

Segurança pela produção de incerteza quanto ao conteúdo da norma: o caso da função social da propriedade rural no Brasil

Marcus Eduardo de Carvalho

Dantas*

Resumo:

De uma maneira geral, os critérios estipulados no para a avaliação da segurança da propriedade no “Factor 9e” estão estruturados em torno da ideia de que o particular pode ser surpreendido pela perda do seu direito em razão da falta de cognoscibilidade, confiabilidade e/ou calculabilidade. O pressuposto é o de que “(...) sem especificação apropriada, na norma, da conduta a ser adotada, o destinatário fica incapacitado de obedecer a ela, pela ausência de fixação do comportamento a seguir” (ÁVILA, 2014, p.335). Diante do exposto, o objetivo do presente texto é investigar até que ponto a falta de intelegibilidade pela determinabilidade da norma pode ser um fator de incremento da segurança da propriedade.

Palavras-chave: segurança da propriedade; função social da propriedade; desapropriação.

* Mestre em Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado (Pontifícia Universidade Católica – Rio de Janeiro). Doutor em Direito Civil (Universidade do Estado do Rio de Janeiro). Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF-MG/Brasil).

Introdução

Os indicadores propostos para a avaliação dos níveis de proteção do direito de propriedade parecem diretamente voltados à análise da possibilidade de perda do direito para o Estado. Nessa linha, a desapropriação aparece como uma circunstância na qual o Estado retira o direito de propriedade de um particular, pagando-lhe uma indenização por isso. Quais são as razões que o Estado pode alegar para fazer isso? Em que circunstâncias o particular pode ter o seu direito retirado por uma ação estatal desse tipo? Esse parece ser, salvo melhor juízo, o pano de fundo do qual partem as investigações acerca do “Factor 9” de investigação, precisamente na versão indicada em “9e: Protección del derecho de propiedad en sentido amplio”.

Existem modalidades de desapropriação diferenciadas no direito brasileiro: a desapropriação por utilidade pública, a desapropriação indireta e a desapropriação sanção. É possível que ela seja uma desapropriação pautada pela utilidade pública, quando por exemplo, ocorre na hipótese na qual o Estado precisa realizar uma intervenção urbana – como a construção de uma nova rodovia – que demanda a retirada das moradias existentes no local. Pode ainda ser uma desapropriação indireta quando, sem um decreto prévio, a obra realizada pelo ente estatal simplesmente avança sobre a propriedade alheia e ali realiza a intervenção pretendida. Neste caso, cabe ao particular pleitear judicialmente a indenização cabível, sem o que a perda do direito não terá a contrapartida necessária.

A terceira forma de desapropriação é aquela na qual a perda do direito de propriedade é a consequência para o descumprimento, pelo particular, de uma obrigação imposta a ele pelo ordenamento. Trata-se de uma hipótese drástica e que, portanto, deve estar cercada das garantias necessárias para que sua implementação não se materialize como um desrespeito a garantia fundamental à propriedade.

A desapropriação por utilidade pública e a desapropriação indireta estão relacionadas a atos do Estado sobre os quais o particular não tem exatamente controle, senão sobre sua forma de operacionalização. Não há como impedir que o Estado enxergue “utilidade pública” na necessidade de retirar o direito de propriedade de alguém num determinado caso concreto, como requisito indispensável a criação de uma nova rodovia. O que se pode fazer é discutir se a decisão foi tomada dentro dos parâmetros corretos, se a

indenização é adequada, se o traçado não pode ser alterado, etc. Mas o mérito da decisão não poderá ser atacado em suas razões fundamentais pelo particular.

A desapropriação indireta é uma ilegalidade perpetrada pelo Estado. Em tais condições, parece uma tarefa altamente complexa conseguir gerar alguma previsibilidade – e, portanto, segurança – acerca das hipóteses nas quais o Estado vai violar a norma vigente. Em tal caso, uma pesquisa viável seria aquela que avaliasse os termos nos quais se dá o embate judicial entre particular e Estado quando de um processo no qual se pleiteia a indenização devida pela violação estatal.

Diante do cenário, soa mais promissora a possibilidade de investigação dos termos nos quais se desenvolve a chamada desapropriação como sanção. Isso porque, ao contrário do que ocorre nas duas outras hipóteses indicadas, a perda do direito de propriedade se efetiva como uma resposta negativa dada pelo Estado a uma conduta indevida do particular, uma consequência indesejada de algo que ele fez e que não deveria ter feito. Isso mostra que aqui a perda do direito poderia ter sido evitada se o particular não tivesse se desviado do curso de ação desejado pelo ordenamento. Surge, portanto, uma pergunta inevitável: havia clareza acerca do conteúdo desse curso de ação tornado obrigatório pelo comando normativo? Há previsibilidade acerca daquilo que se pode ou não fazer e de que modo pode ou não ser feito? Estão claras as condições nas quais o particular precisa cumprir os limites dentro dos quais o exercício do seu direito será protegido?

