

O LATIFÚNDIO NO CONTEXTO DA FUNÇÃO SOCIAL

Ana Júlia Baptista Campos¹

Orientador: Luiz Carlos Goiabeira Rosa²

RESUMO: A presente pesquisa analisa o direito fundamental à propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, consubstanciado no latifúndio sob a perspectiva do atendimento à função social como elemento essencial ao seu exercício e as limitações impostas pelo Estado Democrático de Direito. O foco da pesquisa se consubstancia na possibilidade de compatibilizar o modelo latifundiário de produção com as demandas sociais por uma distribuição mais equitativa de terras, pelo que se presta o presente estudo a perquirir sobre a existência ou não de antagonismo entre o latifúndio produtivo e os objetivos constitucionais da reforma agrária. Assim, se analisou a questão partindo da premissa geral da função social do direito à propriedade para se chegar ao entendimento específico dos limites e possibilidades desse direito no contexto do latifúndio, avaliando-se em que medida essas intervenções atendem de fato a justiça social sem comprometer a eficiência produtiva e a segurança jurídica.

Palavras-chave: Propriedade. Função Social. Latifúndio. Reforma Agrária.

ABSTRACT: This research examines the fundamental right to property within the Brazilian legal system, specifically in the context of latifundia, from the perspective of fulfilling its social function as a crucial aspect of its exercise and the restrictions imposed by the Democratic Rule of Law. The study examines the potential for aligning the latifundia production model with Societal demands for more equitable land distribution. Therefore, this research aims to determine whether there is or is not conflict between productive latifundia and the constitutional goals of agrarian reform. The approach used, started from the general premise of the social

¹ Graduanda do Curso de Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

² Pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra (Portugal). Doutor em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMinas). Mestre em Direito Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-graduado *lato sensu* em Direito Processual Civil e graduado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professor da graduação e do Programa de Pós-graduação *stricto sensu* da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

function of the right to property to develop a specific understanding of its limitations and potential within the latifundia context, evaluating how well these measures support social justice without undermining productive efficiency or legal certainty.

Keywords: Property. Social Function. Latifundium. Agrarian Reform.

1 INTRODUÇÃO

O direito de propriedade, consagrado como garantia fundamental no artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988, ocupa posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, sendo reconhecido como elemento essencial à ordem econômica, à autonomia individual e à dignidade da pessoa humana. Contudo, no contexto do Estado Democrático de Direito essa prerrogativa não é absoluta: encontra limites jurídicos que visam a compatibilizar interesses individuais e coletivos.

Nesse sentido, a função social da propriedade, especialmente no meio rural, representa um marco de transição da concepção individualista para uma perspectiva solidária e integrada ao desenvolvimento nacional. Essa função vincula o proprietário ao cumprimento de obrigações voltadas à produtividade, à preservação ambiental, à observância das normas trabalhistas e à promoção do bem-estar social, assegurando que o exercício do direito de propriedade esteja em consonância com os valores constitucionais.

Nesse cenário, as grandes propriedades ocupam posição de destaque e, ao mesmo tempo, de controvérsia. Historicamente associado à concentração fundiária e à improdutividade, o latifúndio moderno, quando produtivo e administrado de forma sustentável, pode desempenhar papel estratégico para o crescimento econômico, a segurança alimentar, a geração de empregos e a inserção competitiva do Brasil no mercado internacional. Assim, surge o questionamento: é possível compatibilizar esse modelo de produção com as demandas sociais por uma distribuição mais equitativa de terras e pelo fortalecimento da agricultura familiar?

A esse respeito, presta-se o presente estudo a perquirir sobre a existência ou não de antagonismo entre o latifúndio produtivo e os objetivos constitucionais da reforma agrária. Através do método de pesquisa, parte-se da premissa geral da função social do direito à propriedade para se chegar à premissa específica dos limites e possibilidades do direito fundamental à propriedade frente às medidas limitadoras do direito de propriedade, avaliando-

se em que medida essas intervenções atendem à justiça social sem comprometer a eficiência produtiva e a segurança jurídica.

2 A FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE RURAL

Os Direitos Fundamentais podem ser conceituados como direitos protetivos, visto que garantem o mínimo necessário para que um indivíduo exista de forma digna em sociedade administrada pelo Poder Estatal, sendo esses direitos inerentes à pessoa humana, os quais foram consagrados em certo período histórico e em determinado Estado. Desse modo, operam como ferramentas protetivas do indivíduo frente à atuação do Estado, se baseando no princípio da dignidade da pessoa humana e aplicáveis de forma a garantir o mínimo necessário para a existência do indivíduo.

Nessa linha, o direito fundamental à propriedade corresponde ao direito garantido constitucionalmente de usar, gozar e dispor da coisa e de reavê-la de quem a detenha, sendo, portanto, um direito subjetivo completo e se revela como uma verdadeira estrutura do direito privado, já que a maior parte dos conflitos dessa área surgem da disputa sobre bens, em especial sobre a terra.

No ordenamento jurídico brasileiro o direito de propriedade está presente desde a Constituição Imperial Brasileira de 1824, sendo garantido à época em toda sua plenitude e, no entanto, sendo relativizado ao longo da história. Atualmente, é ainda um direito individual e inviolável conforme estabelecido no artigo 5º, *caput* e inciso XXII, da Constituição de 1988, constituindo, outrossim, princípio geral da atividade econômica de acordo com o artigo 170, inciso III, da CF/88, sendo, no entanto, relativizado pelo interesse público em sua utilização.³

As relações entre particulares, nas quais prevalecem os interesses individuais, sobretudo nas questões patrimoniais, são regidas pelo Código Civil. No Brasil, o primeiro Código foi

³ A propriedade, considerada apenas como um direito subjetivo de seu proprietário até o final do século XVIII, foi elevada ao caráter de socialização ou de destinação social, passando a ter um caráter duplo além da subjetividade desse direito, havendo também uma indispensável função social objetivando formar e administrar os capitais por meio dos quais, cada geração prepara os trabalhos das próximas. Nessa linha, a partir do século XIX a doutrina do individualismo perde força, tendo em vista a revolução industrial e as doutrinas socializantes. Mais recentemente, em face do empobrecimento geral das nações e do aumento populacional, a utilização da propriedade de maneira a atender as demandas da coletividade tornou-se um desafio para o Estado. Neste contexto, determina o artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição da República que “*a propriedade atenderá a sua função social*” constituindo está, portanto, uma grande limitadora do direito de propriedade. Segundo Mendes (2008, p. 439), “a garantia constitucional de propriedade está submetida a um intenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária”.

aprovado em 1916, com forte influência de codificações oitocentistas e do liberalismo, difundido após a Revolução Francesa. Essas legislações tratam o direito de propriedade em caráter absoluto, em especial o Código Civil francês (1804), que dispõe da terra e da natureza como meros objetos para o acúmulo de riquezas.

É possível perceber o afastamento do uso da terra como uma condição para o exercício do direito de propriedade e a instituição da ideia de direito à propriedade como absoluto. Esse pensamento transforma a terra em uma mercadoria passível de ser acumulada sem qualquer limitação, sobre a qual a liberdade do proprietário prevaleceria sobre quaisquer questões éticas.

A influência desses preceitos no Código Civil Brasileiro de 1916 se revelou em um texto essencialmente patrimonialista e individualista, na medida que afastava o Estado das relações patrimoniais entre os particulares. Nessa norma a propriedade estava no centro dos interesses privados e a pessoa humana tinha um papel secundário, figurando como mero polo de uma relação jurídica e preconizava a realização do cidadão na e pela sua propriedade (LORENZETTI, 1988).

Além desse caráter, a legislação civil era de sistemática metodológica fechada, ou seja, foi estruturada para ser a única fonte legislativa das matérias contempladas por ele, além de não admitir qualquer normatização que não estivesse em seu texto, com claras intenções de impossibilitar a heterointegração⁴ (MIRANDA, 1981). Percebe-se, então, uma codificação fechada e rígida, em que o patrimonialismo é a característica mais marcante, principalmente no que diz respeito aos direitos de propriedade, sendo predominantemente vistos como mercadora numa perspectiva essencialmente econômica, ficando em segundo plano a pessoa humana e os direitos coletivos.

