



ISSN: 2358-2105

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DA TERRA NO BRASIL: ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO À PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL

SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY IN BRAZIL: ECONOMIC ANALYSIS OF THE LAW TO PROPERTY AND IS SOCIAL FUNCTION

. FRANCISCO JUNIOR DE OLIVEIRA. MARQUES* ; UINIE CAMINHA** E JOSÉ CÂNDIDO DA SILVA NÓBREGA***

v. 8/n. 2 (2020) Abril/ Junho

Aceito para publicação em 08/05/2020.

* Doutorando no PPGD Direito Constitucional, Unifor, Fortaleza. Bacharel em Direito, Unifor, Fortaleza, 2018. Diplomado em psicopedagogia, Universidade Gregoriana (Unigre), Roma, 2008. Mestre em Teologia Sistemática, Faculdade dos Jesuítas (Faje), Belo Horizonte, 2005. Licenciado em Filosofia, PUC-Minas, Belo Horizonte, 2000. Professor de Direito pela Faculdade de Tecnologia de Horizonte (Fathor), Horizonte. <http://lattes.cnpq.br/4845578024825495>. OCID <https://orcid.org/0000-0002-2684-6499>. sssmarquez@hotmail.com.

** * Advogada. Professora da Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Especialista em Direito do Mercado Financeiro pelo Ibmec Business School. Doutora em Direito Comercial pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. (ucaminha@unifor.br)

*** Graduado em Administração; Graduado em Teologia pelo Centro Universitário Claretiano (CEUCLAR); MBA em Gestão Estratégica de Pessoas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); Especialista em Teologia pela Universidade Católica Dom Bosco; Mestre em Sistemas Agroindustriais – UFCG e Mestre em Negócios Internacionais – MUST E-mail Jcandidosn@uol.com.br



RESUMO: A construção conceitual do direito de propriedade e sua função social sempre estiveram presentes na história civilista. No constitucionalismo plural brasileiro, aqueles são princípios de direito fundamental elencados de forma geral e abstrata. A pesquisa foca na construção do conceito jurídico de função social da propriedade, fazendo uso da perspectiva *economics & law* mediante uma análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Daqui emerge a pergunta do artigo: como as decisões do poder judiciário influenciam na aplicação/interpretação do princípio da função social da propriedade? Importante fazer notar que, das várias formas de propriedades, o artigo tratará da propriedade da terra. A metodologia é bibliográfica, descritiva, quali e quantitativa, de natureza teórica e método indutivo. Com a análise, constata-se que o arrazoado argumentativo e as decisões da Corte de Justiça imprimem um conteúdo jurídico abstrato à função social da propriedade, exigindo uma abordagem mais pragmática nos termos da escola *economics & law*.

PALAVRAS-CHAVE: Propriedade, Função social, Brasil, Jurisprudência do STJ.

ABSTRACT: The conceptual construction of the right of property and its social function have always been present in civilist history. In the Brazilian plural constitutionalism, those are principles of fundamental law, listed in a general and abstract way. The research focuses on the construction of the legal concept of the social function of the property making use of the perspective Economic & Law through analysis on the jurisprudence of the Superior Tribunal of Justice. From this emerges the question of the article: how does the decision of the judiciary influence the application-interpretation of the principle of the social function of property? It is important to note that, from various forms of property, the article will deal with land ownership. The methodology is bibliographic, exploratory, qualitative and quantitative, theoretical nature and inductive method. The analysis shows that the reasoned argumentation and the decisions of the Court of Justice print an abstract legal content regarding the social function of property, requiring a more pragmatic approach in terms of the Economics & Law School.

KEYWORDS: Property, Social Function, Brazil, STJ Jurisprudence.

1. INTRODUÇÃO

O conceito de função social da propriedade tem decisiva influência do ensinamento social da Igreja Católica, com a encíclica *Rerum novarum* (1891), e da doutrina de León Duguit, do início do século XX. Sua recepção legal deu-se na Constituição alemã de Weimar de 1917 (art. 38) e consolidou-se no pós-guerra de 1945, quando foi incluída no constitucionalismo social da América Latina e da Europa. No Brasil, os textos constitucionais que recepcionaram esse conceito foram aqueles de 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e, finalmente, a Constituição vigente de 1988.

Arraijada no sistema *civil law*, a propriedade no Brasil decorre de modelos jurídicos estabelecidos em lei. No Código Civil de 2003, o art. 1228 define proprietário como aquele que “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”. A função social ganha destaque no plano conceitual quando o mesmo art. 1228 §1 condiciona o direito à propriedade às suas finalidades econômicas e sociais.

Essa relação entre propriedade e sua função social no dispositivo legal tem consistente base constitucional, positivada pelo constituinte originário de 1988, como os direitos fundamentais no elenco do art. 5 da CF/88 (incisos XXII e XXIII). A propriedade, portanto, trata-se de toda categoria de direitos subjetivos que uma pessoa pode exercer sobre os bens para satisfazer o interesse social.

O sistema de prioridade é um conjunto de formas de apropriação de bens que tem em comum o fato de excluí-los do domínio público e garantir sua utilização, administração, divisão, alienação e até sua destruição por uma pessoa ou coletividade, sempre atendendo uma função social. Das várias formas de propriedade, tangíveis ou intangíveis, o presente estudo tratará de bens tangíveis físicos, especificamente o direito à propriedade da terra.

A conjugação dos conceitos propriedade e função social, apesar de ser um avanço no constitucionalismo social, gera um grande desafio para o direito subjetivo e a economia dos Estados. Um indicativo dessa problemática encontra-se no *International Property Rights Index* (IPRI). O IPRI é um índice que serve de termômetro para o *status* da propriedade privada ao redor do mundo. O direito à propriedade sublinha valores e princípios relacionados à liberdade individual e econômica. Sistemas de direitos à propriedade fortes, apresentados pelas correlações do IPRI, são condutores de crescimento econômico, capacitação humana, desempenho ambiental e criação de capital social. A propriedade é a chave da prosperidade da sociedade. O IPRI é realizado mediante dez (10) fatores, reunidos em três componentes: ambiente legal e político (LP),

direitos de propriedade física (PPR) e direito de propriedade intelectual (IPR). A escala vai de 0-10, e o melhor posicionamento é 10, enquanto os piores são aqueles que se aproximam de 0.

No *IPRI World Ranking 2018*, o Brasil aparece na 55ª posição da relação de 125 países, com a pontuação de 5.746. Na América Latina e no Caribe, o Brasil ostenta o segundo pior resultado, acima apenas da Argentina, na 79ª posição mundial, com a pontuação de 5.025. Dentre os 10 fatores analisados, 03 têm especial pertinência para o presente estudo, a saber: *Legal and political Subindex*, *Judicial Independence* e *Rule of law*. Na avaliação desses fatores, aparecem as piores pontuações, entre 5-4 pontos, indicando a dificuldade legal do proprietário em manter, produzir e investir no Brasil. Exemplos diferentes no contexto da América Latina são Chile e Uruguai, que apresentam os melhores índices na região, acima de 6 pontos.