Se não há uma determinação prévia de que a propriedade deva ser utilizada para a agricultura, por exemplo, a perda do direito de propriedade com base na falta de produtividade da terra soa como arbitrária. Mas se houver uma previsão que indique com clareza que o imóvel deve ser utilizado para a agricultura, os termos nos quais isso deve ser feito, os índices de produtividade que devam ser alcançados, etc., a desapropriação como sanção será apenas o efeito indesejado do descumprimento voluntário da norma perpetrado pelo particular. Estão em jogo, portanto, tanto a chamada “segurança de significado” (dimensão estática), quanto a “segurança de aplicação” (dimensão dinâmica) (ÁVILA, 2014, 143)

Aqui também o pressuposto é o de que a falta de clareza é um indicador da ampliação da incerteza e, conseqüentemente, da imprevisibilidade. Mas a falta de clareza é sempre e necessariamente um fator de insegurança? Pode a obscuridade ser um fator que aumente a segurança ao invés de diminuí-la?

A hipótese a ser examinada é exatamente esta: a falta de clareza da norma que disciplina a obrigação dada ao particular – e cujo descumprimento viabiliza a perda do direito de propriedade pela desapropriação – pode ser um fator de ampliação da segurança do direito de propriedade, atuando, portanto, em benefício do proprietário.

Para investigar essa proposição é necessário perscrutar uma modalidade de desapropriação que tenha caráter sancionatório, ou seja, na qual a perda do direito de propriedade seja decorrente da violação de uma norma, mas na qual a falta de clareza dessa norma seja um fator que potencialize as dificuldades existentes na sua aplicação. Como consequência, o direito de propriedade do particular que violou a norma torna-se mais seguro – há um aumento do nível de segurança da propriedade –, pois a obscuridade da norma que instrumentaliza a sanção faz com que ela não tenha efetividade. Nem se trata da ineficácia dos mecanismos de proteção, objeto de investigação do “factor 9b: nível de incumplimiento de las leys”, mas de uma ineficácia que amplia a proteção, na medida em que dificulta a incidência da norma sancionadora capaz de retirar o direito.

A hipótese que parece se adequar a tais requisitos é a modalidade de desapropriação sanção fundada no descumprimento da função social da propriedade rural. O motivo da escolha é simples: a vertente rural do princípio da função social da propriedade é a única que conta com uma discriminação de conteúdo expressamente prevista na própria Constituição brasileira, mais precisamente no artigo 186¹. Ali o Poder Constituinte originário deixou claro o que entende como sendo o conteúdo do princípio da função social da propriedade, de modo que a modalidade serve à perfeição aos pressupostos anteriormente indicados.

Se o particular que é proprietário de um imóvel rural observa de forma estrita aquilo que a Constituição prevê como sendo obrigatório para que a função social seja considerada como cumprida, ele estará totalmente livre de riscos de perda do seu direito de propriedade. A clareza quanto ao conteúdo da norma sancionadora gera segurança acerca daquilo que pode ou não ser feito e do modo como pode ou não ser feito. Uma vez observadas tais determinações, há segurança contra perda do direito de propriedade.

¹ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Mas a função social da propriedade rural é respeitada no Brasil? Em caso negativo, a perda do direito de propriedade que decorrente desse descumprimento tem efetivamente ocorrido? Suspeita-se de que a função social da propriedade rural não vem sendo respeitada no Brasil, mas, ainda assim, isso não tem gerado um aumento no número de processos de desapropriações fundadas nesse motivo. E que isso não é fruto da obscuridade da norma, que é clara, mas da sua ineficácia, em grande medida decorrente de interpretações que deliberadamente criam obscuridade onde existe clareza, com o intuito de, na produção da incerteza, gerar a “cortina de fumaça” necessária ao fortalecimento da segurança do direito de propriedade, blindando-o contra a atuação sancionadora do Estado.