Esse cenário prevaleceu no país até a promulgação da Constituição Federal de 1988, formulada em um período de transição do Regime Militar para a democracia, ainda com forte influência do movimento de valorização dos direitos humanos num contexto pós Segunda Guerra Mundial e criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, sendo uma Carta humanista.

Nessa linha, o texto constitucional uniu, de forma indissociável, a propriedade e a função social. Observa-se isso na redação do art. 5º, presente no Título III da Constituição que trata dos direitos e garantias fundamentais; especificamente no seu inciso XXII, há a garantia ao

⁴ Segundo Bobbio (1995), a heterointegração é situação em que, havendo lacuna legislativa, está é suprimida por meio de outras fontes do direito.

direito de propriedade e, logo em seguida, no inciso XXIII, em que se limita essa prerrogativa ao condicionar o exercício do direito de propriedade ao cumprimento da função social. Assim, a forma com que essa limitação foi prevista dificulta o questionamento acerca da impossibilidade de limitação desse direito fundamental, por partir da premissa de que a vontade coletiva prevalece em relação à particular, assegurando a dignidade da pessoa humana.

Comparato (2012, p. 5) comenta que:

Escusa insistir no fato de que os direitos fundamentais protegem a dignidade da pessoa humana e representam a contraposição da justiça ao poder, em qualquer de suas espécies. Quando a propriedade não se apresenta, concretamente, como garantia da liberdade humana, mas, bem ao contrário, serve de instrumento ao exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano, com todas as garantias inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação.

Nos moldes em que a função social foi inserida no texto constitucional pode-se perceber que houve uma ruptura com a ideia de propriedade absoluta presente na lei civil de 1916. Na nova forma apresentada, esta já havia nascido no Estatuto da Terra⁵, porém nunca posta em prática em razão dos governos militares e da cultura absoluta da terra enraizada na sociedade.

Em consequência da perda do caráter absoluto e intangível dos primórdios, a propriedade assumiu uma posição objetiva, constituída de deveres impostos aos seus proprietários, cujas prerrogativas estão vinculadas ao cumprimento destes, entretanto, submetidos à finalidade pública. De acordo com Varela (1998, p. 216):

[...] o uso da propriedade não é mais irrestrito, como se observava nos ordenamentos legais supervenientes à revolução burguesa, ou mesmo derivados do *Code Napoléon*. Desde então, a proteção à propriedade não tinha limites. Como consequência da evolução social, pode-se observar o crescimento das ideologias sociais-democratas, as quais possuem como característica comum a limitação ao direito de propriedade e a vinculando ao cumprimento de sua função social.

A partir do advento da CF de 1988 a propriedade é amparada como um direito fundamental desde que seja cumprida sua função social, sendo esta a razão da tutela e da garantia de propriedade privada nesse grupo. A ordem constitucional jurídica reconheceu o exercício da propriedade no interesse do titular e no interesse coletivo da sociedade, afastando da visão individualista e patrimonialista (DINIZ, 2016, p. 20), pelo que, relativizada pela função social a propriedade tornou-se relativa e dinâmica, visando à coletividade e o bem comum.

Esse limitador constitucional não desfigura o direito de propriedade, mas condiciona o seu exercício ao cumprimento de deveres correlatos, como o cumprimento de obrigações legais,

⁵ Sobre isso, discutir-se-á oportunamente.

a observância de limites ambientais e fiscais. Ainda passível de sanções caso descumpra o previsto legalmente, como o parcelamento compulsório, tributação progressiva e, de forma mais severa a desapropriação. Portanto, a essência do direito de propriedade é protegida constitucionalmente, mas o seu exercício deve ser compatível com o interesse público e com os valores constitucionais.

O princípio da função social da propriedade foi consagrado pela legislação brasileira com o advento Lei nº 4.504/1964, denominada “Estatuto da Terra” (BRASIL, 1964), sendo um verdadeiro marco no ordenamento jurídico brasileiro ao abordar toda a disciplina das relações jurídicas agrárias, desenvolvendo amplamente esse ramo no país, que até então, era regulamentado apenas pela Lei de Terras de 1850. Aludido Estatuto assegurou a todos a garantia à propriedade rural, mas optou por condicionar esse direito ao compromisso de manter a produtividade da terra em níveis satisfatórios, bem como, de observar os elementos que compõem a função social da propriedade, conforme disciplina do seu artigo 2º §§1º e 2º⁶:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam. § 2º É dever do Poder Público: a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei; b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

A Constituição Federal prevê, em seu Capítulo III do Título Da Ordem Econômica, normas referentes à política agrícola, fundiária e reforma agrária que se ocupa das disposições relativas ao acesso à terra, de modo que a função social da propriedade rural se apresenta nesse contexto, como um dos instrumentos normativos relativos à efetivação da reforma agrária (BRASIL, 1988). Destaca-se o disposto no art. 186, o qual prevê normas especiais no que tange à função social da propriedade rural, recepcionando todos os requisitos ditados pelo Estatuto da Terra em seu artigo 2º, acrescentando a temática da preservação ambiental e outrossim mantendo a produtividade em primeiro plano⁷.

⁶ Ressalte-se, outrossim, haver outras previsões relevantes no que diz respeito ao dever de cumprimento da função social da propriedade, como especificado nos artigos 12, 13 e 47 do Estatuto da Terra.

⁷ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado; II –

Observa-se ainda que o poder constituinte reconheceu na propriedade rural, investida do princípio da função social, um meio auxiliar do Estado na busca dos objetivos fundamentais da República, determinando como forma de promoção da dignidade da pessoa humana e dos objetivos fundamentais do Estado, diante da necessidade de distribuição de terras através da reforma agrária. Lado outro, protegeu a propriedade privada produtiva na medida em que os arts. 184, 185 e 186 da Constituição Federal estabelecem diretrizes para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, visto que garantem a justa indenização e vedam a desapropriação da pequena propriedade rural e daquela que cumpre a função social.

Da mesma forma, em matéria infraconstitucional, no que diz respeito à função social da propriedade rural, subsiste menção a esta no Código Florestal (Lei nº 4.771/65) e sua positivação efetiva pela Lei nº 8.629/93 (Lei da Reforma Agrária). Nesse sentido, ressalta-se que a Lei de Reforma Agrária foi fundamental na regulamentação de outros dispositivos constitucionais previstos no Capítulo III, Título VII, é o que se observa no art. 184 da Constituição Federal determinando que a propriedade rural que não cumprir a função social, prevista no artigo 9º da lei infraconstitucional, é passível de desapropriação para fins de reforma agrária.

Já o artigo 6º da referida Lei define os parâmetros da propriedade produtiva indicada no inciso II do artigo 185 da Constituição Federal, sendo aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinja simultaneamente graus de uso da terra (índice igual ou superior a 80%) e de eficiência na exploração (índice igual ou superior a 100%), segundo os parâmetros fixados pelo órgão federal competente.

Os critérios objetivos para o efetivo cumprimento da função social da propriedade foram estabelecidos no artigo 9º da Lei 8.629/1993, de forma que esse dispositivo está diretamente ligado com o artigo 186 da Constituição Federal, o regulamentando de forma a definir como será o cumprimento da função social quando atendidos, de forma simultânea, os requisitos de aproveitamento racional e adequado, o uso adequado dos recursos naturais disponíveis, a preservação do meio ambiente, a observância das disposições sobre as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos trabalhadores e dos proprietários.

Nessa linha, o Estado brasileiro passa a ter divergência em seu ordenamento jurídico no que diz respeito às concepções sobre o direito de propriedade, vez que o Código Civil divergia

utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

da Constituição Federal de 1988. Nesse momento, começa-se a falar em constitucionalização do Direito Civil, nomeado dessa forma pela superação do paradigma de dissociação dos direitos público e privado por meio da inclusão de matérias de natureza cível no texto constitucional, assim, se fez necessária uma releitura do Direito Civil sob um viés Constitucional.