Para entender melhor esse contexto legal e sua problemática, o presente estudo tem como objetivo analisar a aplicação-interpretação nas decisões do judiciário ao conceito de função social da propriedade, bem como a elaboração jurídica do conceito de função social da propriedade, fator importante na avaliação de segurança da propriedade privada. Nesse sentido, pode-se perguntar: como conceituar a função social da propriedade privada e qual interpretação a Corte Superior lança mão para os seus julgados?

A metodologia é bibliográfica, elaborada a partir de material publicado em livros, revistas e pesquisa a bases eletrônicas, como Scielo, Ebsco host, Cambridge University press e Vlex. Também foi usada a fonte documental, mediante a busca por jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. A partir dos objetivos, a pesquisa é explicativa, pois identifica e analisa a garantia do direito à saúde em relação à possibilidade econômica do Estado em efetivá-lo. Quanto à abordagem ao problema apresentado, faz-se um estudo quantitativo, mediante o levantamento de decisões no Superior Tribunal de Justiça a partir da expressão “direito e terra e função social”. Faz-se, ainda, um estudo qualitativo, ao considerar os conteúdos de determinada jurisprudência relevante ao objeto da pesquisa. A análise jurisprudencial considera todas as decisões que aparecem no motor de busca “jurisprudência –STJ”, com a expressão indicada acima, e se limita ao lapso temporal entre os anos 1993 e 2017. Finalmente, a pesquisa é de natureza teórica e método indutivo, pois o conhecimento elaborado dá-se a partir da experiência da realidade concreta.

Para criar condições de estabilidade e segurança jurídica quanto ao direito à propriedade e sua função social, propõe-se, nesse estudo, pensar o tema à luz da metodologia *Law and Economics* (COONTER, 2016). Esta metodologia de estudo e análise do direito utiliza instrumentos da economia para rever conceitos e forjar novos fundamentos para o sistema jurídico. No Brasil, é conhecida como análise econômica do direito, direito e economia ou ainda direito econômico.

Para fazer o caminho proposto, inicialmente será abordado o direito à propriedade e sua função social, notas históricas e prospectivas à luz da metodologia *Law and Economics* (1). Em seguida, tratar-se-á da função social do direito à propriedade no Brasil (2) e, finalmente, propor-se-á a relação entre judiciário e efetivação do direito à propriedade e sua função social através da jurimetria (3).

2. O DIREITO À PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL: NOTAS HISTÓRICAS E PROSPECTIVAS

O direito romano consagrou a propriedade como direito privado e absoluto, caracterizado pelos elementos constitutivos *ius utendi, fruendi et abutendi*.¹ Na Idade Média, o sistema romano dá lugar ao sistema feudal, marcado pelo coletivismo em razão da autoproteção no contexto de invasões bárbaras na Europa. A propriedade feudal caracteriza-se pela quebra do conceito unitário, pois sobre o mesmo bem havia concorrência de proprietários a partir dos institutos do *dominium directum et utile*. Apesar do modelo feudal, a teologia, filosofia e o direito tomasiano preferem preservar a perspectiva clássica do direito privado à propriedade. Para Tomás de Aquino, a propriedade privada (*dominium*) é fundamental na sociedade, seja para preservar a paz, seja para contribuir com a boa administração dos bens (BARBIER, 2010, p. 22).

A redescoberta dessa perspectiva dar-se com a Idade Moderna e as revoluções liberais. A propriedade volta a ser pensada como direito absoluto individual e a Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão, no art. 17, identifica propriedade como um direito inviolável e sagrado (*inviolable et sacré*).

A Idade Contemporânea caracteriza-se por uma revisão da mentalidade burguesa individualista, e a nova posição intervencionista do Estado transforma a propriedade-direito em propriedade-função. A partir desse momento, a propriedade privada adquire uma função social (BESEN, 2010, pp. 34-40).

A doutrina social da Igreja Católica tem uma influência fundamental na construção do conceito da função social da propriedade, a partir da edição da Encíclica *Rerum Novarum* de 1891. A evolução do pensamento católico sobre a propriedade e sua função social pode ser identificada em três etapas. Uma primeira com Leão XIII, e mais decididamente com Pio XI e Pio XII, que buscam equilibrar a noção individualista da propriedade com a afirmação de sua função social; depois, uma segunda, refletida na *Gaudium et spes*, que afirma claramente a prioridade do destino universal dos bens, única justificativa da propriedade privada; finalmente, João Paulo II afirma a subordinação dos bens materiais (capital produtivo) ao trabalho humano, podendo concretizar este imperativo tanto por meio da propriedade privada como pública (IRRAZÁBAL, 2014, p. 55).

Leon Duguit (1859-1928) corrobora com a mudança inicial de perspectiva do início do século XX, sendo um pensador fundamental para se entender a formulação teórica do conceito da função social da propriedade. Sua crítica ao ideal de igualdade e ao mito da soberania popular o impele a pensar na teoria do poder fundada na norma da solidariedade. Para Duguit, o centro da fragilidade da liberal-burguesa está na propriedade privada como cume do materialismo individualista. Nas suas obras *Transformations du droit privé* (1911) e *Transformations du droit public* (1913), a propriedade não é um direito individual, mas um direitos fundado nas necessidades coletivas. Duguit tem como objetivo devolver a dimensão intrinsecamente coletiva da

¹ A propriedade é um direito complexo, pois é a soma de três (03) faculdades: usar (*ius utendi*), gozar (*fruendi*) e dispor (*abutendi*).

propriedade, o que entende não ser um direito individual, “inviolável e sagrado”, mas, ao contrário, uma função social (BOCCON-GIBORD, 2014, p. 288).

Para conceituar a noção de função social da propriedade, é necessário partir do sentido de propriedade, que passa a fundar-se na noção de interdependência e não mais na justificativa subjetiva individualista. Essa evolução do pensamento liberal-burguês ao social-coletivo, que limitou os direitos privados em favor do direito coletivo, culminou com o constitucionalismo social e restringiu o direito de propriedade à sua função social.

As restrições ao uso da propriedade privada são comuns nos sistemas legais e trazem, em seu bojo, uma tensão natural (FREITAS, 2014), resultando em diferentes efeitos para o desenvolvimento das instituições e da economia, a depender do acento sociopolítico da legislação.

Nos países que se adota o sistema de direito do *Common law*, tende-se a permitir o livre uso da propriedade e evitar a interferência do Estado. O sistema é marcado pela máxima liberdade. Estas garantias asseguram ao proprietário o uso eficiente, com baixos custos para sua proteção e incentivo à produção. No sistema do *Civil law*, há vasta consideração sobre o tema do direito à propriedade, presente sobretudo nos institutos civilistas (VERA, 2006). Nessa abordagem, tende-se a criar maiores restrições do uso da propriedade, sendo bem mais limitante que o sistema do *Common law*.

Essas restrições podem ser classificadas com base em duas perspectivas. A primeira, aquelas restrições que existe para acomodar as interações entre direitos individuais e coletivos na sociedade; e a segunda, aquelas limitações legais embasadas em justificativas filosóficas, fundamentadas em ideologias do direito da justiça distributiva. A crítica a essas restrições nasce do contexto de insegurança jurídica e econômica.