1. Há segurança acerca da existência dos direitos de propriedade?

Qualquer discussão acerca da segurança dos direitos de propriedade precisa passar, ao menos no Brasil, por uma reflexão acerca da própria certeza da veracidade da condição de proprietário daquele que alega ter tal direito. Isso porque é grande a quantidade de suspeitas de fraudes registrais que viabilizam títulos falsos de propriedade. No âmbito da propriedade rural o problema ganha uma dimensão surpreendente.

De uma maneira geral, é possível resumir a dinâmica da aquisição do direito de propriedade imóvel no Brasil – assim como em diversos países da comunidade ibero-americana –, pela necessidade do registro². Só aquele que é formalmente reconhecido como proprietário pelo registro público competente é que pode ostentar tal condição em conformidade com o que dispõe o ordenamento jurídico.

No direito brasileiro não há uma presunção absoluta de veracidade das informações constantes no registro – ou seja, nem tudo o que consta da certificação é necessariamente verdadeiro, nem todas as informações arquivadas correspondem à realidade – de modo que há um certo nível de insegurança reconhecido e relativamente controlável na própria dinâmica negocial³.

² Uma das diferenças básicas entre o sistema registral brasileiro e espanhol está no fato de que, na Espanha, o sistema é *numerus apertus*, ou seja, “(...) en el Registro se inscribirán actos en virtud de los cuales tenga lugar una mutación jurídica de un derecho real inmobiliario, ya sea un derecho real tipificado en nuestro derecho positivo o ya se trate de un derecho real atípico carente de regulación legal”. HAYA, Silvia Tamayo. “El principio de especialidade o de determinación”, In: MORENO, Francisco J. Orduña; ALFARO; Fernando De la Puente (Dir.); VELENCOSO, Luz M. Martínez (Coord.). *Los sistemas de la transmisión de la propiedad inmobiliaria en el derecho europeo*. Madrid: Civitas, 2009, p.445.

³ A chamada presunção *iuris tantum* de veracidade das informações constantes no registro é um ponto de aproximação entre o direito brasileiro e o direito espanhol, contrariamente ao que ocorre, por exemplo, no direito alemão. Nesse sentido, VELENCOSO, Luz M. Martínez. La función registral en los principales países europeos. In: MORENO, Francisco J. Orduña; ALFARO; Fernando De la Puente (Dir.);

O problema é que em diversos Estados brasileiros a dúvida acerca da veracidade das informações relativas ao registro da titularidade da propriedade atinge níveis particularmente preocupantes, transformando-se em uma situação de total incapacidade de gerar um conhecimento mínimo acerca de quem efetivamente pode se dizer titular de direitos de propriedade sobre um determinado bem imóvel.

De uma maneira geral, a identificação de uma irregularidade no registro ganha corpo por meio de um exame da chamada cadeia registral: verificando-se que o antigo proprietário não é aquele que aparece agora transferindo a titularidade é possível dizer que houve uma quebra na cadeia de proprietários. Para que o proprietário 2 (P2) transfira a titularidade para P3, é necessário que se identifique o modo válido por meio do qual P2 tenha recebido a propriedade de P1, formando assim uma sucessão de proprietários: P1 transfere para P2 e este, por sua vez, transfere para P3.

Ocorre que, no Brasil, há uma quantidade tão expressiva de terras registradas de maneira ilegal, que a busca pela reconstrução jurídica da cadeia dominial que poderia levar à descoberta do verdadeiro titular do direito de propriedade de um determinado imóvel pode simplesmente não ser suficiente, pois há uma ilegalidade de origem que repercute em toda a história do imóvel obtido por tal via (RODRIGUEZ, *et. all*, 2012, p.14). Não se trata, portanto, da necessidade de correção das informações constantes no registro – P1, P2 e P3 constam formalmente do registro em operações juridicamente válidas e subsequentes – mas do registro em si. Ele frequentemente é uma peça integralmente mentirosa, obtida por meio de conexões corruptas entre funcionários dos registros e os chamados “grileiros”⁴.

Em verdade, é possível dizer, sem receio de qualquer exagero, que a história da apropriação privada de terras no Brasil se deu prioritariamente por meio da “grilagem”: o ato de apossamento do território, frequentemente pelo uso da força, que posteriormente ganha uma roupagem jurídica por meio de um registro falso, que qualifica aquele que se apossou da terra, pública ou privada, como “o proprietário” do

VELENCOSO, Luz M. Martínez (Coord.). *Los sistemas de la transmisión de la propiedad inmobiliaria en el derecho europeo*. Madrid: Civitas, 2009, p.40.