Em razão dessa incompatibilidade, a codificação civil que não aceitava qualquer normatização externa sobre suas matérias e legislava de forma absoluta sobre as relações privadas, com a mudança constitucional na normatização de questões referentes à pessoa humana, além do fato de que muitas disposições estavam ultrapassadas, surgiu então a necessidade de atualização. Assim, apenas em 2002, com a promulgação da Lei 10.406, teve-se a aprovação do novo Código Civil, trazendo mudanças relevantes e necessárias, inclusive sobre a função social da propriedade.

Diante das alterações, no Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002), o foco deixa de ser a realização do indivíduo para com suas propriedades, mas sim na realização da pessoa humana com seus direitos fundamentais garantidos e em pleno gozo, bem como da coletividade. No que diz respeito à propriedade, as inovações permeavam a função social e seu cumprimento, se revelando nas novas regras de usucapião, favorecendo aqueles que residem e trabalham na terra, em detrimento daqueles que tenham sua propriedade de maneira formal, mas que não cumprem a função social.

Nesse sentido, cumpre destacar a previsão do art. 1228, §1º do Código Civil vigente, estabelecendo que:

Art. 1.228. 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.

§ 1º 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.

Percebe-se que se teve a inserção expressa de limitações ambientais e culturais ao exercício da propriedade, apesar da necessidade de previsão em lei esparsa, impôs ao proprietário não apenas obrigações perante a sociedade, mas um dever de uso responsável e sustentável do bem. No que diz respeito à usucapião, enquanto o código revogado previa prazos maiores sem privilegiar a dimensão social da posse, o novo diploma consagrou modalidades de

usucapião especial⁸, favorecendo aqueles que efetivamente utilizam a terra como moradia ou fonte de renda. Além de considerar também questões ambientais, como a preservação da fauna e da flora, bem como o patrimônio artístico, de modo que passa a vislumbrar o bem comum acima das vontades individuais, como prevê o art. 1228, §1º do CC/02.

A Lei de 2002 ao condicionar o exercício dos direitos inerentes a propriedade ao cumprimento da função social e atendimento do interesse coletivo, buscou compatibilizar com as normas constitucionais, reforçando a transição entre a perspectiva absolutista do direito de propriedade para um direito relativizado e condicionado ao atendimento do bem comum.

2.1 Requisitos para a efetivação da função social

A exploração da terra pelo particular, para que esteja em compatibilidade com a Constituição e com Leis Federais sobre o tema, deve atender à sua função social. Logo, para que essa seja cumprida faz-se necessário que o seu uso se dê também nos termos econômicos, ambientais e sociais conforme definidos em lei.

O norte para o cumprimento dos requisitos da função social está no já mencionado art. 186 da Constituição Federal, servindo de base pela qual o operador do direito deverá interpretar quaisquer outros artigos infraconstitucionais. Dito isso, a propriedade cumpre sua função social quando atende, simultaneamente, os seguintes requisitos: (i) aproveitamento racional e adequado; (ii) utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; (iii) observância das normas que regulam as relações de trabalho; e (iv) promoção do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Esses parâmetros são de igual relevância jurídica e devem ser interpretados de maneira integrada pelo operador do direito.

De acordo com Barros (2014, p. 69) os requisitos do princípio da função social da propriedade rural estabelecidos no texto constitucional e na legislação federal encontram-se perfilados:

⁸ Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

[...] em níveis de idêntica importância na busca de seus objetivos fundamentais, jamais podendo ser aceita qualquer ideia tridimensional. E por estarem no mesmo nível de importância os requisitos do Artigo 186 da Constituição Federal de 1988, possuem três as finalidades expressas: uma finalidade de ordem econômica, uma outra finalidade de ordem social; e uma finalidade de ordem ecológica.

O primeiro requisito se refere ao uso produtivo da terra, considerando seu potencial natural e suas limitações. Por essência, a propriedade rural é um bem de produção voltado à geração de alimentos, matérias-primas, lucros e renda, enquanto a terra improdutiva não contribui para a estabilidade da sociedade, contrariando os objetivos fundamentais da República para com a propriedade, além de ameaçar a base alimentar e econômica do país.

A produção, além de estimulada, é juridicamente exigida, devendo ser realizada de forma racional e adequada, observando técnicas e práticas que respeitem o meio ambiente e a dignidade do labor na terra. Marques (2015, p. 39) observa que esse aproveitamento é mensurado por índices de produtividade estabelecidos pelo Estatuto da Terra:

Com efeito, tome-se o requisito do aproveitamento racional e adequado, que, no Estatuto da Terra, corresponde ao requisito de níveis satisfatórios de produtividade, que é mensurado pelos graus de utilização e de eficiência na exploração, fixados em 80% para o primeiro e 100% ou mais para o segundo.

Assim, a racionalidade da exploração da terra é também um dever jurídico, de modo que sua ausência legitima a atuação do Estado para a imposição de sanções – desde as mais brandas até as mais gravosas, como a desapropriação.

O segundo requisito impõe que o uso da terra esteja em compatibilidade com a vocação natural do solo e com os princípios constitucionais de proteção ambiental. Trata-se de exigência voltada não apenas à produtividade do imóvel rural, mas à sustentabilidade dos ecossistemas, garantindo o equilíbrio ecológico, preservação da saúde e qualidade de vida às comunidades locais (MARQUES, 2015, p. 40).

A Constituição Federal vigente dedica um capítulo específico ao meio ambiente, a partir do art. 225, prevendo o direito de todos ao ambiente ecologicamente equilibrado e atribuindo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Nesse sentido, a Lei nº 8.629/1993 (Lei da Reforma Agrária) considera adequada a utilização dos recursos naturais quando se respeita a vocação natural da terra, mantendo sua produtividade e preservando as características ambientais, estando em compatibilidade com a Constituição Federal.

Já na doutrina, Barros (2014) ressalta a relevância de princípios, como o da equidade no acesso aos recursos e o do poluidor-pagador, evidenciando a absorção de normas do direito

ambiental na disciplina agrária. Dito isso, a preservação ambiental não é elemento secundário, mas parte integrante e indispensável da função social, pois a exploração predatória compromete o futuro da produção e da vida humana.

No que diz respeito à exigência de observância às normas jurídicas que regulam as relações de trabalho, estas abrangem não apenas os contratos individuais e/ou coletivos, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mas os contratos agrários de natureza cível, devendo ser promovida a dignidade dos trabalhadores rurais. Denota-se sobre isso que não é possível haver uma produção agrária que atenda aos requisitos da função social se ela desrespeitar as relações de trabalho no campo. Da mesma forma, não se pode considerar que uma propriedade cumpra sua função social se, mesmo observando as normas do trabalho rural, não gerar riquezas. Assim, percebe-se que todos esses elementos — trabalho, produção e função social — estão interligados e dependem uns dos outros.

Por fim, o último requisito se refere à promoção do bem-estar dos envolvidos na atividade agrária, de forma que, embora esse aspecto seja frequentemente negligenciado, deve abranger os possuidores da terra que a exploram de forma efetiva, apesar de controverso. Na mesma linha doutrinária, entende-se que a falta de condições dignas e de progresso social no campo leva ao êxodo rural e à marginalização do trabalhador.

Sem bem-estar, não há motivação para a produção, nem mesmo a mão-de-obra, o que compromete diretamente a eficiência econômica da propriedade. Portanto, assegurar condições básicas de saúde, moradia, educação e trabalho é elemento indissociável da função social, pois promove a permanência digna do homem no campo e contribui para o desenvolvimento sustentável.

Assim, ao ser elevada ao status de cláusula pétrea, a função social da propriedade rural representa a superação da concepção individualista e absoluta do direito de propriedade, que prevalecia no Código Civil anterior. A inserção da propriedade em um novo contexto social representa que os interesses coletivos se sobrepõem aos interesses meramente individuais quando existe conflito.