Essa afirmação é efetiva quando se compara os sistemas jurídicos e seus resultados. O melhor IPRI 2018 é a Finlândia, com 8.692. No plano legal é importante notar o alto nível de independência judicial e proteção legal que preserva a propriedade privada, mediante a atuação do judiciário, de influências externas políticas e ideológicas. Por outro lado, ao compararmos o Brasil, que tem a pontuação geral de 5.746, percebe-se um alto nível de proteção no registro de propriedade (8.855), contudo uma baixa pontuação na proteção legal (4.838) e independência judicial (5.175), indicando forte influência externa ideológica nas decisões do judiciário quanto à propriedade privada e sua função social (PROPERTY RIGHTS ALIANCE, 2019).

Para mudar esse cenário, propõe-se a perspectiva da escola *Law & Economics*, que argumenta a importância do direito à propriedade e ao contrato para o desenvolvimento institucional e econômico dos países. Esta abordagem é possível porque, dissociada de toda ideologia, e ainda que os resultados possam parecer de viés liberal, a análise econômica da lei oferece ferramentas e metodologia para uma análise científica aprofundada a partir do uso de métodos quantitativos e de teorias comportamentais da

microeconomia, que podem desvendar causas e efeitos da implantação de um sistema de direitos da propriedade.

Para além dos jargões e das razões filosóficas do operador tradicional do direito, o uso do método mais paradigmático da *Law & Economics* objetiva mostrar como um alternativo conjunto de direitos pode criar incentivos em vista do uso eficiente dos recursos que afetam o crescimento econômico. O recente crescimento dos debates à luz da *Law & Economics* no Brasil tem aberto possibilidade para reconsideração de algumas regulamentações e interpretações da Corte sobre conceitos como função social do direito, a propriedade e produtividade, especialmente nas propriedades rurais.

A abertura da interdisciplinaridade no Brasil oferece uma perspectiva analítica da importância do direito à propriedade, em vista da ordem social, da paz e da segurança, bem como para o incentivo eficiente à produção ou o melhor uso da propriedade. O percurso até aqui apresentou notas históricas sobre o princípio da função social da propriedade, ademais os possíveis problemas quando essa abordagem funcionalista traz insegurança ao direito à propriedade. O método da análise econômica do direito apresenta-se como um caminho para pensar a função social à luz da eficiência e não de ideologias desconectadas com a realidade. Para avançar no presente estudo, será apresentado o quadro constitucional do direito à propriedade e sua função social no Estado brasileiro.

3. A FUNÇÃO SOCIAL E O DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL

3.1. DIREITO DE PROPRIEDADE E O TEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE

Historicamente, o direito de propriedade sempre foi garantido no Brasil, seja nas Constituições anteriores seja naquela vigente de 1988. Contudo, no espírito da diversidade, o direito da propriedade privada teve que conviver em harmonia com limitações que têm interpretações imprecisas.

O art. 5º declara:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.

Em coerência com o sistema constitucional, o art. 170, incisos II e III, respectivamente, estabelece, dentre outros, o “princípio da propriedade” e a “função social da propriedade”.

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

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

Na leitura do direito constitucional, observa-se que restrições e regulamentações devem ser congruentes com os interesses dos proprietários e da sociedade. Alguns exemplos de limitações do direito à propriedade são: a possibilidade do uso da propriedade pela competente autoridade, no caso de iminente perigo público (art. 5, XXV), obrigação da conciliação do uso da propriedade com o ambiente (art. 170, VI) e o requerimento de prover acessibilidade a pessoas portadoras de deficiências em prédios públicos e transporte coletivo (art. 227 § 2). Tais restrições citadas estão na categoria das limitações razoáveis, que claramente beneficiam toda a sociedade. Entretanto, o conceito de função social (art. 5, XXIII; art. 170, III e art. 184) tem uma zona cinzenta que gera controvérsias e debates em razão de suas características conceituais filosóficas e abstratas.

O legislador constitucional oferece algumas indicações para esclarecer esse conceito de função social aplicada à restrição do direito de propriedade, visto que não há uma definição expressa. Nesse sentido, o Título VII, no Capítulo II, que trata da Política Urbana, e no Capítulo III, que trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, estabelece as hipóteses nas quais a função social da propriedade urbana e, respectivamente, rural deve ser cumprida. O art. 182 da CF/88 lança mão do instituto da desapropriação (§ 4, inciso III), nos seguintes termos:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

E segue no § 4:

É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento.

Na propriedade urbana, o constituinte usa como critério para a restrição da propriedade privada, em vista da função social, o “adequado aproveitamento”, referindo-se, certamente, ao que determina o mesmo art. 182, § 2, quando se refere “às exigências fundamentais das cidades expressa no plano diretor”. O art. 184, que trata da desapropriação de propriedade rural, estabelece que a União pode desapropriar terras em razão de interesse social, com o objetivo da reforma agrária, mediante prévia e justa indenização. O art. 185 completa a ideia, clarificando que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a “pequena e média propriedade rural” (inciso I) ou “propriedade produtiva” (inciso II). Nesse contexto, o art. 186 oferece um conceito constitucional, fundamental de função social, nos seguintes termos:

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Nos termos do art. 186, a função social da propriedade rural tem três elementos principais: 1. Econômico (uso racional e adequado); 2. Ambiental (uso adequado dos recursos disponíveis e preservação do meio ambiente) e 3. Social (observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores).

A preocupação da Constituição é clara, e seus conceitos, dispostos de forma plural, contudo, demasiados abstratos quando se pensa do ponto de vista da implantação. Aqui a concepção de função social, mediante mecanismo de conformação e compatibilização entre interesses de proprietário e não proprietário, entre direito objetivo e subjetivo, funda-se numa visão jusnaturalista que qualifica prerrogativas anteriores ao Estado e à própria sociedade estruturada e estabelece um sistema de direito originário para a justiça social (DANTAS, 2015, p. 29).

De todos os elementos de composição do conceito constitucional de função social da propriedade, o critério de produtividade (art. 185, inciso II), correlato com os elementos econômico, ambiental e social (art. 186 incisos I-III), é o melhor parâmetro para uma definição mais concreta de função social.

3.2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA LEI 8629/93 E O CRITÉRIO DA PRODUTIVIDADE

A Lei 8629/1993, conhecida como a Lei da Reforma Agrária, oferece mais detalhes, esclarecendo melhor o conceito de propriedade produtiva. Para o texto legal, a produtividade é alcançada pelo proprietário quando explora a propriedade no mínimo econômico, no nível racional de utilização da terra (índice GUT) e no mínimo grau de eficiência de exploração (índice GEE), à luz dos índices definidos pela autoridade competente. Assim declara o art. 6, da lei 8629/93: “Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente”.

O primeiro índice é o Grau de Utilização da Terra (GUT), que deve ser calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel. A área efetivamente utilizada é aquela definida no §3º do art. 6º da Lei 8.629/93, isto é, áreas plantadas com produtos vegetais (independentemente de seus rendimentos), áreas de pastagens (desde que com um mínimo de lotação)² de extrativismo vegetal (desde que observados índices mínimos de rendimento, da mencionada instrução normativa, e a legislação ambiental), de exploração de florestas nativas (com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão competente – atualmente, são definidas, também, na instrução normativa do INCRA de nº 11/2003) e aquelas em processo de formação ou recuperação de pastagens ou culturas permanentes, tecnicamente conduzidas.

A área aproveitável total é a área total do imóvel, excluídas as seguintes: áreas ocupadas por construções ou instalações não produtivas; áreas imprestáveis a qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal; áreas sob a efetiva exploração mineral; as APPs e demais áreas protegidas pela legislação ambiental, entre as quais pode se incluir a reserva legal (art. 10, Lei 8629/93).

O GUT deve ser de, no mínimo, 80% (oitenta por cento). Isso significa que oitenta por cento da área aproveitável do imóvel deve estar sendo efetivamente utilizada, aplicando-se para cada uma dessas expressões os conceitos legais acima expostos. Não basta, contudo, que o imóvel rural atinja o grau mínimo de utilização para ser considerado produtivo. É preciso, também, alcançar certo índice de Grau de Eficiência na Exploração (GEE). O cálculo desse índice é disciplinado no §2º do art. 6º, já referenciado, que subdivide a metodologia para produtos vegetais (no inciso I, que deverá abranger tudo aquilo que não for animal, aí inclusa a exploração extrativista vegetal ou florestal) e para a exploração pecuária (inciso II). Em cada um desses casos, deverá se dividir a quantidade produzida (vegetais) ou número de animais criados (pecuária) pelos índices mínimos estabelecidos na Instrução Normativa do INCRA de nº 11/2003. O resultado de cada uma das atividades deverá

² Relação de animais por área, atualmente definido na Instrução Normativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, de n. 11, de 04 de abril de 2003.

ser somado (inciso III), dividido pela área efetivamente utilizada e multiplicado por cem, devendo o produto final ser maior que 100% (cem por cento).

Atinge o GEE mínimo o produtor que alcança os índices mínimos de produtividade estabelecidos nas tabelas anexas à Instrução Normativa do INCRA já referida. Se determinado produto não tiver previsão de um índice mínimo nas tabelas do INCRA, sua área será considerada como se houvesse produzido no índice mínimo permitido de eficiência (ou seja, 100% de GEE), conforme dispõe o §6º do art. 6º, da Lei nº 8.629/93. Em termos simplistas, a exigência do GUT e do GEE mínimos significa que, para ser considerada produtiva, uma propriedade deve ter efetivamente utilizada 80% da sua área aproveitável e, ao mesmo tempo, o que for lá produzido deve atingir os índices mínimos definidos na Instrução Normativa do INCRA.

Suponha-se que há um imóvel rural de 500 hectares. O cultivo de 200 hectares desse imóvel está destinado à cana-de-açúcar. Considere duas situações, na n.1, a área aproveitável é de 400,00 hectares, e na n. 2 a área aproveitável é de 250,00 hectares. Nesses casos, tem-se a seguinte equação para o GUT = (área efetivamente utilizada/área aproveitável) x 100, que deverá ser $\geq 80\%$.

GUT 1 = $(200/400) \times 100 = 50\%$. Resultado de Fazenda improdutiva.

GUT 2 = $(200/250) \times 100 = 80\%$. Resultado de Fazenda produtiva.

No caso do GEE a porcentagem é de ≥ 100 , sendo a equação, $GEE = (\text{quantidade da colheita}/\text{índice de regimento})/(\text{área efetivamente utilizada}) \times 100$. Os índices de regimentos por produtos agrícolas de açúcar e milho são:

Cana-de-açúcar	São Paulo/Paraná	70,00 T/HA
	Nordeste	50,00 T/HA
Milho (em grãos)	Sul/São Paulo	50,00 T/HA
	Norte/Nordeste	1, 90 T/HA
	Restante do país	1, 30 T/HA

Considere um imóvel rural de 500 hectares, cultivo de 200 hectares com cana-de-açúcar. Área aproveitável de 250,00 hectares. Na situação 1, a produtividade de 50,00 T/HA = 10.000 toneladas. Na situação 2, a produtividade de 45.0050,00 T/HA = 9.000 toneladas. Assim temos: $GEE1 = (10.000/50)/200 = 1 \times 100 = 100\%$. Resultado de fazenda produtiva. $GEE2 = (9.000/50)/200 = 0,9 \times 100 = 90\%$. Resultado da fazenda improdutiva.

É importante recordar que o conceito de produtividade, originalmente importado da engenharia para outros campos do conhecimento, é um conceito útil na análise econômica e pode ser extremamente complexo, demandando estudos analíticos profundos de profissionais especializados, livres de viés ideológico e riscos de politização.

Uma análise econômica do conceito legal pode ser útil para explicar a produtividade. O crescimento de produtividade significa produzir mais bens e serviços com o mesmo montante de recursos, ou produzir os mesmos bens e serviços com menos recursos, ou uma combinação destas duas possibilidades. Em geral, a legislação aplica o conceito de produtividade baseada somente no fator de produção (hectares de terra). Nesse sentido, a lei 8629/93 procura reforçar índices a serem utilizados na avaliação de produtividade de forma enganosa, já que uma visão mais precisa e completa da fonte de produtividade incorpora os efeitos de todos os *inputs* da produção, incluindo capital, trabalho (mão de obra *per hora*), máquinas, sementes, fertilizantes, etc. Para fazer crescer globalmente a produtividade, deve-se considerar a especialização e a divisão do trabalho, investimentos no aumento do estoque de bens de capital e investimento no capital humano (p.e. ensinar os trabalhadores novas ou mais eficientes habilidades de produção), bem como inovação tecnológica que cria novas maneiras de combinar diferentes *inputs* de fator de produção, para produzir os mesmos bens a custo baixo.

A produtividade não pode ser pensada por um viés único, pois tal conceito é complexo, e sua característica de complexidade pode levar muitos proprietários rurais à falência. Observe-se que a legislação limitante ao direito de propriedade, no caso do critério da produtividade, na promessa de efetivar a função social, além de desconsiderar elementos importantes na sua avaliação, desestimula investimentos importantes dos proprietários.

3.3. O MST E AS LIMITAÇÕES NO DIREITO À PROPRIEDADE

Além do critério da produtividade, deve-se considerar o apoio que alguns setores oferecem a organizações como o MST. Para impedir essa realidade, deve-se considerar, em primeiro lugar, a MP 2183/01, que foi o mais importante instrumento jurídico para impedir invasões. Essa medida foi incorporada à lei 8629/93.

Em razão das invasões e ações do MST, foi criada uma comissão sobre a terra pelo Requerimento 13/2003 – Congresso Nacional. O resultado da investigação dessa comissão mostrou a preocupação com a segurança pública e a intolerância com a marginalidade, que dificultam o direito à propriedade em detrimento do bem-estar social. Muitos argumentos foram críticos de uma jurisprudência elástica com resultado de leis abstratas e falta de uniformidade. Esses ambientes jurídicos são, na verdade, autênticos desincentivos aos proprietários para trabalhar e produzir. O resultado final da Comissão concluiu com a introdução de dois projetos que tipificam as invasões como ato criminoso, com intenção política, estabelecendo a pena de reclusão de 3 a 10 anos e a extinção de qualquer instituição usada para a prática de tais crimes.

Culturalmente, entretanto, ainda há uma expectativa de benefício para quem invade. O cenário é de política de condescendência, com a desculpa de que se deve proteger as vítimas da injustiça, desigualdade, pobreza e fome. Essa percepção tem mudado, e os gráficos abaixo mostram que tanto os assentamentos como as desapropriações têm diminuídos ao longo dos anos e dos governos.

Nº de famílias assentadas por ano, em mil

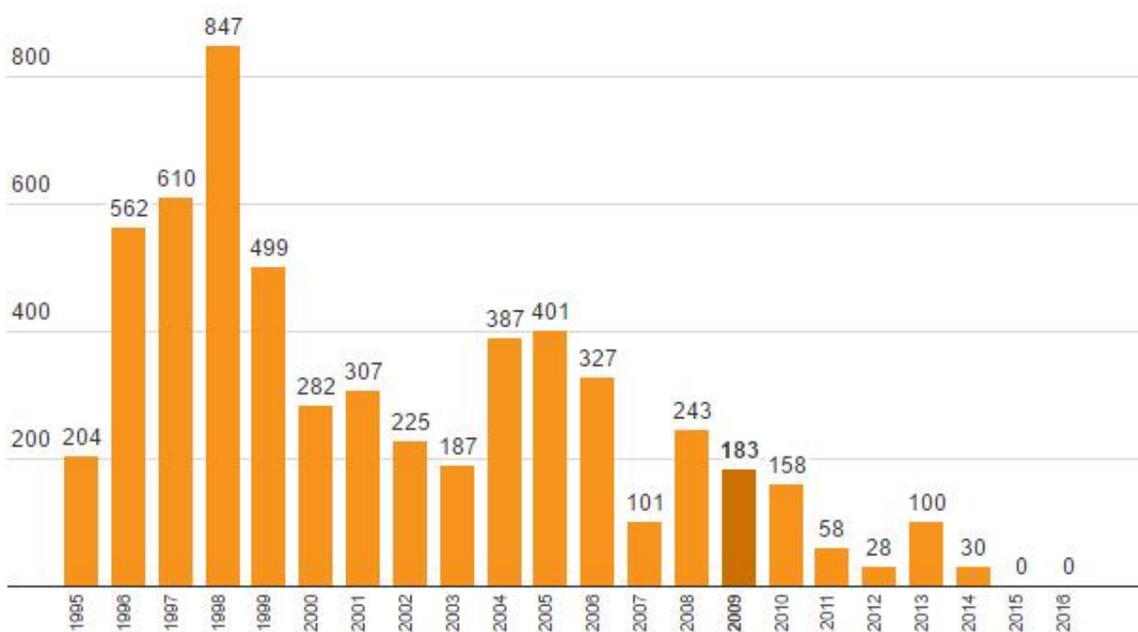
Gov. Dilma detém a menor marca



Fonte: INCRA/G1 2015, em g1.globo.com

REFORMA AGRÁRIA PARALISADA

Número de imóveis desapropriados

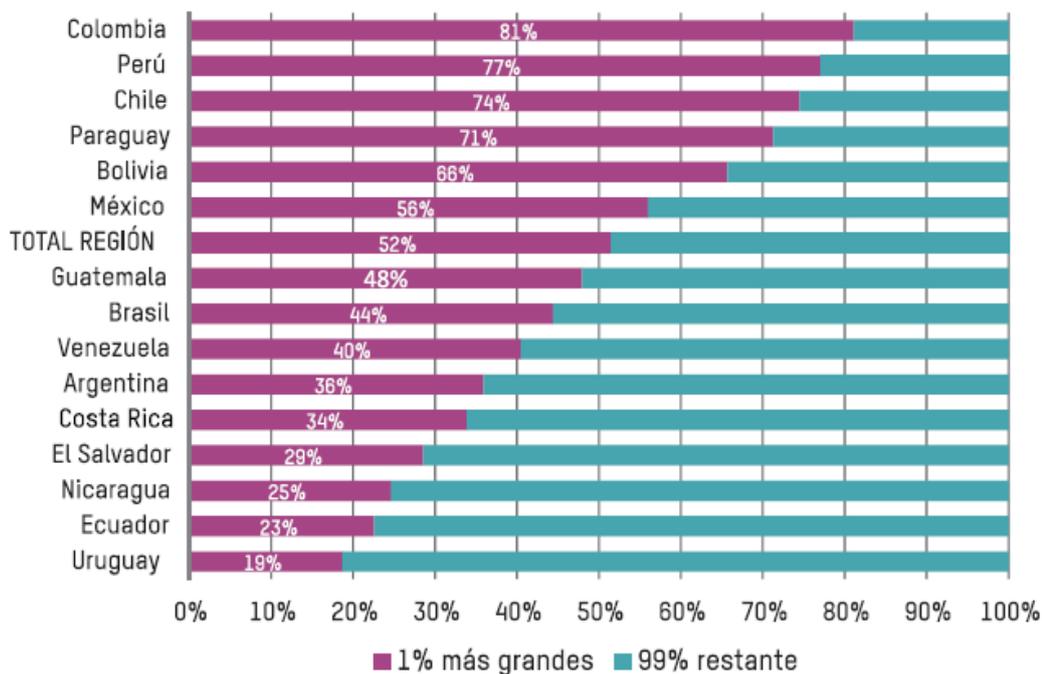


Fonte: Incra
Confira mais infográficos da [Folha](#)

Membros do judiciário têm posições divergentes. Considerando o tamanho do Brasil, temos Estados da Federação ou Regiões com diferentes posições do judiciário e do Governo oficial. Um exemplo é o estado de Goiás, no qual existe um “acordo de cavalheiros” (quase uma norma social) de que os posseiros não podem invadir terras antes que estas sejam declaradas “improdutivas” pela competente autoridade (INCRA). Por outro lado, na maioria dos Estados do Sul, há um grande conflito entre os proprietários e os posseiros, por não haver acordo e as decisões judiciais serem demasiadamente variáveis. Alguns juízes concordam com as reintegrações de posse, mas outros, em razão da justiça social, decidem a favor dos posseiros.

O Brasil possui 5.6 milhões de imóveis rurais, segundo o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), do INCRA. Esses imóveis ocupam 60% da área total do Brasil e mostram a desigual distribuição da terra, ou seja, há um enorme número de pequenos proprietários de um lado e, de outro, um número reduzido de donos de grandes propriedades rurais: 40% das áreas estão concentradas em apenas 1.4% dos imóveis rurais existentes. A análise da Oxfam (*Oxford Committee for Famine Relief*) indica que Brasil é um dos 10 países na América Latim com maior concentração na terra, onde os níveis de concentração são os mais altos.

PORCENTAJE DE TIERRA QUE MANEJA EL 1% DE LAS EXPLOTACIONES MÁS GRANDES



Fonte: Oxfam/2018, em: sostenibilidad.semana.com

Fuente: Oxfam (2016) y cálculo propio para Colombia a partir de DANE (2016b)

O legislativo tem mostrado intolerância e inconformidade com as invasões e ações criminais do MST com a publicação da Diretiva 101/22.01.2001, do instituto da reforma agraria (INCRA) e Diretiva 62/27.03.2001, que exclui e elimina toda identificação “posseiros” do programa de Reforma Agraria, excluindo ainda todo tipo de benefício.