⁴ Segundo o INCRA – Instituto Nacional... “Genericamente, toda ação ilegal que objetiva a transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros constitui uma grilagem, que tem o seu início em escritórios e se consolida no campo mediante a imissão na posse de terras. A grilagem de terras acontece normalmente com a convivência de serventuários de Cartórios de Registro Imobiliário que, muitas vezes, registram áreas sobrepostas umas as outras” INCRA – “O livro branco da grilagem de terras no Brasil”. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/Livro%20Branco%20da%20Grilagem%20de%20Terras.pdf Acesso em: 25/08/2015.

imóvel. O registro passa a ser a roupagem jurídica que traz uma feição de licitude ao produto da rapina.

Nessa linha, como é possível inferir, as fraudes registrais mascaram o modo violento e ilegal por meio do qual ocorre o processo de apropriação privada de terras frequentemente públicas, constituindo-se em uma fonte constante de conflitos fundiários em torno da titularidade dos direitos de propriedade⁵. Do mesmo modo, a amplitude dessas fraudes faz com que a propriedade formalizada por meio do registro seja altamente insegura quanto sua própria condição. Se o registro é fraudulento, a base sobre a qual incidirão os indicadores de segurança não é plenamente confiável, o que requereria enorme prudência na interpretação dos dados quantitativos gerados em torno desse tema.

Segundo dados oficiais produzidos em 2002 pelo INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – existiam há época no país cerca de 100 milhões de hectares de terras sob suspeita de titulação fraudulenta. É um número que equivale à toda a área da América Central somada a totalidade do território do México (INCRA, 2002, p.16). São terras formalmente registradas como pertencentes à particulares, mas que, na origem, foram obtidas ilegalmente pela tomada forçada seguida de um registro fraudulento.

Há um outro ponto a ser considerado: uma coisa é mostrar que existem grandes quantidades de terras sob suspeita de fraude, outra coisa é dizer que o número de registros fraudulentos de propriedade é alto. Isso significa que as ilegalidades registrais não seriam verdadeiramente um problema se o número de possíveis fraudes e irregularidades no registro fosse marginal: como indicado, o sistema registral em diversos países da *civil law* comporta uma parcela de incerteza acerca das informações contidas no registro. Em resumo, se grandes quantidades de terras estiverem nas mãos de poucos proprietários, a existência de ilegalidades nos registros de tais propriedades não comprometeria uma análise de conjunto. Isso manteria a viabilidade de pesquisas quantitativas relacionadas à segurança da propriedade relativamente à totalidade da população de um país.

⁵ “(...) a falta de políticas públicas eficientes, a “legalização” em cartório e a conivência de pessoas de índole duvidosa que atuam nas principais instituições reguladoras governamentais da terra favorecem toda uma cadeia de atuação na aquisição de terras públicas, por meio da falsificação de documentos e do uso indevido de documentos oficiais das instituições. Esse sistema, conhecido como grilagem, depois de forjada toda a documentação, utiliza extrema violência e gera muitos conflitos. Os principais atores dessas ações são madeireiros, pecuaristas, especuladores imobiliários e grandes agricultores investidores do agronegócio”. IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. “A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira”. *Série Estudos* n.8, Ministério do Meio Ambiente: Brasília, 2006, p.44.

Mas o problema, ao menos no Brasil, é um pouco mais grave, porque as terras obtidas por meio fraudulento na seara rural são frequentemente utilizadas para a agricultura extensiva cuja produção é prioritariamente voltada para a exportação. Em uma economia flagrantemente estruturada em torno da monocultura de exportação de *commodities*⁶, a extensão das terras obtidas ilicitamente tem um impacto social flagrante (DOMINGUES; BERMANN, 2012, p.9-10). Isso porque, tendo em vista a já indicada imprescindibilidade da habitação e do trabalho, a grilagem de grandes extensões territoriais – com a conseqüente diminuição das quantidades de terras disponíveis mesmo aos governos – torna mais difícil e complexo o processo de implementação de políticas públicas de habitação e geração de renda para as famílias. A título de exemplo, se o número de moradias ilegais for alto, isso aumenta a procura e conseqüentemente encarece o valor dos imóveis regularizados.

Isso significa que mesmo o número de proprietários com títulos sob suspeita seja baixo, as conseqüências sociais desse sistema fraudulento de apropriação são extremamente relevantes: primeiramente porque tem relação com o modo de produção econômica no campo, no caso, a monocultura e o extrativismo de exportação da qual o país é virtualmente dependente. Em segundo lugar porque o modelo econômico adotado tem responsabilidade direta no êxodo da população rural para as cidades, com aumento da pressão por moradia urbana e, diante da falta de oferta, da proliferação do apossamento ilegal e aglomerados subnormais nas cidades (PEREIRA; FURTADO, 2011, p.273).