Apesar do caráter progressista da Constituição Federal de 1988, a efetividade da função social da propriedade rural tem enfrentado resistências. Na visão de Souza Filho (2003, p. 118) a ala conservadora, especialmente dos ruralistas, conseguiu inserir “sanções, imprecisões, exceções” no texto constitucional do artigo 185, inciso II, que dispõe sobre a impossibilidade de desapropriação da propriedade produtiva, mesmo que descumpridora da função social. Dessa forma, para que a função social da propriedade rural tenha maior efetividade, é necessária uma

atividade interpretativa que guarde coerência com o caráter progressista da Constituição Federal e com os preceitos do constitucionalismo contemporâneo – de modo a afastar interpretações que a submetam a um critério exclusivamente produtivo e buscar a máxima efetividade do instituto, através de uma leitura que priorize o bem da coletividade, da economia do país e do modelo constitucional.

2.2 Essência

A produtividade é, sem dúvidas, a essência da função social da propriedade, especialmente quando se trata de propriedade rural: a terra que não produz, ou que produz aquém da sua capacidade, não cumpre sua função social como a lei prevê. Por outro lado, uma propriedade que produz em larga escala, utilizando de tecnologia e gerando empregos, está, por definição legal, cumprindo sua função social independentemente do tamanho do imóvel rural⁹.

A Lei nº 8.629/93, regulamentadora dos dispositivos constitucionais sobre essa matéria, detalha os critérios para a mensurar a produtividade do imóvel rural, se baseando em índices que consideram o grau de utilização da terra (GUT) e o grau de eficiência na exploração (EGE). Essas métricas são objetivas e técnicas, visando a garantir a avaliação da função social em critérios concretos, não em subjetividades ou preconceitos. Sua interpretação e aplicação são rigorosas, para evitar que as propriedades rurais que contribuem significativamente para a economia nacional sejam erroneamente classificadas como improdutivas.

A grande propriedade rural, com sua alta capacidade de investimento em tecnologia e gestão, é capaz de alcançar altos níveis de produtividade, refletindo em ganhos para toda sociedade, de modo que é possível a otimização do uso de insumos, a redução de custos e a maximização da produção, o que beneficia os consumidores com alimentos mais baratos e abundantes, e o país com a geração de divisas e a criação de empregos. A produtividade é, portanto, o verdadeiro indicador do cumprimento da função social da propriedade, e não o seu tamanho.

É de extrema relevância frisar que o instituto da produtividade não se restringe à quantidade de produtos, envolvendo a qualidade da produção, a adoção de práticas efetivamente sustentáveis e o respeito às normas ambientais e trabalhistas. Na operação em larga escala,

⁹ A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 186, estabelece os requisitos taxativos para o cumprimento da função social da propriedade, e o aproveitamento racional e adequado, que se traduz em produtividade, é o mais relevante para o agronegócio desempenhado no latifúndio.

como acontece com as grandes propriedades rurais, é possível a conciliação da produtividade com a sustentabilidade, o que contribui diretamente para a conservação dos recursos naturais e com o bem-estar das comunidades rurais. A imagem de um latifúndio improdutivo e ambientalmente irresponsável é, na maioria dos casos, um estereótipo que não corresponde à realidade do agronegócio moderno e tecnificado.

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a função social da propriedade, não o fez para penalizar a grande propriedade rural, mas sim para garantir que a terra cumpra seu papel produtivo e social. O art. 185, inciso II, da Carta Magna, ao declarar que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, é a maior prova de que a produtividade é o critério primordial para o cumprimento da função social. Essa proteção constitucional é um reconhecimento da importância econômica e social das grandes propriedades rurais que contribuem para o desenvolvimento do país.

Diante disso, é possível afirmar que a produtividade é a essência da função social da propriedade rural. As grandes propriedades rurais, ao alcançarem altos níveis de produtividade, cumprem plenamente sua função social, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. A intervenção estatal, portanto, deve focar em incentivar a produtividade e a sustentabilidade, e não em desestimular a grande propriedade por preconceitos ideológicos ou se esforçar na aplicação de políticas públicas não tão eficazes na prática, como a reforma agrária, bem como no grande foco das medidas de desapropriação, que muitas vezes fazem com que as terras permaneçam sem uso e improdutivas.

3 O LATIFÚNDIO

O latifúndio, no contexto brasileiro, como fenômeno histórico, social e econômico, representa uma das mais persistentes e complexas problemáticas da estrutura fundiária brasileira. Sua existência, oriunda de um processo secular de concentração de terras, na visão de muitos fomenta as desigualdades sociais, econômicas e ambientais, se contrapondo ao princípio da função social da propriedade.

Dito isso, faz-se necessária a compreensão do latifúndio em suas múltiplas dimensões, conceitual, histórica e jurídica, de modo que é fundamental para a análise dos desafios impostos à efetivação de uma distribuição de terras mais justa e equitativa no cenário brasileiro, bem como à promoção do desenvolvimento rural sustentável.

3.1 Latifúndio enquanto modelo de propriedade e função social

O conceito de “latifúndio” está associado a grande área de propriedade privada, não existindo sem o instituto legal de propriedade e, por isso, historicamente remetendo-se à Constituição Imperial de 1824, momento em que se instituiu legalmente a propriedade privada no Brasil. Contudo, antes mesmo disso, no período de vigências da lei de Sesmarias, o latifúndio começava a tomar forma posto que o modelo de agricultura desenvolvido à época se sustentava em grandes áreas monocultoras, que na essência eram vistas como subaproveitadas, destinadas ao mercado internacional, como destaca Silva (2008, p. 52).

Historicamente, a formação do latifúndio brasileiro se aproxima muito do desenvolvimento do país. Segundo Chiavari et al (2016), com a colonização portuguesa as terras brasileiras foram incorporadas ao patrimônio da Coroa, a partir da instituição do sistema das sesmarias existente em Portugal desde 1375. Esse sistema compreendia a doação de terras a particulares para cultivo e como solução à crise agrícola e de abastecimento alimentar, sendo a solução encontrada para a povoação do novo território, viabilizando a colonização.

Nesse contexto, surgiram as terras devolutas, as quais se tratava de terras de sesmarias devolvidas à Coroa portuguesa pelo descumprimento da condição de cultivo obrigatório em cinco anos, ou seja, o uso da terra era fator essencial para que se tivesse a propriedade dela. Os juristas liberais dos séculos XVIII e XIX criticavam a possibilidade de retomada das terras pelos portugueses caso não fossem utilizadas, de modo que as críticas têm origem no entendimento de que o Estado não deveria intervir na propriedade de terras e que seu uso deveria ser promovido pelo interesse econômico de seus proprietários, não por obrigação imposta pelos governantes.

Na posição liberal capitalista, o proprietário da terra não deixaria de utilizá-la, vez que isso significaria deixar de obter lucros a partir de sua exploração, o que atualmente não se trata de um fato em face da grande quantidade de terras improdutivas no Brasil. Assim, observa-se a origem do embate entre as ideias de propriedade absoluta da terra, defendida pelos liberais e a propriedade precária de terras com intervenção estatal.

No regime das sesmarias, o modelo de produção era predominante voltado para as exportações, baseado na monocultura e provinha de mão-de-obra escrava, de modo que era compatível com grandes extensões de terra, o que resultava na concessão de terras nesses modelos. Esse fator, juntamente com a ineficácia da fiscalização da produtividade das sesmarias

pelos portugueses, foi determinante para a formação dos latifúndios improdutivos em território brasileiro (CHIAVARI ET AL, 2016) muito semelhante aos conhecidos atualmente.

Posteriormente, em 1850 foi editada a Lei de Terras, num contexto histórico de decadência do sistema das sesmarias, a independência do Brasil e a ascensão do capitalismo na Europa, após o longo período de Revoluções Francesa e Industrial, nos quais, segundo Costa (1997), ocorreram mudanças significativas nas políticas sobre terras, influenciadas em sua maioria pelas alterações econômicas oriundas dos referidos eventos. A Lei de Terras de 1850, determinava que a única forma de acesso à terra é por meio da posse, o que se mostrou uma grande evolução legislativa, visto que se teve pela primeira vez a normatização da propriedade: a terra passou a ser vista sob uma ótica capitalista liberal, como uma fonte de lucro, até mesmo uma mercadoria valiosa, comentam Costa (1977) e Marés (2003).

Em compatibilidade ao momento de sua edição, a referida lei instituiu no Brasil o instituto moderno de propriedade, transformando a terra em mercadoria disponível a qualquer pessoa que tivesse os recursos para comprá-la, ao estipular a compra como a única forma de aquisição da terra, vendando a concessão de terras pelo arcaico sistema das sesmarias. Nesse sentido, observa-se a propriedade de terras no Brasil se aproximando da ótica de propriedade absoluta sendo um fator determinante para a consolidação do latifúndio, visto que, ao mesmo tempo em que se exclui a possibilidade de reversão das terras não utilizadas para o domínio do Estado, possibilita a venda destas para quem quer que tenha condições de adquiri-las, sem qualquer obrigação no que se refere à exploração dessas terras.

Ademais, é importante mencionar outro capítulo relevante no histórico da propriedade no Brasil, o Estatuto da Terra, no contexto do Regime Militar. Esse dispositivo legal introduziu a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, determinando os requisitos de seu desempenho integral e estabelecendo a promoção da reforma agrária para, entre outros objetivos, extinguir o latifúndio e o minifúndio. A ideia da função social no Estatuto da Terra não estava condiciona apenas à produtividade das propriedades rurais, mas envolvia diversos outros fatores como a proteção da fauna, flora e recursos naturais pela adequação do seu uso (MARÉS, 2003).

Na lei em questão, a produtividade foi abordada no Título III, sobre política de desenvolvimento rural, a qual previa o Imposto Territorial Rural (ITR), sendo que este, na visão dos governantes militares, sanaria a obrigatoriedade da produtividade através de sua aplicação de forma progressiva, sendo cobrado em percentuais mais altos em detrimento da produtividade

baixa. Essa ideia preteria a análise de outros fatores que envolviam o cumprimento da função social da propriedade rural.

Entretanto, enquanto perdurou o governo militar, teve-se maior valorização da produtividade em detrimento dos outros componentes da função social, desenvolvendo uma agricultura cada vez mais capitalista, pela mecanização e o aumento do uso de agrotóxicos, o que foi chamado de “revolução verde”. Assim, à época a terra era vista simplesmente como mercadoria e fonte de renda, oriunda da Lei de Terras de 1850 (DELGADO, 2005).

Em contrapartida à visão militarista, que focava unicamente na produtividade do campo, teve-se o advento da Constituição Federal de 1988, trazendo a função social como um fator legitimador da propriedade fundiária conforme o entendimento de Delgado (2005). No que se refere à propriedade, a Carta Magna também incluiu questões relevantes como o direito dos indígenas em relação às terras que ocupam de forma tradicional, o reconhecimento de territórios quilombolas, bem como a previsão de compatibilização das terras devolutas públicas com a política agrícola e com o Plano Nacional de Reforma Agrária, embora subsistam grandes dificuldades na implementação dessas políticas, já foram estabelecidos grandes avanços.

No que diz respeito aos avanços e as dificuldades supramencionadas, cita-se o fato de que, embora a produtividade esteja prevista na Constituição de 1988 de forma a trazer confusão ao conceito de função social, o texto constitucional deixa claro que, pela primeira vez, o não cumprimento da função social possibilitaria a desapropriação pelo Poder Público Federal. Todavia, a redação do seu art. 185, de certa forma, traz a produtividade como um fator impeditivo da desapropriação, além de dúvidas e embates sobre a produtividade e a impossibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária das pequenas e médias propriedades. Diante dessa confusão, ficou a cargo do Judiciário o que deveria ser extraído do texto positivado, assim, se vê uma reforma agrária não sendo concretizada em virtude da produtividade das propriedades, se baseando em parâmetros arcaicos estabelecidos há mais de quatro décadas, anterior à revolução verde, os quais não foram reajustados.

Fato é que o agronegócio brasileiro, em grande parte impulsionado por propriedades de maior porte, tem demonstrado uma notável capacidade de cumprir a função social da propriedade, não apenas gerando riqueza e empregos, mas também adotando práticas de manejo sustentável e investindo em tecnologia para otimizar a produção. A ideia de que a grande propriedade é intrinsecamente improdutiva ou socialmente disfuncional é um equívoco que não se sustenta diante dos dados econômicos. Pelo contrário, a escala permite investimentos em

maquinário moderno, pesquisa de novas cultivares, sistemas de irrigação eficientes e técnicas de conservação do solo, que seriam inviáveis em pequenas propriedades.

Conforme dados do IBGE, a agropecuária brasileira tem sido um dos principais motores do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). No primeiro trimestre de 2025, o setor avançou 12,2% em relação ao último trimestre de 2024, puxando o crescimento geral do PIB do país. Esse desempenho robusto é reflexo da alta produtividade e da capacidade de organização do setor, que se beneficia da escala de produção das grandes propriedades. A contribuição do agronegócio para o PIB brasileiro é expressiva, superando 27% em 2021, o maior índice desde 2004. Além disso, o setor é responsável por uma parcela significativa dos empregos no país, com mais de 19 milhões de pessoas empregadas no agronegócio.

A balança comercial brasileira também é fortemente influenciada pelo agronegócio. Em 2024, o superávit do setor foi de 145 bilhões de dólares, compensando o déficit de outros setores e garantindo um saldo positivo para o país. Essa performance é um testemunho da eficiência e da competitividade das grandes propriedades rurais no cenário global. A produtividade do agronegócio brasileiro é tão relevante que, para atingir a produção atual com as tecnologias disponíveis nos anos 90, seriam necessários mais 135 milhões de hectares, o que demonstra o avanço tecnológico e a otimização do uso da terra nas grandes propriedades.

Outro aspecto que favorece a avaliação positiva dos grandes empreendimentos rurais é a elevação da produtividade sem a necessidade de expansão proporcional da área cultivada. Dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), citados pela ABAG-RP, revelam que, de 1990/91 a 2024/25, a produção de grãos aumentou 471%, enquanto a área plantada cresceu apenas 116%. Isso indica que, no caso de latifúndios altamente mecanizados, a escala permite maior eficiência e menor pressão por desmatamento ou abertura de novas áreas, além de revelar a evolução da eficiência das produções agrícolas ao longo do tempo.

A Constituição Federal, em seu art. 186, estabelece que a função social da propriedade rural se cumpre quando há aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais, observância das leis trabalhistas e exploração que favoreça o bem-estar de proprietários e trabalhadores. Sob essa ótica, o latifúndio produtivo, que combina alta produtividade, respeito às normas ambientais e geração de emprego, pode ser considerado plenamente alinhado ao mandamento constitucional: longe de representar um “imóvel ocioso” ou “improdutivo”, o latifúndio moderno, inserido no agronegócio e orientado por práticas sustentáveis, pode ser visto como um ativo estratégico para a segurança alimentar nacional, a geração de divisas e a manutenção de empregos.

Contudo, o reconhecimento dos benefícios econômicos do latifúndio produtivo não elimina a necessidade de análise crítica. Parte da literatura e da jurisprudência alertam que a produtividade econômica isolada não deve ser tomada como único parâmetro de cumprimento da função social, pois há propriedades que, apesar de eficientes na produção, apresentam passivos ambientais ou não cumprem integralmente a legislação trabalhista.

Outro ponto sensível é que, mesmo com a alta performance do agronegócio, a concentração fundiária no Brasil permanece entre as maiores do mundo, com Índice de Gini de 0,73, significando que 10% das maiores propriedades ocupam 73% da área agrícola, enquanto os 90% menores detêm apenas 27% (Pinto, 2020). Essa concentração limita o acesso democrático à terra, o que explica a persistência das demandas por políticas de reforma agrária.

Além disso, a predominância do modelo de grande escala tende a favorecer culturas voltadas à exportação — como soja, milho e algodão —, que geram receita, mas nem sempre atendem plenamente à demanda interna por alimentos básicos com preços acessíveis. Isso não configura, por si só, descumprimento da função social, mas reforça a necessidade de políticas públicas complementares para equilibrar objetivos econômicos e sociais.

3.2 A questão da reforma agrária

A reforma agrária no Brasil é um tema de profunda relevância social, econômica e política, visto que o país é majoritariamente movido pelo agronegócio. Assim, sua principal finalidade é a promoção da distribuição “justa” de terra e a consequente redução da desigualdade no campo. Como dito anteriormente, a concentração fundiária no Brasil tem se mostrado um dos principais entraves ao desenvolvimento do setor rural, tornando a reforma agrária uma pauta constante nas discussões sobre a relevância do latifúndio para a estrutura do país.

A Constituição Federal de 1988 prevê de forma expressa a reforma agrária, de modo a elevá-la à categoria de política estatal essencial para a concretização do desenvolvimento do campo. Assim, ao mesmo tempo que o direito de propriedade é garantido, este fica subordinado à sua função social, de modo que abre caminho para a intervenção do Estado na propriedade que não cumpre esse preceito nos parâmetros estabelecidos pelo texto constitucional.

O art. 184 da Constituição Federal é o principal dispositivo acerca desse tema, de forma a legitimar a atuação da União na desapropriação, sob o fundamento de interesse social para fins de reforma agrária, do imóvel rural que descumpra a função social. A letra da lei é clara ao

estabelecer que esse ato será feito mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de inalienabilidade, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei" (BRASIL, 1988), não deixando claro, contudo, até onde de fato a propriedade é improdutiva para os fins pretendidos pela reforma.

Essa modalidade de intervenção estatal ao direito fundamental do particular é conhecida como desapropriação-sanção, assim, difere das desapropriações por utilidade ou necessidade pública, pois seu objetivo não é a aquisição de um bem para uma obra ou serviço público específico e sim a redistribuição da terra como forma de promover a justiça social e o desenvolvimento rural, o que não garante a efetiva produtividade da terra que antes, supostamente, era improdutiva. A indenização em Títulos da Dívida Agrária (TDA) é uma particularidade dessa desapropriação, visando a desestimular a manutenção de terras improdutivas e a facilitar a aquisição de imóveis para a reforma agrária, de forma a “indenizar” o particular que sofreu a sanção estatal.

Antes da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Terra era considerado um marco legal da reforma agrária, ante sua promulgação num cenário de tensões sociais no campo e necessidades de mudanças para a modernização do campo, assim, o Estatuto definiu a reforma agrária como um conjunto de medidas para promoção da redistribuição de terra pela modificação do regime de sua posse e uso.

Essa norma introduziu conceitos relevantes para a temática, como módulos rurais e a fração mínima de parcelamento, além de princípios que norteiam até os dias atuais a política agrária brasileira, por exemplo a função social da propriedade, a justiça social, o progresso econômico e a conservação dos recursos naturais. Embora possua algumas limitações no seu texto, lançou bases para a legislação agrária posterior e para a compreensão da reforma agrária como um processo complexo que vai além da redistribuição de terras, abrangendo o desenvolvimento rural de forma integrada.

Cumprimento mencionar que a Lei nº 8.629/93, “Lei da Reforma Agrária”, (BRASIL, 1993) é a principal norma infraconstitucional regulamentadora dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, do Título VII da CF/88. A norma é de extrema relevância, pois detalha os critérios para a classificação dos imóveis rurais em pequena, média e grande propriedade, bem como os procedimentos para identificação do cumprimento ou não da função social, os ritos da desapropriação e as formas de indenização.

Dito isso, é de extrema relevância a definição dos índices de produtividade e dos requisitos para o efetivo cumprimento da função social feita pela Lei 8.629/93, os quais servem como base para a vistoria e avaliação dos imóveis pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), além de definir se será possível a desapropriação por estabelecer se é produtivo ou não. Ao mesmo tempo prevê exceções para a desapropriação, as quais resguardam a pequena e média propriedade rural produtiva, além daquela que, independentemente do tamanho, cumpre a função social, o que reforça o caráter seletivo da reforma agrária, a qual busca atingir os latifúndios improdutivos.

A esse respeito, a relação entre a reforma agrária e o latifúndio tem sido historicamente marcada por uma visão dicotômica, onde o latifúndio é frequentemente retratado como o antagonista da reforma agrária. No entanto, essa perspectiva ignora a complexidade e a dinâmica do agronegócio moderno: as grandes propriedades rurais, ao operarem em escala, são capazes de otimizar o uso de recursos, reduzir custos de produção e investir em tecnologias que seriam inviáveis em propriedades menores. Essa eficiência se traduz em ganhos de produtividade que beneficiam toda a sociedade, com alimentos mais acessíveis e abundantes. Além disso, a grande propriedade rural moderna é um polo de inovação, que atrai investimentos em pesquisa e desenvolvimento, gerando conhecimento e tecnologia que podem ser disseminados para todo o setor.

Assim, a desapropriação de propriedades produtivas sob o pretexto de reforma agrária seria um grave erro estratégico, além de inconstitucional, visto que a Constituição Federal de 1988 protege expressamente a propriedade produtiva. Essa medida comprometeria a capacidade do Brasil de produzir alimentos em larga escala, de gerar divisas e de competir no mercado global. A segurança jurídica é um fator determinante para atrair e manter investimentos no agronegócio, e a ameaça de desapropriação de propriedades produtivas cria um ambiente de incerteza que prejudica todo o setor.

É fundamental que o debate sobre a reforma agrária seja pautado pela racionalidade econômica e pela valorização da produtividade. O latifúndio produtivo, ao cumprir sua função social através da produção eficiente e da geração de valor, é um aliado do desenvolvimento nacional, e não um obstáculo. As políticas públicas devem reconhecer essa realidade e focar em incentivar a produtividade e a sustentabilidade em todas as propriedades rurais.

Portanto, as políticas públicas voltadas para o meio rural, em especial a Reforma Agrária, prevista a partir do art. 184 da Constituição Federal de 1988, devem transcender a mera redistribuição de terras, focando no desenvolvimento rural sustentável e eficaz, englobando a

promoção da produtividade, a geração de renda, a inclusão social e a conservação ambiental. A experiência histórica demonstra que a simples entrega de terras sem o devido suporte técnico, financeiro e de infraestrutura, muitas vezes não resulta em melhoria das condições de vida dos assentados ou em aumento da produção: pelo contrário, pode levar à subutilização da terra, à degradação ambiental e à precarização das relações de trabalho.

Ao invés da concentração dos recursos estatais na desapropriação de terras, o Estado deveria priorizar ações que fortaleçam o agronegócio em todas as suas escalas. Isso inclui o investimento em pesquisa e desenvolvimento, a expansão da assistência técnica, a facilitação do acesso ao crédito e a infraestrutura logística, como estradas, portos e ferrovias. Essas medidas beneficiam tanto as grandes propriedades, que são os motores da produção em larga escala do agronegócio, quanto os pequenos e médios produtores, que podem se integrar às cadeias produtivas e se beneficiar do conhecimento e da tecnologia gerados pelo setor.

As políticas públicas devem reconhecer a diversidade do meio rural brasileiro e as diferentes vocações produtivas de cada região. A promoção de cadeias produtivas específicas, o incentivo à agroindustrialização e a valorização dos produtos locais são estratégias que podem gerar valor e renda para as comunidades rurais, sem a necessidade de desapropriações que geram insegurança jurídica e conflitos. O foco deve ser na criação de um ambiente favorável para o empreendedorismo rural, que permita a todos os produtores, independentemente do tamanho de suas propriedades, prosperar e contribuir para o desenvolvimento nacional.

3.3 Precedentes do STF e do STJ

A coexistência do direito fundamental à propriedade privada com o imperativo do interesse coletivo, juntamente com a função social, é um dos temas mais debatidos e complexos do cenário jurídico brasileiro. Nesse sentido, para melhor discussão sobre a temática, é imprescindível analisar o entendimento dos Tribunais Superiores, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF), visto que eles possuem incumbência superior de interpretação de normas, inclusive constitucionais no caso do STF, que regem a matéria. Assim, é crucial essa análise para maior compreensão de como o equilíbrio entre esses valores é buscado, quais os parâmetros utilizados, moldando a política agrária e fundiária do país.

O Supremo Tribunal Federal (STF), como guardião da Constituição Federal, desempenha um papel fundamental na consolidação da função social da propriedade como um princípio limitador do exercício do direito de propriedade. A Corte tem, reiteradamente,

afirmado que a propriedade não é um direito absoluto e que seu exercício deve ser condicionado ao cumprimento de sua função social, em conformidade com preceitos sociais e ambientais, refletindo a evolução do conceito de propriedade de um direito individualista para um direito com dimensão social.

Um dos marcos mais significativos na jurisprudência do STF sobre essa temática, é o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3865. Essa ação foi ajuizada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) contra trechos da Lei nº 8.629/1993, que regulamenta dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. A CNA argumentava que a lei, ao admitir a desapropriação de imóveis que não cumprissem a função social, dava a eles tratamento idêntico ao dispensado às propriedades improdutivas, o que seria inconstitucional. Para a entidade, a exigência simultânea dos requisitos da produtividade e da função social seria inconstitucional, pois a produtividade por si só já garantiria a função social.

Entretanto, o plenário do STF, por unanimidade, julgou o pedido da CNA improcedente, validando as normas questionadas. O relator, Ministro Edson Fachin, em seu voto, explicou que é o uso socialmente adequado que legitima o exercício do direito de propriedade, observando que o art. 184 da Constituição Federal de 1988 autoriza a desapropriação por interesse social do imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, enquanto, o artigo 185 veda a desapropriação de propriedades produtivas e remete à lei a fixação de normas para o cumprimento dos requisitos. Logo, a própria Constituição exige o cumprimento da função social como condição para que a propriedade não seja desapropriada, mas, de certa forma, se contradiz ao elevar a produtividade a um caráter de exceção à medida estatal, ficando este condicionado à legislação infraconstitucional a definição do sentido e do alcance do conceito de produtividade para sua consideração.

Assim, para o relator, está de acordo com as normas constitucionais a opção do legislador por uma interpretação que harmonize “as garantias constitucionais da propriedade produtiva com a funcionalização social exigida de todas as propriedades”. Essa decisão é extremamente relevante, na medida que reforça a ideia de que a função social não é uma cláusula meramente programática, mas um critério objetivo e vinculante para o exercício do direito de propriedade. A produtividade, por si só, não é suficiente para garantir a função social, na visão dos ministros, de modo que é necessário o atendimento de todos os requisitos do art. 186 da Constituição Federal.

A decisão teve vastos desdobramentos, consolidando a compreensão de que a propriedade rural, para ser protegida contra a desapropriação para fins de reforma agrária, deve

não apenas ser produtiva, apesar de o texto constitucional proteger a produtividade dessas medidas.

Nesse sentido, a atuação do STF na questão agrária é um exemplo da ponderação de princípios e valores constitucionais, de modo que busca harmonizar o direito individual à propriedade com outros direitos também fundamentais, como o direito à moradia, ao trabalho digno e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desse modo, essa ponderação, quando feita nos melhores interesses da sociedade, é essencial para a resolução desses conflitos, garantindo que nenhum direito seja totalmente violado e que todos os valores constitucionais sejam considerados.

O resultado jurisprudencial da ADI 3.865 reforça que a centralidade do latifúndio está em duvidoso equilíbrio: ele pode contribuir para a produção agrícola, mas frequentemente falha ao cumprir critérios sociais, econômicos e ambientais fundamentais. Assim, transforma-se num “antimodelo” do direito contemporâneo, que valoriza a distribuição justa da terra, o desenvolvimento sustentável e a dignidade do trabalhador.

Esse enfoque também remete à crítica histórica, e ainda extremamente atual, sobre concentração fundiária no Brasil, uma origem primordial da desigualdade. Destacar que o direito de propriedade não é absoluto, mas condicionado à sua utilidade social, é reafirmar o Estado Democrático de Direito como um regime que busca justiça distributiva e sustentabilidade intergeracional.

A força simbólica dessa jurisprudência também provocou reação no plano legislativo. Projetos de lei como o PL 4.357/2023 e o PL 4.468/2023 propõem restringir a desapropriação por inobservância da função social, mesmo em casos de latifúndio improdutivo ou abusivo. Essas iniciativas revelam uma clara tensão institucional: enquanto o STF reforça a primazia do interesse coletivo sobre o individual, segmentos políticos e representações de grandes proprietários lutam para enfraquecer os instrumentos de controle constitucional. Esse desencontro mostra que a consolidação da função social da propriedade — especialmente aplicada ao latifúndio — está longe de ser pacificada e permanece como espaço de disputa entre interesses privados concentrados e agendas sociais progressistas.

4 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permite afirmar que o direito fundamental à propriedade, embora protegido pela Constituição Federal de 1988 como cláusula

pétrea, é condicionado ao cumprimento de deveres constitucionais claros, expressos no princípio da função social. Essa limitação não representa diminuição da importância do direito de propriedade, mas a sua adequação a uma visão moderna de Estado, em que interesses individuais e coletivos devem coexistir em harmonia.

Nessa linha, o estudo demonstrou que o latifúndio, longe de ser um conceito monolítico e invariavelmente negativo, pode assumir papel de alta relevância para o desenvolvimento do país quando cumpre integralmente os requisitos constitucionais: aproveitamento racional e adequado da terra, preservação dos recursos naturais, observância das leis trabalhistas e promoção do bem-estar de proprietários e trabalhadores. Nessa condição, o latifúndio produtivo não apenas atende à função social, mas contribui para o fortalecimento do PIB, para a geração de milhões de empregos diretos e indiretos, para o equilíbrio da balança comercial e para a consolidação do Brasil como potência agrícola global.

A Constituição Federal, ao proteger expressamente a propriedade produtiva contra desapropriação para fins de reforma agrária (art. 185, II), reconhece essa importância estratégica e garante a segurança jurídica necessária para atrair investimentos e promover a inovação tecnológica no campo. A ameaça de desapropriação de propriedades que já cumprem sua função social, além de inconstitucional, seria um retrocesso econômico e um desincentivo à modernização e à sustentabilidade do setor.

Isso não significa negar a necessidade de corrigir a histórica concentração fundiária e de garantir acesso à terra para quem dela depende para sobreviver. No entanto, tais objetivos devem ser perseguidos com políticas públicas que priorizem a regularização fundiária, o fortalecimento da agricultura familiar, o acesso ao crédito, a assistência técnica, a capacitação e a infraestrutura, em vez de medidas punitivas indiscriminadas que desconsiderem a produtividade e a responsabilidade socioambiental.

Portanto, a efetivação da função social da propriedade exige uma atuação estatal estratégica, seletiva e pautada por critérios objetivos, capazes de diferenciar a propriedade improdutiva da produtiva e sustentável. A reforma agrária deve incidir sobre imóveis que, comprovado por critérios objetivos, descumpram os preceitos constitucionais, e não sobre empreendimentos que são verdadeiros motores do desenvolvimento econômico e social.

Portanto, o equilíbrio entre o direito de propriedade e sua função social não se constrói pela oposição cega ao latifúndio, mas pelo reconhecimento de que produtividade, sustentabilidade e justiça social são objetivos complementares. O futuro do campo brasileiro dependerá, em grande medida, da capacidade de superar visões ideológicas extremas, adotar

políticas públicas inteligentes e preservar a segurança jurídica, sem abdicar de corrigir desigualdades históricas. Proteger o latifúndio produtivo, quando este cumpre seu papel constitucional, não é um obstáculo à justiça social, mas sim um passo decisivo para garantir um desenvolvimento rural sólido, competitivo e socialmente responsável.

O papel exercido pela função social é relevante ao representar um mecanismo de legitimação da luta pelo acesso à terra, se consolidando como o principal argumento político, discursivo e técnico-jurídico a favor dos movimentos sociais na luta pela terra, o que legitima, juridicamente, a atuação desses movimentos com fundamento em preceitos constitucionais. Até porque, a função social da propriedade rural na Constituição de 1988 é um princípio fundamental que condiciona o exercício do direito de propriedade, exigindo do particular a observância de encargos sociais e ambientais. Sua plena efetividade, contudo, depende de uma interpretação progressista e da superação dos desafios impostos por interesses que buscam manter a concentração fundiária.

Nesse cenário, a ideia de que a simples produção é suficiente para caracterizar o cumprimento da função social da propriedade não deve ser vista como uma redução do conceito constitucional, mas como aplicação pragmática de seus princípios. Ao priorizar a continuidade da atividade econômica, os tribunais preservam não apenas o patrimônio do proprietário, mas também toda uma cadeia de impactos positivos: geração de empregos, fortalecimento das cadeias produtivas locais, arrecadação tributária e manutenção da segurança alimentar.

Além de que, a própria Constituição Federal prevê a produtividade como um fator impeditivo da intervenção do Estado na propriedade por meio da desapropriação. Contudo, a função social, nesse contexto, não se restringe a uma análise formal de indicadores, mas se realiza concretamente pela produtividade, pela preservação ambiental e pela contribuição efetiva ao bem-estar coletivo. Embora a produtividade configure, de certa forma, como um elemento central e, via de regra, constitua uma barreira à desapropriação, por si só não é capaz de afastar as sanções estatais.

Portanto, considerando a essencialidade da produtividade do latifúndio no cenário nacional para todos os setores da economia, a desapropriação de uma propriedade produtiva é de fato inconstitucional, por afrontar o texto constitucional e comprometer a estrutura econômica nacional. Todavia se constatado que alguma propriedade, embora produtiva, viole de forma grave e reiterada os deveres ambientais, trabalhistas ou sociais que lhe são impostos, é legítimo que o Estado busque medidas sancionatórias proporcionais e específicas, que não necessariamente passem pela desapropriação. Cabe, nesse ponto, ao legislador aperfeiçoar os

instrumentos normativos de controle e fiscalização, de modo a assegurar que a aferição da função social seja feita de forma técnica, objetiva e juridicamente segura, conciliando a proteção ao direito de propriedade com a prevalência do interesse coletivo.

Lado outro e longe de representar um privilégio infundado, o reconhecimento do direito de propriedade sobre latifúndios produtivos expressa a valorização de empreendimentos que, por sua escala e capacidade de investimento, conseguem assegurar maior eficiência na produção agrícola, atender demandas do mercado interno e externo, bem como contribuir para o desenvolvimento econômico nacional.

O latifúndio produtivo desempenha papel relevante no desenvolvimento econômico brasileiro. Ele eleva o PIB, fortalece a balança comercial, gera empregos e movimenta setores associados, cumprindo, sob diversos aspectos, a função social da propriedade. Contudo, é preciso adotar uma visão integrada, que reconheça tanto sua importância econômica quanto os riscos da excessiva concentração de terras e da dependência de commodities exportáveis.

Uma política agrária equilibrada deve preservar e incentivar os latifúndios produtivos que operam de forma sustentável e responsável, ao mesmo tempo em que combate práticas que contrariem os princípios constitucionais da função social da propriedade. Somente assim será possível harmonizar desenvolvimento econômico, a justiça social e a preservação ambiental, viabilizando a coexistência dos direitos e interesses individuais e do interesse público.

REFERÊNCIAS

ABAG/RP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO AGRONEGÓCIO DA REGIÃO DE RIBEIRÃO PRETO. *Números do agro*. Disponível em <<https://www.abagr.org.br/numeros-do-agro>>. Acesso em: 13 ago. 2025.

AGRO avança 12,2% no 1º trimestre de 2025 e puxa crescimento do PIB. *CNN BRASIL*, 28 mai. 2025. Disponível em <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/agro-avanca-122-no-1o-trimestre-de-2025-e-puxa-crescimento-do-pib/>>. Acesso em: 13 ago. 2025.

AGRO lidera crescimento do PIB. *FAEMG/SENAR*, 28 mai. 2025. Disponível em <<https://www.sistemafaemg.org.br/senar/noticias/agro-lidera-crescimento-do-pib>>. Acesso em: 13 ago. 2025.

AGRONEGÓCIO é responsável por quase 1/3 do PIB do país. *Canal Rural*, 27 nov. 2022. Disponível em <<https://www.canalrural.com.br/agricultura/agronegocio/agronegocio-e-responsavel-por-quase-1-3-do-pib-do-pais/>>. Acesso em: 13 ago. 2025.

ARAUJO, Edmir Neto de. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARROS, Ricardo Maravalhas de Carvalho. A função social da propriedade rural como vetora da promoção da dignidade do trabalho humano no campo. Dissertação (Mestrado) Universidade de Marília. 2014. Disponível em <<http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/d2f4c7036947f9a7d790c21a47365fac.pdf>> Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 601 - de 18 de setembro de 1850. In: COLLEÇÃO das Leis do Império do Brasil de 1850. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1851b. Parte I, Tomo XI, p.307-313.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jun. 1941.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.075, de 22 de janeiro de 1970. Dispõe sobre imissão provisória de posse em prédios residenciais urbanos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 jan. 1970.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 nov. 1964.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26.02.1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/>

BRASIL. Lei Complementar n. 76, de 6 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento para desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 1993.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 6. ed. Brasília: UnB, 1995.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2. Região. Sexta Turma Especializada. Apelação e Reexame Necessário n. 200750050004957, Relator Desembargador Federal Guilherme Couto, julgado em 15 jul. 2013, publicado em 24 jul. 2013.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina Lemes (org). *PANORAMA DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE NO BRASIL*: Legislação, Gestão Fundiária e Código Florestal. Rio de Janeiro: Input; NAPC/PUC-Rio; CPI, 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos fundamentais em matéria de propriedade*. Disponível em

<http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato_direitos_deveres_fundamentais_materia_propriedade.pdf>. Acesso em 10 ago. 2025.

COSTA, Emília Viotti da. *DA MONARQUIA À REPÚBLICA: momentos decisivos*. São Paulo: Editorial Grijalbo, 1977.

DELGADO, Guilherme Costa. A questão agrária no Brasil, 1950 – 2003. In: RAMOS, Luiz Octávio; JÚNIOR, Osvaldo Aly (org). *Questão agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual*. São Paulo: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro, volume 4: direito das coisas*. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GOULART, A.; WILLERS, T. *Desapropriação e interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

IBRAIM ROCHA. *Direito agrário brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

LOPES, A.; QUINTANS, C. *Reforma agrária e interpretação constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LORENZETTI, Ricardo Luís. *Fundamentos do direito privado*. Trad. Vera Jacob de Fradera, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

MAUÉS, Antônio Moreira. *Reforma agrária e interpretação constitucional: decisões do STF*. Belém: UFPA, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira et al. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Fontes e evolução do direito civil brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

O AGRONEGÓCIO brasileiro é responsável por mais de 27% do PIB brasileiro, segundo Comex do Brasil. *UNIFAN*, 21 jun. 2024. Disponível em <<https://unifan.net.br/o-agronegocio>>

brasileiro-e-responsavel-por-mais-de-27-do-pib-brasileiro-segundo-comex-do-brasil/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

Pinto, L.F.G. et al. (2018). Código Florestal: a abrangência e os vazios do CAR.. Piracicaba: Imaflora, 2018.

ROSSI, L. *Função social da propriedade rural e interesse social*. Curitiba: Juruá, 2020.

SÁ, Paulo. *O cenário da reforma agrária no Brasil*. Brasília: MDA, 2018.

SANTOS, M. *Desapropriação e reforma agrária no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2020.

SILVA, L. O. Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850. 2 ed. Campinas: Unicamp, 2008.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Et al. *Observatório da atuação do Poder Judiciário nos conflitos agrários decorrentes de ocupações de terra por movimentos sociais nos estados do Pará, Mato Grosso, Goiás e Paraná (2003-2011): Relatório Final de Pesquisa* Goiânia: Universidade Federal de Goiás / Faculdade de Direito, 2012.

VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos sociais*. São Paulo: LED, 1998.