Estes dados corroboram com a instabilidade e apenas confirmam os índices do IPRI 2018 já indicados acima. Leis abstratas, conceitos ideológicos e índices de avaliações imprecisos dificultam a propriedade privada no Brasil e, conseqüentemente, sua melhor utilização para geração de riqueza no Estado.

4. RELAÇÃO ENTRE JUDICIÁRIO E EFETIVAÇÃO DO DIREITO À PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL

O percurso até aqui no oferece uma conceituação do princípio da função social da propriedade à luz de sua elaboração histórica e da formulação constitucional, com respectivos critérios para sua aplicação, ainda que demasiadamente abstrata e, noutros casos, limitados, ao considerar o critério da produtividade. Outro problema enfrentado pela garantia da propriedade e sua função social, são movimentos como o MST e o apoio de determinadores setores da sociedade em razão da desigualdade social no Brasil.

A argumentação teórica pelas vias histórica e constitucional, somado os embates sociais, é o contexto vital no qual os tribunais estão inseridos para interpretar e tomar suas decisões. Conseqüentemente, são essas decisões que lançam os limites conceituais mais concretos para o entendimento do princípio da função social da propriedade.

Nesse sentido, a presente pesquisa recorreu à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça para levantamento de dado, entendimento do conceito e sua aplicação. Ao utilizar o termo de pesquisa “direito de terra e função social” no sistema de busca do site do STJ, obteve-se o resultado de 55 acórdãos, com variada temática recorrente: terras indígenas, posse, reintegração, arrendamento, desapropriação, reforma agrária, ambiental e tributário.

	Julgado	DJe	Temática
1	MS 20334 / DF MANDADO DE SEGURANÇA 2013/0237269-5	2019	Terras indígenas. Demarcação
2	MS 20033 / DF MANDADO DE SEGURANÇA 2013/0098844-8	2019	Terras indígenas. Demarcação
3	APn 830 / DF AÇÃO PENAL 2016/0041991-3	2019	Penal. Falsidade Ideológica
4	REsp 1202071 / SP RECURSO ESPECIAL 2010/0120652-0	2019	Processual
5	HC 380440 / SP HABEAS CORPUS 2016/0313202-1	2018	Penal. Narcotráfico
6	REsp 1442440 / AC RECURSO ESPECIAL 2014/0058286-4	2017	Posse. Reintegração. Impossibilidade. Invasão de familiar

7	HC 402964 / MT HABEAS CORPUS 2017/0136947-9	2017	Penal. Homicídio. Disputas terras indígenas
8	REsp 1296964 / DF RECURSO ESPECIAL 2011/0292082-2	2016	Posse. Litígio entre particulares. Bem dominical
9	REsp 1277085 / AL RECURSO ESPECIAL 2011/0215120-2	2016	Arrendamento. Prazo legal
10	REsp 1566006 / RS RECURSO ESPECIAL 2015/0284951-4	2016	Arrendamento. Prazo legal
11	REsp 1380931 / SP RECURSO ESPECIAL 2013/0102196-3	2016	Desapropriação. Reforma agrária. Indenização
12	REsp 1380931 / SP RECURSO ESPECIAL 2013/0102196-3	2016	Desapropriação. Reforma agrária. Indenização
13	REsp 1182967 / RS RECURSO ESPECIAL 2010/0038475-0	2015	Renúncia de indenização. Impossibilidade
14	REsp 1040296 / ES RECURSO ESPECIAL 2008/0059216-7	2015	Área mínima necessária ao aproveitamento econômico.
15	REsp 1175438 / PR RECURSO ESPECIAL 2010/0007502-0	2014	Arrendamento. Falta de notificação
16	REsp 1148631 / DF RECURSO ESPECIAL 2009/0132727-6	2013	Posse. Reintegração
17	REsp 1339432 / MS RECURSO ESPECIAL 2012/0173718-7	2013	Arrendamento. Prazo legal
18	REsp 1161517 / GO RECURSO ESPECIAL 2009/0198983-2	2012	Desapropriação. Reforma agrária. Tributário
19	AgRg no REsp 1138517 / MG AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2009/0085811-0	2011	Desapropriação. Reforma agrária. Suspensão do processo
20	REsp 1161535 / PA RECURSO ESPECIAL 2009/0199094-9	2011	Desapropriação. Reforma agrária. Tributário
21	REsp 1043808 / PR RECURSO ESPECIAL 2008/0067902-8	2010	Desapropriação. Faixa de Fronteira
22	MC 16324 / PA MEDIDA CAUTELAR 2009/0231496-4	2010	Desapropriação. Reforma agrária. Imóvel objeto de partilha

23	REsp 1090968 / SP RECURSO ESPECIAL 2008/0207311-0	2010	Ambiental
24	REsp 1116364 / PI RECURSO ESPECIAL 2009/0006433-0	2010	Desapropriação. Reforma agraria. Juros compensatórios
25	AgRg no REsp 1004060 / PR AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2007/0259850-6	2010	Desapropriação. Reforma agraria. Produtividade
26	REsp 730034 / PA RECURSO ESPECIAL 2005/0035103-0	2010	Penal. Atividade ilícita
27	REsp 1109778 / SC RECURSO ESPECIAL 2008/0282805-2	2009	Ambiental
28	REsp 1144982 / PR RECURSO ESPECIAL 2009/0114749-3	2009	Tributário
29	REsp 1103241 / RS RECURSO ESPECIAL 2008/0244222-9	2009	Arrendamento. Preferencia para aquisição
30	REsp 468062 / CE RECURSO ESPECIAL 2002/0121761-0	2008	Habitação. Caução
31	REsp 650728 / SC RECURSO ESPECIAL 2003/0221786-0	2007	Ambiental
32	REsp 745363 / PR RECURSO ESPECIAL 2005/0069112-7	2007	Ambiental
33	REsp 796957 / MT RECURSO ESPECIAL 2005/0187756-0	2007	Desapropriação. Reforma agraria. Indenização
34	EREsp 724789 / RS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL 2005/0184151-0	2007	Tributário
35	AgRg no Ag 787684 / RJ AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 2006/0138204-0	2007	Tributário
36	REsp 876410 / BA RECURSO ESPECIAL 2006/0086356-9	2007	Desapropriação. Reforma agraria. Indenização

37	AgRg no REsp 780123 / DF AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2005/0149078-8	2007	Tributário
38	EResp 723043 / RS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL 2005/0151326-2	2007	Tributário
39	EResp 722808 / PR EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL 2005/0185423-3	2006	Tributário
40	REsp 862604 / SC RECURSO ESPECIAL 2006/0136468-5	2006	Desapropriação. Faixa de Fronteira
41	REsp 766391 / PR RECURSO ESPECIAL 2005/0115244-6	2006	Desapropriação. Faixa de Fronteira
42	REsp 640344 / PR RECURSO ESPECIAL 2004/0010796-0	2006	Desapropriação. Faixa de Fronteira
43	EResp 770451 / SC EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL 2005/0181717-5	2006	Tributário
44	REsp 628698 / SP RECURSO ESPECIAL 2004/0017279-3	2006	Ambiental
45	REsp 690088 / PE RECURSO ESPECIAL 2004/0133122-7	2005	Desapropriação. Reforma agrária. Juros compensatórios
46	REsp 442774 / SP RECURSO ESPECIAL 2002/0057146-5	2005	Ambiental
47	REsp 617068 / SC RECURSO ESPECIAL 2003/0166333-3	2005	Desapropriação. Reforma agrária. Indenização
48	REsp 690088 / PE RECURSO ESPECIAL 2004/0133122-7	2003	Ambiental
49	REsp 468405 / SP RECURSO ESPECIAL 2002/0109926-7	2003	Penal. Plantas psicotrópicas
50	RMS 15545 / RS RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2002/0123936-7	2003	Desapropriação. Reforma agrária. Competência da união

51	MC 5420 / RS MEDIDA CAUTELAR 2002/0100416-0	2002	Desapropriação. Reforma agraria. Fumus boni juris
52	REsp 228481 / MA RECURSO ESPECIAL 1999/0078252-6	2000	Desapropriação. Reforma agraria. Juros compensatórios
53	EDcl na IF 15 / PR EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA INTERVENÇÃO FEDERAL 1992/0032907-1	2005	Devido processo
54	REsp 36227 / MG RECURSO ESPECIAL 1993/0017574-2	1993	Arrendamento. Rural
55	MS 1835 / DF MANDADO DE SEGURANÇA 1992/0020633-6	1993	Terras indígenas. Demarcação

A temática relacionada à questão agraria, desapropriação e posse somam 19 acórdãos, dentre os quais, 04 posicionam de forma favorável a preservação aos direitos do proprietário e os outros 15 defendem a manutenção da posse em razão da função social face o direito a propriedade.

Segundo o critério de pertinência temática e adentrando nos limites materiais das decisões, resulta um *corpus* de 05 acórdão para análise da significação da função social da propriedade pelo tribunal. Na explanação dos fundamentos de decidir do julgador, nos casos analisados nesta pesquisa, é possível observar que a comunicação jurídica é feita sobre os institutos de posse e propriedade e, conseqüentemente, como se concebe a “função social da posse e propriedade” e os fundamentos jurídicos que se alegam para tutela deles. A análise dos dados permite ver se a jurisprudência do tribunal vem acolhendo e dando resposta aos discursos sociais ou efetivando o conceito constitucional de função social interpretado em harmonia com a garantia do direito à propriedade.

1	REsp 1442440 / AC RECURSO ESPECIAL 2014/0058286-4	2017	Posse. Reintegração. Impossibilidade. Invasão de familiar
2	REsp 1296964 / DF RECURSO ESPECIAL 2011/0292082-2	2016	Posse. Litigio entre particulares. Bem dominical
3	REsp 1148631 / DF RECURSO ESPECIAL 2009/0132727-6	2013	Posse. Reintegração
4	AgRg no REsp 1138517 / MG AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL2009/0085811-0	2011	Desapropriação. Reforma agraria. Suspensão do processo
5	MC 16324 / PA MEDIDA CAUTELAR 2009/0231496-4	2010	Desapropriação. Reforma agraria. Imóvel objeto de partilha

Para se chegar ao resultado, foram observados os efeitos concretos produzidos pelas decisões, visto na parte dispositiva das mesmas, nas quais o julgador registra o que decide e os fundamentos utilizados (AZEVEDO, 2012, pp. 39-98).

No REsp 1442440, o Ministro Gurgel de Farias alega a impossibilidade de reintegração de posse em razão da realidade fática da invasão de milhares de famílias de baixa renda à propriedade. Para o ministro, nesse caso, é necessário usar o princípio da proporcionalidade e razoabilidade e converter a reintegração em indenização para os proprietário. A base fundamental dessa decisão é a preservação da paz e da função social da terra como moradia às pessoas instaladas.

No julgamento do REsp 1296964, a Quarta Turma do Tribunal nega por unanimidade o provimento, visto que os litigantes particulares alegam posse de um bem dominical. Apesar da decisão, importar trazer aqui o argumento do relator, no qual recorda que, mesmo claro que o particular tenha apenas detenção em relação ao Poder Público, não se cogitando proteção possessória, é possível aplicar o princípio da função social em patrimônio estatal que perdeu sua finalidade por abandono. Demonstra-se, assim, a posição da Corte em privilegiar a função social como base normativa para a solução dos conflitos atinentes à posse, dando-se efetividade ao bem comum, com escopo nos princípios de igualdade e da dignidade humana.

O próximo julgado, REsp 1148631, tem uma importante exegese sobre a função social. O Relator Ministro Luís Filipe Salomão considera que para falar da “melhor posse”, em termos de função social, o julgador deve analisar o parâmetro alusivo a função social do uso da terra conjugado com outros critérios hermenêuticos o mais objetivo possível. De fato, a função social como critério jurídico-normativo não tem caráter absoluto, sob pena do Tribunal gerar insegurança jurídica. Portanto, segue o Relator Ministro, é preciso considerar o critério da função social da posse com parâmetros como a antiguidade, a qualidade do título e a existência real da relação material com a coisa, sua intensidade.

De particular importância são os argumentos do AgRg no REsp 1138517 / MG. Na ementa da decisão, o Relator, Min. Humberto Martins, com o intuito de explicar o sentido de função social da propriedade, faz uma distinção entre propriedade individual e propriedade de bens e serviços. Para o Relator, a propriedade deve ser entendida a partir de dois *topos* diversos. A propriedade para fim individual, que tem a finalidade passiva de responder às necessidades do indivíduo e da família, sendo critério fundante a sua finalidade empregada para o não prejuízo de outrem. Diferentemente, é a propriedade de bens e serviços, ou propriedade para fim social ativa, que existe para a exploração econômica operativamente de maneira racional, sustentável e em respeito aos ditames da justiça social. O critério fundante dessa compreensão de propriedade é a exploração do bem em benefício de terceiro. Numa palavra, nos termos dos arts. 186 da CF/88 e 9º da Lei n. 8.629/93, a função social só estará sendo cumprida quando o proprietário promover a exploração racional e

adequada de sua terra e, simultaneamente, respeitar a legislação trabalhista e ambiental, além de favorecer o bem-estar dos trabalhadores. Para o Ministro Relator da citada sentença, o arrazoado argumentativo fundamenta a aplicação da normativa jurídica, contudo, o que permanece obscuro é quais os critérios para saber quando uma propriedade é de uso individual ou social.

No MC 16324, o relator joga cabível a verificação do cumprimento da função da propriedade, ainda que esta seja objeto de partilha não finda. Para o Ministro, a paralização do processo que visa reconhecimento do interesse social para fins de reforma agrária poderia gerar caos social. Nesse sentido, o princípio da função social se impõe como legitimador da paz social.

Da análise, corrobora-se a compreensão de que o judiciário tem reforçado o princípio da função social da propriedade, ainda que os critérios e as definições sejam bastante abstratos e sua aplicação fundada na interpretação do judiciário. Emerge daqui a necessidade de recordar que o Estado tem que garantir a segurança ao direito à propriedade. Essa garantia permite aos proprietários receber os devidos incentivos para investir e baixar as transações de custo, gerando riqueza, trabalho e vários benefícios para a sociedade. Fato é que muitos juízes não se dão conta da extensão de suas decisões e como estas criam efeitos para além das partes envolvidas. Tocados pelas enormes desigualdades existentes no país, eles procuram a justiça social pela distribuição de riqueza. Na realidade, não se dão conta que sua atitude e decisões têm externalidades negativas. Esses efeitos não apenas criam incertezas, reduzindo incentivos para a eficácia do uso da propriedade, mas restringem a habilidade de levantar o necessário capital para o crescimento e a inovação da economia.

A existência do conceito constitucional de função social é mais bem interpretada em harmonia com a garantia ao direito à propriedade. Aparentemente isso não é tarefa fácil. Primeiro, os índices de produtividade são limitados e frágeis. Segundo, a falácia que o governo, os legisladores e juízes têm sobre a informação privada necessária, capaz de alocar recursos eficientemente entre indivíduos, é extremamente complicada e frequentemente negligenciada.

Numa leitura econômica do direito, é fundamental dar-se conta de que a mão invisível do mercado é o melhor veículo para alocar recursos eficientemente (HADDAD, 2015, p. 3930). Aos poderes estatais, cabe-lhes dedicarem mais tempo para analisar ações que concorram com um sistema mais forte do direito à propriedade e prover os necessários incentivos.

Eric Posner (2014, 45-48) explica o paradoxo que se dá entre a linguagem de direitos humanos e sua efetivação. De um lado, os Estados não hesitam em assinarem tratados internacionais ou fazerem leis garantindo-os, de outro, resultam inaplicáveis e em flagrante descumprimento. É exatamente o que faz a análise econômica do direito, põe em manifesto a real efetivação das normas produzidas sob ideologias, por vezes, inaplicáveis (MOTA, 2015, Pp. 61).

Nesse sentido, importa avaliar se não seria o caso de considerar que cada pessoa é o melhor agente para alocar seus recursos individuais (incluindo propriedade) e que, por sua vez, este modelo poderá constituir um

forte mercado, e a maximização das economias nacionais crescerá, além do estado de bem-estar. Nessa direção, a função social da propriedade chegará a sua plenitude.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do recorrido na presente pesquisa, teve-se a intenção de assinalar a importância de superar abordagens puramente ideológicas e situar o estudo do direito da função social da propriedade, especificamente do direito à terra, em âmbitos mais pragmáticos, a exemplo da análise econômica do direito.

O percurso histórico demonstrou que o direito navegou entre uma garantia da propriedade, desde o prisma coletivista ao individualista. A contemporaneidade, ainda em bases movediças da suspeita, tenta levar a reflexão ao campo da neutralidade (ou possível neutralidade). Certamente, a análise econômica do direito pode ser esse campo da neutralidade, onde são as análises quantitativas e qualitativas que possibilitarão uma leitura da realidade menos fundada em ideologias.

A pluralidade ideológica da Constituição vigente brasileira traz à convivência, como princípios fundamentais, a função social e a propriedade e, com tais princípios, legisla instrumentos de aplicação na realidade de conflito de interesses. Apesar desses instrumentos, como o desaparecimento e o critério da produtividade, a obscuridade da lei é refletida na prática do judiciário e no respectivo impacto que suas decisões têm para segurança jurídica e econômica no Estado.

De fato, as bases da justiça em direitos desconectados com a realidade desconstruem incentivos efetivos a uma sociedade que deseja ser mais justa. Nesse sentido, retomando ao que foi falado sobre Tomás de Aquino, sua genialidade funda a *ratio* moderna e ensina que os bens devem ser próprios para que tenham boa administração. É essa boa administração que os torna bens em prol da coletividade. Portanto, corroborando com a análise econômica do direito, o Doutor Angélico põe em primeiro lugar o aspecto da eficiência, e é a partir da eficiência que se pode pensar em função social.

A função social da propriedade precisa ser pensada à luz da eficiência ao indivíduo e à sociedade. Não basta apenas proclamar direitos fundamentais ou operacionalizá-los sem avaliar sua real efetividade. É necessário recriar condições fáticas para que tais direitos concorram para uma segurança jurídica que promova a prosperidade de todos em um Estado comprometido, sobretudo com os mais pobres.

6. REFERENCIAS

BRASIL. *Código Civil*. 27^a. ed. São Paulo: Rindel, 2018.

BRASIL. *Constituição* (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei 8629/1993, Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: 26.02.1993.

COOTER, R. *Law and Economics*, 6th edition. Berkeley: Berkeley Law Books, 2016.

VERA, FLAVIA S. V. *The Social Function of Property Rights in Brazil*. Berkeley: UC Berjely, 2006.

AZEVEDO, André Luiz Barreto. *Judiciário, direito à terra e reforma agraria no Brasil: um estudo da posse e da propriedade à luz dos conflitos coletivos e dos tribunais (monografia em Direito)*. Recife: UFP, 2012.

FREITAS, R.-C; Pedra, A.-S. *Posse e Propriedade: uma tensão em busca da concretização da função social*. *Revista Direito e Paz*, 2018, Ano X, n. 38, p. 154-176.

COUTINHO, Maria L.-S. *Do Brazilian courts contribute to the implementation*. São Paulo: FGV, 2014.

BARBIER, Maurice. *Pouvoir et propriété chez Thomas D'aquin : la notion de dominium*, *Revue des sciences philosophiques et théologiques*, vol. tome 94, no. 4, 2010, pp. 655-670.

BESEN, F. *Análise econômica do direito de propriedade no Brasil (monografia em Direito)*. Florianópolis: UFSC, 2014.

BOCCON-GIBORD, T. *Duguit, et après? Droit, propriété et rapports sociaux*, *Revue internationale de droit economic*, vo. 3, t. XXVIII, De Boeck Supérieur, 2014, pp. 285-300.

DANTAS, M.-E. *Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário*. *Revista de informação legislativa*, v. 52, n. 205, p. 23-38, jan./mar. 2015.

HADDAD, R.-N. *A motivação das decisões judiciais e jurimetria: contribuições possíveis*. *Anais do XIX CONPED*. Fortaleza: Compêndio, 2010.

IRRAZÁBAL, Gustavo. *La función social de la propiedad en la doctrina social de la iglesia*. *forum anuario del centro de derecho constitucional 2 universidad católica de argentina*. *Forum. Anuario del Centro de Derecho Constitucional N° 2*, 2014

MOTA, A.-C. *Los derechos humanos desde la perspectiva del análisis económico del derecho*. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 2015 Año V – N0 5.

PROPERTY RIGHTS ALIANCE. *International property rights index 2018*. Disponível em <https://www.internationalpropertyrightsindex.org/>. Acesado em 21/05/2019.

POSNER, Eric.. *The Twilight of Human Rights Law*. New York: Oxford University Press, 2014.

Rev.Bras.de Direito e Gestão Pública (Pombal, PB),8(02), 417-438, abr./jun.2020.