O reconhecimento da fragilidade das certificações registrais acerca da condição de proprietário não deve ser um impeditivo para o exame aqui proposto. Trata-se de uma preliminar necessária para o desenvolvimento de uma pesquisa que se pretenda calcada na realidade social do país.

2. Qual o conteúdo do princípio da função social da propriedade?

A hipótese de estudo definida remete à desapropriação-sanção decorrente do descumprimento da função social da propriedade rural. Para que seja então possível investigar o tema, é preciso delimitar, ainda que de modo preliminar, uma visão mais consolidada acerca do princípio da função social da propriedade.

⁶ Segundo dados levantados pelo Instituto Sócio Ambiental, houve um incremento de 550% na produção de commodities no Brasil nos últimos 10 anos. SOUTO MAIOR, A. P. C.; VALLE, R. S. T.. “Mineração em terras indígenas: impasses e problemas”. In ROLLA, A.; RICARDO, F. (Orgs.) *Mineração em terras indígenas na Amazônia brasileira*. Instituto Socioambiental. São Paulo. 2013. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/publicacoes/mineracao2013_v6.pdf Acesso em: 23/12/2015.

Nessa direção, o pensamento de Leon Duguit aparece como uma referência histórica importante, tendo em vista a influência do seu pensamento na cultura jurídica dos países da América do Sul. Suas célebres palestras proferidas na Universidade de Buenos Aires em 1911 se consolidaram historicamente como uma das mais notáveis contribuições sobre o assunto e até hoje servem de fonte para investigações sobre o tema (FOSTER; MALDONADO, 2013, p.13; MIROW, 2010, p.193).

De forma resumida, é possível compreender os escritos de Duguit como uma defesa da ideia de que a propriedade possui o seu título legitimador na função que desempenha socialmente e não na autonomia da vontade. Trata-se, de forma muito clara, de uma tentativa de superação da concepção individualista que informou de maneira decisiva a elaboração do Código Civil francês de 1804, onde

Han creído que el unico médio de protegerlo consistia en dar al poseedor de la cosa un derecho subjetivo absoluto: absoluto en su duración, absoluto en sus efectos; un Derecho que tendrá por objeto la cosa apropiada y por sujeto passivo todos los individuos, que no sean el interesado mesmo. En una palabra, han adoptado la robusta construcción jurídica del *dominium* romano (DUGUIT, 2007, p.213)

Segundo o autor, a ideia de que a propriedade poderia ser investigada a partir dos interesses egoísticos do seu titular deveria ser integralmente superada em benefício de uma leitura moderna do instituto, por meio da qual seja possível reconhecer que

(...) el individuo no es un fin, sino un medio; que el individuo no es más que una rueda de la vasta máquina que constituye el cuerpo social; que cada uno de nosotros no tiene razón de ser en el mundo más que por la labor que realiza en la obra social. Así, pues, el sistema individualista está en flagrante contradicción con esse estado de la consciencia moderna. (DUGUIT, 2007, p.215)

Como compatibilizar o exercício da autonomia privada com os interesses sociais? Como fazer para que a propriedade não seja simplesmente um instrumento de consagração do egocentrismo do seu titular sem com isso chegar ao ponto de dissolver toda e qualquer individualidade em uma noção abstrata e totalizante de interesses sociais? Eis o grande embate existente no seio da noção de função social da propriedade: remeter a propriedade privada sem se tornar individualista; afetá-la a determinados interesses sociais sem com isso dissolvê-la numa noção puramente abstrata.

Dentro dessa concepção moderna defendida por Duguit, “(...) a propiedad es para todo poseedor de una riqueza el deber, la obligación de orden objetivo, de emplear la riqueza

que posee en mantener y aumentar la interdependencia social” (2007, p.215). Mas que tipo de dever é esse que a propriedade enseja?

De uma maneira geral, é possível compreender a propriedade como o poder de gerenciar de forma exclusiva o uso e a exploração econômica de um certo bem. Para que tal gerenciamento seja integralmente concebido como um dever, é necessário que todas as formas de uso e gozo do bem que é objeto do direito estejam previamente definidas, indicando o modo por meio do qual a sociedade entende que o respeito à interdependência que a caracteriza esteja sendo adequadamente observado. À primeira vista, isso equivale ao exaurimento de toda autonomia privada que historicamente caracteriza a propriedade e parece mesmo ser essa a intenção de Duguit pois, segundo sua leitura,

(...) el Derecho positivo no protege el pretendido derecho subjetivo del propietario; pero garantiza la libertad del poseedor de una riqueza para cumplir la función social que le incube por el hecho mismo de esta posesión, y por esto es por lo que yo puedo decir sobre todo que la propiedad se socializa (DUGUIT, 2007, p.216).

Deixando de lado a eventual contradição entre a ideia da “liberdade para cumprimento de um dever”, o fato é que na interpretação de Duguit a função social mostra-se como um imperativo que legitima a existência da propriedade privada. Surge então a dúvida: qual o conteúdo concreto da função social? Todo e qualquer forma de uso, na medida em que se contrapõe ao abandono, é suficiente para que a função social da propriedade esteja sendo cumprida?

Duguit não responde a tal indagação e parece titubear entre as alternativas disponíveis. Isso porque, de um lado, fala que todo indivíduo “(...) tiene la obligación de cumplir en la sociedad una certa función en razón directa del lugar que en ella ocupa”, o que dá um sentido de uma forma de utilização e exploração específica, “uma certa função” e não simplesmente o uso em detrimento do não uso.

De outro lado, porém, quando exemplifica o que compreende como sendo esse certo tipo de função, o autor fala do cultivo do campo no lugar da liberdade de deixa-lo abandonado; da necessidade de emprego dos capitais mobiliários e, de uma maneira geral, da função social como um mecanismo de combate à especulação.

Los que compran grandes cantidades de terrenos a precios relativamente bajos y que se mantienen durante varios años sin explotados, esperando que el aumento natural del valor del terreno les procure un gran beneficio, no siguen una practica que debería estar prohibida? (...) Esto nos lleva muy lejos de la concepción del derecho

de propiedad intangible, que implica para el propietario el derecho a permanecer inactivo o no, según la plazca. (DUGUIT, 2007, p.218).

Como entender essas diferenças? Afinal, a função social da propriedade tem o objetivo de impedir o não uso, ou de promover certos usos em detrimento de outros?

3. Maximalismo e minimalismo em matéria de função social

As indicações de Duguit remetem a uma concepção maximalista da função social – como simples obrigatoriedade do uso frente ao não uso –, noção que apresenta diversos inconvenientes.

Em primeiro lugar, uma leitura tão ampla da função social da propriedade demandaria, como indicado, a definição prévia de todas as formas de uso e exploração necessárias à observância do princípio. Como o uso e a exploração são formas determinadas pela cultura e a dinâmica econômica específica, elas variam no espaço e no tempo, razão pela qual sua delimitação antecipada parece virtualmente impossível.

Uma visão maximalista da função social seria ainda inadequada porque, como o ordenamento não pode ter o nível de detalhamento necessário para a definição prévia de todos os conteúdos que a função social da propriedade deve ter em cada caso, essa delimitação necessariamente precisaria ser feita pelo juiz, e não há nada que possa garantir ao magistrado um acesso privilegiado aos fins sociais próprios aos quais cada bem objeto do direito de propriedade deva estar afetado.

Do mesmo modo, uma concepção abrangente do princípio da função social da propriedade ensejaria problemas decorrentes da dificuldade de diferenciação entre o princípio e outros institutos que tem potencialmente a mesma função de impingir limites ao exercício individual de um direito, precisamente na hipótese na qual o ato não é objetivamente vedado pelo ordenamento. É o que ocorreria no caso do ato abusivo: qual a diferença entre abuso do direito de propriedade e descumprimento do princípio da função social da propriedade?

Por último, uma visão amplificada do princípio da função social da propriedade – até o ponto em que desaparecessem as diferenças entre a pura e simples defesa do uso em detrimento do não uso – dificultaria a identificação das formas de exercício do direito de propriedade que são mais ou menos valiosas dentro de cada sociedade. Uma coisa é se dizer que o proprietário não pode deixar o seu imóvel vazio, outra coisa é dizer que ele

está obrigado a utilizar o imóvel como moradia e uma terceira coisa é utilizá-lo como um cassino clandestino.

Nesse sentido, uma leitura minimalista do princípio da função social da propriedade demandaria a seleção de certas formas de exercício que são especialmente desejadas e necessárias para a garantia de uma certa ideia de interdependência socialmente positiva. Daí se depreende claramente que a propriedade não é exatamente um direito por meio do qual o titular simplesmente materializa a sua vontade de modo livre. Ele tem uma responsabilidade social da qual não se pode afastar, mas localizada em formas específicas de uso e exploração da propriedade normativamente disciplinadas e socialmente desejadas.

No direito brasileiro, as duas formas de interpretação do princípio, a minimalista e a maximalista, parecem em disputa. Isso porque, no ordenamento, existem hipóteses mais ou menos delimitadas do princípio, ao passo que, na dogmática e na jurisprudência é possível notar uma franca tendência expansionista do conceito.

Na Constituição, a função social da propriedade rural é, como indicado, a única hipótese na qual se vê uma delimitação clara e objetiva do conteúdo desejado pelo constituinte.

Ali se percebe que, segundo o artigo 186:

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

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

De imediato é possível verificar que o conteúdo faz referência a uma forma específica de destinação a ser dada à propriedade. Muitas outras poderiam se vislumbradas, por exemplo: por que não pensar em um modelo que substitua a estrutura organizada em torno de latifúndios por pequenas propriedades voltadas à agricultura familiar? Ao se preservar a estrutura das grandes propriedades, a constituição inegavelmente fez uma escolha de uma certa forma de uso e exploração da propriedade rural, ou seja, não se trata apenas da defesa do uso em detrimento do não uso, mas de uma forma de uso desejada em detrimento de outras socialmente repudiadas.

Também na legislação infraconstitucional existe uma definição de conteúdo específico para o princípio da função social da propriedade, notadamente no artigo 1228 do Código Civil brasileiro, onde é possível verificar que o cumprimento do referido

princípio demanda o exercício que esteja em harmonia com o meio-ambiente, a fauna, a flora e as belezas naturais, etc⁷. Há, do mesmo modo, uma seleção, ainda que bem abrangente, de certas formas de uso às quais o bem deve estar afetado, em detrimento de outras que se poderiam vislumbrar. Não se dá, por exemplo, privilégio à busca do lucro em detrimento da proteção dos interesses sociais listados.

Além das dificuldades relatadas anteriormente, uma concepção expansionista do princípio da função social ensejaria um problema adicional, concernente a interpretação do abandono.

Em um contexto no qual a função social é encarada de modo ampliativo, a impossibilidade de delimitação prévia e objetiva do conteúdo acabaria, na melhor das hipóteses, dissolvendo o cumprimento do princípio da função social da propriedade em todo e qualquer exercício lícito desse direito. O desrespeito à função social acabaria localizado na violação de uma proibição expressa. Na pior das hipóteses, a não observância do princípio da função social, em um contexto de impossibilidade de delimitação prévia do conteúdo específico de cada forma de uso e exercício, acabaria materialmente dependente da interpretação do juiz. Sem uma base clara e definida, cada magistrado acabaria tendo a liberdade de definir usos de acordo e usos em desconformidade com o indigitado princípio.

O fato é que tanto na primeira hipótese quanto na segunda, o não exercício do direito seria interpretado como desrespeito à função social, eis que todo e qualquer bem possuiria uma função à qual estaria afetado, estando ela previamente definida pelo legislador ou sendo fruto da criatividade do magistrado em cada caso concreto. E se a função social estiver em todas as formas de uso e fruição, não sobrarão espaço para a autonomia privada e o exercício do direito – sendo sempre e necessariamente em conformidade com uma função social exigida em cada hipótese – se tornaria, assim, uma obrigação.

É certo a crítica a esse tipo de perspectiva não se confunde com uma defesa, por exemplo, da especulação imobiliária, mas um proprietário que mantenha o seu bem conservado, pagando os tributos devidos na hipótese, teria a obrigação de dar ao imóvel a função de moradia sem que haja uma determinação clara e prévia nesse sentido? E no

⁷ 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

caso em que um imóvel não esteja sendo utilizado para a moradia de quem quer que seja, mantendo-se, porém, conservado e com tributos pagos, poderia esse uso ser interpretado como uma violação ao princípio da função social da propriedade? Certamente que não, e tal negativa expressa a inadequação de uma concepção maximalista da função social: sem uma norma que previamente coloque a utilização do imóvel como necessária e continuamente voltada para a moradia de alguém, não se pode obrigar o proprietário a morar, emprestar, alugar, dar em usufruto, etc. E a falta dessa obrigatoriedade é justamente a prova de que existe sempre e necessariamente uma margem para a autonomia privada que, por definição, dá ao proprietário o direito de usar o bem de um certo modo lícito e, da mesma forma, não utilizá-lo quando tal for possível e dentro das normas por meio das quais essa prerrogativa esteja disciplinada (como é o caso do pagamento dos impostos).

Nesse sentido, o abandono, como materialização do não uso, só se configurará como descumprimento do princípio da função social da propriedade nas hipóteses em que houver um certo tipo de uso previamente estabelecido como obrigatório, como a obrigatoriedade de morar ou dar em moradia. Sem essa previsão específica, salvo melhor juízo, o abandono parece refletir não a violação da função social, mas o exercício da faculdade de deixar de ser o titular do direito, o que se manifesta, entre outros sinais, pela falta de conservação material do bem e do descumprimento das obrigações tributárias aplicáveis à espécie.⁸

Em uma interpretação minimalista, o princípio da função social da propriedade seria lido como mecanismo de incentivo e defesa de valores especificamente qualificados pelo ordenamento como necessitados de proteção. É nessa linha que se pode entender as exigências postas no conteúdo do já mencionado artigo 186 da Constituição⁹.

⁸ De acordo com o disposto no artigo 1276 do Código Civil, o não pagamento dos tributos incidentes sobre o imóvel gera a presunção absoluta da intenção de abandonar o imóvel.

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições. § 1o O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize. § 2o Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

⁹ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Dali é possível inferir que, no Brasil, o ordenamento estipula que o latifundiário deve sempre e necessariamente utilizar a terra da qual é proprietário para a produção agrícola. O dispositivo mostra que o objetivo é garantir que os grandes latifúndios serão efetivamente explorados, que se pretende impedir que grandes extensões de terra deixem de gerar a riqueza que se imagina possível extrair delas. Neste caso específico, o abandono não poderia ser lido como a simples representação material da intenção de deixar de ser o titular do direito de propriedade sobre aquele bem, mas, ao contrário, como reflexo direto do desrespeito a obrigatoriedade de efetivação de uma certa forma de uso, representativa da concretização da função social da propriedade.

Essa é uma leitura que tem a vantagem de manter a integridade das linhas demarcatórias dos institutos, no caso, da função social da propriedade e do abandono (podendo ainda ser aqui incluído o abuso do direito). De certa forma, isso pode contribuir para dar uma maior eficácia a todos eles. Quando se verifica com precisão quando e em que condições um determinado instituto deve ser observado, sua violação e também as consequências aplicáveis são mais facilmente identificáveis. A conformação mais bem definida gera segurança acerca daquilo que pode ou não ser feito em cada caso.

4. A função social da propriedade rural: incerteza como um incremento da segurança

Parece relativamente fácil considerar que o princípio da função social da propriedade rural, tal qual estipulado no artigo 186 da Constituição brasileira tem um conteúdo claro. E dessa clareza decorreria já uma segurança e a tranquilidade necessárias para que todo o proprietário tivesse a certeza de que, exercendo o seu direito em conformidade com o que vai ali estipulado, não seria objeto de uma desapropriação com base no descumprimento do princípio da função social da propriedade¹⁰.

Em tais condições, se o número de desapropriações fundadas no descumprimento da função social da propriedade for alto, isso pode ser um indicativo de que os proprietários não estão simplesmente cumprindo a determinação constitucional, o que pode ser decorrente de diversos fatores sociais e econômicos. O estabelecimento de

¹⁰ É nesse sentido que Humberto Ávila ressalta a pretensão de durabilidade como aspecto imanente ao próprio direito de propriedade: "(...) ao proteger a esfera patrimonial, tornando-a regra somente excepcionável por meio da observância de rigoroso procedimento e da ocorrência de graves pressupostos a CF/88 protege obliquamente a confiabilidade e a calculabilidade do ordenamento jurídico: o cidadão, ao saber que detém tal direito, em regra irrestringível, pode planejar com maior autonomia suas próprias atividades, transformando esse direito em meio de realização da liberdade". (ÁVILA, 2014, p.230)

índices de produtividade muito arrojados, por exemplo, poderia dificultar o cumprimento daquilo que se considerada adequado para cada região.

Se o número de desapropriações for baixo, isso pode ser um indicador de que os proprietários enquadrados na hipótese do artigo, os latifundiários, estão cumprindo as determinações ali estipuladas, o que demonstraria o sucesso na forma como o princípio foi disciplinado e absorvido pela população pertinente. Mas existe uma terceira possibilidade.

O eventual número reduzido de desapropriações pode indicar um fortalecimento dos índices de segurança do direito de propriedade, mas não em função de um arranjo harmonioso entre a disciplina da norma, sua compreensão e aceitação pelos implicados, e sim pela via da quebra do código da certeza decorrente da previsão legal. