideia de função social da propriedade e a inclusão do fator ambiental no conceito. São consideradas as correntes filosóficas influentes, relacionando-as com o contexto histórico sociocultural, com o intuito de identificar os fatores que ajudaram a moldar as ideias.

Na segunda parte do trabalho, abordamos algumas questões sobre o direito, o direito natural e os direitos fundamentais. Também é tratada da relação entre o ordenamento jurídico e a sociedade, indagando sobre o papel que aquele cumpre no processo de mudança social.

Em seguida, tratamos acerca da natureza da função socioambiental da propriedade desde as diversas interpretações, suas implicações jurídicas e o processo de sua admissão nos textos constitucionais. Aproxima-se, também, este princípio com a noção de multifuncionalidade da agricultura, examinando sua relevância nos processos de reforma agrária e na atuação dos movimentos sociais do campo.

Na quarta parte do trabalho, resenhamos sucintamente a evolução do direito de propriedade na Argentina, no Brasil e no Paraguai, contextualizando tais mudanças legislativas com fatos e processos históricos, tentando alcançar uma melhor compreensão sobre o quadro legislativo atual.

Finalmente, abordamos questões relativas ao Poder Judiciário e sua importância na aplicação e criação do direito. Em seguida, com o intuito de estudar a projeção da função socioambiental da propriedade na prática judiciária, relacionada aos conflitos sobre a terra, analisamos de forma comparativa sua aplicação por parte dos tribunais de última instância de cada país, órgãos decisórios encarregados de zelar pelo cumprimento das normas constitucionais.

⁴ A metodologia utilizada será explicada com maior detalhe no item 5.3.

2 A PROPRIEDADE

2.1 A noção de propriedade

Ao longo da história, a propriedade tem sido alvo de inúmeras pesquisas. É uma noção que admite seu estudo desde múltiplas perspectivas, pois é um fenômeno social e, portanto, compreende aspectos históricos, culturais e econômicos, entre outros. Em consequência, o termo “propriedade” também possui vários significados e acepções. No âmbito da ciência, estes últimos dependem do aspecto enfatizado pela disciplina. No direito, que precisa de definições⁵, entende-se, de modo geral, que a propriedade é a relação jurídica existente entre um sujeito e um objeto, que outorga ao primeiro (titular do direito) a prerrogativa de usar e dispor do objeto, assim como de reivindicá-lo frente a terceiros. Seja como for, o termo propriedade abarca, no seu sentido mais amplo, todo o que pertence a uma pessoa (PIPES, 2001), remetendo sempre a uma “posição jurídica de vantagem, que confere ao sujeito a direta tutela de um interesse” (BIANCA, 1999 apud. BRATZ, 2007). Ainda, convém mencionar que a noção de propriedade envolve também uma dimensão simbólica, que compreende as representações que a sociedade faz sobre ela, sob diversas influências. Nesse sentido, uma das principais representações sociais sobre a propriedade rural é aquela relacionada com o *status* social e o poder, havendo sido largamente utilizada para demarcar o “pertencimento de classe” (ALMEIDA JUNIOR; HOEFFEL; QUEDA, 2008)

Em referência aos tipos de propriedade, alguns autores distinguem entre propriedade individual, grupal e coletiva, segundo o bem pertença, respectivamente, apenas a um indivíduo, a um grupo de pessoas, como no caso dos condomínios, as sociedades, etc., ou à sociedade em geral, como no caso das praças, estradas, viadutos, etc. (LAKATOS, 1987). Também, a propriedade pode referir-se tanto a bens corpóreos, como um carro, uma casa ou uma parcela de terra, como a bens incorpóreos, como uma patente de invenção, uma composição musical ou uma marca comercial. No primeiro caso, a propriedade é denominada propriedade material, já no segundo, propriedade intelectual (DINIZ, 2002). Finalmente, tem-se dividido a propriedade em urbana e rural, classificação não isenta de conflitos. Segundo Reis (2006), existem pelo menos duas abordagens principais a esse

⁵ Mesmo esta ciência, que necessita determinar o sentido das palavras mais do que qualquer outra ciência, em muitos casos tem optado por não definir os termos “propriedade” ou “posse”. Desta forma, o direito civil de vários países como a Argentina ou o Brasil não definem estes conceitos, apenas enumeram suas características e as prerrogativas daquele que é proprietário ou possuidor.

respeito, a dicotômica, na qual são enfatizadas as diferenças entre o urbano e o rural, entendidos como opostos, e a denominada *continuum*, que implica uma aproximação entre ambas as esferas. O IBGE, da mesma forma que a maioria dos institutos oficiais de estatística da América Latina (RODRÍGUEZ, SABORÍO, CANDIA, 2010), tem adotado o critério de definir apenas o urbano e, por exclusão, o rural como aquilo não incluído nessas áreas (INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTICAS E CENSOS, 2013).

Neste trabalho, vale aclarar, nos referiremos à propriedade material imobiliária, notadamente à propriedade rural e sua função socioambiental. No próximo item, pretendemos ressaltar alguns aspectos significativos da evolução da concepção sobre propriedade e da propriedade como instituição. Longe de ambicionar abranger todas as faces desse processo, o intuito é compreender o surgimento das ideias que têm moldado nossos ordenamentos jurídicos atuais a respeito do assunto.

2.2 A evolução da noção de propriedade até o século XIX. Algumas questões.

Numerosos antropólogos compartilham a ideia de que, ao longo da história, não houve nenhuma sociedade que não tenha apresentado algum tipo de propriedade, entendimento que tem levado a alguns deles a afirmar, de forma um tanto precipitada, que “a propriedade é uma característica universal da cultura humana” (HOEBEL, 1958 apud. PIPES, 2001).

De todo modo, os autores clássicos têm dividido a história da propriedade em três períodos bastante definidos: o primeiro estágio, a propriedade coletiva; o segundo, a propriedade familiar e o último, a propriedade individual. No entanto, hoje é mais aceito que em quase todas as épocas existiram ao mesmo tempo várias modalidades de propriedade⁶, mais do que uma uniformidade de regimes. Assim, a passagem de um regime para o outro não foi sempre progressiva, existindo frequentemente “regressos ao passado” (LEVY, 1973, p. 17). Desta forma, é claro que o regime de propriedade encontra-se em constante evolução. Algumas vezes,

⁶ Mesmo em sociedades como a romana antiga, na qual teve origem a noção de propriedade privada absoluta (aqui foi criada a figura jurídica do “*dominium*”, que era um direito real que outorgava ao titular o poder de gozar e dispor plena e exclusivamente de uma coisa, de forma perpétua), têm coexistido diversas formas de propriedade, neste caso, a pública, a comunitária e a posse familiar sobre terras do Estado, que constituía colônias para explorar suas extensões, porém, conservando a titularidade (ARGÜELLO, 2000).

suas características são o resultado do sistema de produção e de organização do trabalho (MACHADO NETO; MACHADO NETO, 1975) e, outras vezes, do regime político imperante (DINIZ, 2002).

Durante essa vasta história, diversas teorias têm sido esboçadas para justificar a existência da propriedade privada, incluindo desde a ideia de que a terra é uma dádiva divina outorgada aos senhores feudais até a concepção de que a propriedade é um direito humano, já no período das revoluções liberais (BRATZ, 2007). Alguns autores como Hobbes e Montesquieu, têm defendido que a origem da propriedade se encontra na lei, que lhe outorga validade. Outros, como Locke, entenderam que a propriedade se funda no trabalho, sendo o esforço aplicado num objeto que não pertence a ninguém o que confere o direito de possuir o resultado (PIPES, 2001). Finalmente, existe uma forte corrente doutrinária que defende que o fundamento da propriedade repousa na natureza humana ou no direito natural⁷. Segundo esta teoria, a propriedade é inerente ao homem no sentido de que ele, por mero instinto, se apropria dos bens para satisfazer suas necessidades individuais e familiares, constituindo um pressuposto para sua liberdade (DINIZ, 2002).

Entretanto, assim como têm existido teorias defendendo obstinadamente a propriedade privada, também têm sido esboçadas outras que atacam firmemente esta instituição por considerá-la a origem de todos os infortúnios da sociedade. Nesse sentido, aponta Pipes (2001) que “através da história do pensamento, a propriedade tem ganhado uma reputação ambivalente, sendo identificada em ocasiões com a prosperidade e a liberdade e, outras vezes, com a corrupção moral, a injustiça social e a guerra” (trad. nossa).

Em consequência, a história parece apresentar uma luta constante entre as concepções que defendem um uso pleno e absoluto da propriedade privada e aquelas que sustentam a necessidade de estabelecer limitações de caráter social. Já na filosofia aristotélica, defensora da propriedade privada, encontramos a ideia de que, nos casos de necessidade, o uso dos bens particulares deve contribuir como o bem-estar da comunidade (ARISTÓTELES, [330 a. C.]). No entanto, nessa época, a questão social não tinha o mesmo sentido que na atualidade. Conforme sugere Fayt (2007), não podemos falar em preocupação social nem durante a Antiguidade nem durante a Idade Média, visto que o homem tinha escravizado ao homem, e tal

⁷ A questão do direito natural, como justificação da propriedade privada, será tratada no item 3.2

situação era aceita com normalidade pela sociedade. Ainda mais, o sentido da propriedade também incluía o senhorio sobre o próprio homem, considerado apenas uma coisa, objeto do mercado; realidade que, apesar de algumas exceções, não teve grande variação no substancial e continuou durante vários séculos (FAYT, 2007).

O cristianismo, contudo, foi a maior manifestação de inquietação sobre a questão social durante a Idade Média, influenciando profundamente o pensamento filosófico da época. Os Padres da Igreja⁸, seus principais representantes, a partir da noção proveniente da Bíblia de que tudo quanto há na Terra é de Deus, e que os homens são simples administradores, de modo geral, admitiam a propriedade privada, porém, considerando-a como uma oportunidade para exercer a caridade. Em consequência, sua doutrina ensinava que os homens mais beneficiados devem compartilhar os seus bens com os mais necessitados, sendo esta esmola voluntária, apenas exigida pela caridade e a misericórdia (TRUYOL SERRA, 1982; PALUMBO, 2004). Na Reforma protestante, Lutero e Calvino levaram esta concepção ainda mais longe, apoiando firmemente a propriedade privada por sua relação com o trabalho, que era considerado um dever cristão⁹ (PIPES, 2001).

Durante a Idade Moderna também existiram partidários de ambos os pontos de vista. Na Inglaterra, Thomas Hobbes e John Locke defendiam com fervor a propriedade (COLOMBO MURÚA, 2007), no entanto, este último considerava que esta instituição deve ter como limitação a medida na qual uma pessoa pode aproveitá-la, antes que não sirva mais ou pereça (GOYTISOLO, 1974). Por sua vez, alguns intelectuais franceses da época afirmavam que a propriedade privada corrompia as pessoas e era a principal causa das desigualdades sociais, sendo Jean Jacques Rousseau um dos principais expoentes desta ideia (PIPES, 2001). A escola fisiocrata¹⁰, pelo contrário, defendia a propriedade como o direito mais natural

⁸ Padres da Igreja é uma expressão utilizada pela Igreja Católica para designar àqueles primeiros teólogos e filósofos (principalmente nos séculos I, II e III) que sentaram as bases da sua doutrina. O estudo dos seus escritos é chamado de Patrística.

⁹ Max Weber sustenta que, a partir da Reforma, ganhou espaço a convicção de que todos os homens devem cumprir sua função no mundo através do seu trabalho, dever secular encomendado por Deus sob a forma de “vocação”. Esta nova configuração do entendimento sobre a relação homem-trabalho tem contribuído para a aceitação do sistema capitalista por parte das pessoas, tal como destacam Boltanski e Chiapello (2009).

¹⁰ A escola fisiocrata foi uma importante corrente de pensamento que defendia, entre outras coisas, que o Estado não deve intervir na economia. Nesta concepção, a agricultura é o único setor capaz de gerar riqueza e, portanto, a terra é a mais autêntica forma de propriedade.

do homem, por contribuir diretamente ao bem-estar das pessoas. A propósito, numerosos autores entendem que esta escola foi a principal influência nos sucessos revolucionários de 1789. Nesse sentido, aponta Fayt (2007) que

Estas ideias encontraram [...] sua concreção política na ação revolucionária da burguesia francesa, que fez implosão através da Revolução de 1789, assim como nas constituições sancionadas em suas distintas fases, que consagraram inviolável a propriedade e proclamaram a liberdade econômico e industrial [...] (trad. nossa)

Assim sendo, a partir da Revolução Francesa, prevaleceu visivelmente esta concepção, favorável à propriedade privada. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) retornou ao conceito romano de propriedade, considerando-a um direito absoluto, natural e imprescritível, junto à liberdade, à segurança e à resistência frente à opressão. O texto expressava que “como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização”. A respeito desse documento, aponta Monreal (1977, p. 45) que

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, coloca ao direito de propriedade entre os direitos “naturais e imprescritíveis”, apontando que sua conservação é “o fim de toda associação política”. Tão alto o situa que o iguala em importância com a liberdade. É a época em que o triunfo do individualismo leva a atribuir a cada cidadão um âmbito reservado de decisões, dentro do qual opera com plena autonomia (trad. nossa).

Mais tarde, o Código Civil promulgado por Napoleão em 1804 abraçou esta noção exaltada da propriedade privada, que Congost (2000) denomina “propriedade perfeita”¹¹. O texto dispunha:

Propriedade é o direito de usufruir e dispor de objetos da mais absoluta forma, levando-se em conta que ninguém não faça uso dela de alguma maneira proibida por leis ou regulamentações. Ninguém pode ser forçado a desistir de sua propriedade a menos que seja para bem público e por meio de justa e prévia indenização.

Este corpo legal teve amplas repercussões em toda Europa e no resto do mundo (GARABELLI, 2007), sendo o conceito de propriedade absoluta reproduzido

¹¹ Segundo Congost (2000), a propriedade absoluta ou “propriedade perfeita”, surgiu como resposta aos acontecimentos da Revolução Francesa e, portanto, foi moldada e condicionada por tal situação. Seria, assim, uma contraposição à “propriedade imperfeita” do antigo regime, dividida e compartilhada. Porém, este novo conceito de propriedade gozava de uma perfeição aparente, pois o próprio texto deixava aberta a possibilidade da intervenção do Estado.

nas constituições de diversos países. A Revolução conseguiu, deste modo, materializar seus ideais e consagrar o triunfo dos direitos individuais, incluindo o direito de propriedade. Nesse sentido, expressam Machado Neto e Machado Neto (1975, p. 129) que “quando [...] o capitalismo se expande por todo o mundo ocidental, a propriedade privada no estilo romano passou a ser um dogma jurídico fundamental”.

A etapa pós-revolução caracterizou-se pelo auge da propriedade privada, principalmente na Europa. No entanto, sua exagerada proteção por parte da lei foi gerando paulatinamente uma grande insatisfação popular, que reclamava das crescentes desigualdades e demandava uma maior intervenção do Estado, a fim mesmo da abolição da instituição da propriedade (PIPES, 2001).

Assim, este período histórico também apresentou posturas antagônicas a respeito da propriedade privada. Contudo, é preciso fazer uma observação. As discussões em torno à propriedade, que até metade de século tinham sido principalmente de índole moral, mudaram o foco: a propriedade começou a ser atacada enquanto fundamento do capitalismo. Esta corrente crítica foi representada principalmente pelo socialismo¹², cujos principais expoentes foram Karl Marx e Friedrich Engels. Notadamente, um dos pontos centrais do pensamento destes filósofos era a supressão da propriedade privada¹³, porém, não atacando à propriedade em geral, senão àquela propriedade burguesa, dos meios de produção (LEVY, 1973).

Durante os séculos XX e XXI, a concepção sobre propriedade privada sofreu grandes modificações, questão que abordaremos com maior detalhe em seguida.

¹² O socialismo é, em termos gerais, um movimento que prega por uma transformação da sociedade caracterizada pela propriedade privada e pela desigualdade, em outra sociedade com base na propriedade pública e uma distribuição equitativa da riqueza. Segundo Lakatos (1987), o socialismo é tanto uma teoria socioeconômica como uma prática política, sendo um termo utilizado tanto para referir-se à forma de distribuição da riqueza numa sociedade (corrente socialdemocrata) como à etapa de transição para o comunismo (corrente marxista-leninista).

¹³ No Manifesto Comunista (1948), Marx e Engels expressam que “o que caracteriza o comunismo não é a abolição da propriedade em geral, mas a abolição da propriedade burguesa. Ora, a propriedade privada atual, a propriedade burguesa, é a última e mais perfeita expressão do modo de produção e de apropriação baseado nos antagonismos de classe na exploração de uns pelos outros. Nesse sentido, os comunistas podem resumir sua teoria nesta fórmula única: abolição da propriedade privada”.

2.3. A propriedade nos séculos XX e XXI

A Revolução Francesa e a Revolução Industrial, advindas no final do século XVIII, haviam trazido um novo leque de problemas, que se estenderam durante o século seguinte. Segundo Carvalho e colaboradores (2000), estas transformações constituíram um período de crises e contradições, no qual houve um aprofundamento das diferenças sociais, a burocratização do Estado, a expansão das forças armadas (vinculadas ao controle e preservação dos interesses hegemônicos), a produção padronizada e mecanizada, o crescimento da migração do campo à cidade, a redução da fé nas religiões e o questionamento dos fundamentos políticos e econômicos do sistema capitalista e do liberalismo econômico, pois levavam apenas à defesa dos interesses particulares.

Com efeito, a classe trabalhadora subjugada pelas novas formas de organização econômica e de divisão do trabalho sofria uma constante e inumana exploração. Na época, não existia nenhuma legislação que protegesse aos trabalhadores, assegurando-lhes condições mínimas de segurança e higiene no seu labor, descanso e salário digno (FAYT, 2007). Em consequência, desde começos do século XIX, estas pessoas começaram a organizar-se para reivindicar melhoras nas condições de trabalho e de vida, mobilizando-se através de protestos ativos. Este movimento emergiu na Inglaterra, mas foi expandido aos poucos por toda Europa. A respeito, assinala Poole (2007, p. 61) que

É inteiramente apropriado dizer que o movimento trabalhista teve início na Inglaterra [...] Os piores excessos da industrialização causaram uma pobreza tão assombrosa e tantas violações dos direitos naturais que o governo foi estimulado a instaurar reformas concretas. Essas reformas não teriam sido tão completas nem tão rápidas sem os protestos, as revoltas, as marchas, as canções e os votos das organizações de trabalhadores.

Estes movimentos pelos novos direitos reivindicavam que condições de vida e de trabalho adequadas à natureza humana fossem instituídas, que o Estado assumisse uma posição mais ativa na vida econômica, atendendo os interesses da comunidade para diminuir ou suprimir as desigualdades, e que os textos constitucionais precisassem os direitos econômicos e sociais, como os direitos dos trabalhadores ao emprego, capacitação, seguridade social e salário digno (CAMARENA, 1984). Aos poucos, estes movimentos foram conseguindo que se sancionassem as primeiras leis trabalhistas, consolidando a necessidade de atingir uma maior justiça social. A questão social, cujas sementes tinham aparecido no final do século XVII, começou a florescer a partir destas conquistas (FAYT, 2007).

A Igreja Católica, entretanto, teve também uma grande influência no processo de mudança de pensamento e na consolidação da preocupação social. O primeiro documento eclesiástico abordando sistematicamente a questão social foi a Encíclica *Rerum Novarum*, promulgada pelo Papa Leão XIII em 1891. Esta encíclica referiu-se, entre outros temas, às causas dos problemas sociais, ao direito de perceber um salário justo e de associar-se em sindicatos, às obrigações dos patrões e dos operários e à propriedade privada, entre outros temas. Em relação a este último ponto, o documento reconheceu a propriedade como um direito natural, porém, não absoluto, estabelecendo uma diferença entre o domínio, que é exclusivo, e o uso, que deve beneficiar tanto ao proprietário como à sociedade (PALUMBO, 2004). Finalmente, a Encíclica abordou a relação entre o Estado e os cidadãos, manifestando a necessidade de ingerência do Estado na proteção da qualidade de vida dos trabalhadores, promovendo sua liberdade de ação, mas assegurando a providência necessária para seu bem-estar (LEÃO XIII, 1989).

Assim sendo, os governos começaram a mudar sua visão a respeito da sua incumbência nos problemas sociais da população. Entendeu-se que a pobreza, até esse momento percebida como uma falha das próprias pessoas, era explicada também por outros fatores e que a propriedade privada ilimitada possibilitava a opressão dos pobres por parte dos ricos. Assim, paulatinamente, “liberdade e propriedade passaram a ter menos peso do que justiça social e igualdade” (PIPES, 2001, p. 269). Contudo, segundo Pipes, tal mudança de perspectiva também respondia a fins políticos, dentre os quais se encontrava a estratégia eleitoral e o temor ao socialismo.

A propósito, o socialismo vinha adquirindo cada vez mais popularidade graças a sua crescente participação no debate político e da atuação dos socialistas nos sindicatos. Em vários países da Europa tinham sido organizados partidos socialistas democráticos, que incrementaram seu número entre 1880 e a Primeira Grande Guerra. Suas ações estavam dirigidas, principalmente, a propor legislação visando melhorar as condições dos trabalhadores (BUNGE, 2010). Contudo, com o advento da Guerra em 1914, a maioria destes partidos se fragilizou, muitas pessoas abandonando seus ideais socialistas para apoiar os governos nacionalistas.

Neste período histórico, surgiram o comunismo, o fascismo e o nacional-socialismo, doutrinas políticas frequentemente classificadas como totalitárias. O regime da União Soviética, iniciado por Lenin em 1917, foi o que mais se aproximou

ao ideal comunista, aquele de uma sociedade sem propriedades. Nesta nação, a riqueza foi expropriada aos cidadãos, incluindo tanto terras agrícolas como os produtos das colheitas. Neste processo, os camponeses foram transformados em assalariados de grandes empresas agrícolas estatais. Por sua vez, o fascismo foi introduzido na Itália por Mussolini na década de 20, influenciando em seguida as escolhas políticas em muitos países da Europa. Seu programa combinava socialismo e nacionalismo, entendendo que a verdadeira luta de classes¹⁴ era a luta entre nações. A propriedade privada era reconhecida como um privilégio do Estado e, portanto, o governo fascista exerceu bastante pressão na empresa privada. Finalmente, na Alemanha de Hitler, o regime nazista tolerava a propriedade privada, sempre que fosse utilizada pelo proprietário para um suposto bem da nação, reservando-se o direito de expropriá-la segundo seu critério. Assim, estes dois últimos regimes diferenciaram-se do comunismo da União Soviética, principalmente em razão de permitir a propriedade privada, embora com numerosas limitações e prerrogativas do governo (PIPES, 2001). A respeito dos frustrados resultados destes regimes, assinala o autor que

Onde tiveram sucesso [os slogans socialistas], a população tornou-se dependente em alto grau da boa vontade dos governantes para sobreviver economicamente. Isso ocorreu na Rússia e na China comunistas, assim como na Alemanha nacional-socialista e em seus vários emuladores ao redor do mundo. O resultado foi a perda de liberdade, assim como massacres numa escala jamais vista (PIPES, 2001, p. 250).

Após as duas Guerras Mundiais e a Grande Depressão da década de 1930, houve grandes modificações na sociedade, tanto no campo como na cidade. No pensamento político social, o processo de consolidação das ideias de “democracia social” foi incrementado, entendendo que os poderes públicos, além de garantir as liberdades políticas e civis, também deveriam reunir esforços para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos (MONREAL, 1977). O aprofundamento das dificuldades sociais, por causa da crise econômica, levou à ampliação da abrangência do conceito de necessidade básica, assim como da responsabilidade do Estado a respeito. Consequentemente, em vários países foram implementados

¹⁴ A luta de classes é um elemento central no pensamento socialista marxista. Segundo esta teoria, o progresso só nasce da confrontação e da violência, constituindo a luta de classes o motor da história. Seguindo a dialética hegeliana, Marx acreditava que, na última fase (síntese) da história de ocidente, o proletariado, explorado e empobrecido, se levantaria em revolução contra a classe dominante, sendo este o fim da história, pois o proletariado instalaria uma sociedade sem classes, suprimindo o seu fundamento, a propriedade privada (COLOMBO MURÚA, 2007).

programas de bem-estar social, que incluíam mecanismos de redistribuição da riqueza, através da taxação direta de bens de uma parte da sociedade, com sua posterior distribuição entre a população com maiores necessidades (PIPES, 2001).

Assim, tais mudanças no ideário político foram, paulatinamente, consolidadas pelos juristas. De modo geral, o processo de incorporação dos direitos sociais nas constituições, que já tinha começado em alguns países, foi incrementado, assim como a promulgação de leis relacionadas. No nível das relações internacionais, vários Tratados sobre direitos humanos e sociais foram assinados pelos países. Em relação a este processo, assinala Fayt (2007) que a defesa dos direitos sociais, enquanto principal bandeira do socialismo, foi abraçada pela maioria dos partidos políticos e aceita por todos os países democráticos do mundo, contribuindo então ao enfraquecimento do movimento que a inaugurou.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada pelas Nações Unidas em 1948, reconhece o direito à propriedade, tanto individual como coletiva, e afirma que ninguém pode ser arbitrariamente privado dela. A intenção dos países era que este dispositivo fosse complementado mediante convenções posteriores. Porém, as discrepâncias existentes entre os países a respeito da abrangência do direito de propriedade e seu regime impediram tal processo¹⁵. É importante assinalar que, neste documento, houve uma mudança de expressão, passando de “direito de propriedade”, fórmula contida na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, para “direito à propriedade”¹⁶ (MONREAL, 1977).

Também em 1948 foi assinada a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que a respeito da propriedade estabelece que “toda pessoa tem direito à propriedade particular correspondente às necessidades essenciais de uma vida decente, e que contribua a manter a dignidade da pessoa e do lar”. No mesmo sentido, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José de Costa Rica) assinada em 1969 também utiliza a expressão “direito à propriedade”, dispondo que “toda pessoa tem direito ao uso e gozo de seus bens”, mas que “a lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social”.

Em consequência, o grande “movimento legislativo” operado durante a

¹⁵ Na época, esta declaração não foi assinada nem pela URSS nem pelos outros países socialistas, pois estas nações entendiam que a questão da propriedade devia ser deixada à legislação interna de cada país (MONREAL, 1977).

¹⁶ Esta diferença de concepção será tratada no item 3.4.

segunda metade do século XX esteve marcado pelo abandono daquela noção de propriedade absoluta. Entretanto, este processo foi influenciado também por outros fatores, como as massivas nacionalizações de fábricas, fontes de energia e bancos, e as reformas agrárias sucedidas na Itália e em muitos países do Terceiro Mundo (LEVY, 1973). A propósito, convém apresentar a interpretação proposta por Moyo e Yeros (2008). Estes autores dividem as reformas agrárias acontecidas no mundo em três etapas. A primeira compreende o período desde a finalização da Segunda Grande Guerra até a Revolução Cubana de 1959, incluindo as reformas radicais da Ásia Oriental e outras reformas, como a acontecida na Bolívia, no Egito, no Irã, na Quênia e na Argélia. A segunda etapa inclui os diversos processos reformistas da América Latina, impulsionados pela Aliança do Progresso. Finalmente, classificam, como última etapa, a década de 90, com o regresso à agenda política da questão da pobreza e da reforma agrária redistributiva sob os auspícios do Banco Mundial, utilizando os mecanismos de mercado para promover o acesso à terra das classes mais desfavorecidas.

Na segunda etapa mencionada acima, cumpre insistir que, após a Revolução Cubana, diversos programas de reforma agrária foram implementados na América Latina no quadro do programa “Aliança para o Progresso”, promovido em 1961 pelo governo estadunidense. Estas reformas eram de índole redistributiva. Porém, vários autores possuem interpretações coincidentes de que sua finalidade principal era a cooptação dos setores agrários conservadores e o controle dos camponeses excluídos, que constituíam uma ameaça de revolução comunista (VELTMEYER, 2008; MOYO; YEROS, 2008).

Os detalhes deste programa foram ajustados durante uma reunião convocada pelo Conselho Interamericano Econômico e Social em *Punta del Este*, Uruguai, ainda nesse ano. Neste encontro, vinte países¹⁷ da América Latina assinaram a “Declaração aos Povos da América” e a “Carta de Punta del Este”, assumindo uma série de compromissos relacionados ao desenvolvimento econômico e social, à melhoria da qualidade de vida das populações e ao fortalecimento da democracia. Para tal, seriam implementados programas de saúde, educação, acesso a uma moradia digna e reforma agrária integral. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos se comprometiam a enviar ajuda financeira para alcançar tais objetivos (OEA, 1961). A

¹⁷ Nesta reunião, Cuba foi o único país que se opôs a assinar a Declaração e a participar do programa da Aliança para o Progresso.

respeito da reforma agrária, os países acordaram

Impulsionar, dentro das particularidades de cada país, programas de reforma agrária integral orientada à efetiva transformação, onde for necessário, das estruturas e injustos sistemas de posse e exploração da terra, com vistas a substituir o regime de latifúndio e minifúndio por um sistema justo de propriedade, de tal forma que, através da complementação do crédito oportuno e adequado, a assistência técnica e a comercialização e distribuição dos produtos, a terra constitua para o homem que a trabalha, base de sua estabilidade econômica, fundamento de seu progressivo bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade (trad. nossa).

Contudo, as reformas implementadas neste contexto sofreram um estancamento na década de 1970. Em princípio, o presidente Kennedy, principal impulsionador deste programa, havia sido assassinado em 1963. Os seguintes governos revelaram uma mudança de estratégia por parte dos Estados Unidos, pois no lugar do incentivo às reformas agrárias distributivas foi patrocinada a modernização tecnológica da agricultura. Esta reviravolta seduziu inúmeros dirigentes nacionais e contou com o apoio das ditaduras militares que, em vários países, tomaram o poder na época (MOYO; YEROS, 2008).

As mudanças no direito, relacionadas a estes processos, incluíram tanto modificações nos textos constitucionais como a criação de legislação orientadora das políticas públicas. Evolução importante aqui foi a inclusão da noção de função social da propriedade.

Na Europa, as reformas constitucionais realizadas durante o século XX em matéria de propriedade procuravam acabar com os grandes domínios da nobreza e distribuí-los para quem os trabalhasse, almejando aproximar-se ao ideal de justiça social (SODERO, 1968). Na América Latina, no entanto, a intenção foi abater o sistema latifundiário que predominava desde longa data. O processo teve início com a Constituição de Querétaro (México), em 1917, que foi a primeira carta magna da América mencionando, embora com outra terminologia, o conceito da função social da propriedade. Tratou-se do início do constitucionalismo social americano¹⁸, que forneceu a base para os diferentes programas de reforma agrária implementados em quase todos os países.

Por outro lado, no que diz respeito à normativa ambiental, existem leis desta índole desde há muito tempo. A primeira tendência legislativa foi regular, principalmente, relações entre as pessoas a respeito dos recursos naturais,

¹⁸ Este tema será abordado no ponto 4.2.1.

procurando a solução dos conflitos de interesses (na sua maioria, de natureza econômica). Paulatinamente, com o desenvolvimento de ciências, como especialmente a ecologia, emerge uma consciência ambiental no nível mundial, levando à assinatura de vários tratados internacionais para a conservação de espécies e ecossistemas e à promulgação de leis no mesmo sentido. Além disso, questões sobre manejo dos recursos naturais foram tratadas, resultando em numerosas limitações ao domínio privado visando garantir uma melhor utilização dos componentes ambientais (SISTO et al., 2008).

Contudo, estes esforços não trouxeram grande parte dos resultados esperados, visto o processo crescente de degradação ambiental. Em consequência, a pesar dos movimentos ambientalistas existirem desde finais do século XIX, foi principalmente nas décadas de 60 e 70 que estas agrupações se proliferaram ao redor do mundo, demandando ações governamentais para a preservação da natureza, a qualidade de vida e a sustentabilidade, alcançando grande visibilidade no cenário político (CASTELLS, 1999). Este crescimento, favorecendo importantes debates nas conferências internacionais sobre meio ambiente, nas quais foram assinados acordos de grande relevância, tem encorajado o processo de criação de novas normas ambientais¹⁹ e de adequação constitucional e legislativa (BRÑES, 2001). Todo esse movimento legislativo consagra, como um dos seus pilares fundamentais, a supremacia do interesse coletivo sobre o interesse individual. Em consequência, as restrições sobre a propriedade privada por motivos ambientais²⁰ foram incrementadas, objetivando a proteção da natureza em benefício de todos. Assim, o entendimento de que a propriedade deve cumprir, além da função social, uma função ambiental, foi sendo amplamente aceito, o que se reflete nos textos legais, embora seus alcances sejam interpretados de formas diversas.

Por outro lado, nas últimas décadas, os ordenamentos jurídicos têm começado a admitir “novas” formas no que se refere ao direito de propriedade.

¹⁹ A nova legislação incluía a fixação de parâmetros de qualidade ambiental e emissão de efluentes, o estabelecimento de figuras processuais para garantir a atuação do cidadão na defesa dos seus interesses, a obrigatoriedade de procedimentos como o estudo de impacto ambiental e auditorias, etc. (SISTO et al., 2008).

²⁰ Exemplo disso são as obrigações, impostas ao dono de um imóvel, de manter intacta parte de sua propriedade para a conservação de águas ou de florestas. Na maior parte dos casos, não existe uma compensação para aquele proprietário que sofre limitações no uso de sua terra (PIPES, 2001). Assim, desenvolvem-se enérgicos debates para encontrar um ponto de equilíbrio entre os interesses em jogo, muitas vezes resultando em retrocessos do ponto de vista da proteção ambiental.

Grande exemplo deste fenômeno constitui a propriedade comunitária reconhecida às populações indígenas e tribais. Na verdade, esta forma de propriedade não é nova: tradicionalmente, estas comunidades desenvolvem sua vida e suas relações sociais num estreito vínculo com a terra, que apresenta uma dimensão coletiva, pois não está centrada no indivíduo, mas na comunidade, sendo necessária para sua sobrevivência como povo organizado. A novidade então é apenas o reconhecimento jurídico dessa forma de propriedade, diferente daquela privada individual, que tem como bases fundamentais o Convênio 169 da OIT de 1989 e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007, o que vem sendo incorporado nos ordenamentos jurídicos das diferentes nações (PATIÑO; RINCÓN, 2013).

Finalmente, uma questão de extrema relevância nos tempos atuais é a dinâmica que os mercados fundiários vêm apresentando, visto o crescente processo de aquisição – provocando ainda mais concentração fundiária – de terras por parte de estrangeiros em diversos países do mundo, principalmente na África e na América Latina. Em alguns países, já existe legislação prevendo restrições sobre este tipo de apropriação. Porém, estes mecanismos são, frequentemente, burlados. Tal processo, junto à preocupação social por questões como a soberania nacional, a produção de alimentos e a governança dos recursos naturais, tem levado a uma reativação do debate sobre sua conveniência para os países e à demanda de uma legislação mais enérgica, que estabeleça limitações relativas ao tamanho da propriedade e à nacionalidade ou domicílio da pessoa ou grupo econômico que pretenda tornar-se seu proprietário.

A partir desta breve resenha sobre a evolução do debate e dos processos sociais em torno da propriedade nos últimos anos, pode-se observar que a mudança na sociedade e no pensamento coletivo sobre determinadas questões, acompanhando o contexto histórico, político e econômico, tem sempre seu reflexo nos sistemas jurídicos, seja para materializar uma conquista, seja para implementar uma política pública. A forma pela qual se apresenta esta relação entre o direito e a sociedade será abordada nas próximas páginas.

3 O DIREITO, SUA FUNÇÃO E SUA RELAÇÃO COM A MUDANÇA SOCIAL

3.1 O Direito

A palavra direito vem do latim '*directum*', sendo utilizada desde o século IV da era cristã para referir-se ao conjunto de normas da religião que orientassem às pessoas por um caminho reto. Mais tarde, foi estendida a todas aquelas normas que tivessem como objetivo guiar as condutas humanas num sentido justo. No entanto, o vocábulo também começou a ser utilizado para designar aquelas prerrogativas das pessoas para atuar lícitamente numa sociedade. Assim, existe uma grande dificuldade em atingir uma definição que abranja todas as acepções do termo, visto que, apesar de estarem relacionadas, possuem diferente natureza (MASSINI CORREAS, 2005).

Dentre todos os significados, uma distinção fundamental está dada entre o 'direito objetivo' e o 'direito subjetivo'. O primeiro refere-se ao sistema de normas vigente numa determinada nação: trata-se de um conjunto ordenado e hierarquizado de regras, que regem as relações entre as pessoas e são susceptíveis de serem aplicadas mediante a força no caso de não cumprimento. Por sua vez, o direito subjetivo é a faculdade de uma pessoa para atuar de determinada maneira na sociedade, sendo uma prerrogativa derivada sempre de uma norma objetiva que a consagra (MOUCHET; ZORRAQUIN BECÚ, 1996; TORRÉ, 2003). Além dessa classificação, numerosos filósofos do direito afirmam que o termo direito se refere também à conduta jurídica devida ou 'justo objetivo', sendo o direito entendido como aquela conduta humana eticamente justa e honorável com respeito a outro sujeito jurídico. Para muitos destes doutrinadores, o justo objetivo constitui o eixo central²¹ da pluralidade de acepções sobre a noção "direito" (MOGLIO, 1998; MASSINI CORREAS, 2005).

O direito se apresenta como um aspecto da cultura humana. A vida em sociedade exige uma delimitação dos comportamentos permitidos e não permitidos, para poder garantir uma ordem que possibilite a convivência e assegure a consecução dos objetivos individuais e coletivos. Assim, numerosos exemplos através do tempo têm demonstrado que toda sociedade utiliza algum sistema de

²¹ Massini Correias (2005) destaca que as principais acepções sobre o direito guardam uma relação estrutural com a prática jurídica, na qual a conduta jurídica é o elemento central. Assim, as normas jurídicas se manifestam como modelos dessa conduta e, ao mesmo tempo, como prescrições a respeito dela. Por sua vez, as faculdades jurídicas tem por objeto o direito-conduta. Deste modo, todos os aspetos da práxis jurídica adquirem seu verdadeiro sentido toda vez que estão dirigidas a efetivar uma conduta jurídica concreta.

normas para reger sua convivência (TORRÉ, 2003). Segundo Rosa (1970), isso se deve a que todos os grupos humanos apresentam “fenômenos de valoração”, que consistem numa “avaliação concreta do que é justo e do que é injusto” para essa sociedade. Atendendo essa ponderação coletiva, o estabelecimento de regras se apoia no sentido de solidariedade, visando à sobrevivência do grupo.

Assim, as normas são princípios que dirigem a conduta humana (TORRÉ, 2003), traduzindo “maneiras de fazer, de ser ou de pensar, socialmente definidas e sancionadas”. No entanto, elas podem assumir variadas formas. Muitas normas sociais não têm um conteúdo completamente definido nem órgãos encarregados de garantir seu cumprimento. Exemplos disso são os costumes, pois apesar de que sua inobservância pode gerar alguma reação por parte da sociedade, não existem, de modo geral, mecanismos definidos de coerção para assegurar seu exercício²² (BOUDON; BOURRICAUD, 2001).

O vocábulo ‘norma’ provém do latim e, antigamente, designava a esquadra empregada pelos artesãos para que seus produtos resultassem alinhados. Com o decorrer do tempo, a palavra passou a ser utilizada para referir-se àquela regra à qual o comportamento humano devia se ajustar para resultar reto (MASSINI; CORREAS, 2005). Nesse sentido, as normas são regras que expressam o ‘dever ser’ de uma conduta, embora na realidade concreta, aquela não seja cumprida (TORRÉ, 2003). Desta forma, na sua acepção jurídica, a norma se apresenta como um enunciado que transmite o permitido (normas permissivas), o obrigatório (normas imperativas), e o proibido (normas proibitivas) em relação a um determinado assunto. O conjunto de normas jurídicas forma e estrutura o direito. Tais normas são compulsórias, pois os cidadãos são compelidos a cumpri-las, recebendo uma sanção por sua violação.

A partir desta última afirmação, é pertinente perguntar qual é o fundamento para tal obrigatoriedade, sendo esta uma das questões centrais da filosofia do direito (MOGLIO, 1998). Ao longo da história, têm sido esboçadas diversas teorias sobre a legitimidade do direito, dentre as quais se destacam as teorias teológicas, que sustentavam que as normas jurídicas são obrigatórias porque traduzem a própria vontade de Deus, e as teorias autocráticas, que, de modo geral, defendiam que a

²² Contudo, vale mencionar que, em numerosos casos, os costumes têm exercido um papel decisivo na formação do direito positivo, visto que constituem um reflexo das práticas que são aceitas numa determinada comunidade (ROSA, 1977).

norma jurídica é válida apenas por ter sido criada pela autoridade do Estado. Porém, numerosos autores consideram insuficientes ambas as teorias, pois a simples aceitação do direito emanado por um grupo de pessoas permitiria justificar qualquer tipo de absolutismo estatal, assim como convalidar normas injustas. Nesse sentido, expressam Mouchet e Zorraquin Becú (1996) que

O espírito humano rebela-se contra tais soluções simplistas. O sentimento daquilo que é justo constitui no homem uma faculdade originária, intuitiva, inerente à sua natureza, que o leva a avaliar o conteúdo das normas jurídicas [...] Não confunde justiça com legalidade. Procura ir além, apreciar o conteúdo da norma, com espírito crítico e fazer juízos de valor sobre o direito. Assim, ele será bom ou mau, justo ou injusto, benéfico ou inconveniente e apenas será aceito e consentido quando ajustado aos ditames desse sentimento inato [...], em conformidade com os ditames da justiça, agora convertida numa regra ou medida do que deva ser aquele [o direito]. (trad. nossa)

Portanto, existe um terceiro conjunto de teorias, classificadas como jusnaturalistas, que sustentam que o direito é válido uma vez que se ajusta aos princípios superiores de justiça, conservando sua essência e finalidade, e observa as exigências derivadas da natureza humana. O direito natural lhe outorga, desta forma, uma “legitimidade intrínseca” (MOUCHET; ZORRAQUIN BECÚ, 1996). Em seguida, abordaremos algumas questões a esse respeito.

3.2 A legitimidade do direito: as teorias sobre direito natural

As ideias sobre a lei da natureza começaram a surgir na Antiga Grécia. Aristóteles, sem acreditar numa autêntica transcendência divina, entendia que a ordem jurídica está imersa numa ordem universal ou cósmica, de natureza objetiva, orientada a fins de perfeição (MOGLIO, 1998). Mais tarde, a filosofia estoica²³ elaborou uma teoria precursora de lei fundamental, imutável e permanente, que se apresenta ante os seres humanos como medida do justo e do injusto, tornando-se uma norma. Desta forma, todas as leis humanas derivam do direito natural, desde que sejam leis justas (VERDROSS, 1983).

Santo Agostinho foi um dos primeiros em elaborar uma doutrina harmonizando o cristianismo com as ideias sobre lei natural, advindas da antiguidade Greco-romana. Segundo este teólogo cristão, o direito positivo está

²³ A filosofia estoica é uma corrente de pensamento surgida na Grécia, na escola de Zenão de Cítio, aproximadamente no ano 300 a. C., que se ocupou da ética e dos valores. Na Roma Antiga, foi representada principalmente por Sêneca, Epicteto, Marco Aurélio e Cícero (VERDROSS, 1983).

baseado no direito natural, que por sua vez, é um aspecto da lei eterna. Vários séculos mais tarde, Santo Tomás de Aquino retomou esta teoria da escala hierárquica de leis, que compreende a lei eterna, identificada com a própria vontade de Deus, a lei natural e a lei humana. A lei natural, neste entendimento, não constitui um sistema de normas concretas, senão que se apresenta como uma manifestação da vontade divina sobre a natureza humana, sendo possível o descobrimento dos seus fins e inclinações naturais. Finalmente, as leis humanas devem basear-se nos princípios da lei natural (VERDROSS, 1983; WOLKMER, 2001).

Durante toda a Idade Média, as ideias sobre lei natural foram relacionadas com a vontade de Deus. Posteriormente, utilizando elementos dos textos romanos, os teóricos do Renascimento recuperaram esta noção, entendida como uma lei racional, imutável e transcendente às leis humanas, desprovida de fundamentos divinos (PIPES, 2001) e apenas acessível através da razão. O jusnaturalismo racionalista, desenvolvido desde o século XVI até o século XVIII, sustentava a teoria de que o homem permaneceu alguma vez num estado de natureza, anterior à aparição do Estado, onde sua liberdade era manifestada através de uma série de direitos, naturais e inatos. Estes direitos, que incluíam a propriedade privada, tinham sido reconhecidos ao celebrar-se o Contrato Social para constituir a sociedade política, limitados apenas pelas exigências derivadas da própria convivência (PIPES, 2001; TORRÉ, 2003). A propósito, são vários os autores que assinalam que a elaboração destas teorias tinha marcados matizes políticos, sendo impulsionada nem tanto pela sede de conhecimento, mas pela necessidade de entender o funcionamento do mundo e da sociedade para poder transformá-los, conforme o espírito revolucionário que imperava na época (SANDLER, 1981; TORRÉ, 2003).

Devemos apontar que, lembrando o dito anteriormente sobre os três principais sentidos da palavra direito (objetivo, subjetivo e justo objetivo), o direito natural também pode ser entendido de modos diferentes, segundo o sentido levado em conta. Na análise das distintas teorias sobre direito natural que têm sido esboçadas ao longo da história, podemos encontrar as três tendências: no período antigo, o direito natural era entendido como um ordenamento jurídico de leis naturais concretas, ou “direito objetivo natural”; já a noção de lei natural pretendida por Santo Tomás de Aquino, lhe outorgava um significado de “justo objetivo natural”; mais tarde, as teorias modernas sobre direitos naturais inatos referiam-se a um “direito subjetivo natural” (SANCHEZ VAZQUEZ, 1990; MOGLIO, 1998).

Durante o século XIX e parte do século XX, houve um estancamento do direito natural, em razão da grande notoriedade adquirida pelas teorias positivistas²⁴ (VERDROSS, 1983). Na época, o qualificativo “jusnaturalista” era utilizado de forma depreciativa para indicar concepções consideradas fora do âmbito do jurídico, formado apenas pelo direito positivo (SANCHEZ VAZQUEZ, 1990). A propósito, todo esse trabalho filosófico que, durante vários séculos, tentou definir e elaborar uma teoria conveniente sobre direito natural, não foi abandonado. Essas elaborações teóricas foram materializadas em inovadores textos legais de relevância mundial, como a Constituição dos Estados Unidos e o *Code* do Napoleão, que iniciaram a era do constitucionalismo e da codificação, respectivamente. Ambos os textos contêm fórmulas jurídicas que expressam, tanto intrínseca como extrinsecamente, um ideal de sociedade, ou seja, seu ‘dever ser’. Assim, o direito natural perdeu exclusividade em relação a seu conteúdo, o que acarretou uma diminuição de sua importância como disciplina jurídica autônoma e o reduziu a um mero conjunto de princípios norteadores do direito positivo (SANDLER, 1981).

No século XX, finalmente, houve uma revalorização do direito natural, principalmente após as duas Grandes Guerras, tendo-se falado de seu “renascimento” por numerosos autores (MASSINI CORREAS, 2005). As teorias positivistas não tinham conseguido responder adequadamente à questão do fundamento do direito, sendo necessária a aceitação da ideia de que existe uma norma suprapositiva que lhe outorga validade e justifica sua obrigatoriedade, concepção própria do direito natural (VERDROSS, 1983). Assim, no campo jurídico, ressurgiu como uma contestação do positivismo, mas também foi utilizado nos campos econômico e social para responder ao materialismo histórico e aos regimes totalitários. De modo geral, as teorias contemporâneas sobre direito natural têm abandonado a ideia de imutabilidade e eternidade, incompatíveis com o pensamento político e a cultura jurídica atual. O jusnaturalismo é entendido desde sua relação com a história, imanente ou decorrente dela, em aproximação às teorias sociológicas e realistas do direito (SANCHEZ VAZQUEZ, 1990). O homem apresenta uma dupla natureza: como ser social, mas também como pessoa ética que é elevada sobre a vida comunitária. Este entendimento é o ponto de partida para afirmar que o direito,

²⁴ O positivismo jurídico, de modo geral, defende a definitiva separação do direito com qualquer base moral ou metafísica, entendendo o sistema normativo como um produto da história e da vontade política, conformando um sistema de regras que regulam a conduta da sociedade (SABADELL, 2005).

produto da razão, também deve atender a essa dupla realidade, por um lado, assegurando os direitos que a pessoa humana possui por natureza e, por outro lado, criando as condições essenciais para que possa conduzir sua vida em harmonia com sua dignidade. Em consequência, junto à proteção dos direitos individuais, aparece também a necessidade da promoção e desenvolvimento dos direitos sociais (VERDROSS, 1983).

Assim, ao longo da história, o direito natural tem sido utilizado muitas vezes como instrumento para legitimar as reivindicações das classes engajadas em movimentos de rebeldia, por outorgar uma base que, sem levar em conta as normas religiosas, possibilita a criação do direito. No entanto, o direito natural também tem servido, outras tantas vezes, para legitimar poderes autoritários de todo tipo (SANCHEZ VAZQUEZ, 1990). Esta constatação constitui um dos principais argumentos contra as teorias sobre direito natural. De fato, em seu âmbito existem conteúdos jurídicos contraditórios desenvolvidos ao longo da história: tem-se justificado tanto a escravidão como a liberdade, tanto a propriedade privada como a propriedade comum, entre outros conceitos (VERDROSS, 1983).

3.3 Os fins do direito: os valores jurídicos.

O sistema jurídico de toda sociedade almeja o estabelecimento de uma ordem justa. Em consequência, a maioria dos juristas entende que o direito é “um esforço para realizar a justiça”. A discussão repousa, desta maneira, na concepção sobre a justiça que predomina em certa época e espaço, visto que a noção de justo está intimamente ligada a um sistema de valores (FARIAS, 1998).

Têm-se utilizado diversos enfoques para tratar sobre o conceito de justiça. Dentre eles, Mouchet e Zorraquin Becú (1996) destacam três: a justiça como virtude moral, como ordenamento jurídico e como ideal ao qual deve orientar-se o direito. No primeiro sentido, é levado em conta o aspecto subjetivo do termo, focalizando na pessoa que realiza atos de justiça. Esta última é manifesta através da vontade, e consiste em dar a cada um aquilo que lhe corresponde. No segundo enfoque, a justiça é considerada desde seu aspecto objetivo, considerando as ações dos cidadãos, determinadas pelo direito, com relação a seus efeitos na sociedade. Assim, o ato justo consiste no cumprimento das normas jurídicas, que impõem soluções justas além da vontade das pessoas. Finalmente, na terceira concepção, a justiça é entendida como um objetivo superior que funciona, simultaneamente, como

fim, fundamento e limite do direito. Este ideal é uma abstração, que inspira o aperfeiçoamento contínuo dos instrumentos jurídicos que regem a convivência social.

Seja qual for o sentido atribuído à justiça, esta aqui é apenas um aspecto da valoração axiológica²⁵ do direito. Existem também outros valores, chamados de valores reais, que constituem aspirações de todo ordenamento jurídico, tais como a ordem, a segurança e a paz (TORRÉ, 2003), que podem ser compreendidos mediante uma noção abrangente de “bem comum” (MOUCHET; ZORRAQUIN BECU, 1996). Intrinsecamente, estes valores funcionam como norteadores do sistema jurídico, já, extrinsecamente, possibilitam a crítica e a justificação do direito (CÁRDENAS GRACIA, 2010).

Os valores jurídicos se apresentam na vida da sociedade como estreitamente relacionados, de modo que, a falta de algum deles repercute diretamente na efetividade dos outros. Provavelmente, a ordem social tenha sido um dos primeiros valores jurídicos considerados, visto que o direito é concebido para organizar a vida em sociedade (MOUCHET; ZORRAQUIN BECU, 1996). Tal ordem é atingida quando é possível garantir as condições essenciais para uma convivência harmoniosa, mediante a atribuição de direitos e deveres aos cidadãos. Este é um valor condicionante dos demais (TORRÉ, 2003), pois “sem ordem não há justiça possível, e sem justiça, a ordem não seria outra coisa do que a força” (MOUCHET; ZORRAQUIN BECÚ, 1996, p. 77, trad. nossa). Por sua vez, a segurança implica a estabilidade do ordenamento jurídico, a presunção sobre o conhecimento geral da lei, a confiança nas consequências jurídicas que as ações das pessoas acarretam e a tranquilidade de que os direitos reconhecidos pelo sistema jurídico serão respeitados, entre outras coisas (CÁRDENAS GRACIA, 2010). A segurança se apresenta, deste modo, como um efeito direto da ordem social. Já a paz social, deriva de um estado de justiça, pois tal condição gera tranquilidade pública, envolvendo indivíduos, grupos e comunidades (MOUCHET; ZORRAQUIN BECÚ, 1996).

O bem comum representa um modelo ideal de convivência humana. Refere-se ao bem-estar de todos, porém, não deve ser entendido como a somatória dos

²⁵ Axilogia Jurídica é a dimensão valorativa do Direito. Trata-se de indagar quais são os ideais jurídicos que devem servir de guia para o aperfeiçoamento do Direito, tendo uma grande importância prática para a sua interpretação (TORRÉ, 2003).

interesses individuais das pessoas que integram uma sociedade. O bem comum “supõe a construção consensual, democrática, aberta e sempre passível de revisão, de respostas às necessidades que a vida em sociedade apresenta” ²⁶ (CÁRDENAS GRACIA, 2010, p. 231, trad. nossa). Assim, este valor sugere um aperfeiçoamento da sociedade e dos indivíduos que a compõem. Contudo, o objetivo de alcançar o bem comum não é exclusivo da ordem jurídica, visto que constitui a finalidade suprema de toda sociedade (MOUCHET; ZORRAQUIN BECU, 1996).

Finalmente, uma sociedade justa não pode se afastar de um sentimento recíproco de solidariedade. As desigualdades sociais existentes reclamam a luta coletiva por uma justiça social, que venha equilibrar as contradições e conflitos, tanto entre os fatos como entre os valores individuais e coletivos (FARIAS, 1998). A justiça social constitui um ideal que supõe uma justa distribuição da riqueza na sociedade, mas não somente da riqueza econômica, senão também de valores (TORRÉ, 2003), direitos, liberdades, reconhecimento e chances. Assim, para atingir tal objetivo é imprescindível focalizar a atenção nas classes sociais menos favorecidas, visando alcançar a igualdade de oportunidades desde a base (FARIAS, 1998).

3.4 Os direitos (e deveres) fundamentais.

Na atualidade é inteiramente aceito que toda pessoa, pela condição de ser parte da humanidade, é titular de direitos inerentes a sua dignidade, chamados de direitos humanos. Estes direitos são universais, não dependendo da nacionalidade ou cultura dos titulares nem do reconhecimento expresso²⁷ do Estado (NIKKEN, 1994), são indivisíveis, pois possuem a mesma condição hierárquica entre eles, e estão inter-relacionados, visto que a realização de um deles depende, total ou parcialmente, da realização dos demais (ACEVEDO, 2005). O fundamento dos direitos humanos repousa na própria natureza do ser humano, assim como nas diversas dimensões em que aquela humanidade é desenvolvida e aperfeiçoada (MASSINI CORREAS, 2005). Nesse sentido, os direitos humanos podem ser definidos como

²⁶ A noção “bem-comum” tem sido alvo de críticas. O marxismo, por exemplo, rejeitava sua utilização por considerá-la uma generalização injusta dos interesses da classe dominante, como se fossem os interesses da coletividade (CÁRDENAS GRACIA, 2010).

²⁷ Considera-se que estes direitos são preexistentes ao ordenamento jurídico positivo, portanto, não são outorgados mediante normas jurídicas, senão que são “declarados” ou “reconhecidos” (MASSINI CORREAS, 2005).

todos aqueles direitos subjetivos cujo título radica no caráter de pessoa do seu sujeito, ou em alguma das dimensões básicas do desenvolvimento dessa personalidade, e dos quais o sujeito é titular, sejam reconhecidos ou não pelo ordenamento jurídico positivo e ainda no caso em que aquele os negasse (MASSINI CORREAS, 2005, p. 130, trad. nossa)

Existem diversos critérios para classificar os direitos humanos. Um dos mais utilizados é aquele que divide os direitos humanos em “gerações”, utilizando para tal a expressão “liberdade, igualdade, fraternidade”, emblema da Revolução Francesa, identificando cada um desses valores com as etapas do seu reconhecimento (ACEVEDO, 2005). Segundo este critério, a classificação²⁸ é a seguinte:

- De primeira geração (direitos de liberdade): compreendem os direitos civis e políticos, chamados também liberdades clássicas, que surgiram como ideais da Revolução Francesa e foram consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Estes direitos incluem o direito à vida, à integridade física, à liberdade, à liberdade de expressão, à inviolabilidade da propriedade, à participação na vida política, à defesa em juízo e à nacionalidade, entre outros.
- De segunda geração (direitos de igualdade): são aqueles econômicos, sociais e culturais, que procuram condições de vida adequadas à dignidade humana e igualdade de oportunidades para todos. Estes direitos foram impulsionados, em grande medida, pelo movimento operário e supõem uma atividade mais comprometida do Estado. Incluem o direito ao trabalho e a dignas condições de emprego, à previdência social, à saúde e à assistência médica, à moradia digna, à proteção da família e das crianças, à cultura e à educação, entre outros.
- De terceira geração (direitos de fraternidade ou solidariedade): foram promovidos a partir da década de 70 visando a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento de ambientes que permitissem o exercício pleno dos demais direitos. São direitos coletivos, que pertencem à humanidade toda, e incluem o direito à paz, a um meio ambiente sadio, ao livre desenvolvimento da personalidade, à segurança alimentar, ao bom uso dos avanços da ciência, etc. (NIKKEN, 1994; TORRÉ, 2003; CARBONELL, 2004; ACEVEDO, 2005).

²⁸ Esta proposta foi efetuada por Karel Vasak em 1979 (ACEVEDO, 2005), sendo bastante aceita pela doutrina num primeiro momento, e alvo de algumas críticas depois. Principalmente, as críticas alegam que tal classificação traduz uma ideia simplista e lineal de processos que, na realidade, foram complexos e envolveram muitos anos de lutas sociais. Portanto, na atualidade, esta divisão é mantida principalmente com fins pedagógicos, sendo importante entendê-la como tal e não identificá-la com uma hierarquia de direitos, vista a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (CARBONELL, 2004).

A respeito dessa evolução no reconhecimento dos direitos, resalta Ferrajoli (2001, p. 39-40) que

A história do constitucionalismo é a história desta progressiva ampliação da esfera pública dos direitos. Uma história não teórica, senão social e política, visto que nenhum destes direitos caiu desde o céu, senão que todos foram conquistados mediante rupturas institucionais: as grandes revoluções [...], os movimentos do século XIX [...] e, por fim, as lutas operárias, feministas, pacifistas e ecologistas atuais (trad. nossa).

Quando os direitos humanos são reconhecidos e positivados num ordenamento jurídico determinado, passam a se denominar “direitos fundamentais” (CARBONELL, 2004; FERRAJOLI, 2001). Nesse sentido, Torr (2003) defende que os direitos fundamentais so aqueles direitos que, num certo momento histrico, so considerados pela sociedade como indispensveis para assegurar a todas as pessoas a possibilidade de desenvolver-se de forma integral e levar uma vida digna e, embora alguns deles sejam permanentes (como o direito vida), outros so contingentes, pois dependem de “valoraes variveis no tempo e espao”.

Ainda que sua proteo possa procurar-se atravs de diversas classes de leis, os direitos fundamentais esto, geralmente, incorporados nas constituies nacionais. Contudo, de modo geral, sua enumerao no taxativa, considerando-se que a afirmao de alguns direitos no representa a negao dos outros²⁹ (NIKKEN, 1994). Por outro lado, para que o verdadeiro estado constitucional de direito seja alcanado, estes direitos devem ter vigncia na realidade. Para tal, so previstos diversos mecanismos institucionais que permitem sua defesa e restaurao, notadamente, as garantias constitucionais (TORR, 2003). Mesmo assim, necessria uma ateno e participao ativa de toda a sociedade, visando a efetivao de tais direitos. A esse respeito, aponta Derani (2010, p. 31) que

Somente a revelao prtica destas normas, ou seja, sua invocao, referncia, declarao por rgos do judicirio ou de qualquer outro poder do Estado, por requerimentos em peas processuais, pelos meios de comunicao, pelos atos dos cidados reclamando a concretizao destes princpios – breve, pela prtica da cidadania – conduz ao seu verdadeiro contedo e confere ordem social seu real carter.

Os direitos fundamentais tm sido concebidos e desenvolvidos, principalmente, desde seu aspecto subjetivo. O direito de propriedade, desde que considerado um direito inerente natureza humana a partir das revolues liberais,

²⁹ Muitas constituies do mundo fazem esta ressalva (TORR). Assim, por exemplo, a Constituio argentina dispe sobre os direitos no enumerados no seu artigo 33, a Constituio brasileira no seu artigo 5 inc. LXXVIII 2 e a Constituio paraguaia no seu artigo 80 (NIKKEN, 1994).

também foi entendido desta ótica. No entanto, foi a partir daqui que a noção “direito de propriedade” começou a ser utilizada de maneira ambígua, pois nela se incluía tanto o direito a ser proprietário e a dispor dos correspondentes direitos de propriedade, como o direito de propriedade concreto sobre um bem jurídico determinado (FERRAJOLI, 2001). Na verdade, a primeira concepção se refere àquilo que hoje chamamos de “direito à propriedade”, e que Comparato (1997) define como “o direito à aquisição dos bens indispensáveis à sua subsistência, de acordo com os padrões de dignidade de cada momento histórico”.

Esta distinção entre as expressões “direito de propriedade” e “direito à propriedade” é essencial, pois ambas fazem referência a direitos subjetivos, porém, de diversa natureza: enquanto o direito de propriedade é claramente um direito patrimonial, o direito à propriedade é um direito fundamental³⁰. Segundo Ferrajoli (2001), esta confusão tem levado, por um lado, à valorização excessiva da propriedade no pensamento liberal, como um direito da mesma categoria que a liberdade e, por outro lado, à rejeição das liberdades no pensamento marxista, por considerá-las direitos próprios da burguesia, junto à propriedade.

Finalmente, é necessário lembrar que todo direito corresponde a um dever de outro sujeito jurídico. É comum falar, por exemplo, do “direito à vida” ou do “direito à propriedade” como se fossem relações apenas entre dois termos, o sujeito titular e o objeto, esquecendo-se do terceiro termo, que seria o devedor ou obrigado. Assim, não existe o direito a algo enquanto outro sujeito jurídico³¹ não esteja obrigado a satisfazer aquela prestação de ação ou de omissão, que é o objeto de tal direito (MASSINI CORREAS, 2005). Por tal razão, e havendo reconhecido que a propriedade cumpre, além da social, uma função ambiental, Lorenzetti (2010) defende que é preciso superar aquela visão da propriedade apenas como um direito fundamental, visto que, tal interpretação leva a pensar somente na expectativa de um sujeito a respeito de uma prestação a seu favor, sendo que o paradigma

³⁰ Existem numerosas diferenças entre os direitos fundamentais e os patrimoniais. Em princípio, os direitos fundamentais são reconhecidos a todos os titulares em igual forma e medida, enquanto os patrimoniais são direitos singulares e pertencem a cada um de maneira diversa. Ainda, os direitos fundamentais são inalienáveis, indisponíveis e personalíssimos, enquanto os patrimoniais são alienáveis e negociáveis (FERRAJOLI, 2001).

³¹ A qualidade do sujeito passivo desta relação depende do tipo de direito do qual se trate, portanto, ao se tratar de um direito como o direito à vida, este poderá opor-se frente a todas as pessoas, individuais ou autoridades, por outro lado, o direito ao devido processo, por exemplo, só poderá ser garantido pelo poder público (CARBONELL, 2004).

ambiental imperante na atualidade demanda um sistema no qual aquele direito individual de propriedade esteja limitado e atribua deveres a seu titular, tendo em vista a proteção dos bens coletivos.

3.5 O direito e sua relação com a sociedade

A forma na qual se apresenta a relação direito-sociedade é estudada pela sociologia jurídica, que tenta descrever e explicar a maneira como as pessoas atuam em referência às normas jurídicas, com o intuito de determinar a função do ordenamento jurídico numa sociedade (FUCITO, 1999). Esta disciplina se ocupa, também, de analisar o processo de transformação do direito e sua relevância na mudança social³². Assim, esta disciplina parte do pressuposto segundo o qual o direito é um fato social e toda norma jurídica tem algum efeito sobre a sociedade, entendendo por “efeito” qualquer repercussão social ocasionada por ela. O seu objeto é examinar as causas e os efeitos sociais da legislação, tentando descobrir por que se cria uma norma, quais são as consequências da sua promulgação e por que em algum momento aquela regra cai no desuso ou é abolida (SABADELL, 2005).

Tal como foi salientado, o direito é uma característica da vida em sociedade, constituindo um reflexo de sua realidade, objetivos e valorações. No entanto, o fenômeno jurídico também é condicionante daquela realidade, visto que influencia de diversas formas à sociedade, à vida política e à economia (ROSA, 1977). O direito desempenha, assim, diversas funções sociais, dentre as quais podem ser destacadas:

- Função educadora: diversos autores têm-se referido a esta função, que assegura que a norma jurídica é capaz de moldar as opiniões e as concepções sociais sobre os assuntos que regulamenta. A função se manifesta mediante um processo “de aprendizado e de convencimento” sobre o que é conveniente e útil para a sociedade (ROSA, 1977). Nesse sentido, o direito procura a formação de uma personalidade cidadã, considerada, principalmente, a partir de sua dimensão ética (MENDEZ, 2011).

³² A mudança social pode ser definida como “toda transformação observável no tempo que afeta, de maneira que não seja provisória ou efêmera, a estrutura ou o funcionamento da organização social de dada coletividade e modifica o curso de sua história” (ROCHER, 1971 apud. LAKATOS, 1987).

- Função conservadora: esta concepção parte da premissa de que o direito é um reflexo das estruturas e relações de poder imperantes numa sociedade e de que as instituições por ele criadas exercem a função de preservar aquela ordem e seus valores (ROSA, 1977). Alguns autores entendem que, desta forma, o direito atua como impedimento para as mudanças sociais, caracterizando-se pela lentidão ou resistência para identificar e atender as necessidades sociais (SABADELL, 2005).
- Função integradora e reguladora de conflitos: dado que é concebido para regular as relações sociais e manter a ordem, o direito desempenha uma função de integração entre os diversos grupos que formam parte do sistema social e, ao mesmo tempo, procura a ausência de conflitos entre eles. Porém, quando isso não é alcançado e os conflitos aparecem, a normativa prevê, também, os meios necessários para resolvê-los, já no âmbito de um processo judicial (MENDEZ, 2011).
- Função transformadora: o direito exerce esta função quando produz modificações na sociedade, influenciando os elementos que determinam o modo de vida social (ROSA, 1977). Conforme esta visão, o direito se apresenta como um instrumento eficaz para impulsionar mudanças sociais (SABADELL, 2005), dirigindo às pessoas para o cumprimento dos modelos estabelecidos nas normas jurídicas (MÉNDEZ, 2011) e facilitando a implementação das políticas públicas (DERANI, 2001).

De modo geral, estas funções são desempenhadas de forma combinada, sofrendo variações e diversos graus de profundidade, de acordo com o tipo de sociedade e de seu momento histórico. Por tal razão, existem períodos nos quais predomina uma ou várias funções sobre as demais (MENDEZ, 2011), ou ainda, períodos nos quais certas funções não são identificadas.

É ponto pacífico que o direito sofre mudanças no decorrer da história, acompanhando as transformações sociais (SABADELL, 2005). Para explicar este processo de transformação do direito, têm existido duas posições principais. A primeira é a teoria da transformação pacífica, progressiva e espontânea do direito, defendida pela escola historicista. Os membros desta escola acreditam que o direito é um produto da realidade histórica (TORRÉ, 2003), sendo o resultado de processos sociais interdependentes em movimento dinâmico e constante. Neste entendimento, a história aparece como um sucesso inevitável, determinado por forças superiores à vontade humana (PÉREZ LUÑO, 1999), identificadas como o espírito do povo (SABADELL, 2005). A segunda teoria é a chamada “luta pelo direito”, que sustenta

que o desenvolvimento do Direito acontece como consequência de embates, pacíficos ou violentos, de interesses contrapostos representados por homens, grupos e classes (TORRÉ, 2003). Segundo esta visão, o direito pode ser caracterizado pelo dinamismo, em razão da luta constante dos diversos setores da sociedade para impor suas ideias e fazê-las prevalecer perante as outras (MOUCHET; ZORRAQUIN BECÚ, 1996). Rodolfo Von Ihering, criador desta teoria, defendia que

O fim do direito é a paz, o meio de que se serve para consegui-lo é a luta. Enquanto o direito estiver sujeito às ameaças da injustiça – e isso perdurará enquanto o mundo for mundo –, ele não poderá prescindir da luta. A vida do direito é a luta: luta dos povos, dos governos, das classes sociais, dos indivíduos. Todos os direitos da humanidade foram conquistados pela luta. Todo e qualquer direito, seja o direito de um povo, seja o direito do indivíduo, só se afirma por uma disposição ininterrupta para a luta. O direito não é uma simples ideia, é uma força viva.

No relativo à forma em que essas transformações se apresentam, podem ser destacadas duas formas básicas de processos: a evolução e a revolução. A evolução tem lugar quando a transformação das instituições é realizada através do procedimento previsto pelo próprio ordenamento jurídico, muitas vezes incluindo mudanças bastante profundas na estrutura política e social. Por sua vez, a revolução (no sentido político) é um “fenômeno de violência coletiva que tem como objetivo a mudança total ou parcial do regime político-social vigente” (TORRÉ, 2003). Tanto no caso daquelas evoluções que geram mudanças radicais, como no caso das revoluções, o direito adquire caráter consagrador das conquistas obtidas. Ao longo da história, encontramos diversos exemplos, nos quais, depois das grandes revoluções, foram sancionadas constituições. A lei aparece, nestes casos, como um fenômeno posterior ao fato, legitimando as transformações (MENDEZ, 2011). Assim, resulta evidente a relevância que têm os movimentos sociais e políticos neste processo, visto que, inúmeras vezes, determinam importantes mudanças no ordenamento jurídico de um país (MOUCHET; ZORRAQUIN BECU, 1996).

Como salientado, os acontecimentos da vida social influenciam as transformações da ordem jurídica. Roubier (1946), conforme comentam Mouchet e Zorraquin Becu (1996), elaborou a seguinte classificação para estes fatores de influência:

- Fatores religiosos e morais: representam as tradições da sociedade. Estes valores não podem ser afastados no processo de criação legislativa, pois a

normativa deve coincidir, de modo geral, com os sentimentos e crenças da sociedade na qual vigorará, se for pretendido lograr um bom nível de eficácia no seu cumprimento.

- Fatores políticos e sociais: representam as ideologias da sociedade. Em muitos casos, são canalizadas mediante movimentos sociais e manifestações, que impulsionam mudanças legislativas procurando a transformação na estrutura de governo, a modificação das condições de vida e trabalho ou a alteração, criação ou abolição de determinados institutos jurídicos.

- Fatores econômicos: representam os interesses de diversos setores da sociedade. Existe uma influência recíproca entre a economia e a ordem jurídica. Em princípio, a economia deve desenvolver-se dentro do quadro legal criado para esses efeitos. Ao mesmo tempo, as mudanças na economia tanto no nível nacional como internacional obrigam, em muitos casos, à modificação ou adaptação do direito. Finalmente, o sistema jurídico procura alcançar o equilíbrio entre todos os fatores que intervêm no circuito econômico, para preservar a justiça nas relações e a ausência de conflitos.

Assim, a criação social do direito não é o resultado de apenas um fator, nem responde à vontade de uma única classe social (SORIANO, 1997 apud. SABADELL, 2005). Frequentemente, a mudança legislativa é consequência de diversas pressões, que podem ser tanto internas como externas. Desta forma, o fenômeno jurídico se caracteriza pelo dinamismo e a complexidade, pois são vários os elementos que interatuam para sua realização. Nesse sentido, tem-se afirmado que

[...] o texto da lei não mais pode ser considerado como algo estático, mas, sim, fruto de um processo no qual estão presentes todas as forças sociais (não apenas aquelas formalmente representadas no parlamento) que chegam a um texto consensual (não necessariamente a um consenso), no qual diferentes pontos de vista podem chegar a ser reconhecidos [...] (LARA, 1998 apud. SECRETO, 2007, p....)

No entanto, as leis podem também ser utilizadas como instrumento de organização social, objetivando a implantação de um determinado modelo (DIAZ, 1980) ou visando a transformação social (MENDEZ, 2011). Segundo numerosos autores, o direito possui certo grau de autonomia, o que lhe permite induzir mudanças sociais. Contudo, existem discrepâncias a respeito de seus alcances. Segundo Sabadell (2005), o direito apresenta uma capacidade limitada para provocar mudanças profundas, como seria uma alteração das estruturas sociais ou

do sistema econômico imperante. Assim, através das normas jurídicas é possível atingir mudanças parciais. No entanto, estas mudanças dificilmente serão radicais.

Desta forma, diante do questionamento sobre se é o contexto social quem determina a legislação ou se é o próprio direito quem determina a mudança social, diversas teorias têm sido esboçadas para justificar os posicionamentos. Conforme Sabadell (2005), estas teorias podem ser agrupadas da seguinte forma:

- Teorias realistas, que defendem que o ordenamento jurídico é um produto da sociedade e do contexto sociocultural, sendo determinado em maior medida pelos grupos mais poderosos;
- Teorias idealistas, que sustentam que o direito é determinante nas mudanças sociais, pois possui a capacidade de atuar sobre a sociedade e mudar o seu comportamento;
- Posição intermédia, que acredita que o direito é criado em resposta às necessidades de uma sociedade, porém, uma vez sancionado, ele influi na vida e no comportamento da sociedade, em maior ou menor medida. Assim, o direito se desempenha tanto de forma passiva como ativa em relação à sociedade.

Efetivamente, nenhuma destas teorias é definitiva: não existe uma regra estável e aplicável a qualquer sociedade para descrever o funcionamento do direito, determinando se é anterior ou posterior às mudanças sociais e qual é a medida de sua influência. O certo é que, para conhecer o papel da legislação no processo de mudança social, é preciso indagar as condições de cada caso particular.

Assim, podemos afirmar que a incorporação da função socioambiental da propriedade nos ordenamentos jurídicos, junto a outros princípios e direitos de caráter social, constituiu uma grande mudança no direito, pois quebrou uma antiga tradição que outorgava preeminência ao direito de propriedade, concebido como absoluto. Convém então questionar acerca dos motivos dessa incorporação: trata-se de uma resposta às pressões externas, à ideologia que imperava na época, à reclamação dos movimentos sociais ou a uma combinação de muitos fatores? Por outro lado, foi salientado que toda norma jurídica tem algum impacto na sociedade, embora não seja aquele desejado pelo legislador. No caso da função socioambiental da propriedade, interessa indagar qual foi a importância que aquela incorporação teve na sociedade e nas lutas populares.

4 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

4.1 Antecedentes e influências teóricas

Tal como foi salientado nos parágrafos anteriores, a ideia de que a propriedade traz implícitas certas obrigações sociais tem sido defendida por teóricos de todas as épocas. Assim, a noção de função social da propriedade, tal como é concebida na atualidade é o resultado de um longo processo, estreitamente relacionado com a evolução do próprio conceito de propriedade (PEREIRA, 2000). Assim, algumas concepções teóricas esboçadas ao longo da história merecem destaque, visto que podem ser consideradas como antecedentes diretos deste princípio. Na Idade Moderna, por exemplo, Locke falava de propriedade justa na medida em que aquela não excedesse a possibilidade de aproveitamento por parte do dono. Nesse sentido, defendia o pensador que “a extensão de terra que um homem lava, planta, melhora, cultiva e cujos produtos é capaz de utilizar, constitui a medida de sua propriedade” (GOYTISOLO, 1974). Rousseau, por outro lado, defendia que o direito de propriedade só devia admitir-se caso estivesse de acordo com a vontade do povo, sob condição que a terra estivesse desocupada, que sua utilização fosse voltada para subsistência e que sua exploração fosse real e efetiva. Segundo Bello (2007), este postulado é o antecedente mais claro da função social da propriedade.

Contudo, é pacífico que a Igreja Católica teve uma grande influência no desenvolvimento desta noção e na sua aceitação geral. Já a Patrística sustentava que a propriedade envolve um dever implícito de compartilhar o seu desfrute com os demais. Santo Tomás de Aquino, por sua vez, doutrinava que a propriedade e a riqueza não são ilícitas em si mesmas, na condição que sua posse seja justa, que não se convertam no objetivo da vontade pessoal e que sejam empregadas tanto em proveito próprio como alheio (GOYTISOLO, 1974). Assim, a Doutrina Social Cristã entende que, uma vez que os bens satisfaçam as necessidades do proprietário e sua família, devem servir também à comunidade, pois a terra não pode ser objeto de domínio absoluto (PALUMBO, 2004).

León XIII referiu-se à propriedade e a sua relação com a comunidade na Encíclica *Rerum Novarum*. O texto expressa que

[...] Deus deu a terra em comum para a raça humana não porque queria que sua posse fosse indivisa para todos, mas porque não atribuiu a ninguém a parte que devia possuir [...] No entanto, embora a terra esteja partilhada entre os particulares, não deixa por tal motivo de servir à comum utilidade

de todos, desde que não haja ninguém que não seja alimentado com aquilo que os campos produzem [...] (trad. nossa)

Mais tarde, o conceito foi reforçado por Pio XI, na sua Encíclica *Quadragesimo Anno* (1931), e por João XXIII, na Encíclica *Mater et Magistra*. Nesta última, o Pontífice afirmou que “a propriedade privada [...] é um direito natural que o Estado não pode suprimir. Consigo, intrinsecamente, comporta uma função social, mas é igualmente um direito, que se exerce em proveito próprio e para bem dos outros”. Posteriormente, estas ideias foram incorporadas em outras encíclicas, assim como nas homilias dos Pontífices e no Concílio Vaticano II (CHEMERIS, 2003). No entanto, o Papa João Paulo II, no discurso de inauguração da Conferência de Puebla, México (1979) utilizou outro termo para definir a função social da propriedade, quando disse que “toda propriedade grava uma hipoteca social” (PALUMBO, 2004).

Finalmente, existem antecedentes importantes relativos à função social da propriedade na América Latina desde a época da Colônia, embora não utilizassem a mesma expressão. Segundo Garabelli (2007), estes antecedentes representam uma grande riqueza doutrinária, cuja utilização houvesse permitido alcançar construções jurídicas próprias mais adequadas à realidade local.

4.2 O conceito de função social no direito

O funcionalismo é uma corrente sociológica associada a Émile Durkheim, que explica a dinâmica da sociedade a partir da ideia de solidariedade ou interdependência social, de acordo com a qual, as ações humanas obedecem a padrões de comportamento, relações e estruturas sociais que conservam o equilíbrio social. Nesse sistema, cada elemento da sociedade cumpre uma função determinada para contribuir com essa estabilidade, baseando-se num conjunto de valores compartilhados (BRYM et al, 2006). Neste entendimento, o direito cumpre um papel fundamental, pois a solidariedade social necessita um mecanismo de controle e sanção para quem não respeita o regime de convivência estabelecido, procurando a manutenção da paz social. Assim, o direito constitui uma manifestação visível dessa solidariedade social (SABADELL, 2005).

Partindo destas premissas, somadas a elementos provenientes da concepção de sociedade de Augusto Comte, León Duguit³³ elaborou sua própria teoria sobre o funcionalismo social como característica do sistema jurídico. A ética de solidariedade que sustentava, estava baseada na semelhança dos homens e na igualdade de suas necessidades, que apenas podem ser satisfeitas graças à vida em comum e aos esforços conjuntos. Essa solidariedade e interdependência social devem traduzir-se no direito positivo e, dessa forma, a lei será ao mesmo tempo individual e social (PORTALES; TAPIA, 2010). Assim, para Duguit, o direito só é legitimado uma vez que contribui para a realização de uma sociedade baseada na solidariedade. Nessa perspectiva, a visão que coloca o fundamento dos direitos subjetivos num direito natural subjacente à sociedade deve ser superada: as faculdades dos indivíduos apenas podem existir a partir de uma sociedade organizada, sendo atribuídas em relação à função que aqueles são chamados a cumprir dentro dela (FARIAS, 1998). Assim, essa função confere ao cidadão um dever social, que implica desempenhá-la da melhor maneira possível. No entanto, essa função é pertinência também dos governantes (FARIAS, 1981; GARABELLI, 2007).

As teorias do Duguit não estiveram isentas de críticas. Numerosos autores consideram radical sua doutrina, visto que seu desenvolvimento chega até a negação da existência de direitos subjetivos, diante da absorção pela noção de função social de todo o funcionamento do sistema jurídico (GARABELLI, 2007). Contudo, suas teorias tiveram ampla difusão, exercendo grande influência nos doutrinadores e na própria legislação (FARIAS, 1981).

Sobre o conceito de função social, diz Garabelli (2007, p. 128) que “constitui uma característica e um ônus que se atribui a determinados direitos [...] com o propósito de resguardar interesses sociais e de fazer compatíveis os interesses individuais com aqueles da comunidade” (trad. nossa). Nesse sentido, acrescenta o jurista que as concepções sobre a função social têm-se aplicado principalmente ao direito de propriedade, no entanto, não deve limitar-se aqui. A função social, relacionada a outros institutos do direito, poderia permitir beneficiar aqueles setores que precisam de maior proteção.

³³ León Duguit (1859-1928) foi um doutrinador e professor de Direito Público na Universidade de Bourdeaux. É considerado o “pai” da noção de função social da propriedade, exposta exitosamente numa série de conferências ditadas em 1911 na Universidade de Buenos Aires

4.3 A função social da propriedade

León Duguit conseguiu dar grande impulso à teoria da função social dos direitos e, em especial, à função social da propriedade. A respeito da propriedade, ele dizia que

A propriedade é, para todo possuidor de uma riqueza, o dever, a obrigação de ordem objetiva de empregar sua riqueza para manter e aumentar a interdependência social [...]. Só ele pode aumentar a riqueza geral fazendo valer o capital que possui. Assim, está obrigado socialmente a realizar tal tarefa, e só será protegido socialmente no caso de cumpri-la e na medida em que o fizer (trad. nossa).

E continuava logo com sua famosa definição de propriedade: “a propriedade não é o direito subjetivo do proprietário, mas a função social do possuidor da riqueza” (DUGUIT *apud* ALEGRE, 2012, trad. nossa). Segundo Farias (1998, p. 235-236), a abordagem de Duguit está inserta num processo de socialização da propriedade, porém, não no sentido de “coletivização” nem de supressão da propriedade privada, senão como uma transformação da sua concepção, para entender a propriedade como uma “utilidade social” que desempenha seu papel como integrante da interdependência ou solidariedade social, constituindo “um dos elementos das relações sociais cada vez mais diversificadas e interdependentes”.

O reconhecimento da função social da propriedade implica que o proprietário, por ser um membro da comunidade, tem direitos e obrigações sociais. Os direitos são manifestos no poder de uso e desfrute da terra e as obrigações são traduzidas na necessidade de certos cuidados para que a terra não perca sua capacidade produtiva e proporcione frutos em benefício direto para o mesmo proprietário e em benefício indireto para a satisfação das necessidades dos demais cidadãos (VIVANCO, 1967 *apud*. BORGES, 1996). Assim, a função social constitui um ônus para quem detém o direito de propriedade, que implica compatibilizar seus interesses particulares com os de toda a comunidade (GARABELLI, 2007). A propriedade continua sendo garantida pelo ordenamento jurídico. No entanto, o direito subjetivo decorrente dela “deve ser exercido à luz da função social que lhe é inerente” (GODOY, 1999).

Convém agora realçar que, a partir das teorias de Duguit têm surgido diversas interpretações para a função social da propriedade, que podem ser agrupadas em duas vertentes principais:

- Como limitação ao exercício do direito de propriedade: admitindo vários matizes, muitos autores consideram que o cumprimento da função social representa

uma restrição ao direito de propriedade, visto que, a partir de sua exigência, o usufruto do proprietário de seu bem deixa de ser completamente livre, passando a estar condicionado ao cuidado com o bem-estar social. No entanto, esta restrição não necessariamente representa um ataque à propriedade, mas constitui uma regulação do direito sobre ela, com o intuito de assegurar seu exercício racional relacionado ao bem comum (RUIZ MASSIEU, 1988). Nesta perspectiva, a função social se apresenta como uma “limitação externa” imposta pelo Estado através da lei (CUNHA, 2013).

- Como um dever inerente à propriedade: esta posição, provavelmente a que representa maior fidelidade com a teoria de Duguit, sustenta que a função social não deve ser vista como uma restrição (conotação negativa), senão como um “dever positivo do proprietário”, implicando para ele a obrigação de conferir-lhe um destino, uma utilidade ou função (PEREIRA, 2000), procurando seu efetivo aproveitamento (BRATZ, 2007). A função social passa a formar parte do próprio conceito jurídico de propriedade, mudando sua estrutura intrínseca (GRAU, 1988 apud. MELO, 2009). Desta forma, “o direito individual de propriedade transforma-se no direito-dever social de propriedade”, com vistas a contribuir com o bem-estar geral (RAMELLA, 2007, p. 318, trad. nossa).

Além destas interpretações, Cunha (2013) acrescenta mais uma interpretação, sendo aquela que entende a função social da propriedade como um “elemento estrutural da propriedade”. A partir deste entendimento, a função social é um atributo do bem que é objeto de propriedade, e não do direito que o indivíduo possui sobre ele. Em consequência, os autores deste grupo preferem afastar-se da expressão “função social da propriedade”, por considerar que “propriedade” é uma abstração jurídica, sendo que a função cumprida, na realidade, pela terra, está muito além do título sobre ela (MARÉS, 2003 apud. BRATZ, 2007).

Seja como for, todas estas interpretações sobre a função social da propriedade constituem uma tentativa de atingir um equilíbrio justo entre o interesse individual e o interesse coletivo, tanto na limitação dos direitos como na imposição de deveres (RUIZ MASSIEU, 1988).

Finalmente, devemos apontar que a função social da propriedade é um conceito que está estreitamente relacionado com a procura pela justiça social

(BRATZ, 2007). Nesse sentido, Amaral (2003) como transmitido por Barroso (2009) entende que

Emprestar ao direito uma função social significa considerar que os interesses da sociedade se sobrepõem aos do indivíduo, sem que isso implique, necessariamente, a anulação da pessoa humana, justificando-se a ação do Estado pela necessidade de acabar com as injustiças sociais. Função social significa não individual, sendo critério de valoração de situações jurídicas conexas ao desenvolvimento das atividades da ordem econômica. Seu objetivo é o bem comum, o bem-estar econômico coletivo. [...] A função social é por tudo isso, um princípio geral, um verdadeiro standard jurídico, uma diretiva mais ou menos flexível, uma indicação programática que não colide nem torna ineficazes os direitos subjetivos, orientando-lhes o respectivo exercício na direção mais consentânea com o bem comum e a justiça social.

Em razão dessa orientação de justiça social, Araújo (1999, p. 160) tem afirmado que “a função social da propriedade consiste na correta utilização da terra e na sua justa distribuição, de modo a atender o bem-estar da coletividade, mediante o aumento da produtividade [...] e de justas relações de trabalho”, a fim de “assegurar a justiça social a toda a comunidade rural”. Desta forma, o autor faz uma extensão da abrangência da noção de função social da propriedade quando referida à propriedade rural, visto que, não somente seria cumprida com o efetivo aproveitamento da terra senão também mediante sua distribuição adequada.

4.4 O processo de incorporação do conceito de função social da propriedade nas Constituições: o Constitucionalismo Social

A Revolução Francesa tinha ocorrido sob os auspícios do liberalismo político e econômico, influenciando os ordenamentos jurídicos posteriores de quase todos os países. Muitas Constituições reconheceram os direitos do homem e do cidadão, estruturando uma forma democrática de governo, organizando o poder de acordo ao princípio da divisão de poderes e consagrando a ideia de que a soberania emana do povo. Em grande medida, estes textos favoreciam a livre iniciativa econômica, sem intervenção estatal (CAMARENA, 1984).

Como foi salientado, no começo do século XX eclodiram diversos conflitos sociais relacionados à organização, às condições do trabalho e à qualidade de vida das pessoas. Havia, nessa época, uma grande necessidade de “estabilidade, de progresso e de justiça”. A Encíclica *Rerum Novarum* de Leão XIII, por outro lado, tinha começado a produzir efeitos. Todo esse sentimento inspirou juristas de vários países nas reformas das suas respectivas Constituições, como uma expressão

desse espírito profundo de transformações sociais, com vistas à possibilidade de trabalho para todos, ao progresso e à justiça social (SODERO, 1968). Paulatinamente, foram incorporados nos textos constitucionais os direitos de segunda geração, ou seja, aqueles econômicos, sociais e culturais, constituindo um movimento que foi chamado de “Constitucionalismo Social”.

O constitucionalismo pode ser visto como um movimento social e político, que tem uma finalidade personalista³⁴, que tenta atingir seus objetivos mediante a vigência de um tipo determinado de Constituição (BADENI, 2006). Tendo em vista que a Constituição Nacional³⁵ reflete os ideais e valores da sociedade que a sanciona, o constitucionalismo representa o processo mediante o qual esse conjunto de valores é definido e elaborado, constituindo um conceito dinâmico que pretende estabelecer mecanismos de limitação e vinculação entre a cidadania e o poder (PEDROL, 2009).

Numa primeira fase, o constitucionalismo foi claramente liberal e individualista, estreitamente relacionado ao momento histórico e político. Os direitos consagrados nesta etapa eram impostos frente ao Estado, procurando limitar sua atuação. Paulatinamente, foi sendo transformado num constitucionalismo social, que reconhece o ser humano como imerso na convivência em sociedade, o que leva a regulamentar os direitos individuais com base no interesse social ou bem comum (BADENI, 2006). Nesta fase, o poder público abandonou seu papel de “inimigo dos direitos fundamentais”, passando a desempenhar uma função de promotor daqueles direitos (CARBONELL, 2008).

Assim, este processo constituiu uma verdadeira mudança de paradigma constitucional (SANCHEZ VAZQUEZ, 2012), pois esta aspiração de promover um Estado social de direito se consolidou em grande processo de expansão, tanto em conteúdo como em abrangência geográfica (CARBONELL, 2008).

Contudo, o constitucionalismo social não deve ser entendido apenas como um reconhecimento de direitos de prestação. As disposições contidas nestas Constituições respondem às demandas de proteção dos grupos sociais marginalizados e de equilíbrio e justiça nas relações sociais. Portanto, além de

³⁴ Finalidade personalista se refere à ideia segundo a qual o homem é artífice da vida política. Essa vida política tem como objetivos últimos a liberdade e dignidade humanas (BADENI, 2006).

³⁵ A Constituição Nacional é a Lei Suprema de uma Nação (BIDART CAMPOS, 2006), na qual “são expostos de maneira orgânica os princípios fundamentais do ordenamento normativo de uma organização política” (BADENI, 2006),

consagrar direitos sociais concretos, o constitucionalismo social representa uma mudança de concepção profunda a respeito da organização da sociedade política. Em relação à propriedade, este movimento apresenta pelo menos duas implicações principais. Por um lado, em várias Constituições, tem-se consagrado o direito à propriedade ou, também, o direito à moradia digna, estreitamente relacionado ao primeiro. Por outro lado, a maioria dos textos tem relativizado o direito de propriedade, notadamente, através da inclusão do princípio da função social da propriedade (SANCHEZ VAZQUEZ, 2012). A propósito, admitindo que uma das principais finalidades do constitucionalismo social é a oposição ao caráter absoluto outrora conferido à propriedade privada (PEDROL, 2009), o reconhecimento da sua função social constitui uma das expressões essenciais deste movimento reformador (BALLARIN MARCIAL, 1965).

Na Europa, considera-se que o constitucionalismo social tenha se iniciado com a Constituição da Revolução Russa de 1918 e, principalmente, com a Constituição Alemã de Weimar, de 1919 (SANCHEZ VAZQUEZ, 2012). A respeito da propriedade, esta última estabelecia que “a Constituição garante a propriedade, cujo conteúdo e limites serão fixados em lei. Não se procederá a qualquer desapropriação senão por utilidade pública e em virtude de disposição legal”. E logo acrescentava: “A propriedade obriga. Seu uso constitui, conseqüentemente, um serviço para o bem comum”. Posteriormente, a Constituição da Espanha de 1931 e da Itália de 1947 também consagraram a ideia de que a propriedade deve atender sua função social. Em 1949, a Constituição da República Federal da Alemanha, no seu artigo 14, reconheceu o mesmo princípio (MONREAL, 1977).

Na América Latina, a Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira a incorporar estes conceitos, depois da sua Revolução. Assim, na segunda parte do seu artigo 27 dispunha

A Nação terá o tempo todo o direito de impor à propriedade privada as modalidades que ditar o interesse público, assim como o direito de regular, em benefício social, o aproveitamento dos elementos naturais suscetíveis de apropriação, com o objetivo de realizar uma distribuição equitativa da riqueza pública, cuidar de sua conservação, conseguir o desenvolvimento equilibrado do país e o melhoramento das condições de vida da população rural e urbana (trad. nossa).

A partir de então, a maioria das constituições da América Latina incorporaram o princípio da função social da propriedade, algumas de modo mais explícito do que outras. Assim, por exemplo, a Constituição boliviana do ano 1938 estabeleceu que a

propriedade é inviolável, sempre que cumpra sua função social, e que sua desapropriação poderá impor-se por causa de utilidade pública, qualificada conforme à lei e mediante previa indenização justa. Na Costa Rica, a Constituição de 1949 incorporou um dispositivo muito parecido. A Venezuela, por sua vez, a adota em 1949, através do seu artigo 65. Em 1957, a República de Honduras também incluiu o conceito no artigo 157 da sua Constituição.

4.5 A inclusão do fator ambiental no conceito

Os direitos ambientais têm sido incorporados na maior parte das Constituições do mundo, num processo que, vários autores, denominam “constitucionalismo ambiental”. Na América Latina, esta inclusão ocorreu principalmente nas décadas de 70, 80 e 90; encorajada em grande parte pelos resultados da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 na cidade de Estocolmo; pelo Relatório Brundtland³⁶ de 1987 e pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro. De modo geral, os novos dispositivos constitucionais ambientais foram incluindo, de forma progressiva, o dever para o Estado de proteger os recursos naturais, que mais tarde foi estendido aos particulares, o direito de toda pessoa de gozar de um ambiente sadio e apropriado para se desenvolver e a premissa de que toda atividade econômica deve orientar-se ao modelo de desenvolvimento sustentável. Nesse quadro, desenvolveu-se também a regulação de certos elementos ambientais específicos, como a proteção de certas regiões e recursos genéticos, a obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o regime de disposição de resíduos perigosos (BRANES, 2001).

Em princípio, este constitucionalismo ambiental esteve marcado pelo antropocentrismo, pois o homem está no centro da preocupação³⁷, entendendo o meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado como um direito fundamental

³⁶ O Relatório Brundtland foi o resultado do trabalho da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, apresentado em 1987 ante a Assembleia Geral da ONU.

³⁷ Segundo Milaré e Coimbra (2004), o antropocentrismo é o “pensamento ou a organização que faz do homem o centro de um determinado universo, ou do Universo todo, em cujo redor (ou órbita) gravitam os demais seres, em papel meramente subalterno e condicionado”. Este entendimento foi consagrado em 1992 na “Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, cujo artigo 1º reza que “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>.

para seu pleno desenvolvimento. Porém, algumas constituições, foram além desse entendimento, defendendo que é a própria natureza quem “tem o direito” a ser preservada. Nesta tendência, denominada por Zaffaroni (2012) como *ecologismo constitucional*, a Terra é reconhecida como sujeito de direitos, merecendo a proteção da lei com vistas a alcançar um estado de “bom-viver” para todos. Este estado vai além da clássica finalidade de “bem comum”, que apenas se limita aos seres humanos. O bom-viver se refere ao bem-estar de todo quanto vive neste mundo, incluindo às pessoas, num ideal de harmonia e equilíbrio (ZAFFARONI, 2012), visão que tem sido denominada “biocentrismo”³⁸. Provavelmente, o exemplo mais rico sobre essa tendência constitucional seja a Constituição do Equador, sancionada em 2008 após um plebiscito popular. O artigo 71 desta constituição dispõe sobre os direitos da natureza, expressando que “a Natureza ou *Pachamama*, onde se reproduz e realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente a sua existência e a manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos [...]”. Em seguida, no entanto, o texto reafirma o meio ambiente como direito fundamental da pessoa humana, ao dispor no artigo 74 que “as pessoas, comunidades, povos e nações têm o direito de beneficiar-se do meio ambiente e das riquezas naturais que lhes permitem o bom-viver”.

Estas mudanças constitucionais com vistas à proteção do meio ambiente, embora apresentando diversos graus de profundidade, têm implicado certas limitações aos direitos dos particulares, como no caso da propriedade. Em efeito, o titular dos direitos de propriedade de uma parcela de terra passou também a ser titular de certas obrigações, relativas à função ambiental, visando harmonizar desta forma os seus interesses com o direito de toda a coletividade de gozar de um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Assim, a propriedade não deve cumprir apenas funções em torno da questão social, senão também da ambiental. A esse respeito, expressa Machado (1994, p. 127) apud Machado (2014) que

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

³⁸ A respeito do biocentrismo, Reis (2011) aponta que “o ser humano deve estar em pé de igualdade frente às outras formas de vida, isso é ser cidadão do mundo, cidadão universal. Isso é ser humano. É viver com responsabilidade social, moral e comprometido com a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a partir de uma concepção de vida muito mais amplificada”.

Neste debate, uma parte dos doutrinadores defende que a função ambiental é independente das funções econômicas e sociais. Outra parte, sustenta que a função ambiental está incluída dentro das funções socioeconômicas. Seja como for, na nova concepção, a propriedade deve ser, além de economicamente eficiente e socialmente justa, ambientalmente sustentável (CHACÓN, 2003).

A primeira Constituição de América Latina a incorporar a função ambiental da propriedade, ligada a sua função social, foi a Constituição chilena de 1980. A sua cláusula ambiental, no artigo oito, expressa que “a lei poderá estabelecer restrições específicas de determinados direitos ou liberdades para proteger o meio ambiente”. Em seguida, o artigo 24 dispõe que “[...] a lei pode estabelecer o modo de adquirir a propriedade, de usar, gozar e dispor dela e as limitações e obrigações que derivarem de sua função social”, explicando logo que este conceito compreende a “salubridade pública” e a “conservação do patrimônio ambiental”. Posteriormente, vários países incorporaram dispositivos do estilo nas suas constituições, como o Equador, em 1983, e a Colômbia, em 1991 (BRANES, 2001).

No caso da propriedade rural, a relação do proprietário com o ambiente é direta, pois sua atividade econômica importa a exploração dos recursos disponíveis na sua parcela. Se tal utilização não for respeitosa, esses recursos serão degradados, acarretando graves consequências ambientais, em prejuízo da saúde e bem-estar não só do proprietário senão também de toda a coletividade (NICOLETTO, 2007). Através do cumprimento da função ambiental existe, portanto, uma proteção dupla. Por um lado, os interesses individuais do proprietário serão resguardados, visto que, por exemplo, a correta utilização da terra preserva o seu potencial de produção (BARROSO, 2009). Por outro lado, a preservação dos recursos naturais traz benefícios para a comunidade, da qual também forma parte o proprietário, pois contribui com a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, necessário para garantir sua qualidade de vida.

Assim, para o efetivo cumprimento da função ambiental, a atividade do proprietário deve ser exercida de modo racional, com vistas a respeitar o equilíbrio ecológico, cumprindo com a legislação ambiental existente (NICOLETTO, 2007). A propósito, diversas normas ambientais têm sido ditadas para regular o aproveitamento dos recursos e para preservar certos bens ambientais, que implicam obrigações (ou limitações, desde outro ponto de vista) para o proprietário. Bons exemplos desta normativa são as leis de conservação dos solos, as leis que proíbem

certas atividades no imóvel ou instituem áreas de preservação (SOUZA, 2010) e as leis de proteção das florestas, que implicam a obrigação de conservar certas áreas da propriedade sem aproveitamento econômico, ou incluindo a possibilidade de um aproveitamento limitado. Assim, os deveres ambientais do proprietário vão depender do tipo de recurso natural existente na sua propriedade (BARROSO, 2009).

A esse respeito, Pipes (2001) assinala que o principal prejuízo derivado das restrições ambientais ao direito de propriedade é a inexistência de uma compensação adequada ao proprietário pela perda de benefícios diretos da sua posse. A propósito, o mecanismo de pagamento por serviços ambientais tem-se apresentado como uma alternativa válida para atenuar esses prejuízos e incentivar a preservação ambiental. Porém, convém ressaltar que a falta de compensação não implica em justificção para o proprietário de afastar-se das obrigações. Não existe direito nenhum de indenização, visto que, o dono do imóvel, continua no seu domínio (SOUZA, 2010). A esse respeito, destaca Benjamim (1993, p. 148), tal como lembrado por Souza (2010) que

a proteção do meio ambiente [...] é uma função inserida no direito de propriedade, dele sendo fragmento inseparável. Em resumo, os limites internos não aceitam o dever de indenizar, exatamente porque fazem parte do feixe de atributos necessários ao reconhecimento do direito de propriedade.

4.6 Função socioambiental da propriedade e processos de reforma agrária

A estrutura fundiária na América Latina se caracteriza historicamente pela alta concentração da propriedade da terra, predominando o sistema latifundiário. Nestas circunstâncias, os detentores de terra têm adquirido um grande poder econômico e político. Nestas fazendas, a atividade agrícola já foi muito ineficiente, pois os recursos de terra e mão de obra eram subaproveitados. Desta forma, o crescimento tem ocorrido em extensão e não em intensificação (KAY, 1999).

Desde os começos do processo de apropriação de terras houve resistência camponesa, incluindo algumas rebeliões (VELTMEYER, 2008). Mas foi no México, no princípio do século passado, que apareceram pela primeira vez movimentos sociais revolucionários que lutavam por uma mudança no sistema fundiário e por melhoras na vida no campo. Estes movimentos tiveram participação ativa durante a Revolução Mexicana e influenciaram a posterior Constituição social de 1917. Logo, outras ações reformistas no sistema agrário tiveram lugar na América Latina nas

décadas de 40 e 50, como a revolução na Bolívia, em 1953, e em Cuba, em 1959 (ALEGRETT, 2003).

A revolução cubana de 1959 havia ocasionado nos Estados Unidos o temor da expansão da revolução socialista, o que levou o seu governo a lançar um programa de ajuda econômica e social denominado “Aliança para o progresso”. Não por acaso, tinha entre seus principais objetivos a implementação de programas de reforma agrária entre os anos 60 e 70 (KAY, 1999). Seguindo esta linha, diversas leis de reforma agrária foram promulgadas em vários países de America Latina, como na Colômbia em 1961 (BALCAZAR, 2001), no Equador em 1964 (VITERI DIAZ, 2007), no Chile nos períodos 1964-79 e 1970-73 e no Peru entre os anos 1969-1975 (KAY, 1999), seguidos pela Nicarágua em 1979 e por El Salvador em 1980 (ALEGRETT, 2003).

Estes processos de reforma foram conduzidos pelo Estado, em diferentes formas de governo. Contudo, em todos os casos, as ações foram empreendidas como resposta às movimentações camponesas, que constituíam uma ameaça de revolução social (VELTMEYER, 2008).

As leis de reforma agrária sancionadas nos diversos países apresentam diferenças em relação à forma de implementação dos programas, como a origem das terras a serem distribuídas, os mecanismos de desapropriação, a extensão das parcelas e os investimentos nos assentamentos. Porém, elas compartilham numerosos elementos (ALEGRETT, 2003), particularmente a inclusão da função social da propriedade entre seus dispositivos (BALLARIN MARCIAL, 1965).

Efetivamente, todo ordenamento legal deve ter concordância com o regime constitucional. Tal como foi salientado, as reformas constitucionais efetuadas na maioria dos países da America Latina tinham incorporado novos princípios constitucionais de natureza social, notadamente a função social da propriedade. Estes preceitos constituíram o embasamento para as diversas leis de reforma agrária que foram sancionadas (CARRERA, 1964; BALLARIN MARCIAL, 1965).

A reforma agrária tem sido o tema central de inúmeras pesquisas e discussões acadêmicas. Existem diversas posições acerca de seus resultados e de sua efetividade como política agrária. Neste ponto, é claro que as transformações ocorreram em diferentes graus nos diversos países onde a reforma foi implementada. Segundo Alegrett (2003), a maioria das reformas agrárias iniciadas na década de 60 foram notadamente “políticas de compromisso”, que tentavam

diminuir os conflitos rurais sem alcançar nenhuma modificação fundiária profunda. De modo geral, revisando as estatísticas sobre esse processo, a variação nos indicadores de distribuição da terra foi pouco significativa. No entanto, as reformas que aconteceram em razão de processos revolucionários radicais, como no México, Bolívia e Cuba, tiveram maior abrangência, apresentando modificações na estrutura da organização agrária.

Apesar de alguns autores defenderem a ideia da “morte da reforma agrária”, outros têm defendido que hoje atravessamos um processo de transformação, uma transição de um sistema de reforma conduzida pelo Estado ou pelo mercado para uma reforma agrária “de base”, entendendo por tal aquele processo impulsionado pela luta dos movimentos sociais. Em alguns países, como no Brasil, as ocupações de terras estão no centro das estratégias de ação direta para reclamar a implementação da reforma agrária. Estes comportamentos se apoiam nos preceitos legais que dizem que a terra deve cumprir sua função social, em particular considerando que a terra improdutiva deve ser desapropriada. Tal princípio incluído no quadro legislativo agora representa o principal sustento das reivindicações dos movimentos sociais (VELTMEYER, 2008).

4.7 Função socioambiental da propriedade e multifuncionalidade da agricultura

Diante do agravamento dos problemas socioambientais nos últimos tempos, o modelo produtivista vem sendo amplamente criticado, dando lugar ao modelo ideal de desenvolvimento sustentável, que ganha força em diversos setores da sociedade. Esta concepção tem exercido influência nos modos de interpretar o desenvolvimento agrário, com a variável ambiental se tornando indispensável (MULLER, 2007).

Por outro lado, diversos autores têm-se referido a um “processo de revitalização dos espaços rurais”, ou a uma “nova ruralidade”, entendida como um apreço inovador dos sistemas rurais. Este fenômeno pode ser interpretado como busca de caminhos para atingir uma pluralidade de metas, tais como a redução da pobreza, a sustentabilidade ambiental, a revalorização da cultura camponesa, a participação social, a equidade de gênero e a superação da divisão rural-urbana (KAY, 2009).

Neste contexto, há gradualmente um reconhecimento de diversas funções que a agricultura e o meio rural desempenham em relação à sociedade, o que foi

denominado “multifuncionalidade da agricultura”. Esta noção entrou em debate a partir das discussões durante a Cúpula da Terra (Eco Rio 92) sobre o desenvolvimento sustentável dos países pobres, entendendo que aquele só seria atingido após os governos reconhecerem as diferentes funções que a agricultura desempenha. Depois da Conferência, o debate foi retomado em diferentes instâncias internacionais como a FAO, constituindo também um dos eixos centrais da reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia no ano 2000 (BONNAL; MALUF, 2007).

Este reconhecimento permite olhar a atividade agrícola de uma perspectiva diferente à tradicional, muito além de uma concepção produtivista, visto que considera as demais funções desempenhadas pela agricultura, como a proteção dos recursos naturais, a preservação da paisagem, a contribuição para a segurança alimentar, a qualidade dos alimentos, a manutenção do tecido social, a reprodução socioeconômica das famílias e as oportunidades de emprego, entre outras. Assim, esta concepção tenta revalorizar as contribuições que a agricultura e as famílias camponesas desenvolvem para a sociedade, tanto de natureza econômica, como social e cultural. Vale salientar que estas contribuições não são novas. Estão incorporadas nas práticas camponesas, mas tinham sido dificultadas pelo modelo produtivista imperante (CARNEIRO, 2002 apud. MULLER, 2007).

Segundo Cazella e colaboradores (2009), a multifuncionalidade da agricultura comporta quatro níveis de análise: as famílias rurais, o território, a sociedade e as políticas públicas. Nesta perspectiva, o território é um elemento fundamental para as dinâmicas de reprodução das famílias rurais, entendidas como unidades sociais e não somente como unidades produtivas. O território é o palco onde estão inseridas tanto as famílias como suas dinâmicas, participando de sua configuração, junto a outros atores sociais externos. Assim, o território se apresenta não apenas como um espaço geográfico, senão como uma “realidade humana, social, cultural e histórica” (CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009, p.39).

Existe uma estreita ligação entre a noção de multifuncionalidade da agricultura, a propriedade rural e sua função socioambiental. Em primeiro lugar, conforme Almeida Júnior, Hoeffel e Queda (2008), a propriedade rural apresenta várias dimensões, pois pode ser interpretada como uma extensão física, um meio de produção, um modo de riqueza, uma fração do meio ambiente, um lugar de trabalho ou um espaço recreativo, entre outras, compreendendo também as representações

que dela são feitas. Diante desta pluralidade de funções ou papéis que os estabelecimentos agrícolas desempenham, alguns autores, incluída a FAO, têm-se referido à multifuncionalidade como um fenômeno relativo tanto à agricultura como à terra (FAO, 2000; MULLER, 2007). Seja como for, a propriedade rural é o cenário no qual se desenvolvem estas variadas funções da agricultura (ALLES; MORUZZI MARQUES, 2008), que contribuem com o cumprimento da sua função social e ambiental, previsto na lei.

Nesta linha de raciocínio, alguns autores têm agrupado as múltiplas funções da agricultura em econômicas, sociais e ambientais. As primeiras se referem àquelas funções tradicionais de produção de alimentos e matéria prima, das quais decorrem outras como o fortalecimento da segurança alimentar. As segundas incluem a integração social, o emprego, a ação coletiva, e o aproveitamento dos conhecimentos locais. Finalmente, as ambientais compreendem o melhoramento do solo, o crescimento da biomassa, o combate à erosão, entre outras (FAO, 2000; MELLADO RUIZ, 2012). Note-se que estes três aspectos (econômico, social e ambiental) são coincidentes com os requisitos que se encontram elencados no artigo 186 da CF do Brasil, que dispõe que a função social é cumprida quando é garantido, de forma simultânea, o aproveitamento racional (aspecto econômico), o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, cumprindo as leis que regulam o trabalho (aspecto social) e a preservação dos recursos naturais (aspecto ambiental).

4.8 Função socioambiental da propriedade e os movimentos sociais do campo

Os movimentos sociais podem ser definidos como “atores políticos coletivos” (PUIG, 2004), cujas ações são articuladas em diversos cenários sociais, culturais, econômicos e políticos de um país, constituindo uma força social que procura transformações na sociedade (GOHN, 2000). Em grande medida, estes movimentos sociais realizam suas mobilizações sob uma identidade camponesa. A dimensão internacional da Via Campesina é reveladora deste fenômeno.

Por outro lado, existe uma pluralidade destes movimentos sociais em toda América Latina. Suas demandas incluem o respeito aos direitos das comunidades camponesas e indígenas, a justiça social na distribuição da terra, a segurança alimentar, a preservação dos recursos naturais, a revalorização da agricultura camponesa, o fim da pobreza e a desigualdade no campo, entre outras. Em muitos casos, estas reivindicações consideram a implementação de uma reforma agrária

integral, não apenas de partilha de terras, mas uma política de amplas medidas coordenadas para assegurar a viabilidade e permanência digna das comunidades camponesas no meio rural.

Estes movimentos têm adotado diversas estratégias para conseguir seus objetivos, que vão desde ações violentas até a utilização dos modernos meios de comunicação, como a internet e a mídia (GOHN, 2000). Seja como for, o ordenamento jurídico de cada país lhes oferece uma base legal para justificar as suas demandas. Sendo insuficientes as alegações de caráter ético, os argumentos baseados na legislação, notadamente na Constituição, resultam muito mais efetivos, pois as leis são obrigatórias e seu cumprimento deve ser exigido. A respeito das estratégias ideológicas dos movimentos sociais, aponta Puig (2004, p. 91-92) que

Os agravos e injustiças sociais [...] não são suficientes por si mesmas para o início da mobilização ou ação política. Tem que existir uma consciência dessas situações e um discurso social ou uma interpretação que os relacione com determinadas políticas exercidas desde o poder. Ao mesmo tempo, é necessário um discurso para justificar, dignificar e animar a ação coletiva. Nesse sentido, a ideologia [...] encontra símbolos capazes de mobilizar as pessoas (trad. nossa).

Assim, a invocação por parte dos movimentos sociais da função socioambiental da propriedade, prevista na maioria das legislações, constitui uma das estratégias fundamentais para suas reivindicações em favor de uma justa distribuição da terra. A esse respeito, Gilbert (2010) destaca que a tática de ocupação de terras para pressionar ao governo, utilizada pelo Movimento dos Sem Terras (MST), tem-se tornado decisiva para o processo de reforma agrária no Brasil. Porém, tal atuação é bastante controversa. Em consequência, o movimento tem procurado justificar esta estratégia, sendo a função social da propriedade seu argumento central. No mesmo sentido, Laureano (2007) afirma que este princípio tem sido uma das principais bandeiras do MST.

Um dos elementos essenciais para a consolidação e permanência dos movimentos sociais é o sentido de pertencimento de seus membros, a partir de uma identidade construída coletivamente com base nas demandas, valores e ideais compartilhados. Nas últimas décadas, tem ocorrido um fenômeno de articulação entre os diversos movimentos sociais, através de redes de diálogos e trabalho conjunto, superando sua heterogeneidade em torno a elementos e lutas comuns. Em muitos casos, esta interação tem atravessado as fronteiras (SCHERER-WARREN, 2005). Isso poderia explicar, em parte, que a demanda por uma reforma agrária

integral pelo Movimento Nacional Campesino Indígena (MNCI) da Argentina se orienta pela ideia segundo a qual o Estado deve garantir o acesso à terra e o cumprimento da sua função social, mediante a redistribuição das terras improdutivas entre as famílias que as necessitam (MOVIMENTO NACIONAL CAMPESINO INDIGENA, 2013), apesar de que na Constituição argentina não se encontra explicitada nem a função social da propriedade nem qualquer alusão à reforma agrária.

5 A PROPRIEDADE DA TERRA E SUA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA ARGENTINA, NO BRASIL E NO PARAGUAI

5.1 A propriedade da terra na Argentina e no Paraguai na época Colonial³⁹

Após o “descobrimento” da América, a Coroa de Castela teve o domínio das terras americanas, conforme os limites fixados pelo Tratado de Tordesilhas, assinado em 1494. Em razão dessa prerrogativa, a Coroa começou a outorgar terras aos conquistadores e seus vassalos, para que as partilhassem entre os primeiros povoadores. A concessão destas parcelas se realizava através de títulos chamados de “graça” ou “mercê real”, porém, sua continuidade estava sujeita ao cumprimento de determinadas condições.

Assim, o direito indiano⁴⁰ apresenta alguns elementos que podem se caracterizar como antecedentes longínquos da função social da propriedade. Estas terras, outorgadas sob a forma de “mercê real”, constituíam uma “expectativa de domínio”, pois a pessoa beneficiada apenas se tornaria proprietária com o passar de certo tempo, caso a terra houvesse sido cultivada e edificada. Caso contrário, as terras voltariam para a Coroa (RAMELLA, 2007). A esse respeito, Anzotaegui e Martiré (2000) destacam a opinião de Capdequi (1959), segundo a qual, através das restrições à propriedade, a Coroa pretendia que a terra cumprisse uma função social. Logicamente, esta função social não seria entendida à luz dos modernos fundamentos. A intenção de restringir o domínio respondia a aspirações de conquista e aproveitamento de todo o território e, só indiretamente, seria em benefício de toda a comunidade. Contudo, apesar da existência destas normas visando uma adequada distribuição e utilização da terra, desenvolveu-se um processo de acumulação fundiária em poucas mãos, o que levou à conformação de grandes latifúndios. A terra, na época, era um símbolo de “senhorio e distinção”, porém, era economicamente subaproveitada. A mão de obra nestas fazendas foi inicialmente garantida com o sistema de *encomiendas*, que utilizava a exploração à perpetuidade da população indígena (ANZOTAEGUI; MARTIRÉ, 2000).

³⁹ Na época da colônia, os territórios que hoje pertencem à Argentina e ao Paraguai se encontravam sob os domínios da Coroa de Castela. Em consequência, em ambas as regiões, era aplicado o mesmo regime de propriedade da terra, razão pela qual são tratados conjuntamente neste apartado.

⁴⁰ Durante a época colonial, o direito vigente estava formado pelas Leis de Índias, normas especialmente ditadas para a organização destes territórios e a resolução de seus problemas (incluindo tanto as disposições diretas da Coroa como a normativa ditada pelas autoridades locais), e pela legislação de Castela, que era aplicável de forma subsidiária (ANZOTAEGUI; MARTIRÉ, 2000).

A sociedade colonial conheceu também a propriedade coletiva, visto que os pastos, as águas e as florestas eram de uso comum para os vizinhos (PASTORINO, 2011), assim como os frutos silvestres e a madeira. Por outro lado, foi reconhecido um tipo de propriedade comunal aos indígenas, chamado de “resguardos”, cujo aproveitamento estava orientado ao benefício coletivo das famílias que o habitavam, sendo territórios, em princípio, inalienáveis (GARABELLI, 2007).

O povoamento dos territórios provinciais⁴¹ deveu-se, principalmente, ao sistema de mercês reais (PASTORINO, 2011). Contudo, essa não era a única forma de aquisição da propriedade na época colonial. Em razão do procedimento conhecido como “composição”, a pessoa que não possuía títulos válidos sobre a terra que ocupava de fato, podia tornar-se proprietária mediante o pagamento de uma soma de dinheiro. Também, o leilão público constituía outra possibilidade para obter aquelas terras que permaneciam incultas ou tinham sido devolvidas à Coroa (GARABELLI, 2007).

Por outro lado, a ordem jesuíta teve grande importância na realidade agrária, social e política do território. Os jesuítas foram, provavelmente, os maiores proprietários de terras da região, adquiridas mediante mercês da Coroa ou através de compra ou doações dos particulares. Suas propriedades eram organizadas como fazendas ou missões jesuíticas. As fazendas produziam uma grande variedade de cultivos, valendo-se tanto de trabalhadores assalariados como de mão de obra escrava. As missões jesuíticas, por sua vez, eram grandes organizações com objetivos evangelizadores e educativos, que congregavam comunidades indígenas. Estes complexos utilizavam um sistema de ocupação da terra que combinava territórios comunais, trabalhados pelos habitantes e cujos cultivos eram comercializados, e parcelas individuais, onde cada família produzia alimentos para sua subsistência. Em 1767, os jesuítas foram expulsos pela Coroa Espanhola, por causa do poder indiscutível que tinham alcançado na região. Assim, uma grande quantidade de boas terras foi reapropriada pela Coroa e posteriormente privatizada, na sua maior parte, em favor das elites mais influentes da época (BARSKY; GELMAN, 2009).

⁴¹ Na Argentina, as províncias são as unidades que compõem o Estado Federal.

5.2 A propriedade da terra na Argentina na época pátria

Após a Revolução de Maio de 1810⁴², diversas normas foram sancionadas em relação à ocupação territorial, tanto no nível nacional como provincial. Durante vários anos, estas leis foram aplicadas em conjunto com as leis espanholas tradicionais (BORDA, 1999). Por exemplo, uma das primeiras normas relacionadas com a terra foi aquela que suprimia os *mayorazgos* e vinculações⁴³, adotada pela Assembleia Geral Constituinte⁴⁴ de 1813.

Durante as primeiras décadas de governo independente foram elaborados vários textos para orientar a organização do novo país, incluindo algumas tentativas de adoção de uma constituição, antes da sanção do texto constitucional de 1853. A maioria destes documentos continha referências à propriedade. Assim, o Estatuto Provisional, adotado em 1815, colocava à propriedade como um bem que merece a maior das proteções, junto à liberdade, à igualdade e à segurança. Logo, o primeiro artigo reconhecia seis direitos para os habitantes do Estado, a saber: a vida, a honra, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade. Esta última, era entendida como “o direito de gozar dos seus bens, rendas e produtos” (trad. nossa). Tanto o Regulamento Provisório de 1817 como a *Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica* de 1819, reproduziram tais disposições. No entanto, este último texto acrescentou que a propriedade é um “direito sagrado e inviolável”, e que sua destinação ao uso público importa uma justa compensação para o proprietário. Finalmente, a Constituição de 1826, que não chegou a ter vigência, não apresentou variações a respeito da anterior.

⁴² A Revolução de Maio de 1810 foi um processo revolucionário que significou uma ruptura com o regime colonial, levando à destituição de Cisneros, então Vice-rei do *Virreinato del Río de la Plata*, e à formação de uma Junta de Governo, considerado o primeiro governo pátrio. Esta Primeira Junta desconhecia às autoridades coloniais e governava em nome do Rei da Espanha, ainda que estrategicamente. A independência formal da Argentina foi declarada alguns anos mais tarde, em 1816.

⁴³ O *mayorazgo* era um sistema de herança, segundo o qual o filho maior era o único herdeiro. Esta instituição tinha por finalidade perpetuar os bens dentro de uma família, sem nenhuma desmembração. As vinculações, por sua vez, outorgavam preferência a uns membros da família frente aos outros, para adquirir uma propriedade (PASTORINO, 2011).

⁴⁴ Esta Assembleia, embora não tenha cumprido com seu objetivo principal de declarar a Independência e sancionar uma constituição, teve grandes méritos no relativo à organização de uma nação livre. Dentre suas disposições, merece destaque a declaração do ventre livre e a concessão de liberdade aos escravos que ingressassem ao território (ANZOTAEGUI; MARTIRE, 2000).

Ainda em 1826, o governo de Rivadavia sancionou a Lei de Enfiteuse⁴⁵, legitimando uma prática que ocorria desde o início da década. O objetivo desta medida era que as terras se tornassem produtivas sem que o Estado perdesse o seu domínio, pois, nessa época, existia uma grande quantidade de terras fiscais e o governo procurava meios de obter recursos. Contudo, a falta de limites em relação às extensões das parcelas e à quantidade de adjudicações para uma mesma pessoa permitiu todo tipo de abusos (PASTORINO, 2011).

O regime de enfiteuse coexistiu com o antigo sistema de mercês reais, que continuava vigente. Aliás, durante o primeiro governo de Rosas (1829-1832), uma grande quantidade de terras foi distribuída como prêmio à lealdade política (BARKSKY; GELMAN, 2009) e às campanhas militares (ANZOTAEGUI; MARTIRÉ, 2000). Todos esses fatores levaram à consolidação das fazendas como a organização produtiva e social característica da época, representada pelo *gaucho* (PASTORINO, 2011). No entanto, nos anos seguintes, novas ideias começaram a ganhar terreno no país, impulsionadas pela chamada *Generación del 37*, opositora ao governo. Seu pensamento incluía um desprezo pelo mundo rural, relacionado a seu “atraso e barbárie”. Em consequência, para construir uma nova nação civilizada, eram necessários

[...] os capitais estrangeiros, técnicas mais avançadas de produção, leis e práticas importadas de sociedades mais adiantadas e também sangue novo, proveniente daqueles países civilizados, para substituir ao gaucho, ao índio e ainda ao espanhol que se havia barbarizado nas pampas (BARKSKY; GELMAN, 2009, p. 136, trad. nossa).

É com esse espírito que o país foi organizado institucionalmente nos anos seguintes. Assim, a Constituição da Confederação Argentina, sancionada em 1853, consagrou no seu artigo 17 uma concepção liberal sobre a propriedade privada, dispondo que

A propriedade é inviolável, e nenhum habitante da confederação pode ser privado dela, salvo em virtude de sentença fundamentada na lei. A desapropriação por causa de utilidade pública deve ser qualificada mediante lei e previamente indenizada (trad. nossa).

Posteriormente, em 1871, foi sancionado o Código Civil Argentino, vigente até a atualidade. O direito de propriedade estava incorporado no artigo 2513, que estabelecia que

⁴⁵ Enfiteuse é um contrato que consiste na concessão de um fundo pela perpetuidade, ou por um longo período, em troca de uma renda, para o desenvolvimento de atividades agrícolas.

É inerente à propriedade, o direito de possuir a coisa, de dispor ou servir-se dela, de usá-la e gozá-la segundo a vontade do proprietário. **Ele pode desnaturá-la, degradá-la ou destruí-la** [...] perceber todos os seus frutos, proibir que outro se sirva dela ou perceba os seus frutos, e de dispor dela por atos entre vivos (trad. nossa, grifo nosso).

Esta concepção de propriedade absoluta, que incluía até a possibilidade de destruí-la, é um claro reflexo da corrente de ideias dominante já referida. Um inegável propósito político se revela a partir desta disposição, visto que, a afirmação enérgica do direito de propriedade, seria de utilidade para promover a imigração europeia, que tinha como objetivo principal a colonização e exploração da pampa argentina (BORDA, 1999). Em relação aos regimes fundiários, o texto do Código Civil suprimiu o sistema de enfiteuse que havia sido criado durante o governo de Rivadavia e incluiu a nova figura do arrendamento⁴⁶, estabelecendo suas condições (PIGÑER, 2001).

Por outro lado, em 1894 foi sancionado o Código Rural para os Territórios Nacionais, prevendo um regime de adesão para as províncias. Dentre suas disposições, merecem especial destaque aquelas referidas à preservação dos recursos naturais, considerando a época prematura na qual foi concebido. Por exemplo, o texto se refere à conservação de florestas nas terras fiscais, estabelece regulações sobre o uso da água e contém disposições relativas à caça e à pesca (PASTORINO, 2011).

A Constituição de 1853 previa a possibilidade de tomar medidas tendentes à colonização das terras públicas, em mãos do Congresso Nacional no caso de terras nacionais, e em mãos das províncias para os territórios provinciais. Com efeito, conforme o contexto de auge da propriedade privada, o presidente Avellaneda (1874-1880) promoveu a sanção de uma série de leis de imigração e colonização. Estas normas instituíam um sistema de subvenção de viagens, recepção e facilidades para os recém-chegados, além de mecanismos para assegurar sua permanência nestas terras. A terra era dividida em parcelas de diversos tamanhos, dependendo da atividade econômica que nelas se desenvolveria. Aliás, a colonização podia ser facilitada pelo Estado, por empresas privadas ou por particulares, nestes casos, sob a supervisão do primeiro. Porém, no relativo à colonização, estas leis não tiveram a eficácia esperada, principalmente, pela falta de

⁴⁶ Arrendamento rural é um contrato por meio do qual uma parte se obriga a conceder o uso e gozo de um fundo com fins de exploração agropecuária, e a outra, a pagar um preço em dinheiro.

controles adequados. Assim, grande parte dos imigrantes teve que procurar o acesso à terra através de seus próprios meios (ANZOTAEGUI; MARTIRÉ, 2000).

Finalmente, em 1903 foi promulgada a Lei nº 4167 de Terras Fiscais, unificando o regime relativo à terra pública. Esta norma dispunha que os territórios nacionais aptos para colonização seriam divididos em parcelas e adjudicados aos particulares mediante sua venda direta. Já as outras terras seriam outorgadas em arrendamento com uma série de obrigações para o arrendatário, que condicionariam sua futura aquisição em propriedade. Por outro lado, a lei estabelecia uma extensão máxima para as parcelas, dependendo do seu destino produtivo, assim como limitações a respeito da quantidade de hectares que cada pessoa poderia obter (CATALANO et al., 1998), procurando frear o processo de acumulação fundiária.

Durante as últimas décadas do século XIX, a Argentina se inseriu no âmbito internacional como um país exportador de matérias-primas agropecuárias, sobre a base de um sistema apoiado na concentração fundiária, a imigração e o capital estrangeiro, sendo o arrendamento o sistema mais difundido para a exploração da terra (GIRBAL-BLACHA, 2011). No entanto, a prosperidade econômica do país ocultava grande insatisfação por parte dos trabalhadores rurais, o que propiciou uma série de conflitos após a primeira década do século XX (LEÓN; ROSSI, 2002). Na época, a valorização progressiva das terras tinha contribuído para a multiplicação dos contratos de arrendamento, pois os agricultores não conseguiam comprá-las. Estes contratos tinham um preço elevado e utilizavam vários intermediários. Portanto, a grande quantidade de despesas com a qual deviam arcar os arrendatários tornava insustentável sua atividade econômica. Tal circunstância deu origem a uma importante mobilização de protesto em 1912, denominada “*El grito de Alcorta*”, e à formação da Federação Agrária Argentina (BARSKY; GELMAN, 2009), que reunia arrendatários e pequenos chacareiros. Em resposta a estes conflitos, novas leis de arrendamento foram estabelecidas, modificando o regime previsto no Código Civil a favor dos pequenos e médios produtores (PIGÑER, 2001; PASTORINO, 2011).

A Primeira Grande Guerra e as sucessivas crises nos mercados internacionais haviam ocasionado grandes efeitos no setor produtivo. Aliás, a expansão horizontal da agricultura começava a sofrer limitações. As leis de arrendamento, por outro lado, não tinham conseguido melhorar a situação dos trabalhadores e arrendatários tanto quanto pretendido. Em consequência, alguns

setores do governo começaram a manifestar que uma das causas do estancamento da produção agrícola e do desenvolvimento rural, assim como da crescente migração campo-cidade, era a precariedade desses contratos, que acarretavam grande insegurança jurídica para os trabalhadores, sustentando que tal situação seria revertida se aqueles pudessem tornar-se proprietários.

Nesse sentido, depois de alguns antecedentes no nível provincial, em 1940 foi sancionada a Lei nº 12.636 de Colonização. Graças a suas disposições, foi criado o Conselho Agrário Nacional – CAN, um organismo autárquico destinado à implementação de um programa de colonização. A propósito, esta norma procurava ir além da divisão e distribuição da terra, pois entre seus objetivos se incluía melhorar as explorações agrárias, estabilizar os camponeses sobre a base da propriedade e propiciar-lhes bem-estar. A lei era inovadora, já que limitava a propriedade ao interesse coletivo, numa sociedade que consagrava o caráter absoluto à propriedade (LEÓN; ROSSI, 2002). Embora tenha sido uma lei que, por definição, pressupõe a colonização de um território desocupado, esta norma previu dispositivos típicos de uma reforma agrária. Além das terras públicas passíveis de colonização, também incluiu aquelas terras que fossem adquiridas pelo CAN através da compra ou desapropriação. Segundo o texto da lei, as propriedades seriam expropriáveis quando não houvesse uma exploração racional por parte dos proprietários, quando fossem abandonadas ou não exploradas durante cinco anos e quando sua extensão fosse superior a 2000 ha (PASTORINO, 2011). Por outro lado, a lei referiu-se à adjudicação de terras em forma de propriedade aos indígenas, estabelecendo um regime exploratório comunitário que, em certa medida, se aproximava a suas formas tradicionais de organização (MENDOZA, 2014).

Todavia, esta lei não teve os resultados esperados, pois os instrumentos previstos para sua implementação apresentaram alguns obstáculos. Em princípio, o CAN não recebeu um orçamento adequado para suas funções. Também, sofreu modificações em relação à sua natureza, passando a depender de diferentes ministérios, sendo dissociado, aliás, da Direção de Terras, principal administradora das terras públicas. Apesar destas dificuldades, várias operações de desapropriação para a posterior formação de colônias foram concretizadas, especialmente no período no qual seu funcionamento esteve vinculado ao financiamento do *Banco de la Nación Argentina* (LEÓN; ROSSI, 2002). Aliás, no período entre 1940 e 1948, foram estabelecidos vários decretos, leis e decretos-lei com o objetivo de prorrogar a

vigência dos contratos de arrendamento, evitando a expulsão dos arrendatários das terras que ocupavam, assim como de controlar os preços destes contratos (MENDOZA, 2014).

Por outro lado, em 1948 foi sancionada a Lei 13.273 de Defesa da Riqueza Florestal⁴⁷, que incorporava a necessidade de preservar os valores ecológicos das florestas, tanto naturais como implantadas, além dos produtivos. A Lei 13.273 classificava as florestas de acordo com sua função e estabelecia restrições ao desmatamento, exigindo autorizações para o manejo e exploração das florestas. Também, continha disposições para a prevenção e luta contra incêndios e estabelecia um regime de isenção impositiva para os proprietários das terras onde existissem florestas permanentes ou protetoras (PIÑER, 2001). Assim, com outra terminologia, a lei refletia a função ambiental da propriedade em termos da conservação de florestas, estabelecendo as obrigações correspondentes para seu titular.

Durante seus dois primeiros mandatos (1946-1952 e 1952-1955), o general Juan Domingo Perón teve como parte do seu plano de governo a implementação de uma “reforma agrária tranquila” (BLANCO, 1999 apud. LEÓN; ROSSI, 2002). Em consequência, a reforma constitucional de 1949 trouxe, entre vários direitos sociais, a função social da propriedade. A esse respeito, o texto estabelecia que “A propriedade privada tem uma função social e, em consequência, estará submetida às obrigações que a lei estabelecer com fins de bem comum” (trad. nossa). Igualmente, dedicava linhas à distribuição dos espaços rurais por parte do Estado, dispondo que

Incumbe ao Estado fiscalizar a distribuição e a utilização do campo, ou intervir com o objetivo de desenvolver e incrementar seu rendimento em interesse da comunidade, procurando para cada trabalhador ou família trabalhadora a possibilidade de se converter em proprietário da terra que cultiva (trad. nossa).

Finalmente, acrescentava que “a organização da riqueza e sua exploração têm por finalidade o bem-estar do povo, dentro de uma ordem econômica conforme aos princípios da Justiça Social” (trad. nossa).

Para alcançar tais objetivos, durante sua presidência foram sancionadas várias leis que legislavam sobre o sistema de arrendamentos em favor dos

⁴⁷ Esta lei era uma norma de adesão, o que significa que ela era obrigatória apenas nas províncias que tinham aderido a suas disposições. Para 1971, todas as províncias o tinham feito.

trabalhadores do campo. Esta legislação procurava que os arrendatários se tornassem proprietários das terras que cultivavam (CATALANO et al., 1998), sendo o lema característico destas políticas que “a terra é de quem a trabalha”. Nesse sentido, a Lei nº 13.995 instituía como objetivo “o cumprimento da função rural da terra fiscal, mediante seu arrendamento e transferência de forma progressiva e orgânica em favor dos autênticos trabalhadores do campo”. Ainda mais direta, a Lei nº 14.392 de Colonização de 1955, que substituía aquela de 1940, estabelecia, no seu primeiro artigo, o seguinte objetivo:

O Estado, com o objeto de promover a colonização [...], **fiscalizará a distribuição e utilização do campo** e **intervirá** com a finalidade de desenvolver e incrementar seu rendimento nacional, em interesse da comunidade, facilitando aos trabalhadores agrários a possibilidade de se tornar proprietários das terras que cultivarem. **A propriedade privada tem uma função social** e está submetida às obrigações que são determinadas nesta lei, conforme ao bem comum (MENDOZA, 2014, trad. nossa, grifo nosso).

No entanto, ainda em 1955, um Golpe Militar destituiu o Presidente Perón, deixando sem efeito a reforma constitucional de 1949 e os decorrentes planos de transformação agrária. As leis sobre arrendamentos, por sua vez, foram revogadas e substituídas por decretos-leis de características similares, pois estabeleciam mecanismos de adjudicação de terras públicas e prorrogavam a duração dos contratos de arrendamento vigentes. Porém, as diferenças essenciais entre as leis anteriores e as novas se revelam, por exemplo, na supressão do princípio da função social da propriedade, impondo à propriedade apenas as restrições que forem resultantes da aplicação da lei, quase afastando por completo a possibilidade de desapropriação (MENDOZA, 2014).

Em 1957, houve uma reforma constitucional, que restituiu a vigência da Constituição de 1853 com suas reformas, excetuando aquela de 1949. No entanto, com vistas a atenuar o retrocesso que representava a supressão de todos os direitos sociais que nessa última Constituição haviam sido incorporados, o novo texto incluiu o artigo 14 bis, que compreende direitos sociais relativos ao trabalho e à previdência social. Também, a última parte do referido artigo dispõe que a lei procurará a proteção integral da família, a defesa do bem de família e o acesso a uma moradia digna. Ramella (2007) ressalta que, ainda sem incorporar o princípio da função social da propriedade, a Constituição reconheceu o “acesso à moradia” como um direito social fundamental (direito à propriedade), revelando uma preocupação com a

proteção daqueles que ainda não são proprietários, diferentemente do constitucionalismo clássico que tinha influenciado àquela de 1853, apenas cuidando da inviolabilidade da propriedade privada (direito de propriedade) daqueles que estão revestidos com o caráter de proprietários.

Durante a reunião de Punta del Este de 1961, tratada no item 2.3., onde foi acordada a implementação do Programa “Aliança para o Progresso”, a Argentina e o Brasil defenderam uma posição conjunta⁴⁸, aceitando a ajuda financeira oferecida, na medida em que a consideraram como uma assistência ao desenvolvimento da região e não como uma dádiva paternalista. Na discussão, a questão da reforma agrária foi atenuada pelos representantes argentinos, que defenderam o objetivo de industrialização, acrescentado na declaração final. No entanto, apesar das estreitas relações que o então presidente Frondizi mantinha com os Estados Unidos, sua posição neutra durante as discussões sobre a expulsão de Cuba da OEA no ano seguinte, fez com que a oposição militar interna a seu governo se incrementasse, propiciando sua destituição em 1962 através de novo golpe de Estado (MORGENFELD, 2011). Como foi mencionado, após a morte do presidente Kennedy em 1993, os Estados Unidos retomaram sua política tradicional, procurando impedir a propagação do comunismo através do apoio às ditaduras militares que, em seguida, tomariam o poder em vários países de América Latina (PIGNA, 2014).

Seja como for, a ideia da reforma agrária continuará motivando a ação de numerosos políticos argentinos. Assim, em 1966, durante a presidência de Arturo Illia, foi sancionada a Lei nº 16.883, que prorrogava mais uma vez os contratos de arrendamento. Aliás, esta presidência mobilizou o CAN para que, no prazo de um ano, formulasse um plano de reforma agrária e a realização de um censo nacional para conhecer a quantidade exata de propriedades rurais improdutivas. A partir desses dados, os titulares seriam intimados a apresentar um plano de exploração ou de divisão das suas terras. No entanto, não por acaso, após algumas semanas, um novo golpe militar provocou a revogação da lei (LEÓN; ROSSI, 2002).

Em 1968, foi sancionada a Lei nº 17.711 modificando o Código Civil. Esta lei significou uma profunda renovação do direito privado, que já tinha quase um século de vigência. Constituiu uma mudança da filosofia “liberal, individualista e positivista”

⁴⁸ Previamente, o governo argentino de Frondizi e o governo brasileiro de Quadros, tinham assinado um acordo bilateral na cidade de Uruguaiana, mediante o qual os países se comprometiam a coordenar sua atuação na política internacional.

que tinha o Código por uma filosofia mais social, humana e voltada aos ideais de justiça (BORDA, 1999).

Em relação à propriedade, o artigo 2513 foi concebido com a seguinte redação: “É inerente à propriedade o direito de possuir a coisa, dispor ou servir-se dela, usá-la e gozá-la conforme a um exercício regular”. Desta forma, é mantido o direito de dispor livremente a coisa, porém, suprimindo a possibilidade de destruí-la, e acrescentando que todos os direitos relativos à propriedade devem submeter-se a um “exercício regular”, isto é, não de forma abusiva. Seguindo a mesma tendência, a reforma também incluiu a teoria do abuso do direito, no artigo 1071, que dispõe que “a lei não ampara o exercício abusivo dos direitos”, reconhecendo como tal aquele exercício que contrariar as finalidades da lei, ou no caso em que aquele excedesse “os limites impostos pela boa-fé, a moral e os bons costumes”. Segundo Borda (1999), um dos autores do texto da reforma, as novas disposições significaram o reconhecimento implícito da função social da propriedade. Estes dispositivos continuam vigentes até a atualidade.

Em 1973, Perón voltou à presidência. Em consequência, reformas legislativas foram operadas para retomar os objetivos de acabar com os estabelecimentos improdutivos e possibilitar a transferência da terra para quem a trabalha. A Lei nº 20.543 de Fomento Agrário, por exemplo, dispôs linhas de créditos para compras de terras, com facilidades e isenções impositivas (MENDOZA, 2014). Porém, em 1976 houve um novo golpe de Estado, que se estendeu até 1983.

A propósito, convém mencionar que, durante os primeiros anos da década de 70, a formação das “Ligas Agrárias” no nordeste argentino constituiu um movimento de pequenos produtores agropecuários reunindo demandas diversas (GIARACCA, 2002) como o acesso à terra, facilidades de inserção nos mercados e isenções tributárias. Este movimento se caracterizou pela heterogeneidade, pois reunia trabalhadores rurais, minifundistas e agricultores familiares que compartilhavam a marca da exclusão do processo de modernização e progresso econômico. Esta marginalização também é regional, pois o nordeste foi menos beneficiado pela modernização em comparação com a pampa argentina (GALAFASSI, 2007). Várias reuniões e protestos foram realizados pelas Ligas, crescendo gradualmente em presença e organização. Contudo, sua atuação foi debilitada pela situação política

prévia⁴⁹ ao golpe de Estado, sendo praticamente eliminada durante o regime militar (MENDOZA, 2014).

Já a partir dos anos 90, os movimentos do campo recobram força para se defender das políticas neoliberais, que desregulavam a atividade agrícola prejudicando aos pequenos produtores⁵⁰. As principais mobilizações aconteceram em 1993 e 1994, em Buenos Aires, porém, a tendência foi se propagando pelo interior do país, onde se reagruparam antigos movimentos e emergiram outros novos. Além disso, outros grupos populares se somaram aos protestos, como camponeses, trabalhadores rurais e povos indígenas. Esta aliança constitui, na visão de Giaracca (2002), a grande novidade desta etapa na luta dos movimentos sociais, que outrora estiveram representados apenas por pequenos agricultores.

A respeito da questão indígena, em 1985 foi sancionada a Lei 23.302 de Política Indígena e Apoio às Comunidades Aborígenes. Em relação ao regime de terras, o texto dispõe sobre a implementação de programas para facilitar o acesso dos indígenas à propriedade da terra, assim como o incentivo à produção, preservação da sua cultura, educação e saúde, entre outros direitos, criando o Instituto Nacional de Assuntos Indígenas – INAI para tais efeitos. Segundo a norma, as terras a serem adjudicadas devem estar no local onde residem as comunidades, ou no lugar mais próximo possível. Em princípio, a lei se refere a terras públicas, nacionais, provinciais ou municipais. No entanto, dispõe também sobre a possibilidade de desapropriação de terras privadas para sua outorga às comunidades. Estas populações, aliás, devem se inscrever como pessoas jurídicas para poderem ser titulares dos direitos de propriedade (ARGENTINA, 1985).

A reforma constitucional de 1994 não introduziu modificações no dispositivo sobre propriedade. Porém, o texto dispõe que as Convenções Internacionais ratificadas pela Argentina que versam sobre direitos humanos têm hierarquia constitucional superior às leis, devendo entender-se como complementares aos

⁴⁹ Antes do Golpe Militar, diante das tensões sociais que se incrementavam pela instabilidade política e econômica que atravessava o país, diversas operações de repressão foram realizadas. O objetivo principal era combater a guerrilha. No entanto, corria perigo qualquer manifestação que pudesse ser considerada de esquerda e relacionada à atuação subversiva.

⁵⁰ Giaracca (2002) se refere a uma divisão dentro dos grêmios agropecuários. Para exemplificá-la, aponta que estes protestos foram levados à frente, principalmente, pela Federação Agrária, que nucleia agricultores familiares e pequenos produtores, e pela CONINAGRO, que agrupa às cooperativas agrárias. Enquanto isso, a Sociedade Rural Argentina, que compreende aos grandes proprietários, esteve ausente das movimentações, pois estes produtores resultavam beneficiados pelas novas medidas.

direitos e garantias reconhecidos pela Constituição. A propósito, lembra Ramella (2007) que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ratificada pela Argentina, dispõe que a lei pode subordinar o uso dos bens privados ao interesse social. Portanto, é possível interpretar que esta noção está incorporada no texto constitucional, ainda que indiretamente.

Além disso, a reforma incluiu a noção de “propriedade comunitária” ao tratar sobre populações indígenas. Após reconhecer sua preexistência étnica e cultural, estabeleceu, como atribuição do Congresso, assegurar a posse e propriedade comunitária das terras que tais populações tradicionalmente ocupam. Esta incorporação respondeu a uma reivindicação importante das comunidades indígenas, seguindo o caminho iniciado pela lei de 1985. Contudo, a legislação civil não reconhece ainda este tipo de propriedade entre seus direitos reais, o que dificulta sua aplicação na prática⁵¹.

Finalmente, a reforma constitucional de 1994 trouxe uma cláusula ambiental, inserida na parte dogmática⁵² da Constituição chamada de “Novos Direitos e Garantias”. O artigo 41 dispõe que:

Todos os cidadãos têm o direito a um ambiente sadio, equilibrado, adequado para o desenvolvimento humano, onde as atividades produtivas satisfaçam as necessidades atuais sem comprometer as das gerações futuras, e tem o dever de preservá-lo. O dano ambiental gerará, prioritariamente, a obrigação de recompor, segundo seja estabelecido na lei [...] (trad. nossa)

Depois de detalhar as obrigações do Poder Público a esse respeito, o artigo estabelece que é atribuição da Nação sancionar as normas de “pressupostos mínimos”⁵³ e das províncias aquelas necessárias para sua complementação.

Em 2007, após uma mobilização da sociedade junto a ONGs ambientalistas, foi sancionada a Lei 26.331 de “*Presupuestos mínimos de Protección Ambiental de*

⁵¹ O Projeto de Reforma e Unificação do Código Civil e Comercial, que se encontrava em tratamento no Congresso, incluía a figura de “propriedade comunitária indígena” entre os direitos reais, entendida como o direito que recai sobre um imóvel rural destinado à preservação da identidade cultural e o habitat das comunidades indígenas. No entanto, este tipo de propriedade foi suprimido do texto que, finalmente, foi aprovado e recentemente sancionado.

⁵² Grande parte da doutrina de Direito Constitucional divide o conteúdo das constituições em duas grandes partes: a parte dogmática e a parte orgânica. A primeira é aquela dedicada ao reconhecimento de direitos, liberdades e garantias. A segunda, está destinada a organizar a estrutura de governo e a determinar as funções dos poderes públicos (BIDART CAMPOS, 2006).

⁵³ As normas de pressupostos mínimos que menciona o § 3º constituem a legislação de base para cada matéria, determinando os princípios comuns e os níveis mínimos de proteção, com a ideia de que sejam posteriormente complementadas pelas províncias atendendo às particularidades locais.

los Bosques Nativos”. Esta lei estabelece os níveis mínimos de proteção ambiental para o enriquecimento, a restauração, conservação, aproveitamento e manejo sustentável das florestas nativas, criando, aliás, um regime de fomento e compensação pelos serviços ambientais que proporcionam (ARGENTINA, 2007). As províncias são encarregadas de realizar um zoneamento para classificar as florestas, nas diferentes categorias⁵⁴ que a lei detalha. Assim, os proprietários devem ajustar sua atividade florestal à categoria que tal ordenamento tenha lhe conferido.

Finalmente, é importante salientar que muitas das províncias argentinas instituem a função social da propriedade nas suas Constituições. Em muitos desses casos, também incluem a função ambiental. Ainda mais, a maioria das Constituições provinciais contem disposições sobre a colonização e, em alguns casos, fazem referência à reforma agrária. O direito provincial é de grande importância no direito argentino, pois as províncias são consideradas preexistentes à Nação e gozam de plena autonomia⁵⁵. Um exemplo bastante recente do âmbito provincial é a desapropriação de terras que ocorreu na província de Misiones, de propriedade de uma empresa florestal transnacional, para serem outorgadas a uma associação de pequenos produtores. Este processo esteve fundamentado na função social da propriedade, prevista na Constituição Provincial. Este acontecimento teve importante repercussão na mídia, gerando a abertura de debates acerca da legitimidade e justiça deste tipo de procedimentos.

Recentemente, foi aprovado pelo Congresso Nacional o novo Código Civil e Comercial da Nação. Durante os debates, tinha-se proposto a incorporação de um artigo expressando que “a propriedade tem uma função social e, em consequência, está submetida às obrigações que estabelece a lei com fins de bem comum”. Esta inovação revitalizou o debate em diversos setores da sociedade, agora com mais força por tratar-se de um Código Civil de alcance nacional e por regular as relações

⁵⁴ As categorias podem ser Categoria I (vermelho), setores de um valor de conservação alto, que não permitem aproveitamento econômico, Categoria II (amarelo), setores de valor de conservação mediano, que admitem um aproveitamento sustentável mediante planos de manejo previamente autorizados, sem possibilidade de desmatamento, e Categoria III (verde), setores de menor valor de conservação, que permitem aproveitamento econômico e desmatamento, porém, previamente autorizado e havendo apresentado um Estudo de Impacto Ambiental.

⁵⁵ Autonomia provincial, no Direito Público Argentino, significa que as províncias têm a faculdade para fundar suas próprias instituições locais e reger-se por elas, exercendo dentro do território o poder absoluto e exclusivo de legislação e jurisdição, com suas próprias autoridades e Constituições, sancionadas em concordância com a Constituição Nacional.

de direito privado. Porém, no texto sancionado, esta disposição foi suprimida. As disposições sobre propriedade (que, na verdade, utilizam a figura de “domínio”), apesar de ter modificado os velhos artigos, mantiveram suas características essenciais. A faculdade de usar e dispor livremente da propriedade continua sendo protegida, reafirmando sua perpetuidade e exclusividade. Para este direito, o Código considera apenas as limitações previstas pela lei. Neste sentido, o artigo 14 dispõe que “a lei não ampara o exercício abusivo dos direitos individuais, quando puder afetar o ambiente e os direitos de incidência coletiva em geral” (ARGENTINA, 2014, trad. nossa).

5.3 A propriedade da terra no Paraguai na época pátria

Após a Revolução de Maio, a Intendência do Paraguai recusou de subordinar-se à Primeira Junta formada em Buenos Aires, em parte, por não ter sido consultada sobre as decisões adotadas neste âmbito. Após várias tentativas de Buenos Aires para conseguir sua adesão, que incluíram tanto a diplomacia como o envio de tropas militares, Paraguai formou sua própria junta de governo, que mais tarde assinou um tratado de paz e cooperação com a junta portenha.

Em 1814, o Congresso nacional designou a José Gaspar Rodríguez de Francia como *Dictador Supremo* do Paraguai. Seu governo se prolongou até sua morte, em 1840. Durante este período, o país se manteve isolado do resto do mundo, com um regime político e socioeconômico que, prescindindo da influência das altas classes, instituía um sistema de produção e auto-abastecimento. Segundo Garabelli (2007), o Paraguai se manteve à margem dos modelos implementados nos países vizinhos, assim como do pensamento político propagado com a Revolução Francesa. Em relação à propriedade, a política de Francia adotou o sentido contrário daquelas implementadas pelo governo de Buenos Aires, pois, ao invés de promover a divisão e ocupação de terras públicas através de diversos contratos, procurava a recuperação de grandes áreas fiscais. Duas medidas principais podem ser destacadas a esse respeito: em 1824, uma lei declarou que todos os bens das ordens religiosas passariam às mãos do Estado e, em 1825, outra lei dispôs que todos os proprietários da República deviam apresentar legítimos títulos para confirmar seus direitos, caso contrário, suas terras também seriam incorporadas ao acervo público. Muitas destas áreas foram organizadas em fazendas de propriedade do Estado, chamadas de “*Estancias de la Patria*”.

A Independência do Paraguai foi declarada formalmente em 1842, adotando um sistema de governo presidencialista. O primeiro em assumir esse cargo foi Carlos Antônio López, sobrinho de Francia, que seria sucedido mais tarde por seu próprio filho até 1870. Apesar de ter sido, igualmente, ditaduras, estes governos tiveram uma maior abertura para o mundo, notadamente com a promoção do comércio.

Em 1844, o presidente López apresentou ao Congresso um projeto de Constituição que ele mesmo tinha concebido. O texto foi rapidamente aprovado e promulgado. Continha uma parte orgânica, na qual eram distribuídas as funções dos órgãos de governo e uma breve declaração de direitos (LEZCANO CLAUDE, 2012b), sem nenhuma menção ao direito de propriedade. Porém, pode inferir-se do texto a importância dada à propriedade no reconhecimento dos direitos civis e políticos, visto que, segundo suas disposições, um cidadão apenas podia ser eleito deputado se revestido da qualidade de proprietário, requisito que foi estendido, mais tarde, aos eleitores.

Na época, no Paraguai existiam 21 comunidades indígenas, que representavam uma grande parte da população. Em 1848, um decreto do presidente López declarou cidadãos livres todos os indígenas da república. Porém, em contrapartida, dispôs que todos os bens das comunidades passariam ao domínio do Estado. Aliás, o decreto obrigava aos indígenas a adotar sobrenomes espanhóis e a submeter-se à coordenação de comissões criadas a tal efeito. Segundo Bosio (2006), com a privação da propriedade comunal e a violação de sua identidade, o sistema de valores indígenas foi gravemente atingido, significando um grande retrocesso em relação a sua situação durante o domínio colonial. A esse respeito, aponta Bartolomeu Meliá (2011) que

A assimilação de todos os habitantes do Paraguai numa única cidadania negava por via de direito positivo a realidade multiétnica do Paraguai. Despojados de suas terras, os indígenas foram também excluídos da possibilidade de eleger e de serem eleitos, pois apenas podiam exercer este direito quem possuísse algum imóvel em propriedade. A negação tanto da identidade étnica, como da possibilidade de organizar-se socialmente conforme seu sistema próprio seria, no futuro, um pressuposto político levado à prática pelos distintos governos (trad. nossa).

Por outro lado, o presidente declarou como propriedade do Estado as plantações de *yerba mate* e as florestas cuja madeira fosse útil para a construção naval. Assim, durante esse governo, o patrimônio público foi incrementado. Grande parte das terras públicas foi arrendada aos particulares com a finalidade de obter

ingressos para o Estado. Além disso, a Guerra contra a Triple Aliança acarretou o desaparecimento de numerosos titulares de terras, as quais, tornando-se coisas sem dono, passaram ao patrimônio do Estado⁵⁶ (GARABELLI, 2007).

Após a guerra, o Paraguai estava devastado, tanto no aspecto econômico, como no social e no político, a população sobrevivente se resumindo quase a uma quarta parte daquela anterior ao conflito. Os projetos de reconstrução do país incluíam a promoção da imigração e a recuperação das colônias agrícolas. Para tais objetivos, uma das primeiras medidas adotadas foi a sanção de uma nova Constituição, de natureza liberal. Em relação à propriedade privada, o texto consagrava sua inviolabilidade, utilizando um dispositivo igual àquele incluído na Constituição Argentina. Além disso, na parte dogmática da Constituição estava prevista a venda das terras públicas, como uma das formas de sustentar os gastos do Estado. Este dispositivo propiciou um contexto favorável para as posteriores normas que possibilitariam a malversação das terras públicas (LEZCANO CLAUDE, 2012b).

Com esse mesmo espírito transformador, em 1876 foi sancionado no Paraguai o mesmo Código Civil que estava vigente na Argentina, de autoria de Dalmacio Vélez Sarsfield. Deste modo, o Paraguai também consagrou aquele princípio de propriedade absoluta, que outorgava ao titular o poder de usar e dispor da coisa sem limites, incluindo a possibilidade de destruição (GARABELLI, 2007).

Assim, a partir de 1870 foram sancionadas várias leis autorizando a adjudicação de terras públicas aos particulares. Durante os primeiros anos, estas transferências foram gratuitas, beneficiando tanto a nacionais como a estrangeiros (INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA, 2013). No entanto, Fogel (2001) aponta que, na época, existia uma forte ideologia defendendo que o progresso do país apenas poderia ocorrer a partir do assentamento dos estrangeiros. Tal visão levou à discriminação dos produtores nativos, refletindo-se no processo de adjudicação de terras. Nos anos seguintes, o governo limitou tais adjudicações gratuitas e autorizou a venda de terras públicas de maiores dimensões, criando para esses efeitos a *Oficina de Tierras Públicas*.

⁵⁶ Após a finalização da Guerra, 97.8 % do território nacional resultou sob o domínio do Estado e, o restante 2.2 %, em mãos privadas (INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA, 2013).

No princípio, estas leis tiveram certas limitações e, ao menos em aparência, estavam dirigidas aos pequenos agricultores que pretendiam o acesso à propriedade da terra. Porém, desde 1883, as disposições começaram a beneficiar apenas a pessoas com alto poder aquisitivo e a especuladores estrangeiros, pois as compras deviam ser efetivadas no prazo de seis meses e pagas com dinheiro à vista. Desta forma, poucas famílias poderosas e algumas empresas partilharam o território nacional, em detrimento dos camponeses e dos indígenas, que permaneceram como arrendatários ou foram expulsos. Este processo deu origem aos grandes latifúndios do Paraguai (GARABELLI, 2007). A esse respeito, Lezcano Claude (2012b) ilustra estas medidas através da interpretação de González (1997, p. 126), que expressa que

Os favorecidos do governo, ministros, senadores, deputados, empregados públicos, caudilhos e especuladores em geral, se lançaram como corvos para comprar, através de testas de ferro, terras fiscais oferecidas a preços muito baixos, para, em seguida, revendê-las em Buenos Aires, Montevideu ou aqui mesmo, com ganhos colossais (trad. nossa).

Assim, num breve período de tempo, o sistema latifundiário foi consolidado. Os camponeses tornaram-se arrendatários ou simples posseiros de terras que, na realidade, eram propriedade de outrem, em muitos casos, estrangeiros. Por outro lado, os indígenas viraram intrusos nas suas próprias terras (GARABELLI, 2007). Diante de tal situação, em 1904 foi sancionada a Lei de Colonização e do Lar, como resposta às pressões do setor camponês (FOGEL, 2001), estabelecendo políticas que visavam favorecer as colônias agrícolas e pastoris. Esta norma dispunha que toda pessoa tem o direito de ter em propriedade uma parcela de terra para construir sua moradia, considerando igualmente que a exploração da terra deve ter fins sociais e econômicos (INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA, 2013). Esta lei não conseguiu trazer uma solução ao problema fundiário do país (GARABELLI, 2007). No entanto, no período entre 1916 e 1920, um número bastante importante de camponeses paraguaios foi beneficiado com a adjudicação de parcelas familiares (FOGEL, 2001).

Durante as primeiras décadas do século XX, a situação geral do país foi bastante estável e próspera. Porém, a recessão mundial influenciou negativamente na economia do país e agravou os problemas sociais, dos quais a grande maioria provinha do setor agrário. Segundo Ashwell (1996), 75% dos agricultores trabalhavam em terras que não eram de sua propriedade, com uma dimensão

pequena, que em muitos casos não permitia sustentar as necessidades básicas da família rural. Por outro lado, não existia uma estrutura interna de comercialização dos produtos, nem políticas de apoio creditício por parte do governo. As organizações sindicais eram frágeis, o Estado se limitando a reprimir as demandas e mobilizações sociais.

Em 1931, foi aprovado o primeiro Código Rural, que trouxe definições e regulamentações sobre a atividade agropecuária, assim como disposições trabalhistas e várias de caráter ambiental, como aquelas sobre caça, pesca, águas, utilização de fogo e regime florestal. Posteriormente, em 1935 foi promulgada uma Lei de Colonização, que declarava de utilidade pública aquelas terras privadas não exploradas racionalmente pelos proprietários. Em seguida, o Decreto-Lei 1060/1936 criou o Conselho da Reforma Agrária e autorizou a expropriação de tais terras para cumprir com o programa reformista. Segundo Fogel (2001), estas reformas se tornaram letra-morta, visto o contexto agitado do país no relativo às mudanças de governo e as revoltas sociais relacionadas.

Em 1939, o general José Félix Estigarribia foi eleito presidente da república. No ano seguinte, com o parlamento dissolvido, este governante atribuiu a si mesmo poderes extraordinários, reunindo na sua pessoa funções executivas e legislativas, conservando apenas a independência da função judicial. Em seguida, promulgou uma nova Constituição Nacional, declarando que o texto seria submetido a um plebiscito popular, com o objetivo de ganhar legitimidade e, de alguma forma, corrigir a omissão da convocatória de um Congresso Constituinte. O plebiscito aprovou o texto, que continha disposições típicas de uma constituição social. Assim, entre seus fundamentos, estava prevista a consolidação de um Estado preocupado com a justiça social, que assume uma posição ativa na regulação da vida social e econômica da população (LEZCANO CLAUDE, 2012b).

A respeito da propriedade, o artigo 21 estabelecia que “A Constituição garante a propriedade privada, cujo conteúdo e limites serão fixados pela lei, **atendendo sua função social**. Ninguém pode ser privado de sua propriedade senão em virtude de sentença fundada na lei” (trad. nossa, grifo nosso). Aliás, o texto considerava a desapropriação de terras “por causa de utilidade social”, mediante uma indenização, que não especificava. Também incluía um parágrafo que dispunha que

A lei poderá fixar a extensão máxima de terras das quais pode ser dono um só indivíduo ou sociedade legalmente constituída, e o excedente deverá ser vendido em leilão público ou ser desapropriado pelo Estado, para sua distribuição (trad. nossa)

Ainda mais, o artigo 22 estabelecia que “todo lar paraguaio deve assentar-se sobre um pedaço de terra própria” (trad. nossa).

Nesse mesmo ano, foi sancionado o primeiro Estatuto Agrário, que continha disposições sobre a problemática da terra e os recursos florestais. Logo, a Lei nº 120 criou o Departamento de Terras e Colonização, com a função de implementar a política de reforma agrária. Porém, esta repartição tinha um escasso orçamento e, em consequência, o Estado não conseguia efetuar o pagamento das indenizações pelas desapropriações, impedindo o desenvolvimento dos projetos (INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA, 2013).

Durante a ditadura do General Alfredo Stroessner (1954-1989), foi criado o Instituto de Bem-estar Rural (IBR) e sancionado o Estatuto Agrário, em 1963, em substituição do anterior. Segundo Hetherington (2011), tanto o ditador como seu partido político tiveram uma grande popularidade nos setores rurais, pois reformaram o sistema de acesso à terra para as comunidades mais pobres. Este Estatuto Agrário respondia às recomendações da Aliança para o Progresso (ARNOLD, 1971 apud HETHERINGTON, 2011).

O espírito deste instrumento jurídico estava manifesto no seu primeiro artigo, que estabelecia que “esta lei estimula e garante a propriedade privada imobiliária rural que cumpre com sua função social econômica, contribuindo ao bem-estar rural e ao desenvolvimento da economia nacional”. Em seguida, definia o conceito de bem-estar rural como

a transformação da estrutura agrária do país, obtida com a incorporação efetiva da população camponesa ao desenvolvimento econômico e social da nação, mediante um sistema justo de distribuição da terra, assistência técnica social adequada, organização do crédito [...] de modo que permitam ao produtor rural alcançar sua estabilidade econômica, como garantia de sua liberdade e dignidade e fundamento do bem-estar social (trad. nossa)

Aliás, o texto definia que a função socioeconômica da propriedade seria cumprida quando aquela fosse explorada eficientemente e aproveitada de modo racional, observando as disposições sobre conservação e reposição da terra. Assim, a definição de função social incluía o aspecto ambiental.

Por outro lado, a norma previa um sistema de impostos progressivos para desestimular o latifúndio, assim como limites nas dimensões das parcelas a serem

adjudicadas. Também, incluía disposições relativas ao melhoramento da moradia rural (PARAGUAY, 1963). Esta lei teve a finalidade de favorecer a ocupação e exploração de espaços territoriais disponíveis, porém, na prática, levou à aquisição de terras pelos grandes capitais estrangeiros ou pelos especuladores fundiários, aprofundando a situação de desigualdade. Em consequência, foi considerada como uma lei de colonização, de caráter elitista, e não de reforma agrária (IBÁÑEZ, 2006).

Em 1967, Stroessner impulsionou a sanção de uma nova Constituição, com o claro objetivo de modificar aquelas cláusulas que o impediam de continuar na presidência. No entanto, segundo Lezcano Claude (2012b), este texto ampliou o leque de direitos sociais vis-à-vis do anterior. Em relação à propriedade, o artigo 96 dispunha

Garante-se a propriedade privada, cujo conteúdo e limites serão fixados pela lei, **atendendo a sua função econômica e social**. Ninguém pode ser privado da sua propriedade, senão em virtude de sentença judicial, mas é admitida a desapropriação por causa de utilidade pública ou interesse social definida na lei, que também garantirá uma justa indenização (trad. nossa, grifo nosso)

Também, no artigo 83 se estabelecia que

Toda família tem **direito a um lar assentado sobre terra própria**, para tal, serão aperfeiçoadas as instituições e serão sancionadas as leis necessárias, com a finalidade de generalizar a propriedade imobiliária urbana e rural, e de promover a construção de moradias econômicas, confortáveis e higiênicas, especialmente para trabalhadores assalariados e camponeses (trad. nossa, grifo nosso)

Finalmente, foi incorporado no texto constitucional um capítulo sobre a Reforma Agrária. O artigo 128, primeiro do capítulo, preceituava

Esta Constituição consagra à Reforma Agraria como um dos fatores fundamentais para alcançar o bem-estar rural, que consiste na incorporação efetiva da população camponesa ao desenvolvimento econômico e social da nação. A tal efeito, serão adotados sistemas justos de distribuição, propriedade e posse da terra, [...] a fim de que permita à população camponesa alcançar seu melhoramento econômico, como garantia de sua liberdade e dignidade, e como fundamento do bem-estar nacional (trad. nossa)

Mediante a utilização dos instrumentos jurídicos vigentes, o IBR realizou algumas desapropriações e distribuiu as terras entre os agricultores, formando colônias. Porém, na maioria dos casos, o processo era percorrido de forma inversa: os camponeses “sem terra” deviam encontrar terras ociosas ou improdutivas e ocupá-las, para posteriormente, o IBR outorgar reconhecimento ao assentamento mediante a desapropriação ou a compra direta ao proprietário, com entrega aos

agricultores de permissões de ocupação (HETHERINGTON, 2011). Contudo, em razão da diminuição da disponibilidade de terras fiscais, estas ocupações se tornaram cada vez mais conflituosas (FOGEL, 2001).

Na década de 60, tinha iniciado a emergência das Ligas Agrárias Cristãs, que se espalharam rapidamente por todo o país. Inicialmente, estas agrupações objetivaram a cooperação nas atividades agrícolas, porém, com o decorrer dos anos, passaram a organizar-se em torno da luta contra o regime autoritário do governo. Em consequência, já na década de 70, Stroessner perseguiu as Ligas. Assim, os líderes do movimento foram aprisionados. Com o tempo, a situação se agravou, culminando com uma grande repressão em 1976 que deixou vários desaparecidos e mortos entre a população camponesa (ASERETTO, 2001).

De outra parte, em 1973 foi sancionada a Lei Florestal, que declara de interesse público o aproveitamento racional das florestas, estabelecendo que o exercício dos direitos sobre aquelas de propriedade privada está submetido às restrições e limitações da lei. Segundo suas disposições, as florestas de grande importância para a saúde, o meio ambiente e a paisagem são susceptíveis de serem desapropriadas pelo Estado. Por outro lado, o aproveitamento econômico por parte do proprietário está condicionado à autorização do organismo criado para tal efeito. Aliás, a lei estabelece a obrigação, para aquelas propriedades de mais de 20 hectares, de manter 25 % de sua área coberta de florestas naturais. No entanto, no caso de não alcançar tal porcentagem, a obrigação de recompor é apenas de 5 % da área (PARAGUAY, 1973).

O Código Civil paraguaio foi modificado em 1985, começando a vigorar em 1987. A respeito do uso da propriedade, o artigo 1954 dispõe que

A lei garante ao proprietário o direito pleno e exclusivo de usar, gozar e dispor de seus bens, dentro dos limites e com a observância das obrigações estabelecidas neste Código, **conforme à função social e econômica atribuída pela Constituição Nacional ao direito de propriedade** (trad. nossa, grifo nosso)

Em seguida, o artigo 1964 explicita que “ninguém pode ser privado da propriedade ou de alguma de suas faculdades, se não for por causa de utilidade pública ou interesse social, definido pela lei, nem despossuído de sua propriedade sem justa indenização” (trad. nossa). Por outro lado, de modo similar que aquela disposição do Código argentino sobre o abuso do direito, este código dispõe que “os direitos devem ser exercidos de boa-fé O exercício abusivo dos direitos não está

amparado pela lei” (trad. nossa). Finalmente, o texto praticamente não contém referências ao meio ambiente, exceto quanto dispõe sobre o “uso nocivo da propriedade” e proíbe práticas que possam acarretar prejuízos aos vizinhos, excedendo os limites da normal tolerância.

O regime de Stroessner caiu em 1989. Após o reestabelecimento da democracia, foi convocada uma Assembleia Constituinte que elaborou uma nova Constituição, que começou a vigorar em 1992. Segundo Lezcano Claude (2012b), esta Constituição manteve a natureza social, pois contém capítulos referidos à família, populações indígenas, saúde, educação, direitos do trabalho e reforma agrária. No entanto, a respeito da propriedade, este texto constituiu um retrocesso em relação ao anterior, de 1967, e ainda, ao texto de 1940. Com efeito, esta Constituição retirou o artigo 83, que estabelecia o direito de toda família à terra própria, e modificou alguns dispositivos sobre a desapropriação para reforma agrária. Esta mudança do texto constitucional no sentido negativo para as populações camponesas foi motivada, em grande parte, pela pressão dos setores empresariais e latifundiários durante as sessões da Convenção Constituinte, que contou com escassa participação de representantes das famílias rurais desfavorecidas (RIQUELME, 2003).

No artigo 109, a nova Constituição continua consagrando a função socioeconômica da propriedade, com a finalidade de “torná-la acessível para todos” (trad. nossa). Em seguida, dispõe a respeito da desapropriação que

Admite-se a desapropriação por causa de utilidade pública ou de interesse social [...] Esta lei garantirá o **prévio** pagamento de uma justa indenização, estabelecida convencionalmente ou mediante sentença judicial, **salvo nos casos de latifúndios improdutivos destinados à reforma agrária** (trad. nossa, grifo nosso)

Note-se que, a natureza “prévia” da indenização também constitui uma modificação em relação à Constituição anterior. A exceção está dada pelos latifúndios improdutivos, cuja desapropriação está incluída no artigo 116 *in fine*, que expressa que as condições da indenização serão estabelecidas pela lei para cada caso em particular. No entanto, na prática, as desapropriações são demoradas por falta de acordo entre o Estado e o proprietário a respeito do preço, o que contraria o espírito das disposições constitucionais e alonga a situação de precariedade das famílias beneficiárias (RIQUELME, 2003).

Também, o texto conserva o capítulo sobre a reforma agrária, onde se estabelecem as bases para sua implementação, dentre as quais podem ser destacadas as medidas tributárias para desencorajar o latifúndio e estimular o desenvolvimento dos pequenos e médios produtores, a regulação do uso da terra e a aplicação de sistemas que impeçam sua degradação, a projeção de assentamentos camponeses e o investimento na infraestrutura necessária, a outorga de créditos, a preservação do meio ambiente, a participação ativa dos camponeses e camponesas no processo de reforma e o acesso à educação, entre outras.

Finalmente, no artigo 64, a Constituição faz referencia à propriedade comunitária indígena. As terras devem ser entregues às comunidades de forma gratuita, “na extensão e qualidade suficiente para a conservação e o desenvolvimento de suas formas peculiares de vida” (trad. nossa).

A respeito do meio ambiente, nesta Constituição é reconhecido como um direito fundamental. Assim, o artigo 7 dispõe:

Toda pessoa tem direito de viver num ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Constituem objetivos prioritários de interesse social a preservação, a conservação, a recomposição e o melhoramento do ambiente, assim como sua conciliação com o desenvolvimento humano integral [...] (trad. nossa)

Na década de 90, houve uma revitalização dos movimentos sociais do campo, após a queda do regime de Stroessner que, como foi ressaltado, negava espaço político e reprimia sua atuação. Em princípio, tal ressurgimento esteve relacionado ao apoio de ONGs e de organizações ligadas à Igreja (IBÁÑEZ, 2006).

Os movimentos sociais camponeses tinham grandes expectativas com o novo governo. Porém, a prometida reforma agrária não saiu da lista de intenções. Em consequência, vários protestos massivos foram organizados⁵⁷ e as ocupações de terra se consolidaram como a mais efetiva estratégia de pressão. Assim, os conflitos no campo recrudesceram, muitos terminando em situações violentas e despejos forçados, situação que atingiu seu ponto mais alto no ano de 1999. Diante destes conflitos, algumas medidas pontuais foram tomadas pelo governo nos anos seguintes, como desapropriações e distribuição de terras entre os camponeses, acalmando momentaneamente a situação (FOGEL, 2001).

⁵⁷ Após um destes protestos (1994) foi criada a Mesa Coordenadora Nacional de Organizações Camponesas – MCNOC, que agrupa à maioria destes movimentos sociais.

No mesmo sentido, o Estatuto Agrário foi revisado e modificado em 2002. Este texto, em vigor na atualidade, reafirma a função social e econômica da terra. O artigo terceiro dispõe que uma propriedade cumpre com tais funções quando ocorre um aproveitamento eficiente e um uso racional da terra e quando são observadas as disposições ambientais em vigência, preservando a sustentabilidade ambiental. Além disso, o Estatuto estabelece as pautas para a reforma agrária, entendida como uma via para atingir o desenvolvimento rural, e dispõe que a colonização é um complemento da reforma agrária, que deve contribuir à integração física e econômica do território nacional. Aponta Garabelli (2007), que apesar de detalhar objetivos importantes a respeito da implementação da reforma, o texto não enfatiza a problemática da redistribuição da terra, um dos problemas fundamentais deste tipo de políticas. O organismo encarregado da aplicação do Estatuto é o INDERT “*Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de La Tierra*”, criado em 2004 por força da Lei nº 2419.

5.4 A propriedade da terra no Brasil

Da mesma forma que a Coroa de Castela, o reino de Portugal iniciou um programa de colonização das terras que lhe correspondiam em virtude do Tratado de Tordesilhas. Em 1534, este território foi dividido em capitanias, de natureza hereditária, visando sua ocupação e defesa (SILVA, 1996). Cada divisão foi concedida mediante uma carta de doação a um vassalo da Coroa, para que administrasse as terras, com faculdades para arrecadar impostos e fundar vilas, assim como para distribuir terras entre os colonos (ARAUJO JÚNIOR, 2002) em parcelas que seriam chamadas de sesmarias. A terra era doada com o único objetivo de ser administrada, sem constituir uma propriedade privada (SILVA, 1996).

O instituto da sesmaria consistia num “regime jurídico básico acerca da terra”, que havia sido aplicado durante a Idade Média pelo reino de Portugal nos territórios sob seus domínios⁵⁸, tendo como objetivos a colonização e o aproveitamento de terras (NOZOE, 2006). A sesmaria era uma divisão administrativa, outorgada sob a forma de concessão ao *sesmeiro* para que aquele fizesse a terra produzir. Esta

⁵⁸ Segundo Silva (1996), o sistema de sesmarias tinha sido utilizado no Portugal para terminar com a ociosidade de terras e solucionar a crise de abastecimento na cidade. A sesmaria obrigava aos senhores a cultivar a terra ou arrendá-la, sob pena de perder os direitos sobre ela. No caso, a terra (chamada então de terra devoluta, por ter sido devolvida à Coroa, senhor originário) era repassada a outra pessoa para que a aproveitasse, cuidando do “interesse coletivo”.

doação era condicional, pois, além de ter um prazo máximo de cinco anos de duração, estava sujeita ao efetivo aproveitamento da terra, caso contrário, a parcela seria confiscada e voltaria à Coroa (SILVA, 1996; ARÁUJO JR., 2002).

Até 1548, o regime fundiário não permitia a concessão de terras numa extensão superior àquela que cada beneficiário pudesse trabalhar no tempo estipulado. Porém, a partir desse momento se começou a permitir o acréscimo de terras àqueles que contassem com posses e meios suficientes para explorá-las e construir engenhos de açúcar (NOZOE, 2006). A propósito, destaca Silva (1996) que, na época, o mercado mundial demandava aqueles produtos tropicais que a Europa não possuía, como o açúcar. Assim, este produto foi a principal forma de inserção da colônia no mercado, determinando um modelo de agricultura “latifundiária, monocultora e escravista”, pois a mão de obra que sustentava o sistema estava conformada, mormente, por escravos africanos (SILVA, 1996, p. 46).

A falta de limites e de disposições específicas sobre a aplicação do regime levou a todo tipo de abusos e irregularidades a respeito da distribuição das sesmarias (NOZOE, 2006). Sobre este ponto, destacam Rocha e Celestino (2010) que

Entra em vigor o espírito latifundiário, com homens de posse (futuros senhores de engenho e fazendas) de que iria se formar a aristocracia econômica da sociedade colonial. Fidalgos e homens de distinção recebiam de sesmaria tratos enormes de terras, que depois de divididos, repartiam entre os povoadores, ainda por concessão de sesmarias. A população colonial se estabeleceu obedecendo, não a um plano de distribuição geográfico predeterminado, mas ao arbítrio e à conveniência individual.

Paralelamente a este sistema, que privilegiava apenas um setor da sociedade colonial, coexistia de fato a ocupação de terras por parte de lavradores de poucos recursos, que as utilizavam para estabelecer sua moradia e seus precários cultivos (SILVA, 1971). Numerosas normas foram estabelecidas pela administração colonial para proteger esses posseiros (NOZOE, 2006). Porém, esta forma de apropriação do território se reproduzia de forma desordenada, escapando inúmeras vezes do controle das autoridades. Assim como o regime de sesmarias esteve marcado pela irregularidade, por exemplo, a respeito do tamanho das parcelas, o sistema de posses também apresentou essas características, pois era o próprio posseiro quem dava o limite à sua posse (SILVA, 1996). Nesse sentido, comenta Silva que

Durante o século XVIII, a situação da propriedade territorial começou a configurar a existência de um problema grave [...] As sesmarias não sendo demarcadas, nas cartas não constando o tamanho exato delas, a constante mobilidade dos agricultores em busca de novas terras férteis, todas essas

razões faziam com que as autoridades não tivessem como ter certeza, ao efetuarem novas concessões, de que não estavam desrespeitando o direito de terceiros (SILVA, 1996, p. 61).

Nos anos seguintes, várias normas foram concebidas na tentativa de regularizar a desordenada realidade fundiária. Porém, nenhuma delas conseguiu sair do papel (SILVA, 1996). O regime de sesmarias se estendeu até 1822, quando uma resolução do governo imperial suspendeu as concessões. No entanto, nenhuma outra norma substituiu aquela de tal regime para regular o uso da terra. Ante o vácuo legislativo, a partir desse ano, a posse constituiu a principal forma de aquisição do domínio fundiário, ainda que só de fato (ARAUJO JR., 2002; SECRETO, 2007).

É pacífico entre os autores que este sistema desordenado de apropriação de terras foi um dos responsáveis pela devastação das florestas do território, o regime de sesmarias levando a substituí-las pela monocultura da cana de açúcar. Esta devastação progredia também com os posseiros utilizando o fogo para limpar a área e ocupá-la efetivamente. Durante todo o período colonial, diversas normas de caráter ambiental foram sancionadas, principalmente, de proteção das florestas⁵⁹. No entanto, estas disposições não estavam fundadas em ideais conservacionistas, mas apenas procuravam defender os interesses econômicos da Coroa (MAGALHÃES, 2002).

A Constituição Imperial, datada de 1824, assegurava o direito de propriedade, cuja instituição constituía um dos pilares dos direitos civis e políticos dos cidadãos. Seu artigo 179 dispunha que

A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte [...] XXII. **É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude.** Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para determinar a indenização (grifo nosso).

A regulamentação do instituto de propriedade devia estar incluída no Código Civil, no nível infraconstitucional. A Constituição previa a sanção deste Código, porém, este processo levou muitos anos. Em consequência, e com o intuito de manter certa regulamentação das relações jurídicas, uma lei de 1823 determinou

⁵⁹ Como exemplos podem ser citados o Regimento do Pau-Brasil de 1605 e o Regimento de Cortes de Madeiras de 1799.

que o direito português imperante até 1821 deveria vigorar até a organização dos novos códigos (GODOY, 1999). Por outro lado, a Constituição nada dispunha sobre a proteção ambiental, contendo apenas algumas referências à proteção da saúde (MAGALHÃES, 2002).

Em 1850, foi promulgada a Lei 601, denominada “Lei de Terras”, que delimitava o que era de domínio público e o que era de domínio privado (ARAUJO JR., 2002). Após definir por exclusão a noção de “terras devolutas”⁶⁰, o texto determinava que as terras apenas pudessem ser adquiridas mediante a compra, numa tentativa de acabar com costume tão arraigado de apropriação por meio da posse. Ainda, a lei procurava regularizar a situação jurídica das sesmarias e das posses: sua legitimação apenas poderia se realizar no caso de ser moradia habitual do titular e se encontrar efetivamente cultivada, ou com princípios de cultura (SILVA, 1996; GODOY, 1999). A medição das terras e o pagamento dos direitos de chancelaria seriam imprescindíveis para a obtenção dos títulos de propriedade, necessários para qualquer transação fundiária. Também, o governo ordenaria a medição de terras públicas, decidindo sobre sua destinação. Finalmente, o texto da lei também outorgava aos estrangeiros que comprassem terras e se estabelecessem nelas, a possibilidade de se naturalizar, após dois anos de residência. O governo estava autorizado, por outro lado, a favorecer a vinda de imigrantes livres ao país, com o objetivo de serem empregados em estabelecimentos públicos ou privados ou destinados à formação de colônias (SILVA, 1996; SECRETO, 2007). Finalmente, em matéria ambiental, a lei trouxe alguns dispositivos interessantes, destacando-se aquele que condenava a derribada de matos e a utilização de fogo nas terras devolutas ou alheias, prevendo penalidades civis, administrativas e penais (MAGALHÃES, 2002).

O contexto da promulgação da Lei de Terras era bastante complexo, vários são os fatores que os autores têm reconhecido como motivadores da sua concepção. Em princípio, destaca Silva (1996) que, na época, existia uma grande necessidade de ordenar juridicamente a propriedade, tanto por parte das pessoas que detinham as terras como por parte do Estado, que precisava desta clareza para benefício do próprio desenvolvimento do país. Por outro lado, emergia um

⁶⁰ O texto da lei dava a entender, por exclusão, que a terra devoluta era aquela terra que não se encontrasse em sesmaria nem ocupada por posse alguma, compreendendo também aquela terra que foi “devolvida ao Poder Público, devido a uma sesmaria que caiu em comisso” (GODOY, 1999).

grave problema relacionado à mão de obra, visto que, através da recente “Lei Euzébio de Queiroz”, tinha sido proibido⁶¹ o comércio de escravos, como resposta à grande pressão internacional a esse respeito. O governo havia projetado o fomento da imigração europeia como solução ao processo de transição do trabalho escravo para o trabalho livre. No entanto, a nova lei, que determinava que as terras apenas pudessem ser adquiridas através de compra e que tal transação devesse ser registrada e taxada, impossibilitou o acesso a elas por parte dos trabalhadores pobres e dos escravos libertos, assim como aos imigrantes que chegavam com poucos recursos. Em consequência, são vários os autores que consideram que esta lei foi um meio para aprisionar a terra, pois a partir de seus dispositivos, a força de trabalho para os grandes domínios estaria assegurada. Nesse sentido, expressa Martins (1979) que o fim do cativeiro humano implicou no “cativeiro da terra”. Contudo, sem rejeitar tal interpretação, Silva (1996) modera seus alcances, expressando que “seria incorreto [...] encarar a questão da regulamentação da propriedade da terra apenas e tão somente como um dos efeitos da adoção da Lei Euzébio de Queiroz”, sem considerar a complexidade da realidade da época e a multiplicidade de fatores que convergiram no processo.

De toda forma, a Lei de Terras de 1850, complementada posteriormente por várias leis, regulamentos, avisos e ordens de esclarecimento, teve escassos resultados, longe daquilo pretendido originalmente (SECRETO, 2007).

Em 1891, a Constituição republicana⁶² reproduziu aquele conceito de propriedade contido no texto constitucional de 1824. Por outro lado, dispôs que as terras devolutas passassem para o domínio dos estados, que a partir da organização federal, teriam liberdade administrativa, de acordo com a legislação que adotassem. No entanto, não houve grandes novidades legislativas nem mudanças no sistema fundiário: de modo geral, os princípios da Lei de Terras foram mantidos, embora

⁶¹ Desde 1810, mediante vários documentos, Portugal se comprometera a por fim, paulatinamente, ao comércio de escravos. Com a independência do Brasil em 1822, suas obrigações passaram para o novo Estado, que ratificou logo depois estas medidas e adotou outras no mesmo sentido. Porém, essas disposições nunca saíram do papel e o tráfico de escravos continuou. A Lei Euzébio de Queiroz foi estabelecida a partir da acentuação da pressão internacional, principalmente por parte da Inglaterra em 1845, sendo acompanhada por políticas para atingir, desta vez, resultados reais (SILVA, 1996).

⁶² Segundo Da Silva (2005), esta Constituição tinha uma admirável estrutura formal. Porém, reproduzia demasiados elementos da Constituição norte-americana, incluindo dispositivos das Constituições da Suíça e da Argentina, ignorando a realidade do país. Esta deficiência repercutiu em pouca eficácia social.

seus prazos tenham sido estendidos e o processo de privatização de terras devolutas a partir das posses continuou acontecendo (SILVA, 1996; SECRETO, 2007).

Em 1916, foi sancionado o Código Civil Brasileiro. De natureza liberal, este instrumento foi inspirado, em grande parte, pelo Código Civil Francês de 1804 e pelo Código Civil Alemão, ambos de base romanista. Por tal motivo, foi alvo de algumas críticas, vista sua orientação a ideias elaboradas no século anterior (GODOY, 1999). A respeito da propriedade, o artigo 524 dispunha que “a lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua [...]”. O artigo seguinte acrescentava que “é plena a propriedade, quando todos os seus direitos elementares se acham reunidos no do proprietário; limitada, quando tem ônus real, ou é resolúvel”.

Após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas chegou ao poder, inclinando-se com maior medida pela questão social (SILVA, 2005). Em 1934, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil trouxe, pela primeira vez, uma limitação ao direito de propriedade relacionada ao interesse social, pois o texto estabelecia que

É garantido o direito de propriedade, que **não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo**, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização (grifo nosso)

Nesse mesmo ano, foram sancionados o Código de Águas e o Código Florestal. Este último era altamente conservacionista, contendo muitas medidas que significaram grandes restrições à propriedade privada. O Código considerava as florestas como bem de interesse comum a todos os cidadãos, dispondo que as propriedades deviam manter pelo menos 25 % da propriedade com cobertura vegetal, conformando o que chamava de “reserva florestal” (MAGALHÃES, 2002).

Em 1937, com a segunda Constituição do governo de Vargas, foi abolida a limitação da propriedade pelo interesse coletivo ou função social, tal como explicitado no texto anterior. Apenas se mencionava a desapropriação por causa de utilidade pública, deixando a fixação de seus limites para a legislação infraconstitucional (GODOY, 1999).

Após a Segunda Grande Guerra, durante a Assembleia Constituinte de 1946, eleita pela primeira vez de forma democrática, foi colocada em debate a necessidade de uma reforma agrária, partindo do problema de que as terras do país estavam concentradas em poucas mãos, o que impedia o progresso econômico no

campo e obstaculizava a pretendida justiça social, em auge na época. Apesar da derrota do principal projeto discutido, o debate deixou interessantes dispositivos no texto que, finalmente, foi aprovado (STÉDILE, 1997). Assim, a expressão “interesse social” voltou ao texto como causa de desapropriação, limitando o direito de propriedade. Ainda mais, em sua “Ordem Econômica e Social”, a Carta Magna estabelecia que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social” (GODOY, 1999) e acrescentava que “a lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16⁶³, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. Também, a Constituição assegurava a preferência dos posseiros para comprar as terras devolutas, nas quais tivessem moradia habitual, sempre que sejam menores ou iguais a 25 hectares (SILVA, 1971).

No entanto, a desapropriação por interesse social prevista na Constituição de 1946 permaneceu “como letra morta” até o ano 1962, quando foi promulgada a Lei nº 4132/62, que a regulamentou. Esta lei estabelecia que “a desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal”, enumerando o que seria considerado de interesse social (BORGES, 1996). É interessante que, dentre os fatores que caracterizariam a propriedade como de interesse social, a lei incluiu “a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais” (MAGALHÃES, 2002). Esta norma, porém, teve um alcance muito limitado, pois era entendido que a indenização prévia devia ser em dinheiro e, portanto, as desapropriações dos grandes latifúndios corresponderiam a extraordinárias somas, tornando inviável a aplicação do dispositivo.

No final dos anos de 1950, os movimentos sociais rurais ganham mais envergadura, em particular com a formação das Ligas Camponesas (STÉDILE, 1997). As demandas destes movimentos incluíam a melhoria da qualidade de vida, a sobrevivência da condição camponesa e a manutenção da posse, entre outras. Esta primeira etapa de movimentos sociais, segundo o entendimento de Scherer-Warren (2005), incluiu também os movimentos dos posseiros, o Movimento dos Agricultores Sem-Terra do Rio Grande do Sul e os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais. Neste

⁶³ O parágrafo referido dispunha que “é garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro”.

período se sucederam diversos conflitos pela terra, alguns com grande violência, comumente entre os camponeses que ocupavam as terras como posseiros e as pessoas que as reclamavam como proprietários, embora em muitos casos tratando-se de “grileiros”⁶⁴.

Chegada a década de 60, os problemas sociais no campo se agravavam. Os movimentos camponeses se fortaleciam e, com ajuda de agrupações políticas, tinham canalizado suas propostas para uma reforma agrária. Por outro lado, cresceu o movimento de sindicalização rural, ajudado pela regulamentação do funcionamento dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais de 1963. Diversas organizações de apoio aos camponeses foram criadas no âmbito da Igreja Católica. Algumas delas eram incentivadas pelos bispos, que temiam que os camponeses fossem influenciados pelo comunismo. Surgiram assim as Frentes Agrárias Católicas (STÉDILE, 1997). Sobre este período, destaca Stédile que “intensificou-se o debate entre diferentes teses na sociedade brasileira e nos meios políticos e acadêmicos sobre a natureza do problema agrário brasileiro e suas possíveis saídas, mobilizando um setor da sociedade que até então não havia-se engajado nessa discussão”.

De fato, a questão da reforma agrária era discutida, como já mencionado, desde 1946, porém, sem traduzir-se em ações concretas em razão da grande reação dos grandes proprietários rurais. A proposta das reformas de base de João Goulart⁶⁵, na qual a questão agrária era central, constituiu um dos principais motivos de descontentamento do setor conservador que conduziu ao golpe militar de 1964 (SILVA, 1971). Neste mesmo ano, o regime dos Generais sancionou, paradoxalmente, o Estatuto da Terra, incluindo referências jurídicas favoráveis à reforma agrária.

Vários projetos de código rural haviam sido apresentados no Congresso antes desse ano, principalmente promovidos por gaúchos que estavam influenciados pelos códigos rurais da Argentina e do Uruguai. Porém, todos foram rejeitados ou enfraquecidos antes de ser tratados. A Emenda Constitucional nº 10, de novembro

⁶⁴ A denominação “grileiro” faz referência àquela pessoa que, mediante falsificação dos títulos de propriedade, toma terras alheias.

⁶⁵ As reformas de base eram um conjunto de medidas que visavam o desenvolvimento do país e a redução das desigualdades sociais, mediante a transformação das estruturas sociopolíticas do país. Para o setor rural, propunham uma reforma agrária que incluía a desapropriação das grandes propriedades improdutivas que estivessem perto das rodovias federais, assim como o pagamento das indenizações com títulos da dívida pública.

de 1964, manteve o dispositivo que estabelecia que a indenização devesse ser em dinheiro, porém, colocou no texto uma exceção para os casos de desapropriação de latifúndios (tal como conceituado em lei), para os quais, a indenização poderia ser paga mediante títulos especiais da dívida pública. Além disso, a Emenda inseriu no texto constitucional a competência da União para legislar sobre Direito Agrário, permitindo a promulgação do Estatuto da Terra (ARAUJO JR., 2002).

Ainda sem definir a função social da propriedade, esta normativa estabeleceu seus requisitos essenciais. Tal mudança constituiu o “marco histórico do nascimento legislativo do Direito Agrário no Brasil, principalmente por instituir o imposto territorial rural progressivo e a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, com a indenização sendo paga em títulos da dívida agrária” (GODOY, 1999).

No entanto, segundo Maniglia (2009), o Estatuto da Terra não conseguiu ter aplicação efetiva, pois

As razões políticas, na efetivação desta lei, foram parte dos impedimentos que, juntamente com a tradicional e conservadora sociedade rural, aproveitaram desse ordenamento somente o que lhes convinha, deixando de lado a parte fundiária que, historicamente, sempre foi o grande marco da concentração de riquezas e, conseqüentemente, o grande gerador das desigualdades sociais.

O modelo de desenvolvimento adotado durante a ditadura militar foi aquele da expansão do “capitalismo na agricultura”, baseado na grande propriedade e respondendo aos interesses do capital estrangeiro. As lutas dos movimentos camponeses, portanto, foram acalmadas pela força (STÉDILE, 1997). Conforme Scherer-Warren (2005), durante a repressão militar, apenas o sindicalismo rural conseguia em alguma medida resistir à repressão e difundir-se entre a população camponesa, porém, com características assistencialistas. Nesse contexto, aponta Stédile (1997) que

as ações governamentais pautaram-se pelas orientações norte-americanas expressas na política da Aliança para o Progresso, que propunha medidas de reforma agrária como meio de aliviar as tensões sociais ou evitar revoluções. Essa orientação levou ao governo a decretar um pacote de leis agrárias reunidas no Estatuto da Terra, um conjunto de leis que representavam um avanço em relação às que já existiam. Mas, na prática, nada foi feito.

Em 1965, foi sancionado o Novo Código Florestal, substituindo o Código de 1934. O texto trouxe a figura da Área de Preservação Permanente⁶⁶ e modificou a expressão “Reserva Florestal”, que passou a ser chamada de “Reserva Legal”⁶⁷, definindo as percentagens que o proprietário seria obrigado a manter. Nos anos sucessivos, foram promulgadas diversas leis e medidas provisórias, que modificaram a extensão das APP e as percentagens de RL, instituindo obrigações como a averbação da RL e a reposição em caso de sua ausência.

A Constituição Federal de 1967 manteve as disposições sobre a propriedade previstas na Constituição de 1946. No entanto, substituiu a expressão “bem-estar social” pela fórmula “função social”, pela primeira vez no texto constitucional. Desta forma, o artigo 157 foi redigido da seguinte forma: “A Ordem Econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: III – função social da propriedade”. Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 1, que manteve todas estas disposições, acrescentou no parágrafo 34 do artigo 153 o seguinte texto:

A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no País, assim com por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade.

Esta Constituição não continha grandes inovações em matéria ambiental, compreendendo apenas questões de competência e um artigo que promovia a proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico.

No entanto, a emenda constitucional de 1969, trouxe um dispositivo estabelecendo que “a lei regulará mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Governo” (MAGALHÃES, 2002).

Em 1970, foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e se implementaram vários programas de desenvolvimento rural,

⁶⁶ Segundo a lei, a APP é uma “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

⁶⁷ Por sua vez, a RL é uma “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade”.

notadamente de colonização na fronteira agrária. Contudo, estas ações pouco respondiam às demandas sociais.

Em consequência, no final da década de 70 houve uma retomada das mobilizações camponesas, caracterizando-se pelo incremento das organizações, tanto em número como em abrangência, incluindo uma pluralidade de interesses. Esta última etapa compreende o nascimento do Movimento dos Sem-Terra, o Movimento de Mulheres Agricultoras, o Movimento das Barragens, e o Movimento dos Seringueiros, entre muitos outros (SCHERER-WARREN, 2005). Além do ressurgimento dos movimentos sociais, com o fim dos regimes militares, também foram retomados os debates acadêmicos e políticos sobre a questão da reforma agrária.

Com a transição democrática, a efervescência social conduziu ao surgimento das ocupações como uma alternativa para pressionar o Estado para realizar esta reforma. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), lançado em 1984, foi paulatinamente convertendo-se no “porta-voz da demanda pela reforma agrária no Brasil”, conseguindo espaços de diálogo e negociação com o governo (MEDEIROS, 2002). O processo de desapropriação e criação de assentamentos se incrementou após da restauração do regime democrático, principalmente na década de 90 (ALEGRETT, 2003).

Em 1988, foi sancionada a Constituição Federal que está vigente na atualidade. O texto constitucional manteve os dispositivos de garantia do direito de propriedade que estavam presentes nas constituições anteriores. Porém, desta vez, a função social foi incorporada no artigo quinto, que enumera os “direitos e deveres individuais e coletivos”. Assim, o texto dispõe que “é garantido o direito de propriedade” e que “a propriedade atenderá sua função social”. Em seguida, outro inciso determina que “a pequena propriedade rural [...], desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento”. Além disso, na enumeração dos direitos sociais está incluído o direito à moradia. Finalmente, o artigo 170 coloca como princípios da ordem econômica tanto à propriedade privada como a sua função social.

Cabe ressaltar que foi incorporado neste texto constitucional um capítulo inteiro sobre a Política Agrícola e Fundiária e a Reforma Agrária. Nesta seção, o artigo 184 dispõe que a União pode “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 exceção daqueles imóveis categorizados como “pequena e média propriedade rural”, quando seu proprietário não possua outro; e das propriedades produtivas. Em seguida, no artigo 186, o texto enumera os requisitos necessários para determinar se uma propriedade cumpre ou não sua função social. Trata-se de: aproveitamento racional; a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. No entanto, na prática, apenas os indicadores de produtividade são, quando tanto, considerados para o reconhecimento desta função social da terra.

A esse respeito, Marques Júnior (2010) destaca a posição de Silva (2006) quando considera que

Não basta que a propriedade cumpra um desses elementos. É necessário que atenda a todos simultânea e concomitantemente [...]. A produtividade é um elemento da função social da propriedade rural. Não basta, porém, ser produtiva para que ela seja tida como cumpridora do princípio. Se ela produz, mas de modo irracional, inadequado, descumprindo a legislação trabalhista em relação a seus trabalhadores, evidentemente que está longe de atender a sua função social.

Por outro lado, a Constituição também foi inovadora em matéria ambiental. Assim, seu artigo 225 dispõe:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao poder público e à coletividade o dever** de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (grifo nosso).

Note-se que este dispositivo não somente consagra o direito a um meio ambiente sadio, como a maioria das constituições, mas também explicita que tanto o governo como a sociedade devem preservá-lo. Aliás, o parágrafo 3º estabelece que as pessoas físicas ou jurídicas que cometerem atos lesivos ao meio ambiente sofrerão sanções penais e administrativas, além da obrigação de reparar os danos causados.

O texto desta Constituição tem sido considerado como avançado em relação ao reconhecimento de direitos fundamentais. De fato, a função social da propriedade é elencada, pela primeira vez, entre estes direitos (QUINTANS, 2011). Contudo, sendo esta constituição resultado de um processo que exigiu o acordo de forças contrapostas, a ampliação do conjunto de direitos reconhecidos não foi

acompanhada por uma transformação mais profunda na estrutura e distribuição do poder do Estado, prejudicando sua efetivação (SILVA, 2008 apud. QUINTANS, 2011).

De toda forma, em 1993, foi sancionada a Lei nº 8629 de Reforma Agrária com o objetivo de regulamentar as disposições constitucionais. Esta lei é complementar, servindo de parâmetro para todas as questões relativas à implementação da reforma agrária no país (ALVARENGA, 1997).

No entanto, as demandas pela implementação de uma reforma agrária adequada continuavam sem ser satisfeitas completamente. As ocupações de propriedades alegadamente improdutivas continuaram acontecendo, acarretando uma grande quantidade de conflitos. Em consequência, algumas medidas foram tomadas pelo Poder Público com o intuito de apaziguar a tensão social. Em 1997, mediante o Decreto 2250, se autorizou a organizações representativas de trabalhadores rurais e agricultores a indicar ao INCRA áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária. A partir desta indicação, o INCRA teria 120 dias para proceder à vistoria, a qual deveria ser comunicada às organizações para que aquelas pudessem acompanhar o levantamento de informações através de um representante. No entanto, o decreto fez a ressalva de que aquele imóvel que for objeto de esbulho possessório não será vistoriado, enquanto não cessar a ocupação. No mesmo sentido, em 2001, foi editada a Medida Provisória nº 2183-56, introduzindo vários artigos modificativos da Lei de Reforma Agrária. Assim, no parágrafo 6º, incorporado ao artigo 2º, se dispôs que

O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.

Aliás, foi acrescentado outro dispositivo que impede o direcionamento de recursos públicos às organizações que, de qualquer forma, estivessem relacionadas a este tipo de conflitos fundiários coletivos. Finalmente, o parágrafo 4 do mesmo artigo estabelece que “não será considerada [...] qualquer modificação, quanto ao domínio, à dimensão e às condições de uso do imóvel, introduzida ou ocorrida até seis meses após a data da comunicação para levantamento de dados e informações”.

Convém apontar que, a partir desta normativa, a dinâmica da reforma agrária impulsionada pelos movimentos sociais foi gravemente impedida.

Finalmente, em 2002 foi sancionado o novo Código Civil Brasileiro, em substituição do anterior. A respeito da propriedade, o texto estabelece que “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. O parágrafo seguinte limita este direito mediante a função socioambiental da propriedade. O texto dispõe que

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.

Em 2012, após um processo controvertido, o Código Florestal de 1965 foi revogado pela Lei Florestal nº 12.651. Os institutos já consagrados pelo antigo Código, como a APP e a RL, foram mantidos. Porém, eles apresentam algumas modificações, que numerosos autores têm considerados retrocessos em matéria ambiental.

6 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE NA JURISPRUDÊNCIA

6.1 A função jurisdicional

O direito adquire vigência na sociedade através de duas vias: pela observância voluntária da sociedade ou pela aplicação coercitiva do Estado, que deve agir quando não existe cumprimento espontâneo da lei (TORRÉ, 2003). Assim, a jurisdição é uma função que o Estado exerce através da figura do juiz, para solucionar conflitos suscitados entre as partes no contexto de um processo judicial (BRANCO, 2010).

A decisão jurídica adota a forma de sentença. A sentença é uma norma jurídica individual que é ditada pelo juiz para ser aplicada num caso concreto. Esta norma é incorporada na ordem jurídica criando obrigações para as partes do processo. Assim, no sucessivo, a parte que resultou beneficiada já não invocará a lei geral nem o contrato, senão o próprio julgamento que admite seu direito (MOUCHET; ZORRAQUIN BECÚ, 1996).

É claro que, para o desempenho de tal função, o juiz deve em princípio ser imparcial, um terceiro neutral, sem nenhum interesse direto na questão sobre a qual deve resolver (NALINI, 2003). Da mesma forma, sua independência é essencial para um efetivo cumprimento de sua função.

Existem várias posições a respeito da forma em que o magistrado resolve as controvérsias a ele submetidas. Em princípio, tem-se considerado que o juiz é um mero intérprete da lei, cujas sentenças são “declarativas” do direito. Porém, na atualidade é mais aceito que o juiz desempenha também uma função “criadora” do direito, visto que sempre é acrescentado algum elemento novo na interpretação. Com efeito, a solução aplicada por ele é o resultado de uma escolha dentro dos limites da lei (TORRÉ, 2003). Por consequência, é inevitável a incorporação de seus valores no processo de decisão jurídica. Nesse sentido, aponta Yoshida (2006) que “o juiz deve ser imparcial, mas, em sua atividade decisória influenciam os valores que estão agregados à sua formação educacional, sócio-cultural, entre outras. A visão de mundo que ele tem o influencia na hora do julgamento”.

O Poder Judiciário é um órgão estático, que só atua se for provocado. O processo jurisdicional se ativa apenas quando um cidadão, cujo direito tenha supostamente sido atacado, se apresenta para solicitar sua intervenção (NALINI, 2003).

Com o advento do Estado Social de Direito, a ampliação do reconhecimento de direitos fundamentais ocorre rapidamente. Porém, esta velocidade não é a mesma em termos de políticas públicas que permitam sua efetivação (MILARÉ, 2011). Nesse contexto, o Judiciário tem adquirido uma nova função. Não basta seus julgamentos envolverem uma correta aplicação da lei: torna-se necessário que suas decisões contribuam para a concretização de tais direitos (RACY, 2010). Assim, conforme evoluem tanto a sociedade quanto o direito, a jurisprudência⁶⁸ deve adaptar-se permanentemente aos novos valores e concepções (BRANCO, 2010).

Em consequência, na atualidade, o Poder Judiciário tem ganho espaço no cenário político. Quando as políticas públicas falham ou os outros dois Poderes não conseguem atender as demandas sociais, as populações são amputadas de seus direitos, apresentando-se o Judiciário como uma alternativa de última instância para poder garanti-los. Portanto, existe uma grande expectativa a respeito de sua maior participação no desenvolvimento das transformações da sociedade. Neste sentido, destacam Bodnar e Cruz (2011) que

O Poder Judiciário, enquanto guardião das promessas democráticas e da ordem constitucional deve atuar na perspectiva intervencionista e transformadora para a emancipação do homem na sociedade, para o seu desenvolvimento humano e para a consolidação da Justiça Social e Ambiental. Este ideal somente será alcançado com uma hermenêutica comprometida com a Constituição.

6.2 A jurisprudência como fonte do direito

No sentido amplo, jurisprudência é o conjunto de sentenças ditadas pelos órgãos jurisdicionais do Estado (TORRÉ, 2003). É considerada uma fonte essencial do direito, pois na resolução de conflitos jurídicos concretos, os juízes oferecem soluções de interpretação e tornam efetivos os princípios gerais do direito (DIMOULIS, 2007). Assim, quando estes julgamentos adotam determinada interpretação para uma lei, precisam seus alcances ou complementam suas lacunas, conformam um precedente que orienta a sociedade, os operadores do direito e os juízes sobre o conteúdo e a aplicação prática de tal legislação (MOUCHET; ZORRAQUIN BECÚ, 1996).

Como foi mencionado, as decisões dos tribunais são individuais, ou seja, vinculantes apenas para as partes de um processo. Aliás, estas decisões também não obrigam nem a outros tribunais nem ao próprio tribunal no que se refere às

⁶⁸ Este conceito será explicitado no item 6.2.

futuras decisões (DIMOULIS, 2007). Porém, com o objetivo de garantir a segurança jurídica⁶⁹, os juízes preferem, de modo geral, resolver as controvérsias a eles submetidas no mesmo sentido do que nos julgamentos anteriores similares (MOUCHET; ZORRAQUIN BECÚ, 1996). Assim, no sentido restrito, o termo “jurisprudência” se refere ao “conjunto de decisões uniformes dos tribunais, resultantes da aplicação das mesmas normas em casos semelhantes”. Alguns autores denominam este conjunto de julgamentos como jurisprudência assentada, dominante (DIMOULIS, 2007) ou uniforme (TORRÉ, 2003).

Este “entendimento pacífico” sobre alguma questão adquire uma força vinculante muito mais acentuada do que se fosse apenas uma sentença isolada. Nestes casos, é bastante provável que a mesma orientação seja tomada no futuro para situações análogas, embora não exista uma obrigatoriedade real de fazê-lo. Assim, “a jurisprudência assentada influencia de forma decisiva as futuras decisões dos tribunais” (DIMOULIS, 2007).

Contudo, dependendo do sistema jurídico, a jurisprudência também pode ser obrigatória em alguns casos. Em princípio, no sistema de *common law*, trata-se da principal fonte do direito, submetendo até a lei a seu entendimento. No entanto, nos sistemas jurídicos de filiação romanista, que compreendem os sistemas argentino, brasileiro e paraguaio, também existem casos de exceção nos quais a jurisprudência se torna obrigatória.

No caso argentino, por exemplo, apesar de não existir um sistema de unificação da jurisprudência para todo o país, as exceções estão dadas pela unificação parcial a partir de sentenças da Corte Suprema, naqueles casos de arbitrariedade ou gravidade institucional. Por outro lado, existe um sistema de apelação em matéria penal, denominado *recurso de casación*, e um sistema de unificação para algumas varas, como as civis e comerciais, no qual as Câmaras de Apelações ditam sentenças plenárias de obrigatoriedade para os juízes que dependam hierarquicamente delas, até o estabelecimento de um novo plenário que possa mudar o entendimento. Em todos os casos, esta unificação parcial se refere

⁶⁹ Outros motivos também são citados pelos autores para explicar a decisão do juiz de não afastar-se dos precedentes jurisprudenciais, como questões “práticas”, que acontecem quando precedentes surgidos no tribunal superior (do qual depende hierarquicamente o juiz) são seguidos para evitar que o julgamento seja revertido em segunda instância (DIMOULIS, 2007), ou a simples comodidade ou inércia do juiz, pois é mais fácil utilizar bons julgamentos já elaborados que cogitar novas soluções (TORRÉ, 2003).

apenas à jurisdição nacional, sendo, no caso provincial, competência de cada jurisdição de província (MOUCHET; ZORRAQUIN BECÚ, 1996; TORRÉ, 2003).

Da mesma forma, no caso brasileiro, embora o acatamento da jurisprudência não seja obrigatório, existe um sistema de uniformização que consiste na elaboração de súmulas de jurisprudência uniforme. Conforme Dimoulis (2007, p. 215), estas súmulas são “proposições sobre a interpretação do direito que resultam de uma jurisprudência assentada no tribunal sobre temas controvertidos”, constituindo “pontos de referência” para os futuros entendimentos do tribunal, sem apresentar efeito vinculante nem para ele nem para os tribunais inferiores. No entanto, a Emenda Constitucional 45 do ano 2004 trouxe a novidade das “súmulas vinculantes”, que são ditadas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional, tanto de ofício como a partir de provocação de parte, vinculando aos demais tribunais e à Administração Pública. Seu objetivo é atingir uma interpretação coerente de normas jurídicas controvertidas, nos casos em que sua aplicação díspar leva a uma grave situação de insegurança jurídica e a uma multiplicação de processos similares. Além disso, também a partir da EC 45/2004, as decisões definitivas do STF nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade, têm efeito vinculante para os demais órgãos do Poder Judiciário, assim como para a Administração Pública (SILVA, 2005).

Finalmente, no Paraguai, também a jurisprudência não é, em princípio, obrigatória. Porém, existem algumas exceções, como o *recurso de casación*, num dispositivo similar àquele do direito argentino. Além da sua procedência no âmbito penal, este recurso está previsto também para o âmbito civil, a partir da Lei nº 159/93 que modificou o Código Civil. Dentre os motivos pelos quais uma sentença pode ser recorrida ante a Sala Constitucional, com poder de decidir sobre o assunto, está incluída a “inobservância da doutrina da Corte Suprema sobre o ponto decidido” (PARAGUAY, 1993), o que revela a existência de uma obrigatoriedade de fato dos julgamentos da Corte. Além disso, as decisões decorrentes do sistema de controle de constitucionalidade da Corte Suprema, apesar de produzirem apenas efeitos para as partes, na prática, seus efeitos são gerais (LEZCANO CLAUDE, 2012a).

6.3 A função socioambiental da propriedade na jurisprudência dos três países sob análise. Questões metodológicas

A análise jurisprudencial é “um espaço de reflexão que é dado entre um pesquisador ou intérprete perante um grupo de sentenças emitidas pelas altas cortes ou instâncias menores”. Mediante a indagação nos argumentos utilizados pelos juízes para fundamentar suas decisões, este tipo de pesquisa tenta encontrar respostas a diferentes problemas jurídicos, possibilitando, aliás, a aproximação de conclusões sobre as tendências adotadas pelos tribunais. A metodologia utilizada, no entanto, dependerá do tipo de problema analisado e dos objetivos da pesquisa, existindo diversas maneiras de abordar tal análise (CORAL DÍAZ, 2012).

Nesta parte do trabalho pretendemos analisar como é utilizada por parte dos tribunais a noção de função socioambiental da propriedade. Não é ambição aqui abordar conclusões definitivas sobre as tendências dos tribunais, pois tal propósito demandaria um enorme esforço que excederia os limites deste trabalho, procurando uma adequada representatividade estatística nos três países em estudo. No entanto, mediante a análise de algumas sentenças escolhidas por sua importância, originalidade ou clareza na explicação, pode-se obter uma aproximação sobre os diversos entendimentos a respeito desta noção. Por outro lado, a eleição desta metodologia permite evitar o risco de perder textos de grande riqueza jurídica com valiosos elementos de discussão, diante do caso de uma limitação temporal e espacial na seleção de julgamentos.

Para efeitos de apreciar um primeiro panorama sobre a presença da função socioambiental da propriedade nos julgamentos, foi realizada uma primeira pesquisa geral nos sítios web oficiais dos Tribunais Superiores de cada país (Corte Suprema de Justiça Argentina, Corte Suprema de Justiça do Paraguai e Supremo Tribunal Federal do Brasil), porquanto tais estruturas judiciárias são especialmente investidas como guardiões da Constituição. Nos três casos, os sítios web contêm completas bases de dados com as sentenças dos tribunais, assim como sistemas de busca que permitem pesquisa livre segundo diversos parâmetros como data, palavra-chave, legislação aplicada, ministro interveniente, etc.

Assim, para esta primeira aproximação, foram pesquisadas as sentenças destes tribunais (acórdãos, no caso brasileiro), utilizando palavras-chave para a busca (função, social, ambiental, propriedade, etc.), combinadas de distintas formas, compreendendo o período desde 2000 até 2014. Os resultados foram os seguintes:

Tabela 1 - Resultados da busca por termos sobre a função social e ambiental da propriedade nos sites web oficiais de jurisprudência

EXPRESSÕES DE BUSCA	RESULTADOS		
	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAI
função + social	27	310	57
função + social + propriedade	1	87	2
função + ambiental + propriedade	0	5	0
função + socioambiental + propriedade	0	0	0
função + socioambiental + terra	0	0	0

Fonte: Argentina: <http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=inicioConsulta>
 Brasil: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>
 Paraguai: <http://www.csj.gov.py/jurisprudencia/default.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

Note-se que existe uma grande diferença na quantidade de julgamentos dos três países. No Brasil, as expressões função social e função social da propriedade têm sido utilizadas muito mais vezes do que no Paraguai, sendo ainda maior a diferença em relação à Argentina. De modo geral, a expressão “função social” é utilizada para diversos direitos ou instituições jurídicas. Já a emprego função social em relação à propriedade, nos casos argentino e paraguaio a quantidade é quase inexistente.

Na seção seguinte serão analisados alguns desses julgamentos, junto a outros anteriores obtidos mediante busca similar ou através da pesquisa em coletâneas editadas pelas coordenadorias de divulgação de jurisprudência.

6.3.1 Jurisprudência argentina

Na Argentina, apesar da falta de menção explícita do princípio da função social na Constituição Nacional, a Corte Suprema de Justiça da Nação tem entendido historicamente que o exercício do direito de propriedade deve subordinar-se ao bem comum. Exemplo disso é o julgamento “*Agustín Ercolano c/Julieta Lanteri Renshaw*”, de 1922, que expressa que

nem o direito de usar e dispor da propriedade, nem nenhum outro direito reconhecido pela Constituição, **reveste o caráter de absoluto. Um direito ilimitado seria uma concepção antissocial.** A regulamentação ou limitação do exercício dos direitos individuais é uma necessidade derivada da convivência social. Regulamentar esse direito é limitá-lo, é fazê-lo compatível com o direito dos demais dentro da comunidade e com os interesses superiores desta última (trad. nossa, grifo nosso)

A inclusão do princípio da função social da propriedade na Constituição de 1949 reforçou a interpretação anterior, sobre-estimando, em alguns casos, o bem comum e o distributivo econômico acima do direito individual. Aliás, houve mudança da terminologia: enquanto antes da reforma se utilizavam os termos “bem comum” e “bem-estar geral”, a partir da mudança constitucional começaram a serem utilizadas as expressões “finalidade social” ou “função social” nas sentenças judiciais (RAMELLA, 2007).

No entanto, o conteúdo da função social da propriedade esteve longe de ser consensualmente entendido. O caso “*Torrá, Elisa Manuela c/ Montecchi, Blas*”, de 1955, levado em recurso extraordinário diante da Corte Suprema, é um claro exemplo destas diferentes interpretações. Neste período em que os contratos de arrendamento eram prorrogados inúmeras vezes, o arrendatário entrou com recurso de apelação contra a sentença de primeira instância que o obrigava a desalojar uma propriedade de, aproximadamente, quatro hectares, pois a terra estava sendo destinada à horticultura numa zona urbanizada e o dono do local queria fazer um loteamento para construção de casas no local. O juiz de primeira instância entendeu que

Visto que não se trata de um local adequado para a exploração rural, **a melhor forma de que essa propriedade cumpra a função social que lhe incumbe é a de destiná-la à moradia urbana** mediante sua edificação, segundo o propósito da parte demandante. E é por isso que o despejo se justifica [...] (trad. nossa, grifo nosso)

A Câmara de Apelações, por sua vez, entendeu que

O fato de uma grande extensão de terra, posteriormente dividida por razões de edificação, encontrar-se explorada pelo locatário desde longa data, com cultivos de legumes, de acordo com o estipulado no contrato, não pode em forma alguma considerar-se excluído do amparo legal [...]. Se a isso é acrescentado que existem construções nas quais estão alojadas algumas das pessoas que lavram a terra, resulta indiscutível que tal situação deve manter-se [...], **a situação de quem trabalha a terra, como função social por excelência**, não pode ser desamparada [...] (trad. nossa, grifo nosso)

Finalmente, a Corte Suprema entendeu que a função social do local, nesse caso, estava determinada pela destinação urbana da zona e que houve um exercício abusivo do direito por parte do locatário. Consequentemente, o despejo foi realizado. No entanto, é interessante notar que, segundo estes julgamentos, o conteúdo da função social da propriedade depende de fatores como o zoneamento ou os planos de urbanização. Por outro lado, enquanto para um grupo de juízes a função social seria cumprida na medida em que a propriedade fosse edificada, o outro grupo

considerava que o cultivo da terra e o trabalho gerado assim constituíam a melhor forma de cumprimento da função.

Porém, após a remoção deste princípio da Constituição Nacional, houve certo retrocesso a respeito da sua aplicação, voltando, em certa medida, a aplicar-se a concepção da propriedade liberal, sem limitações sociais. Ainda mais, alguns julgamentos têm até criticado a significação utilizada nessa época para a sanção de diversas leis relativas ao direito de propriedade. Assim, no caso “*Cine Callao*”, de 1960, expressou-se que

Na sanção da lei [...], que teve lugar durante a reforma constitucional de 1949, influíram tanto o conceito da propriedade afetando uma 'função social' [...] frente ao conceito individualista presente nas já não vigentes normas de 1853, quanto a tendência a **conferir a tais expressões uma significação híbrida ou constitucionalmente excessiva**. (trad. nossa, grifo nosso)

No entanto, em 1974, a sentença “*Brunella Vda. de Weiser, Edda Leonor c/ Dirección General Impositiva*”, da Corte Suprema, reproduziu aquela passagem jurisprudencial de 1922, já comentada, na qual se afirma que um exercício ilimitado do direito de propriedade seria “antissocial”. Este julgamento acrescenta que, esta limitação “constitui uma condição normal do seu exercício”, incorporando, desta forma, a função social dentro do mesmo conceito de propriedade. Assim, a função social não é entendida como uma limitação externa ao direito subjetivo, mas um dever intrínseco ao exercício do direito.

Finalmente, visto que, na reforma de 1994, a Constituição incorporou vários dispositivos de proteção aos direitos de segunda e terceira geração e reconheceu a hierarquia constitucional de todos os Tratados Internacionais que versam sobre direitos humanos ratificados pela Argentina, o critério da Corte Suprema de Justiça da Nação foi reforçado no sentido de cumprir com o princípio de *in dubio pro justitia socialis* (FAYT, 2007). Nesse sentido, a partir de uma revisão dos julgamentos que contêm a expressão “função social”, pode-se observar que a Corte tem entendido que diversos atores da sociedade, como agrupamentos sindicais, meios de comunicação, empresas seguradoras e sistemas de previdência médica, desempenham uma função social, o que deve subordinar sua atuação. Ou seja, a função social não é vista como um atributo apenas da propriedade.

Por outro lado, apesar da falta de expressa menção na Constituição, o entendimento da Corte é nítido a respeito de que a propriedade deve cumprir uma função social, embora sejam poucos os exemplos nesse sentido. A propósito, no

caso “*Candy S.A. c/AFIP y outro s/Acción de Amparo*”, de 2009, a Corte manifestou que

É necessário, assim, determinar se existe uma afetação ao direito de propriedade, correspondendo, a tais efeitos, **reiterar algumas das pautas jurisprudenciais que esta Corte, desde longa data, expôs sobre a matéria**, examinando sua correta aplicação [...] O controle de constitucionalidade [...] deve **preservar o direito de propriedade**, no sentido lato que esta Corte lhe tem conferido, encontrando **seu fundamento** na relação em que tal direito, **cuja função social se deve ter presente**, estabelece com a **obrigação de contribuir às necessidades comuns**, que podem ser impostas a seus titulares só pelo fato de revestir esse caráter. (trad. nossa, grifo nosso)

Neste fragmento, pode apreciar-se que a função social continua sendo considerada como uma obrigação inerente ao direito de propriedade. Aliás, nele se afirma que tal interpretação é uma “pauta jurisprudencial” para a Corte desde há muito tempo, o que também revela, de certa forma, que tal orientação possa ser um balizamento para futuras decisões.

6.3.2 Jurisprudência brasileira

No Brasil, a aplicação do princípio da função social se encontra bastante condicionada ao Poder Judiciário. A política de reforma agrária não é efetivamente implementada, sendo escassas as desapropriações promovidas pelo INCRA de terras que não cumprem sua função social. Portanto, a estratégia dos movimentos sociais tem sido a ocupação de propriedades susceptíveis de desapropriação. Assim, eclode um conflito de interesses entre as comunidades que ocupam um território que elas consideram “improdutivo” e o proprietário da área que quer garantir seu direito de propriedade. A solução do conflito, quase sempre, termina nas mãos de um juiz.

Nestes embates, “disputa-se o direito à terra, à posse e à propriedade”, implicando uma “disputa pela interpretação da lei e, portanto, sobre a noção de propriedade privada e da legitimidade ou ilegalidade das ocupações de terra” (QUINTANS, 2011, p. 464).

Existiram casos nos quais os juízes conferiram preeminência à função social da propriedade a fim de assegurar a dignidade da pessoa humana acima do direito de propriedade. Exemplo disso é um julgamento da Décima Nona Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que tratou sobre uma ocupação por parte de integrantes do MST a uma fazenda. Fundamentando sua decisão na

função social da propriedade, o juiz manteve os manifestantes na posse do local, em prejuízo patrimonial do proprietário. Convém salientar que esta Câmara reconheceu que a área era produtiva. Porém, destacou que não cumpria sua função social por manter dívidas de previdência social com a União (CHEMERIS, 2003). Assim, provavelmente este seja um dos casos excepcionais nos quais a avaliação sobre o cumprimento da função social não foi determinada em função de seus níveis de produtividade.

Em muitos outros casos, pelo contrário, a Justiça tem priorizado o direito de propriedade. Assim ocorreu com o Assentamento Milton Santos⁷⁰, na localidade de Americana, São Paulo. Neste caso, apesar do sítio ter sido outorgado às famílias por parte do INCRA para constituir um assentamento de reforma agrária, a ação judicial de reintegração de posse impetrada em 2012 pelos antigos donos do local foi atendida por juiz do Tribunal Regional Federal da Terceira Região (SP e MG). No entanto, depois de um intenso período de luta, resistência e mobilização social, foi deferida uma ação cautelar incidental⁷¹, interposta pelo INSS em conjunto com o INCRA, suspendendo a reintegração de posse até o pronunciamento, o que representou uma vitória parcial para os assentados (ZOCCHIO, 2013).

Conforme foi exposto no quadro 1, o STF do Brasil apresenta uma considerável quantidade de julgamentos que tratam sobre a função social da propriedade durante os últimos anos, muito mais densa em comparação com os outros dois países em análise. A partir da revisão destas sentenças, pode-se observar que a maior parte se refere à função social da propriedade urbana, notadamente, porquanto está relacionada à progressividade do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, numerosas vezes questionada⁷². A propósito, em 2003 foi

⁷⁰ Este assentamento foi criado em 2006 no sítio Boa Vista, que na década de 70 tinha sido desapropriado de seus titulares por causa de dívidas com a União, e repassado ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS (na época, INPS). Posteriormente, em 2005, o INSS cedeu a posse ao INCRA, possibilitando a criação do assentamento.

⁷¹ Um dos principais fundamentos do deferimento da cautelar foi a presença consolidada do assentamento e os prejuízos que causaria um eventual despejo. Foi ressaltado que o assentamento foi criado com base em julgamento anterior e não em ocupação ilícita. Também, a decisão menciona e valora os investimentos já realizados pelo Governo Federal no local.

⁷² O IPTU é um imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, determinado pelos municípios, conforme o art. 156 inc. I da CF. Segundo a primeira redação deste artigo, tal imposto poderia ser progressivo para assegurar o cumprimento da função social da propriedade, o que era estabelecido também pelo art. 182 § 4º. No entanto, a constitucionalidade de tal progressividade foi bastante questionada, pois respondia a critérios de capacidade contributiva tratando-se de um imposto real e não pessoal. A EC 29/2000 introduziu uma modificação no artigo, admitindo também a

editada pelo STF a Súmula nº 668⁷³, que é utilizada para fundamentar as sucessivas sentenças no âmbito deste tipo de conflitos.

Já entre os julgamentos que se referem à função social da propriedade rural como pressuposto dos casos de desapropriação para fins de reforma agrária, pode-se observar que vários versam sobre o procedimento de notificação prévia aos proprietários da vistoria a ser realizada pelo INCRA, prevista no art. 2º § 2 da Lei 8629/93. O entendimento do STF a esse respeito tem sido que a notificação realizada de forma regular e anterior à vistoria é fundamental para a validade do procedimento administrativo de expropriação do imóvel, pois ela “tem por fim assegurar-lhes [aos proprietários] o acompanhamento dos procedimentos preliminares de apuração de dados e informações relativas ao imóvel”. Aliás, “a falta desta notificação prévia ofende, ao mesmo tempo, os postulados constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa” (STF, MS 23.562, 2000b). Em consequência, o STF tem declarado, numerosas vezes, a nulidade do decreto expropriatório quando aquela notificação não houver sido prévia (STF, MS 23.562/TO, 2000b; STF, MS 23.855/MS, 2002e) ou houver ocorrido em pessoa não autorizada pelo proprietário.

No entanto, existe uma discussão sobre se a notificação prévia é uma condição imprescindível ou não para a desapropriação, debate suscitado até mesmo no STF. Assim, questiona-se realmente o sentido de declarar nulo todo o processo administrativo de desapropriação sem tal vistoria, sob condição do INCRA já dispor dos dados fornecidos pelo proprietário do imóvel da declaração cadastral (STF, MS 23.562/TO, 2000b, voto Min. Ilmar Galvão, vencido). Nesse sentido, a vistoria seria apenas um meio para obter informações sobre o nível de produtividade do imóvel, mas não um requisito essencial para o procedimento de declaração de interesse social para fins de reforma agrária.

Também, vários destes julgamentos versam sobre o questionamento da qualificação do imóvel como improdutivo, através do mandado de segurança. O entendimento consensual do STF é que este meio não é idôneo para resolver a questão, pois sua análise remete a situações de controvérsia jurídica e não constitui

progressividade segundo o valor do imóvel, com alíquotas diferenciadas conforme seu uso e localização (GIBILINI, 2010).

⁷³ A Súmula 668 estabelece a seguinte orientação: “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

um “direito líquido e certo”, garantido constitucionalmente através do mandado de segurança. Nesse sentido, tem-se manifestado que

A controvérsia documental em torno do índice de produtividade do imóvel rural basta para descaracterizar a necessária liquidez dos fatos subjacentes ao direito subjetivo invocado pelos impetrantes, tornando impertinente, por ausência de um de seus requisitos essenciais, a utilização da via processual do mandado de segurança (MS 22.022-ES, Rel. Min. Celso de Mello)

Finalmente, algumas destas sentenças tratam sobre a invalidade do ato de desapropriação com fins de reforma agrária por encontrar-se o imóvel ocupado por famílias do MST, ou por ter sido recentemente despejado sem ter transcorrido o prazo de dois anos que a lei prevê, que é elevado a quatro se houver reincidência. Estes atos, na visão do STF, configuram “força maior” que impede uma correta avaliação por parte do INCRA sobre a produtividade do imóvel, sendo considerada, em alguns casos, como justificativa de sua falta ou insuficiência (STF, MS 23.563a, 2000; STF, MS 23.241, 2002b; STF, MS 23.737, 2002c). Cabe ressaltar que, no mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça – STJ tem editado a súmula nº 354 no ano 2008, segundo a qual “a invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária”.

No entanto, este assunto também é controvertido. Por exemplo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2213-MC/DF, de 2002a, promovida pelo Partido dos Trabalhadores contra a medida provisória nº 2183-56 de 2001, o voto dissidente do Min. Sepúlveda Pertence entendeu a proibição de vistoria por parte do INCRA no imóvel que tenha sido invadido como uma “imunidade temporária” para o proprietário, principalmente quando, no caso de reincidência, o prazo é incrementado. Assim, o ministro explicitava que esta constitui

uma estranha sanção: é uma sanção difusa, uma sanção por classe social. Não se sancionam os partícipes da invasão. **Sancionam-se todos os excluídos da propriedade rural**, que reivindicam o acesso à terra, mediante um prêmio ao proprietário, por menos que a sua propriedade seja produtiva, por mais distante esteja essa propriedade do cumprimento de sua função social, condição constitucional de sua proteção. **Premia-se o proprietário com a imunidade** e se pune difusamente a quem quer que possa ter a expectativa da expropriação desta propriedade morta, socialmente morta, para fins de reforma agrária (grifo nosso).

Note-se que, nestes casos, o cumprimento da função social da propriedade num imóvel resulta afastado, fora de discussão. O que é objeto da análise é apenas a circunstância de ocupação ou esbulho possessório, para decidir se aquela configura ou não impedimento para a vistoria. A valoração é necessária, pois as

ocupações apresentam características diversas no relativo à forma (pacífica ou violenta), à duração no tempo, ao espaço utilizado dentro da propriedade, etc.

Em primeiro lugar, o STF tem entendido que as ocupações às quais se refere o parágrafo 6º da Lei 8629/93 são aquelas ocorridas antes ou durante a vistoria do INCRA, não compreendendo os casos em que aquelas são posteriores, pois tal circunstância não importaria nenhuma alteração nos índices de produtividade já constatados (STF, MS 25.283/DF, 2008b). Assim, tem-se defendido que “o esbulho possessório [...] deve ser significativo e anterior à vistoria, a ponto de alterar os graus de utilização da terra e de eficiência em sua exploração, comprometendo os índices fixados em lei” (STF, MS 23.759, Rel. Min. Celso de Mello, 2002d).

Pode-se observar que o entendimento diz que o esbulho deve ser “significativo”. Nesse mesmo sentido, o STF tem entendido, por exemplo, que uma ocupação por parte de trabalhadores rurais de uma extensão de 10 a 15 hectares num imóvel de 2000 hectares constitui uma área “ínfima”, que “descaracteriza a invasão” e não justifica qualquer improdutividade (STF, MS 25.360/DF, Rel. Min. Eros Grau, 2005b).

Esta interpretação foi sustentada até 2005. Porém, a partir do julgamento do MS 24.764/DF (2005a), o STF mudou o entendimento, considerando que embora ínfima, quando a ocupação for representativa para a administração do imóvel, poderá justificar sua improdutividade (BRASIL, 2007). Nesse sentido, o Min. Marco Aurélio tem exemplificado, no seu voto, que

se tal invasão for na porteira de uma propriedade, compromete radicalmente a administração do imóvel. [...] Não consigo conviver com a ideia de que se possa ter alguém dentro da propriedade, perturbando o exercício, turbando a posse e ainda assim o seu titular consiga manter a propriedade em funcionamento, especialmente se a invasão estiver localizada, como sói acontecer, em áreas onde haja água, passagens, caminhos.

Por outro lado, a partir da revisão da ADI 2213-MC/DF, de 2002a, alguns pontos tornam-se interessantes para indagar acerca da interpretação do direito de propriedade e sua função social por parte deste tribunal. No seu voto, Min. Rel. Celso de Mello afirma que o direito de propriedade “não se reveste de caráter absoluto” e que, nesse sentido, “a propriedade da terra estará assegurada, na medida em que desempenhe, em plenitude, a função social que lhe é inerente”. Em seguida, acrescenta que “a função social da propriedade, quando descumprida, legitima a intervenção estatal na esfera das relações dominiais privadas”, no entanto,

ressalvando que, em tal caso, devem ser observados “os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República”.

Nesse sentido, o ministro defende que a atuação do Poder Público não pode ser arbitrária, desrespeitando os procedimentos fixados em lei e que, da mesma forma, os particulares também não devem utilizar métodos de força e ilegalidade para conseguir a concreção das políticas públicas fundiárias a seu favor. Assim, fazendo referência às ocupações de terras por parte dos movimentos sociais, o ministro afirma que

O Supremo Tribunal Federal não pode validar comportamentos ilícitos. Não deve cancelar, jurisdicionalmente, agressões inconstitucionais ao direito de propriedade e à posse de terceiros. Não pode considerar, **nem deve reconhecer**, por isso mesmo, **invasões ilegais da propriedade alheia ou ator de esbulho possessório como instrumentos de legitimação da expropriação estatal de bens particulares**, cuja submissão, a qualquer programa de reforma agrária, ainda que se trate de imóveis rurais alegadamente improdutivos, depende, sempre, da necessária **observância das formas** previstas no texto da própria Constituição da República (grifo nosso).

A respeito do conteúdo da função social da propriedade, neste julgamento é afirmado que

O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem, inegavelmente, elementos de realização da função social da propriedade

Note-se que esta definição acrescenta o “acesso à terra” e a “solução dos conflitos sociais” aos elementos consagrados na lei como essenciais ao cumprimento da função social, não mencionando, por outro lado, o requisito de observância das leis trabalhistas. Tal interpretação também é colocada pelo ministro em várias decisões subsequentes.

Finalmente, na ADI analisada, o ministro descreve a função social como um “dever jurídico”, ao apontar que

A crescente intensificação do processo de modernização do Direito, no que concerne à propriedade da terra, acentua o dever jurídico, que incumbe ao proprietário, de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições restritivas, que, editadas pelo Estado, sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos.

O voto do Min. Nelson Jobin acrescenta que a “definição da função social da propriedade” constitui “o elemento básico, o núcleo da questão relativa à reforma agrária”, e que os requisitos simultâneos do art. 186 são “insuscetíveis de serem

examinados separadamente”, pois nenhum deles é “isoladamente suficiente”, tornando-se necessária a verificação dos quatro.

No julgamento do MS 24.547-6/RS (2003b), o Min. Carlos Brito resalta a importância de considerar o componente social-trabalhista para determinar se um imóvel rural cumpre ou não sua função social. No caso particular, foi questionado que a propriedade abrangia 13.000 hectares, mas apresentava apenas três empregados, lembrando que

A Constituição, sobre a função social da propriedade, diz que ela é cumprida quando se dá o aproveitamento racional e adequado; vamos dizer, um dado de ordem técnica e de ordem econômica. [...] não basta a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente. A Constituição faz, agora, duas exigências de caráter social, em seu art. 186: 'III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores'.

Já a respeito da função ambiental da propriedade, podemos trazer à discussão o MS 22.164/1995, através do qual se questionava a desapropriação de um imóvel alegando a falta de prévia notificação, a produtividade do imóvel e, eis a novidade, a improcedência da expropriação por tratar-se de um local inadequado para ser destinado à reforma agrária, por estar situado em área do ecossistema Pantanal Mato-Grossense, especialmente protegido pela Constituição Federal como “patrimônio nacional” (art. 225 § 4º CF).

Em relação a este último ponto, o min. Rel. Celso de Mello destaca que

A norma inscrita no art. 225 da Constituição não atua, em tese, como impedimento jurídico à efetivação, pela própria União Federal, de atividade expropriatória, por interesse social, visando à execução de projeto de reforma agrária nas áreas especialmente mencionadas no § 4º [...].

Em seguida, acrescenta que

o dever que constitucionalmente incumbe ao Poder Público de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental não o impede, contudo, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover [...] a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque **um dos instrumentos de realização da função social da propriedade rural** [...] consiste, precisamente, na **submissão do domínio** à necessidade de o seu titular **utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente**, sob pena de, em **descumprindo esses encargos**, sofrer a **desapropriação-sanção** a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental (grifo nosso).

Note-se que, aqui, o ministro ressalta a importância do componente ambiental na “realização da função social da propriedade rural” que, na sua inobservância,

pode ser um perfeito motivo da desapropriação-sanção e posterior utilização da terra para fins de reforma agrária. Nesse sentido, manifesta logo que

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

Essa afirmação pode ser de utilidade para esclarecer aquele debate sobre a aparente contradição das disposições constitucionais. A discussão começa pelo fato de que, enquanto o artigo 186 dispõe sobre os requisitos essenciais para que uma propriedade seja considerada como cumpridora da função social, exigindo que aqueles devam ser atendidos simultaneamente, o artigo 185 declara que “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”. Em consequência, tal dispositivo pode suscitar diferentes interpretações e, dentre elas, poderia significar que basta uma propriedade ser produtiva para resultar imune à desapropriação para reforma agrária, embora sua exploração econômica seja agressiva ao meio ambiente e mantenha em más condições de trabalho seus empregados. Assim, esta passagem do julgamento traz uma orientação interessante à questão. Ainda pressupondo que a propriedade é explorada, considera que, se nesse processo de aproveitamento a função socioambiental é descumprida (tendo em vista seus quatro requisitos) é passível de desapropriação para reforma agrária.

Finalmente, na sentença analisada, o ministro esclareceu que as condições previstas pela lei para a preservação de ecossistemas como o pantanal não impedem a utilização dos imóveis rurais para a implementação de projetos de reforma agrária, desde que sejam respeitadas as características ecológicas do local. Vale resaltar que, apesar da riqueza das colocações do Min. Celso de Mello a respeito da função ambiental da propriedade, no caso, a segurança foi concedida, pela falta de notificação prévia ao proprietário.

6.3.3 Jurisprudência paraguaia

No Paraguai, os conflitos fundiários são numerosos, tanto de posseiros e proprietários que disputam seus direitos sobre a mesma terra como de ocupações por parte de movimentos sociais para exigir a implementação da reforma agrária. Muitas vezes, estes conflitos levam a eventos de grande violência, destruição de moradias e cultivos, enfrentamentos, despejos forçosos e pessoas mortas. Porém, nem sempre, o Judiciário intervém nas medidas de despejo. Às vezes, são ordenadas pela Administração Pública, ou por funcionários que invocam poderes e ordens de duvidosa procedência (FIAN-VIA CAMPESINA, 2007). No entanto, quando o Judiciário intervém nestes conflitos, a maioria das vezes tipifica as ações como delito de invasão, previsto no Código Penal. A ordem de despejo forçoso contra os ocupantes por parte do juiz penal, frequentemente vai acompanhada de ordens de detenção dos dirigentes (RIQUELME, 2003). Outras vezes, as controvérsias são mais pacíficas, começando por sede administrativa para passar depois à judicial. Da mesma forma que na Argentina, são escassos os pronunciamentos da Corte Suprema de Justiça versando sobre a função social da propriedade. No entanto, elementos interessantes podem ser encontrados na análise de suas sentenças.

Um dos julgamentos encontrados na busca de jurisprudência por termos, indicada no Quadro 1, é “*Ricardo Willigs c/Res. N° 626-98 IBR*”, que trata sobre o requerimento de um beneficiário da reforma agrária para transferir uma parte de sua parcela para o cumprimento de um contrato de *cuota litis*, indeferido pelo IBR. Para evitar qualquer lucro ou especulação, o Estatuto Agrário vigente na época proibía a transferência das terras até o prazo de dez anos após o término do pagamento da parcela, com exceção da transferência em favor de outros beneficiários da reforma agrária e daqueles casos autorizados expressamente pelo IBR.

A respeito da função social da propriedade, o Dr. Paredes considera, no seu voto, que “a função social da propriedade é um princípio que ilumina o postulado constitucional sobre a propriedade privada [...]. Com a finalidade de torná-la acessível para todos, sus limites são estabelecidos na lei” (trad. nossa). Em seguida, o ministro destaca que, no caso das propriedades rurais sob a supervisão do IBR, existem ainda outras limitações relacionadas às finalidades da reforma agrária. Tais objetivos justificariam, assim, a existência deste tipo de dispositivos na lei, impedindo a afetação de recursos ao cumprimento de outros fins que não os do programa.

Finalmente, em relação à reforma agrária, o ministro reafirma que “A CN [Constituição Nacional] reconhece que a Reforma Agrária é um dos fatores fundamentais para alcançar o bem-estar rural [...] devendo ser executada sobre a base da adjudicação de parcelas de terra em propriedade aos beneficiários da Reforma [...]” (trad. nossa)

O segundo julgamento, “*Antonia M. E. González De Bernal C/ Res. N° 709/96 y N° 697/97 de la Municipalidad De Asunción*” se refere à função social da propriedade urbana. O conflito versa sobre a solicitude de compra por parte da demandante de uma parcela de terra de propriedade do município, que foi inicialmente indeferida. O requerimento alegava direito de preferência, visto que o pai da demandante, já falecido, tinha sido possuidor do local durante muito tempo, havendo introduzido nele benfeitorias. No entanto, no caso, foi acreditado que a demandante não residia efetivamente no local e, portanto, o tribunal entendeu que sua permanência não configurava uma necessidade social.

Para tal decisão, foi invocado o princípio da função social da propriedade, nos seguintes termos:

A função social da propriedade, princípio que ilumina nosso ordenamento jurídico, tem como objetivo torná-la acessível para todos, conforme o conteúdo e limites estabelecidos pela lei [...] Havendo reconhecido a própria demandante que não reside no terreno [...] não se configura uma condição reveladora de necessidade social iminente de ocupá-lo como moradia [...] (trad. nossa)

Em ambos os casos, a função social é ponderada como um princípio iluminador do sistema jurídico paraguaio e da propriedade privada, ou seja, como um preceito que esclarece ou orienta esta instituição, protegida constitucionalmente. Também, nos dois julgamentos é afirmado que tal função tem como finalidade alcançar o acesso de todos à propriedade, isto é, o direito à propriedade.

No entanto, já em 1995 a Corte Suprema tinha manifestado sua interpretação sobre os alcances do direito de propriedade e sua função social. Na Ação de Inconstitucionalidade “*Nolberta Rodriguez Vda. de Alvarez C/Abdon Pedro Alvarez S/Usucapión*”, na qual se discutia o indeferimento nas instâncias anteriores de uma ação de usucapião⁷⁴, a Corte defendeu que

⁷⁴ O usucapião é um modo de adquirir a propriedade de um bem imóvel, também chamado de prescrição aquisitiva, como consequência do transcurso do tempo. Implica a posse pacífica de um bem por parte de uma pessoa (que não é sua proprietária) durante certo tempo, estabelecido na lei, que pode ser avaliada pelo juiz para o reconhecimento do direito de propriedade.

A função social que a Constituição atribui à propriedade privada, tendo sido invocada pelo demandante [...] tem seus limites fixados pela lei e, pelo contrário, **esta norma constitucional garante, primeiramente, a propriedade privada** e a considera inviolável e, como **exceção**, admite a desapropriação e outras formas de limitação ou privação (trad. nossa, grifo nosso)

No seu argumento, a demandante pretendia utilizar a função social da propriedade como justificativa da ação de usucapião que estava impetrando, alegando arbitrariedade na decisão que a denegava, assim como o afastamento desse princípio constitucional. Depois de afirmar que não existiu tal arbitrariedade e que os procedimentos de avaliação das provas foram corretos, a Corte passou a esclarecer sua interpretação sobre o princípio da função social da propriedade invocado pela demandante, sustentando que a garantia de inviolabilidade da propriedade privada é a regra, sendo qualquer limitação a esse direito uma exceção.

Finalmente, em relação à função ambiental da propriedade, pode ser comentada graças a Ação de Inconstitucionalidade “*Pedro Viudes c/ Ley nº 816/96 (Que adopta medidas de defensa de los recursos naturales)*”, na qual se discute uma lei que declara certas áreas como de “uso florestal exclusivo”, proibindo nelas o desmatamento e requerendo autorizações para um aproveitamento sustentável. Um dos proprietários afetados pela norma a questionou em razão, entre outros artigos constitucionais, daquele que consagra a garantia da propriedade privada junto a sua função social.

O Tribunal solicitou um parecer ao Ministério de Agricultura e Pecuária sobre o assunto, o qual manifestou que

em nenhum caso, a referida lei pode ser considerada inconstitucional [...] muito pelo contrario, é com vistas a cuidar dos direitos não somente de uma pessoa mas o de toda a comunidade, baseado no princípio de que o interesse geral está acima do interesse particular, a lei hoje questionada foi sancionada para defender o ecossistema de uma região seriamente ameaçada pela massiva depredação das florestas (trad. nossa).

O Min. Sapena Brugada defendeu, no seu voto, que a ação deve ser rejeitada, visto que a lei não está proibindo o uso da terra, senão regulando. Acrescenta que este tipo de medidas regulatórias responde ao grave estado de desmatamento no país, que merece a adoção de “medidas drásticas e paliativas”, em concordância com as demais leis constitucionais nacionais e os compromissos assumidos em nível internacional sobre a proteção do meio ambiente.

Em seguida, ao falar do meio ambiente, o ministro apontou para seus dois aspectos, expressando que o meio ambiente sadio e equilibrado é, ao mesmo tempo, um direito fundamental e um dever:

O dever de preservar o meio ambiente implica um bem jurídico protegido no nível constitucional [...] O direito de viver num ambiente sadio e equilibrado é um atributo fundamental das pessoas reconhecido no nível constitucional e internacional [...] (trad. nossa)

Finalmente, em relação à invocada transgressão ao art. 109 da Constituição, o Min. Sapena Brugada cita uma frase de sentença anterior, com o seguinte conteúdo: "Em nenhum caso o interesse dos particulares prevalecerá sobre o interesse geral". Logo, acrescentou que

[...] o interesse dos particulares deve subordinar-se a este interesse nacional (e também internacional) de proteger o pouco de floresta que ainda resta, em concordância com os artigos 7 e 8 da Carta Magna, nos quais se consagra o direito de toda pessoa a habitar num ambiente saudável e ecologicamente equilibrado [...] Pode deduzir-se, portanto, que **as garantias estabelecidas na Constituição com relação à atividade privada não são irrestritas nem absolutas quando está envolvido o interesse geral**, como no caso que aqui nos ocupa (trad. nossa, grifo nosso)

Com estas palavras, o ministro aponta que a proteção de florestas constitui interesse nacional e internacional, ao qual devem subordinar-se os interesses particulares. Também, destaca que as garantias à atividade privada, ou seja, o direito de trabalhar e de dispor da propriedade para seu aproveitamento econômico, como invocado pelo solicitante, não revestem caráter absoluto e devem ceder diante o interesse social.

Finalmente, o ministro conclui seu voto manifestando que

A lei sob estudo reafirma o direito da sociedade, através das leis, de adotar **medidas de proteção ambiental para regular (e não proibir) os usos da terra se aqueles alterarem o meio ambiente**. Como pode ser apreciado, de tudo o dito até aqui, a temática ambiental constitui um problema global, e não um anseio histórico circunstancial. Da preservação deste meio ambiente depende a vida humana. Aqui radica a sua importância e **a razão de que a propriedade privada não tenha caráter absoluto e seja subordinada a uma ordem social** (trad. nossa, grifo nosso)

Convém enfim salientar que a ação de inconstitucionalidade foi rejeitada, pelos motivos expostos. No caso, o interesse social e ambiental teve prevalência sobre o direito de propriedade.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instituição jurídica da propriedade privada da terra provoca discussão desde a antiguidade, em relação a sua legitimidade, seus limites, sua função e suas consequências para a vida em sociedade. A história deste debate compreende um afrontamento quase constante entre as concepções que defendem um uso pleno e absoluto da propriedade fundiária e aquelas que a condicionam ao cumprimento de funções sociais, apresentando diversos matizes.

Dentre as diversas teorias esboçadas para justificar a propriedade privada, destacamos aquelas baseadas no direito natural. Na idade moderna, foi praticamente superada aquela visão que considera o direito natural como uma ordem jurídica concreta, objetiva e relacionada à vontade divina. O direito natural foi concebido então como um conjunto de direitos subjetivos, naturais e inatos na pessoa humana, que incluíam à propriedade privada, posicionada no mesmo patamar do que a liberdade. Estas ideias levaram à sacralização do direito de propriedade, influenciando tanto o movimento constitucionalista liberal como o movimento codificador, que foi expandido ao redor do mundo. Neste sentido, o direito natural foi utilizado para legitimar a propriedade privada, embora aquilo significasse a perpetuação dos poderes autoritários e o aprofundamento das desigualdades sociais.

No entanto, a ambiguidade com a qual foi tratada a noção de “direito de propriedade” fez com que se misturasse o direito patrimonial de dispor livremente da propriedade com o direito fundamental de acessar aos bens indispensáveis para uma vida digna. Assim, as reivindicações sobre este “direito à propriedade” também estiveram relacionadas ao direito natural, agora entendido como uma orientação a um ideal de sociedade justa, com liberdades e reais oportunidades para todos os setores. Estas demandas foram respondidas através do constitucionalismo social.

Reconhecendo ao ser humano direitos para sua vida em sociedade, este processo reformador levou os textos constitucionais à incorporação dos direitos de segunda geração, limitando, por sua vez, os direitos individuais, com base no bem comum. Assim, numerosas Constituições incluíram o “direito à propriedade” ou “à moradia digna” entre seus direitos fundamentais, operando, ao mesmo tempo, uma transformação na clássica concepção sobre a propriedade. Esta última passou de uma noção absoluta e exaltada a um conceito relativizado que envolve obrigações

relacionadas ao interesse coletivo, notadamente, através da inclusão do princípio de função social da propriedade.

Encontramos vários antecedentes da função social da propriedade na história, visto que há muito tempo existe aquela preocupação pela justiça e pela limitação dos abusos por parte dos poderosos. Além de vários pensadores que esboçaram suas teorias sobre o limite ideal da propriedade privada, a Igreja foi um dos atores que mais influenciou na recepção e incorporação deste princípio nas diversas culturas que o adotaram. Porém, este foi um dos expoentes de um processo muito mais amplo, relacionado a uma mudança no pensamento sociopolítico geral, influenciado pela ocorrência das guerras mundiais, as crises econômicas, os regimes totalitários, as primeiras reformas agrárias, entre outros acontecimentos. As novas ideias foram reproduzidas nos diversos sistemas jurídicos, levando também à assinatura de tratados internacionais sobre direitos humanos, que geraram compromissos para os países.

Visto que o direito é uma criação social que representa valores e objetivos comuns, a mudança no pensamento social é refletida nos ordenamentos jurídicos. Seu conteúdo revela o “dever ser” que uma sociedade projeta para sua organização, com vistas a alcançar o bem comum mediante a ordem, a segurança, a paz e a justiça. No entanto, a eleição dos objetivos sociais não se apresenta de forma pacífica. Geralmente, existem muitos interesses contrapostos que devem ser conciliados durante a atividade constituinte, manejando também as pressões econômicas, políticas e sociais exercidas pelos diferentes setores.

Por tal motivo, o constitucionalismo pode ser identificado com aquela teoria que Von Ihering designou como “luta pelo direito”, pois a gradual ampliação do campo de reconhecimento dos direitos fundamentais ocorreu, como foi destacado, como resultado de intensos embates e demandas das classes mais desfavorecidas.

No caso da incorporação da função social da propriedade nos textos constitucionais, destacamos as reivindicações dos movimentos sociais como um dos fatores de maior influência. De modo geral, as lutas populares do século passado exigiam o reconhecimento dos direitos sociais por parte do Estado, o que finalmente aconteceu na maior parte dos países. Sua inclusão nos textos constitucionais como direitos fundamentais trouxe a possibilidade de exigir seu cumprimento no futuro, representando uma grande conquista para estes grupos.

Já durante as últimas décadas do século passado, o movimento ambientalista também teve uma grande participação nas mudanças legislativas. O constitucionalismo ambiental trouxe a incorporação de dispositivos que consagraram o direito fundamental a um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, assim como garantias constitucionais para assegurar seu cumprimento. Neste processo, a concepção sobre a propriedade também se modificou: surgiu o reconhecimento da função ambiental, em referência direta ou como elemento da função social. Incorporado também na legislação infraconstitucional, o elemento ambiental representou diversas restrições para o direito de propriedade.

A consagração da função social da propriedade nas Constituições esteve relacionada com os programas de reforma agrária implementados na maioria dos países. Apesar de vários deles terem sido políticas públicas de “compromisso” influenciadas em muitos casos pela Aliança para o Progresso, ou como uma forma de acalmar as revoltas sociais, as conquistas legislativas foram importantes para os movimentos do campo, pois estes dispositivos tornaram-se ferramentas de luta essenciais. A demanda por uma reforma agrária integral está longe de ser abandonada, ainda que passando por muitas adaptações no contexto atual.

A Argentina, o Brasil e o Paraguai apresentam processos diferentes no que se refere à mudança de concepção sobre a propriedade e sobre a incorporação da função socioambiental no ordenamento jurídico. No entanto, os três países compartilham algumas características e tendências.

Durante a época da colônia, os atuais territórios de Argentina e Paraguai tiveram o mesmo sistema de administração e legislação, por encontrar-se sob domínio da Coroa espanhola. As primeiras estratégias de divisão das terras e sua colonização foram similares às aquelas adotadas pela coroa portuguesa no território brasileiro. Os sistemas de ocupação do território, de modo geral, colocavam uma porção de terras sob a administração de um responsável, que devia exercer sua gestão e partilhá-las entre os colonos. Na época, se procurava que tais terras fossem efetivamente aproveitadas, não em função de preocupações sociais, senão pelos anseios de conquista e lucratividade, instituindo mecanismos de controle e sanção para o caso de não cumprimento das obrigações. Porém, tais procedimentos suscitaram abusos e irregularidades, propiciando o início da concentração fundiária.

Durante o século XIX, os três países apresentaram características diferentes em relação a sua organização política, sistemas de governo e legislação. Contudo,

de uma forma ou outra, as condições geradas de acesso ao fundiário por cada um dos países têm favorecido a acumulação concentrada de terras e a reprodução das desigualdades sociais.

A Argentina manteve seu sistema colonial de administração e exploração fundiária que, somado aos contratos de enfiteuse e à distribuição de terras entre as classes privilegiadas, levou à consolidação das grandes fazendas como estrutura social e produtiva característica. As ditaduras do Paraguai, por sua vez, haviam tentado fomentar um sistema de produção e autoabastecimento bem diferente, que incluía a recuperação de terras para o governo, ainda que em detrimento dos camponeses que não conseguissem demonstrar seus “justos títulos” sobre elas. A posterior apropriação das terras indígenas e a incorporação daquelas abandonadas após a Guerra do Paraguai acentuaram ainda mais sua acumulação por parte do poder público, atingindo a maior parte do território. No Brasil, por outro lado, a estrutura fundiária foi em grande medida determinada pela coexistência do regime de sesmarias e do sistema de posses, existente desde longa data. Ambos podem ser caracterizados por irregularidades e desordem, propiciando uma concentração fundiária inaugural. A Lei de Terras, de 1850, pouco pôde fazer para revertê-la.

Em relação ao constitucionalismo e às leis sobre o regime de propriedade, durante o século XIX, os três países apresentaram textos de natureza liberal, consagrando a inviolabilidade da propriedade. No Brasil, tanto a Constituição Imperial de 1824 como a Constituição Republicana de 1891 consideravam à propriedade como um direito pilar da cidadania, como a liberdade e a segurança. Da mesma forma, na Argentina, a propriedade privada foi considerada como um dos direitos zelosamente protegidos desde os primeiros documentos editados para a organização do novo país, antecedentes da Constituição de 1853. Mais tarde, as ideias sobre progresso dos influentes intelectuais da época encorajaram a consagração constitucional da propriedade liberal, assim como a incorporação do direito de propriedade com prerrogativas absolutas no Código Civil. No Paraguai, por fim, a necessidade de reconstrução do país após a Guerra da Triple Aliança e a influência das mesmas ideias que floresciam na Argentina levaram à importação dos dispositivos constitucionais e a adoção do mesmo Código Civil do que aquele país, consagrando a propriedade liberal e absoluta.

Com um espírito de fé no progresso através da importação de sangue europeu, implicando em desprezo pelo crioulo e pelo nativo, foram sancionadas as

leis de imigração e colonização nestes últimos países. No Paraguai, estas medidas significaram o desprendimento de grande quantidade das terras públicas, num processo desordenado que privilegiou as classes mais poderosas e os capitais estrangeiros, propiciando a rápida constituição dos grandes latifúndios existentes até hoje. Já no Brasil, a imigração operada na mesma época esteve relacionada ao problema da mão de obra suscitado a partir da abolição da escravidão e da ascensão do trabalho livre.

Pode observar-se que, nestes casos, o direito tem sido utilizado para promover mudanças, atingindo diferentes graus de sucesso. Mediante as leis, os países tem procurado modificar a estrutura da propriedade da terra, intervir na composição da população, resolver o problema da mão de obra, revitalizar as colônias agrícolas, reocupar as terras sem cultivo, entre outros objetivos.

Já no princípio do século XX, começaram a eclodir diversos conflitos sociais protagonizados pela classe camponesa. No Paraguai, estas pressões levaram à sanção da Lei de Colonização e do Lar, que trouxe alguns resultados favoráveis para as famílias. No entanto, estas medidas estiveram longe de solucionar seus problemas e de modificar a estrutura fundiária. Na década de 1930 a realidade rural voltou a ser discutida, levando à sanção de leis de colonização e de reforma agrária, assim como do primeiro Estatuto Agrário, mais tarde em 1940. Na Argentina, a proliferação dos contratos de arrendamento, com condições cada vez mais desfavoráveis para os arrendatários, havia conduzido à formação dos primeiros movimentos de trabalhadores do campo, que através do protesto de 1912 conseguiram modificações legislativas que procuravam melhorar as condições dos seus contratos. Da mesma forma que no Paraguai, diante dos insuficientes resultados destas mudanças, sua pressão constitui um dos fatores que levaram à sanção da Lei de Colonização de 1940, contendo dispositivos que expressavam uma preocupação com o bem-estar da população rural, uma novidade sem precedentes.

No relativo ao constitucionalismo social, dentre os três países, o Brasil foi o primeiro a apresentar um texto incorporando direitos de segunda geração, com sua Constituição de 1934. Foi seguido pelo Paraguai, que sancionou sua Constituição social em 1940, e, finalmente, pela Argentina, que a sancionou em 1949. Em todos os casos, o texto tinha incluído a função social da propriedade entre seus dispositivos, embora usando outra terminologia no caso brasileiro. O Paraguai foi o

único país que manteve este princípio em suas próximas constituições. No Brasil, sua incorporação apenas perdurou até 1937, quando foi retirada do texto, voltando apenas na Constituição de 1946. Na Argentina, por sua vez, a função social da propriedade foi suprimida da Constituição em 1957, após oito anos nos quais fez parte do texto constitucional, nunca mais voltando a integrar suas disposições.

Pode-se observar que estas mudanças legislativas estiveram estreitamente relacionadas com as pressões exercidas pelo movimento camponês. Apesar dos movimentos sociais ainda não apresentarem as estruturas de organização que hoje evidenciam, suas demandas constituíram fatores importantes na criação de dispositivos jurídicos que procuravam uma melhoria nas condições de vida no campo.

Por outro lado, tanto o Paraguai como o Brasil tem apresentado programas de reforma agrária que, no geral, não apresentaram a eficácia esperada. O Paraguai foi o primeiro a sancionar leis para sua implementação, durante a década de 1930. No Brasil, a questão era discutida desde 1946, porém, sem projetar-se na normativa até a década de 60, quando foi regulamentada a desapropriação por interesse social e sancionado o Estatuto da Terra. Na Argentina, finalmente, houve várias tentativas de promover uma reforma agrária, notadamente por parte do Presidente Perón e do Presidente Illia. No entanto, tais intenções foram anuladas pelos sucessivos Golpes de Estado.

De modo geral, os movimentos sociais do campo foram organizados e obtiveram maior visibilidade nas décadas de 60 e 70. Na Argentina e no Paraguai, estiveram representados principalmente pelas Ligas Agrárias, cujas manifestações foram silenciadas na metade dos anos 70 pelas respectivas ditaduras. Da mesma forma, no Brasil, os movimentos camponeses que tinham começado a ganhar espaço desde finais da década de 50, foram reprimidos pela força durante o regime militar.

Após a restauração democrática, os três países tiveram reformas constitucionais, começando pelo Brasil em 1988, continuando com Paraguai em 1992 e com a Argentina em 1994. Nos casos argentino e brasileiro, as novas constituições são consideradas como avanços em relação às anteriores. Já no caso paraguaio, apesar de seu texto ter mantido disposições fundamentais em matéria social, no relativo à questão agrária, significou certo retrocesso.

Finalmente, durante a década de 90, nos três países houve uma retomada das mobilizações camponesas, embora com diferente profundidade. No Brasil e no Paraguai, a demanda pela reforma agrária voltou ao centro do debate e as ocupações de terras se consolidaram como a principal estratégia de pressão por parte do movimento social. No Paraguai, tal conflito levou à reforma do Estatuto da Terra em 2002, que traçou estratégias e objetivos que ainda não foram cumpridos. Assim, pode-se observar que, em ambos os países, os movimentos sociais do campo têm sido os atores principais para obter conquistas em matéria de distribuição de terras. Entretanto, na Argentina, a questão da reforma agrária é pouco reivindicada pelos movimentos sociais. Estas organizações são menores em número e sua atuação no cenário político é ainda mais tímida. As ocupações de terras, por sua vez, são muito menos frequentes, tendo ocorrido mais vezes nos espaços urbanos do que nos rurais.

Seja como for, podemos considerar que a história destes países apresenta uma sucessão de eventos frequentemente comuns. Os processos de mudança em torno da regulação do acesso à terra é iniciado a partir de pressões sociais, algumas vezes constituindo grandes revoltas. Logo, tais demandas são atendidas no plano legislativo, configurando importantes conquistas para estes grupos. Porém, as novas normas não são efetivamente aplicadas nem acompanhadas pelas correspondentes políticas públicas. Em consequência, quando atingidos, os resultados são escassos, levando aos movimentos sociais a uma remobilização. Desta forma, em muitos casos, as leis têm aparecido como instrumentos de pacificação social, mas não como ferramentas dirigidas a atingir uma verdadeira mudança. Contudo, isso não significa que aqueles objetivos reivindicados não tenham sido considerados no momento de criação das normas. De toda forma, não pode ser esquecido que, na etapa de sua implementação, também existe um embate de forças determinando, em maior ou menor medida, se aquela norma será efetiva ou não.

Assim, considerando nossa primeira hipótese, segundo a qual a incorporação da função socioambiental da propriedade nos ordenamentos jurídicos dos três países foi impulsionada notadamente pelos movimentos sociais, podemos observar que, efetivamente, as mobilizações camponesas tem sido um fator fundamental nestes processos, embora não o único, e com diferentes graus de profundidade. Isto porque, como salientado, os movimentos sociais não têm tido a mesma relevância nos três países. De fato, sua visibilidade e incidência têm sido muito maiores no

Brasil e no Paraguai do que na Argentina. Coincidentemente, naqueles dois primeiros países, a reforma agrária tem sido uma bandeira de reivindicação popular, baseada na rejeição do latifúndio e na exigência do cumprimento da função social da terra, diferente do caso argentino.

Por outro lado, em relação à jurisprudência sobre a função socioambiental da propriedade, pode-se observar que existe uma maior quantidade de julgamentos a esse respeito no Brasil do que na Argentina e no Paraguai. No entanto, a partir da análise das principais sentenças, nos últimos anos, relacionadas aos conflitos sobre a terra, pode ser construída uma interpretação sobre como as Cortes Superiores dos três países, guardiãs das respectivas Constituições, entendem a função socioambiental da propriedade.

Em primeiro lugar, os Tribunais dos três países têm afirmado que o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, mas se encontra subordinado ao interesse social.

Na Argentina, durante os anos em que a função social da propriedade formou parte da Constituição, não houve nenhuma legislação para regulamentar nem definir seu conteúdo. Provavelmente, essa lacuna tenha sido o motivo pelo qual os juízes adotaram diversas interpretações a respeito de quando uma propriedade cumpre com sua função social, que podem até ser contraditórias. No entanto, na maior parte das vezes, os julgamentos têm-se referido a este princípio sem definir os elementos que o configuram.

Já no Paraguai, a Corte Suprema tem ressaltado que a função social da propriedade é um preceito norteador do instituto jurídico da propriedade privada. Também, considera que as restrições impostas à propriedade em virtude de sua função social têm como finalidade torná-la acessível a todos. Assim, tal entendimento faz uma ligação entre a função social da propriedade e o direito fundamental à propriedade, manifestando que o cumprimento deste princípio leva necessariamente à realização daquele direito.

No Brasil, por sua vez, para referir-se ao conteúdo da função social da propriedade, o tribunal tem reproduzido os requisitos elencados no artigo 186 da Constituição, destacando que seu cumprimento deve ser simultâneo e que a falta de qualquer um pode acarretar a desapropriação-sanção prevista pelo ordenamento jurídico. Todavia, também tem acrescentado “o acesso à terra” e “a solução dos conflitos sociais” entre os elementos de sua realização, ainda que sem explicitar

mais nada a esse respeito. Cumpre realçar igualmente que a exigência de procedimentos administrativos marca frequentemente os processos jurídicos nos quais a função social é evocada para arbitrar um conflito fundiário. Assim, esta última é derogada em favor de um procedimentalismo burocrático.

Como foi visto, a função socioambiental pode ser entendida como uma limitação externa ao exercício do direito de propriedade ou como um elemento intrínseco que forma parte da estrutura desse direito, envolvendo um dever com a sociedade. Na Argentina, a função social tem sido considerada pela jurisprudência da Corte Suprema como um elemento já incorporado no direito de propriedade, constituindo uma “condição normal de seu exercício”. No Brasil, o STF tem adotado a mesma interpretação, ao sustentar que a função social é inerente ao direito de propriedade, importando um dever jurídico para o proprietário de explorá-la de forma adequada. No entanto, a jurisprudência da Corte paraguaia parece orientar-se à outra interpretação, sendo a função social considerada como uma limitação externa ao direito de propriedade. Aliás, embora tenha afirmado em várias oportunidades que o interesse geral deve primar sobre o interesse particular, esta Corte também tem ressaltado que tais limitações à propriedade privada se revestem de caráter excepcional, sendo sua inviolabilidade a regra, garantida pela Constituição.

No Brasil, o STF tem defendido que, caso a função social seja descumprida, a intervenção do Estado torna-se legítima, porém, respeitando sempre a ordem constitucional e os procedimentos legalmente estabelecidos. É por esta razão que, frequentemente, se manifesta contra a atuação arbitrária do Estado e as ocupações ilegais dos movimentos sociais, ainda que em reivindicação dos seus justos direitos e ainda que se trate de propriedades não cumpridoras da sua função social.

Como mencionado acima, muitos dos julgamentos do STF têm versado sobre o procedimento de notificação prévia aos proprietários para a realização da vistoria por parte do INCRA, antes do decreto expropriatório, entendida como um requisito essencial para a validade do procedimento. Nestes casos, o Tribunal acaba por desconsiderar o fato da propriedade não estar cumprindo sua função social, conferindo preeminência à requisitos de forma, alegando sua estreita relação com o princípio constitucional do devido processo, em detrimento das questões de fundo, neste caso, o princípio de que toda propriedade deve cumprir sua função social. Este assunto, como foi visto, tem suscitado discussões dentro do próprio tribunal, vencendo a posição mais conservadora.

Outra das questões bastante discutidas no STF é a validade do ato de desapropriação para fins de reforma agrária naqueles casos em que os imóveis se encontrarem ocupados por famílias sem terra, ou quando houverem sido recentemente despejados. Em princípio, o tribunal tem-se apegado às disposições da lei, entendendo que as ocupações constituem um obstáculo maior que impede a desapropriação. No entanto, em várias oportunidades, os juízes têm procedido à valoração dos fatos, considerando que nem sempre uma ocupação possa justificar uma alegação de falta de produtividade do imóvel.

Por outro lado, tanto no Brasil como no Paraguai, a função social da propriedade considera o aspecto ambiental. Aquela propriedade que não cumpre sua função ambiental pode ser desapropriada com fins de reforma agrária, como confirmado em julgamento do STF. Porém, na prática, a função ambiental não é invocada pelos movimentos sociais para justificar suas ocupações e apenas a produtividade da terra é levada em conta para fundamentar as reivindicações com vistas às desapropriações para fins de reforma agrária.

Assim, pode observar-se que a jurisprudência dos altos tribunais dos três países apresenta notas características. No caso argentino, apesar da Constituição Nacional não ter o princípio da função social da propriedade entre seus dispositivos, os entendimentos da Corte parecem delinear uma orientação clara a sua aceitação e aplicação. No caso paraguaio, a jurisprudência da Corte, embora ressaltando a importância da propriedade privada como direito constitucional, tem condicionado seu uso à função social e, o que é mais inovador, tem outorgado preeminência ao interesse coletivo ao meio ambiente equilibrado frente ao interesse individual da propriedade privada. Finalmente, no Brasil, apesar de algumas poucas exceções, o STF tem-se preocupado bastante por questões de procedimento, limitando suas decisões em razão da forma sem considerar o cumprimento ou não da função socioambiental da propriedade nos casos concretos.

Assim, a respeito da nossa segunda hipótese, segundo a qual a aplicação por parte do Judiciário do princípio da função social da propriedade num sentido transformador se revela muito tímida. Podemos observar que, efetivamente, suas decisões estão circunscritas à letra da lei ou a disposições concretas, e não comprometidas com um entendimento holístico e integral das cartas constitucionais que leve à efetiva realização dos direitos fundamentais nelas consagrados.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, A. **Derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales**. Managua: Instituto de Investigaciones y Gestión Social, 2007. 12 p.

ALEGRE, M. A propósito de la reforma al Código Civil: Duguit y la constitucionalización del derecho privado. **Revista Pensar en Derecho**, Buenos Aires, p. 57-67, 2012. Disponível em: <<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/0/a-proposito-de-la-reforma-al-codigo-civil.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2013.

ALEGRETT, R. Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina. In: FAO. **Reforma agraria: colonización y cooperativas**. 2003. Disponível em: <<http://www.fao.org/DOCREP/006/J0415T/j0415t0b.htm#fn29>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

ALLES, J.M.; MORUZZI MARQUES, P.E. Debate sobre funções sócio-ambientais da propriedade fundiária e a noção de multifuncionalidade da agricultura. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46., 2008, Rio Branco. **Anais eletrônicos...** Rio Branco: SOBER, 2008. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/9/367.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2012.

ALMEIDA JÚNIOR, A.R. de; HOFFEL, J.L.M.; QUEDA, O. **A propriedade rural como símbolo**: representações sociais e impactos sobre o ambiente na Bacia do Rio Atibainha, SP. São Paulo: Aderaldo Et Rothschild, 2008. 155 p. (Ciências da Terra. 1).

ALVARENGA, O.M.de. **Política e Direito Agroambiental**: comentários à nova Lei de Reforma Agrária. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Jurídica, 1997. 345 p.

ANZOTAEGUI, V.T.; MARTIRÉ, E. **Manual de historia de las instituciones argentinas**. 6. ed. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000. 615 p.

ARGENTINA. Constituição (1853). **Constitución de la Confederación Argentina**, Santa Fe, 1853. Disponível em: <<http://www.oni.escuelas.edu.ar/olimpi98/Histon@utaS/Constituci%C3%B3n%20Nacional/53/con53%201%20.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

_____. **Código Civil de la Nación**. 1871. Disponível em: <<http://docs.argentina.justia.com/federales/codigos/codigo-civil-apr-8-2010.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

_____. **Código Civil y Comercial de la Nación**. 2014. Disponível em: <<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm#25>>. Acesso em: 10 out. 2014.

_____. **Corte Suprema de Justicia la Nación**. Agustín Ercolano c/Julietta Lanteri Renshaw. Buenos Aires, 1922.

_____. Constituição (1949). **Constitución de la Nación Argentina**. Buenos Aires, 1949. Disponível em:
http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/ascenso_y_auge_del_peronismo/constitucion_de_la_nacion_argentina_1949.php. Acesso em: 05 nov. 2013.

_____. **Corte Suprema de Justicia la Nación**. Torrá, Elisa Manuela c/ Montecchi, Blas. Buenos Aires, 1955.

_____. **Corte Suprema de Justicia la Nación**. Cine Callao. Buenos Aires, 1960.

_____. **Corte Suprema de Justicia la Nación**. Brunella Vda. de Weiser, Edda Leonor c/ Dirección General Impositiva. Buenos Aires, 1974.

_____. **Ley nº 23.302 sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes**. 08 nov. 1985. Disponível em:
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23790/texact.htm>. Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. Constituição (1994). **Constitución de la Nación Argentina, Santa Fe – Paraná, 1994**. Buenos Aires: Producciones Mawis, 2004. 74 p.

_____. **Ley nº 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos**. 19 dic. 2007. Disponível em:
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>. Acesso em: 16 abr. 2014.

_____. **Corte Suprema de Justicia la Nación**. Candy S.A. c/AFIP y outro. Acción de Amparo. Buenos Aires, 2009.

ARISTÓTELES. **La política**, [330 a. C.] Disponível em:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=766>. Acesso em: 07 set. 2013.

ASERETTO, R.M. **Ligas agrárias**: reseña de los orígenes, persecución y extinción de las ligas agrarias: proceso judicial a los torturadores. Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia. Asunción: DIAKONIA, 2001. 122 p.

ASHWELL, W. **Historia económica del Paraguay II**: colapso y abandono del sistema liberal 1923-1946. Asunción: Carlos Schauman, 1996. 465 p.

BADENI, G. **Tratado de derecho constitucional**. 2. ed. Buenos Aires: La Ley, 2006. t. 1, 1120 p.

BALCAZAR, Á.; LÓPEZ, N.; OROZCO, M.L.; VEGA, M. **Colombia**: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas, 2001. (Serie Desarrollo Productivo). Disponível em:
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/8393/lcl1602p.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2012.

BALLARIN MARCIAL, A. Principios generales de la reforma agraria integral. **Revista de Estudios Agrosociales**, Madrid, n. 52, p. 196-271, 1965. Disponível em: <http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reas%2Fr052_06.pdf>. Acesso em: 26 out. 2012.

BARROSO, L.A. A função socioambiental da propriedade agrária. **Medio Ambiente y Derecho - Revista Electrónica de Derecho Ambiental**, Sevilla, n. 19, jul. 2009. Disponível em: <http://huespedes.cica.es/gimadus/19/07_lucas_abreu.html>. Acesso em: 05 ago. 2014.

BARSKY, O.; GELMAN, J. **Historia del agro argentino**: desde la conquista hasta fines del siglo XX. Buenos Aires: Grijalbo-Mondadori, 2001. 460 p.

BARTOLOMEU MELIA, S.J. El decreto del 7 de octubre de 1848, del Presidente Carlos Antonio López. **Secretaría Nacional de Cultura**, Asunción, 28 maio 2011. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.py/lang/es-es/2011/05/el-decreto-del-7-de-octubre-de-1848-del-presidente-carlos-antonio-lopez/>>. Acesso em: 08 ago. 2014.

BELLO, E. **A teoria política da propriedade em Locke e Rousseau**: uma análise à luz da modernidade tardia, 2007. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=895>. Acesso em: 24 out. 2013.

BIDART CAMPOS, G.J. **Manual de la constitución reformada**. 4. ed. Buenos Aires: Ediar, 2006. 468 p.

BODNAR, Z.; CRUZ, P.M. A atuação do poder judiciário na implementação das políticas públicas ambientais. **Revista Políticas Públicas: Questão Agrária e Meio Ambiente**, São Luís, v. 15, n. 1, p. 33-41, 2011.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, È. **O novo espírito do capitalismo**. Tradução de I.C. Benedetti. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2009. 704 p.

BONNAL, P.; MALUF, R.S. Do uso das noções de multifuncionalidade e território nas políticas agrícolas e rurais no Brasil. In: LIMA, E.N. de; DELGADO, N.G., MOREIRA, R.J. (Org.). **Mundo rural IV**: configurações rural-urbanas: poderes e políticas. Rio de Janeiro: Mauad X; Editora da Universidade Rural, 2007. p. 217-235.

BORDA, G.A. **Tratado de derecho civil**. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1999. t. 1: Parte general, 618 p.

BORGES, P.T. **Institutos básicos do direito agrário**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. 301 p.

BOSIO, B.G.de. Decreto de Carlos Antonio López del 7-X-1848. **ABC Color**, Asunción, 30 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/cultural/decreto-de-carlos-antonio-lopez-del-7-x-1848-901174.html>>. Acesso em 10 ago. 2014.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. **Dicionário crítico de sociologia**. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 2001. 653 p.

BRAÑES, R. **La fundación del derecho ambiental en América Latina**. 2001. Disponível em:
<<http://www.pnuma.org/gobernanza/cd/Biblioteca/Derecho%20ambiental/19%20La%20fundaci%F3n%20del%20derecho%20ambiental%20en%20Am%E9rica%20Latina.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2013.

BRANCO, L.C. **Manual de introdução ao direito**. 5. ed. Campinas: Millenium Editora, 2010. 749 p.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 08 nov. 2013.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos de Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 08 nov. 2013.

_____. **Lei n. 4132, de 10 de setembro de 1962**. Dispõe sobre desapropriação por interesse social. Disponível em:
<<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109257/lei-4132-62>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

_____. Constituição (1967). **Constituição do Brasil**. 1967. Disponível em:
<<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1960/10.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2013.

_____. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 09 nov. 2013.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 nov. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 22.164, Rel. Min. Celso de Mello**. Brasília, 30 out. 1995.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 23.563/GO, Rel. Min. Ilmar Galvão**. Brasília, 27 maio 2000a.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 23.562/TO, Rel. Min. Maurício Corrêa**. Brasília, 08 jun. 2000b.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 2213 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello**. Brasília, 04 abr. 2002a.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 23.241/PR, Rel. Min. Carlos Velloso.** Brasília, 12 set. 2002b.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 23.737/SP, Rel. Min. Nelson Jobin.** Brasília, 19 nov.2002c.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 23.759, Rel. Min. Celso de Mello.** Brasília, 17 abr. 2002d.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 23.855/MS, Rel. Min. Néri da Silveira.** Brasília, 06 fev.2002e.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 668. Sessão Plenária de 24 de setembro de 2003a.** Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=668.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 03 set. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 24547-6/RS, Rel. Min. Ellen Gracie.** Brasília, 14 ago. 2003b.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 24.764/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.** Brasília, 06 out. 2005a.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 25.360/DF, Rel. Min. Eros Grau.** Brasília, 27 out. 2005b.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Desapropriação para a reforma agrária.** Brasília: Secretaria de Documentação, Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, 2007.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 354. 25 de junho de 2008a.** Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp?livre=@num=%27354%27>>. Acesso em: 05 set. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança n. 25.283/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa.** Brasília, 01 ago. 2008b.

BRATZ, E. Direito agrário: questão fundiária brasileira. In: GOYOS JUNIOR, D.N.; SOUZA, A.B. de; BRATZ, E. **Direito agrário brasileiro e o agronegócio internacional.** São Paulo: Observador Legal, 2007. p. 120-259.

BRYM, R.; HAMLI, C.L.; LIE, J.; MUTZENBERG, R., SOARES, E.V. **Sociologia: sua bússola para um novo mundo.** São Paulo: Thomson Pioneira, 2006. 610 p.

BUNGE, M. ¿Existió el socialismo alguna vez, y tiene porvenir? **Lecciones y Ensayos**, Buenos Aires, n. 88, p. 17-41, 2010. Disponível em:
<<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/88/lecciones-y-ensayos-88-paginas-17-41.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2014.

CAMARENA, J.P. Constitucionalismo y derecho social. In: CARPIZO, J. **Anuario jurídico XI – 1984**. 1984. p. 145-158. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2108/8.pdf>>. Acesso em 12 fev. 2013.

CARBONELL, M. **Los derechos fundamentales en México**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004. 1111 p. (Serie Doctrina Jurídica). Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1408>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Eficacia de la constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas. **Revista Estudios Constitucionales**, Santiago de Chile, ano 6, n. 2, p. 43-71, 2008.

CÁRDENAS GRACIA, J. **Introducción al estudio del derecho**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. (Coleção Cultura Jurídica). Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3260>>. Acesso em: 05 ago. 2014.

CARRERA, R.R. El derecho agrario en las leyes de reforma agraria de América Latina. **Revista de Estudios Agrosociales**, Madrid, n. 48, p. 131-169, 1964. Disponível em: <http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_reas%2Fr048_03.pdf> Acesso em: 01 out. 2013.

CARVALHO, A.M.; MORENO, E.; BONATO, F.R.; SILVA, I.P. **Aprendendo metodologia científica**. São Paulo: O Nome da Rosa, 2000. 43 p.

CATALANO, E.F.; BRUNELLA, M.E.; GARCÍA DIAZ, C.; LUCERO, L.E. **Lecciones de derecho agrario y de los recursos naturales**. Buenos Aires: Víctor P. de Zavalía S.A., 1998. 404 p.

CASTELLS, M. O “verdejar” do ser: o movimento ambientalista. In: _____. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. cap. 3, p. 141-166.

CAZELLA, A.A.; BONNAL, P.; MALUF, R.F. (Org.) **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009. 304 p.

CHACÓN, M.P. La transversalidad del derecho ambiental y su influencia sobre el instituto de la propiedad y otros derechos reales. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, a. 7, n. 16, 2004. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3444>. Acesso em: 13 out 2013.

CHEMERIS, I.R. **A função social da propriedade**: o papel do Judiciário diante das invasões de terras. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003. 142 p.

CHILE. Constituição (1980). **Constitución política de la República de Chile**. 1980. Disponível em: <http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2014.

CISNEROS, A.; ESCUDÉ, C.; CORBACHO, A. El gobierno argentino frente a la Alianza para el Progreso y la cuestión cubana. In: _____. **Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina**. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Centro de Estudios de Política Exterior. **Buenos Aires**: Grupo Editor Latinoamericano, 1998. Disponível em: <<http://www.argentina-ree.com/13/13-022.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

COLOMBO MURUA, P. **Curso de derecho político**. Salta: Virtudes Editorial Universitaria, 2007. 534 p.

COMPARATO, F.K. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. **Revista CEJ**, Brasília, v. 1, n. 3, p. 92-99, set./dez. 1997. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/123/166>>. Acesso em: 03 jul. 2014

CONGOST, R. Sagrada propiedad imperfecta: Otra visión de la revolución liberal española. **Historia Agraria: Revista de Agricultura e Historia Rural**, Murcia, n. 20, p. 61-93, 2000.

CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Pacto de San José da Costa Rica**. San José, 1969. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em: 27 maio 2014.

CORAL-DIAZ, A.M. Una propuesta de análisis jurisprudencial desde el discurso para casos de violencia contra las mujeres en el marco de violencia de pareja. **Opinión Jurídica**, Medellín, v. 11, n. 22, p. 17-30, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www.academia.edu/2558262/Una_propuesta_de_analisis_jurisprudencial_de_sde_el_discurso_para_casos_de_violencia_contra_las_mujeres_en_el_marco_de_violencia_de_pareja>. Acesso em: 29 ago. 2014.

CUNHA, A.S. La función social de la propiedad en el derecho brasileño. In: MALDONADO, B. (Coord.). **La función social de la propiedad**. Buenos Aires: Eudeba, 2013. p. 217-228.

DECLARAÇÃO AMERICANA DOS DIREITOS E DEVERES DO HOMEM. Bogotá, 1948. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm>. Acesso em: 30 maio 2014.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E O CIDADÃO. França, 1789. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 26 out. 2013.

DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001. 290 p.

DIAZ, E. **Sociología y filosofía del derecho**. Madrid: Ediciones Taurus, 1980. 456 p.

DIMOULIS, D. **Manual de introdução ao estudo do direito**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. 348 p.

DINIZ, M.H. **Curso de direito civil brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 4, Direito das coisas, 550 p.

EQUADOR. Constituição (2008). **Constitución de la República del Ecuador**, Montecristi, 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoEcuador.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2014.

FARIAS, J.F.C. **A origem do direito de solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. 307 p.

FARIAS, U. **Instituciones sociales de derecho económico**. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981. (Libro en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva. Serie E, 13). Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/683/12.pdf>. Acesso em: 12 set. 2013.

FAYT, C.S. **Evolución de los derechos sociales**: del reconocimiento a la exigibilidad. El legado del siglo XX y los desafíos del siglo XXI. Buenos Aires: La Ley, 2007. 288 p.

FAO. **Carácter multifuncional de la agricultura y la tierra**. Oficina Regional para Europa. 22ª Conferencia Regional de la FAO para Europa. Oporto, 24-28 jul. 2000. Disponível em: http://www.fao.org/docrep/meeting/x7073s.htm#P163_19441. Acesso em: 25 ago. 2014.

FAO. **Dinámicas del mercado de la tierra em América Latina y el Caribe**: concentración y extranjerización. Roma, 2012. 592 p.

FERRAJOLI, L. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid: Editorial Trotta, 2001. 392 p.

FIAN INTERNACIONAL; LA VIA CAMPESINA. **La reforma agraria en Paraguay**. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/fianparaguay.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2012.

FOGEL, R. La estructura y la coyuntura en las luchas del movimiento campesino paraguayo. In: GIARACCA, N. (Comp.). **Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001. p. 221-241.

FUCITO, F. **Sociología del derecho**: el orden jurídico y sus condicionantes sociales. Buenos Aires: Ed. Universidad, 1999. 577 p.

GALAFASSI, G. La larga marcha del campesinado hacia la revolución: la visión clásica de Francisco Ferrara respecto a las ligas agrarias de los años 70. In: ZARRILLI, A. (Comp.). **Clásicos del mundo rural**: relectura y análisis de textos. Buenos Aires: Siglo XXI Ed. Iberoamericana, 2007. p. 65-80. Disponível em: <[http://theomai.unq.edu.ar/Art_Galafassi_\(Visi%C3%B3n_clasica_ligasAgrarias\).pdf](http://theomai.unq.edu.ar/Art_Galafassi_(Visi%C3%B3n_clasica_ligasAgrarias).pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2014.

GARABELLI, C.A.G.; PETTIT, H.A. **Manual de derecho agrario y ambiental**. Asunción: Intercontinental Editora, 2007. 643 p.

GIARRACCA, N. Movimientos sociales y protestas en los mundos rurales latinoamericanos: nuevos escenarios y nuevos enfoques (con especial referencia al Cono Sur). **Sociologías, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Río Grande do Sul**, Porto Alegre, ano 4, n. 8, p. 246-274, 2002.

GIBILINI, L.F. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria tributária: a progressividade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana. **Jus Navigandi**, Teresina, a. 15, n. 2493, abr. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14771>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

GILBERT, B. O MST e a propriedade privada: os argumentos filosóficos que justificam a ocupação da terra. **Revista Homem, Espaço e Tempo**, Sobral, ano 4, n. 2, p. 1-22, out. 2010. Disponível em: <http://www.uvanet.br/rhet/artigos_outubro_2010/mst_propriedade_privada.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2014.

GIRBAL-BLACHA, N. La argentina agroexportadora y el desequilibrio regional (1880-1930). In: CONGRESO INTERNACIONAL DE LA AEHE, 10., 2011, Sevilla. Disponível em: <<http://www.aehe.net/xcongreso/pdf/sesiones/comunicaciones/la%20argentina%20agroexportadora.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

GODOY, L.S. **Direito agrário constitucional**: o regime da propriedade. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 130 p.

GOHN, M.G. **Teorias dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000. 383 p.

GOYTISOLO, J.V. de. La propiedad en Santo Tomás de Aquino. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 195/196, p. 49-100, maio/ ago. 1974. Disponível em: <<http://www.cepc.gob.es/gl/publicaci%C3%B3ns/revistas/revistas-electronicas?IDR=3&IDN=576&IDA=9331>>. Acesso em: 08 set. 2013.

HETHERINGTON, K. **Privatizando lo privado en el campo paraguayo**: lotes precarios y la materialidad de los derechos. Asunción: Intercontinental Editora, 2011. 91 p.

IBÁÑEZ, E. La intencionalidad del marco legal y el rol de la reforma agraria en Paraguay. In: FAO. **Consulta de expertos en reforma agraria en América Latina**, Santiago de Chile, 2006. p. 154-169. Disponível em: <http://americalatina.landcoalition.org/ilc2007/documents/pdf/fao_final.pdf>. Acesso em: 12 set. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTATÍSTICAS E CENSOS. **Atlas do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. 156 p.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DE LA TIERRA. **Política agraria en el Paraguay**. Disponível em: <<http://www.indert.gov.py/web/index.php/2012-09-21-07-36-49/historia>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

KAY, C. América Latina - Mirando hacia atrás: el tiempo de las reformas agrarias. **Revista Envío Digital**, Universidad Centroamericana, Managua, n. 208, 1999. Disponível em: <<http://www.envio.org.ni/articulo/952>>. Acesso em: 26 maio 2012.

_____. Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad? **Revista Mexicana de Sociología**, México, v. 71, n. 4, p. 607-645, 2009.

LAKATOS, E.M. **Sociologia geral**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1987. 376 p.

LAUREANO, D.S. **O MST e a constituição**: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2007. 72 p.

LEÃO XIII. **Carta Encíclica Rerum Novarum**: sobre a condição dos operários, 1891. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html>. Acesso em: 20 maio 2014.

LEÓN, C.A.; ROSSI, C.A. El Consejo Agrario Nacional como instrumento de una política de tierras: su influencia en la región pampeana (1940 -1980). In: _____. **Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina**: realidad económica. Disponível em: <<http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=784>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

LEVY, J.P. **História da propriedade**. Lisboa: Editorial Estampa, 1973. 159 p. (Coleção Praxis, 21).

LEZCANO CLAUDE, L. **El control de constitucionalidad en el Paraguay**. 2012a. Disponível em: <<http://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/05/28/el-control-de-constitucionalidad-en-el-paraguay>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

_____. **Historia constitucional del Paraguay (período 1870-2012)**. 2012b. Disponível em: <<http://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/08/15/169/>>. Acesso em: 22 jul. 2014.

LORENZETTI, R.L. Teoria geral do direito ambiental. Tradução de F.C. Morosini e F.N. Barbosa. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010. 320 p.

MACHADO, P.A.L. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2014. 1344 p.

MACHADO NETO, A.L.; MACHADO NETO, Z. **Sociologia básica**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1975. 196 p.

MAGALHÃES, J.P. **A evolução do direito ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. 88 p.

MANIGLIA, E. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 277 p.

MARQUES JÚNIOR, W.P. Direito Agrário. São Paulo: Atlas, 2010. 192 p.

MARTINS, J.S. **O cativo da terra**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979. 150 p.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto comunista**, 1848. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2013.

MASSINI CORREAS, C.I. **Filosofia del derecho**. 2. ed. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2005. t. 1: El derecho, los derechos humanos y el derecho natural, 312 p.

MEDEIROS, L.S.V. “Sem terra”, “assentados” e “agricultores familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: GIARACCA, N. **¿Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: CLACSO, 2002. p. 103-128.

MELLADO RUIZ, L. Bases teóricas y manifestaciones jurídico-sectoriales de los nuevos enfoques de sostenibilidad agrícola. **Actualidad jurídica ambiental**. Soria: Ministerio de Economía y Competitividad, Centro Internacional de Estudios de Derecho Ambiental, 2012. Disponível em: <[http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/05/Bases-Te%C3%B3ricas-y-Menifestaciones-Jur%C3%ADdico-Sectoriales-de-los-Nuevos-Enfoques-de-Sostenibilidad-Agr%C3%ADcola.pdf](http://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/05/Bases-Te%C3%B3ricas-y-Manifestaciones-Jur%C3%ADdico-Sectoriales-de-los-Nuevos-Enfoques-de-Sostenibilidad-Agr%C3%ADcola.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2014.

MELO, T. de. **Direito e ideologia**: um estudo a partir da função social da propriedade rural. São Paulo: Expressão Popular, 2009. 192 p.

MENDEZ, Y.D. El Derecho y su correlación con los cambios de la sociedad. In: **Derecho y Cambio Social**, Lima, ano 8, n. 23, p. 1-28, 2011. Disponível em: <http://www.derechoycambiosocial.com/revista023/Derecho_y_cambio_social.pdf>. Acesso em: 28 out. 2013.

MENDOZA, G.G. **Decires del censo nacional agropecuario de 1952**: hechos y principales políticas agrarias desde 1914 a 2013. Buenos Aires: Fundación Patagonia Tercer Milenio, 2014. Disponível em: <http://www.manuelugarte.org/modulos/biblioteca/g/gallo_mendoza/decires_del_censo_1952.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2014.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001. 1647 p.

MILARÉ, E.; COIMBRA, J.A.A. Antropocentrismo x ecocentrismo na ciência jurídica. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 9, n. 36, p. 9-41, out./dez. 2004.

MOGLIO, J. El derecho natural. In: _____. **Filosofía del derecho**. Buenos Aires: Universidad Católica de Salta, 1998. p. 51-64. (Módulo de Estudio. Dirección de Educación no Presencial).

MONREAL, E.N. La evolución del derecho de propiedad ante los actuales textos constitucionales latinoamericanos. In: ANDUREZA ACUÑA, J.G.; GRANT, J.A.C.; LOPEZ VALADEZ, F.; NOVOA MONREAL, E.; PETZOLD PERNIA, H.; QUIROGA LAVIE, H.; RICORD, H.E.; TAMAYO Y SALMORAN, R.; VALADES, D.; VANOSSI, J.R.; VILLEGAS, A.; WITKER, J. **Los cambios constitucionales**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977. (Serie G. Estudios Doctrinales, 18). Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/847/5.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2013.

MORGENFELD, L. **Desarrollismo, alianza para el progreso y revolución Cubana**: Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962). In: JORNADAS INTERESCUELAS, 13., 2011, Catamarca. Disponível em: <<http://www.scielo.org.ar/pdf/ciclos/v20n40/v20n40a01.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2014.

MOUCHET, C.; ZORRAQUÍN BECÚ, R. **Introducción al derecho**. 12. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1996. 559 p.

MOVIMIENTO NACIONAL CAMPESINO INDÍGENA. **Nuestras luchas**. Disponível em: <<http://mncivcprensa.blogspot.com.ar/p/nuestras-luchas.html>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

MOYO, S.; YEROS, P. El resurgimiento de los movimientos rurales bajo el neoliberalismo. In: CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES. **Recuperando la tierra**: el resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina. Buenos Aires, 2008. p. 19-76.

MULLER, J.M. Multifuncionalidade da agricultura e a agricultura familiar: a reconstrução dos espaços rurais em perspectiva. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 7., 2007, Fortaleza. **Anais**. Fortaleza, 2007. p. 125-135.

NALINI, R. Poder Judiciário. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.). **Meio ambiente no século XXI: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 287-305.

NICOLETTO, R.L. A função ambiental da propriedade rural: uma análise da Constituição Federal brasileira acerca do exercício do direito de propriedade. **Diritto & Diritti**, Ragusa, v. 1, p. 1-12, 2007.

NIKKEN, P. El concepto de derechos humanos. In: _____. **Estudios básicos de derechos humanos**. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994. p. 15-27.

NOZOE, N. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia. **Revista Economia**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 587-605, set./dez. 2006. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n3p587_605.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Alianza para el progreso**: documentos oficiales emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial. Punta del Este, 1961. Disponível em: <<http://www.fcpolit.unr.edu.ar/trabajosocial1/files/2013/09/Alianza-para-el-Progreso-I.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2014.

PALUMBO, C.E. **Guía para un estudio sistemático de la doctrina social de la iglesia**. 4. ed. Buenos Aires: Fundación Aletheia; Centro de Investigaciones de Ética Social, 2004. 534 p.

PATÍÑO, M.C.G.; RINCÓN, Á.M.R. **Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria**. Washington: Due Process of Law Foundation, 2013. Disponível em: <http://dplf.org/sites/default/files/digesto_indigenas_web_final.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2014.

PARAGUAY. Constituição (1870). **Constitución de la República del Paraguay**, Asunción, 1870. Disponível em: <http://www.portalguarani.com/690_miguel_angel_pangrazio/13203_constitucion_de_1870_compilador_miguel_angel_pangrazio_ciancio_.html>. Acesso em: 09 nov. 2013.

_____. Constituição (1940). **Constitución de la República del Paraguay**, Asunción, 1870. Disponível em: <http://www.portalguarani.com/690_miguel_angel_pangrazio/13204_constitucion_de_1940_compilador_miguel_angel_pangrazio_ciancio_.html>. Acesso em: 24 maio 2014.

_____. **Ley n. 854 que establece el Estatuto Agrario**, de 29 de março de 1963. Disponível em: <<http://paraguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-854-mar-29-1963/gdoc/>>. Acesso em: 03 ago. 2014.

_____. Constituição (1967). **Constitución de la República del Paraguay**, Asunción, 1967. Disponível em: < <http://www.cedep.org.py/wp-content/uploads/2012/09/CONSTITUCION-NACIONAL-1967.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **Ley n. 422 Forestal**, de 16 de novembro de 1973. Disponível em: <http://awsassets.panda.org/downloads/ley_no_422_73_forestal.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Constituição (1992). **Constitución de la República del Paraguay**, Asunción, 1992. Disponível em: <<http://pdpa.georgetown.edu/constitutions/paraguay/para1992.html>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **Ley n. 159, que Incorpora o recurso de casación ao Código Civil**, de 02 de abril de 1993. Disponível em: <http://www.portalguarani.com/detalles_museos_otras_obras.php?id=27&id_obras=1600&id_oras=242>. Acesso em: 25 ago. 2014.

_____. Corte Suprema de Justicia. **Sentencia. Nolberta Rodriguez Vda. de Alvarez C/Abdon Pedro Alvarez S/Usucapión S/Acción de Inconstitucionalidad**. Asunción, 1995.

_____. Corte Suprema de Justicia. **Sentencia. Pedro Viudes c/ Ley nº 816/96, que adopta medidas de defensa de los recursos naturales S/Acción de Inconstitucionalidad**. Asunción, 1999.

_____. Corte Suprema de Justicia. Sentencia. **Ricardo Willigs c/Res. N° 626-98 IBR**. Asunción, 2000.

_____. Corte Suprema de Justicia. Sentencia. **Antonia M. E. González De Bernal C/ Res. N° 709/96 y N° 697/97 de la Municipalidad De Asunción**. Asunción, 2001.

PASTORINO, L.F. **Derecho agrario Argentino**. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011. 720 p.

PEDROL, X. Derechos sociales y Unión Europea: historia de un desencuentro. In: **Astrolabio: Revista Internacional de Filosofía**, Barcelona, n. 9, p. 154-162, 2009.

PEREIRA, R.P.C.R. A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade. In: STROZAKE, J.J. (Coord.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000. p. 88-129.

PÉREZ LUÑO, A.E. Aproximación a la escuela histórica del derecho. **Boletín de la Facultad de Derecho**, Madrid, n. 14, p. 15-43, 1999. Disponível em: <<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:BFID-1999-14-85AAB2B3&dsID=PDF>>. Acesso em: 03 ago. 2014.

PIGNA, F. **América Latina entre la revolución Cubana y las dictaduras.**

Disponível em:

<http://www.elhistoriador.com.ar/articulos/america_latina/revolucion_cubana/revolucion_cubana_y_dictadura.php>. Acesso em: 28 ago. 2014.

PIÑER, J.C. **Manual de régimen jurídico de los recursos naturales y del ambiente.** Buenos Aires: Artes Gráficas Candil, 2001. 410 p.

PIPES, R. **Propriedade e liberdade.** Tradução de L.G. Chaves e C.H. Pimentel. Rio de Janeiro: Record, 2001. 387 p.

PLATÓN. **La república:** documento preparado por el Programa de Redes Informáticas y Productivas de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Disponível em: <<http://peuma.unblog.fr/files/2012/07/Platon-La-Rep%C3%BAblica.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2013.

POOLE, H. DEVINE, C.; HANSEN, C.R.; WILDE, R. (Org.). **Direitos humanos:** referências essenciais. Tradução de F. Larsson. São Paulo: EDUSP; Núcleo de Estudos da Violência, 2007. 488 p. (Série Direitos Humanos, 3).

PORTALES, R.A.; TAPIA, D.R.E. Repensar a León Duguit ante la actual crisis del estado social. **Universitas: Revista de Filosofía, Derecho y Política**, Madrid, n. 12, p. 49-71, 2010.

PUIG, S.M.I. Los movimientos sociales en el mundo globalizado: ¿Alguna novedad? **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 36, p. 79-100, 2004. Disponível em: <<http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/ALHMartí.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

QUINTANS, M.T.D. Constituição cidadã! Direito à terra e conflito nas leituras da Carta-Magna. In: MOTA, M; SECRETO, M.V. (Org.). **O direito às avessas:** por uma história social da propriedade. Guarapuava: Unicentro, 2011; Niterói: EDUFF, 2011. p. 457-479.

RACY, V. A função do poder judiciário no estado contemporâneo. **Revista de Direito - USCS**, São Caetano do Sul, ano 11, n. 19, p. 25-50, jul./dez. 2010.

RAMELLA, S.T. Propiedad en función social en la Constitución de 1949: una "mentalidad" del antiguo régimen representada en el constitucionalismo social de la época. **Revista de Historia del Derecho**, Buenos Aires, n. 35, p. 297-354, 2007.

RAMELLA, S.T.; PUJOL DE ZIZZIAS, I.P.; BUSTOS, J.; OCAÑA, V.; DARACT, V.; SALINAS, P.G.; MILLAN, M.; ÁLVAREZ, L.; LEVATINO, B.; ORTIZ, G.; COCHA, N.; SAVARONI, G.; MEDALLA ARAYA, A.R.; MOLINA, C.A. **Poder, propiedad y propiedades en Argentina:** informe final de investigación SECyT UNCuyo. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2007. Disponível em: <<http://bdigital.uncu.edu.ar/1509>>. Acesso em: 07 set. 2013.

REIS, D.S. dos. O rural e o urbano no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambú. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_777.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2014.

REIS, K.G. Por uma nova cidadania: do pensamento antropocêntrico ao pensamento biocêntrico. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, São Paulo, n. 9, p. 111-124, fev. 2011.

RIQUELME, Q. **Los sin tierra en Paraguay**: conflictos agrarios y movimiento campesino. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2003. 216 p.

ROCHA, R.S. da.; CELESTINO, V.S. História da ocupação territorial do Brasil. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIAS DA GEOINFORMAÇÃO, 3., 2010, Recife. Disponível em: <http://www.ufpe.br/cgtg/SIMGEOIII/IIISIMGEO_CD/artigos/Cad_Geod_Agrim/Cadas tro/A_87.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2013.

RODRÍGUEZ, A.; SABORÍO, M.; CANDIA, D. **Elementos para una mejor medición de lo rural en América Latina**. Santiago de Chile: Grupo Inter-Agencial de Desarrollo Rural; CEPAL; IICA, 2010. 36 p. Disponível em: <<http://www.cepal.org/ddpe/noticias/documentosdetrabajo/1/43201/ElementosDefinicionRural.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

ROSA, F.A.M. **Sociologia do direito**: o fenômeno jurídico como fato social. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977. 230 p.

ROUSSEAU, J.J. **El contrato social**. 1762. Disponível em: <<http://www.derechopenalened.com/docs/rousseauelcontratosocial.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2013.

RUBINZAL, D. El campo en pocas manos. **Página 12**. Buenos Aires, 14 dic. 2008. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3721-2008-12-14.html>>. Acesso em: 05 out. 2014.

RUIZ MASSIEU, M. **Temas de derecho agrario mexicano**. 2. ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988. (Serie G, Estudios Doctrinales, 40). Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=984>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

SABADELL, A.L. **Manual de sociologia jurídica**: introdução a uma leitura externa do direito. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 270 p.

SANCHEZ VAZQUEZ, R. Análisis crítico sobre la corriente del derecho natural. In: **Revista de la Facultad de Derecho de México**, México, n. 172/174, p. ???-???, jul./dez. 1990. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/172/dtr/dtr10.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

_____. La trascendencia del constitucionalismo social en América Latina (Caso México). **Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, México, n. 27, p. 251-309, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n27/n27a9.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

SANDLER, H.R. Derecho natural, positivismo jurídico y derecho correcto. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, México, ano 14, n. 40, p. 171-214, ene./abr. 1981. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/40/art/art6.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014

SCHERER-WARREN, I. **Redes de movimientos sociales**. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005. 143 p. (Coleção Estudos Brasileiros).

SECRETO, M.V. A legislação sobre terras no século XIX: definindo o conceito de propriedade. In: LIMA, E.N. de; DELGADO, N.G., MOREIRA, R.J. (Org.). **Mundo rural IV: configurações rural-urbanas: poderes e políticas**. Rio de Janeiro: Mauad X; Editora da Universidade Rural, 2007. p. 39-56.

SILVA, J.A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. 925 p.

SILVA, J.G.da. **A reforma agrária no Brasil: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971. 284 p.

SILVA, L.O. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996. 373 p. (Coleção Repertórios).

SISTO, M.C.Z.de; VALLS, C.; LOPEZ ALFONSIN, M.; MARTÍNEZ, A. **Ambiente y recursos naturales**. Buenos Aires: Estudio, 2008. 398 p.

SODERO, F.P. **Direito agrário e reforma agrária**. São Paulo: Livraria Legislação Brasileira, 1968. 125 p.

SOUZA, P.R.P. O direito ambiental e a função social da propriedade. In: FERREIRA, E.G. (Org.). **Direito notarial e registral: questões polêmicas**. Belo Horizonte: BH Editora, 2010. p. 167-203.

STEDILE, J.P. **A questão agrária no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Atual, 1997. 71 p. (Espaço & Debate).

TORRÉ, A. **Introducción al derecho**. 14. ed. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2003. 976 p.

TRUYOL SERRA, A. **Historia de la filosofía del derecho y del estado**. Madrid: Alianza Universidad, 1982. v. 1. Disponível em: <<http://jcvalderrama.webs.com/DOCUMENTOS/IDEAS%20POLITICAS/TRUYOL%20Patristica.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2013.

VELTMEYER, H. La dinámica de las ocupaciones de tierras en América Latina. In: _____. **Recuperando la tierra:** el resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008. p. 301-333.

VERDROSS, A. **La filosofía del derecho del mundo occidental:** visión panorámica de sus fundamentos y principales problemas. Tradução de M. de la Cueva. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=456>>. Acesso em: 07 jun. 2014.

VITERI DÍAZ, G. **Reforma agraria en el Ecuador.** 2007. Disponível em: <www.eumed.net/libros/2007b/298/>. Acesso em: 17 set. 2012.

VON IHERING, R. **La lucha por el derecho 1872.** Tradução de O. Miqueluzzi, 2009. Disponível em: <http://www.clicengenharia.com.br/osvaldo_miqueluzzi/a%20luta%20pelo%20direito.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** Tradução de P. Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2004. 237 p.

WOLKMER, A.C. O pensamento político medieval: Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino. **Revista Crítica Jurídica**, México, n. 19, p. 15-31, jul./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/critica/cont/19/teo/teo2.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2013.

YOSHIDA, C.Y.M. O novo papel do Judiciário e dos magistrados na sociedade contemporânea: reflexões em tempos de reforma. In: SILVA, B.F.; MAZZEI, R. (Org.). **Reforma do Judiciário:** análise interdisciplinar e estrutural do primeiro ano de vigência. Curitiba: Juruá Editora, 2006. p. 341-351.

ZAFFARONI, E.R. **La Pachamama y el humano.** Buenos Aires: Ediciones Colihue, 2012. 160 p.

ZOCCHIO, G. Justiça suspende reintegração de posse do assentamento Milton Santos. **Repórter Brasil**, São Paulo, 29 jan. 2013. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2013/01/justica-suspende-reintegracao-de-posse-do-assentamento-milton-santos/>>. Acesso em: 10 abr. 2013.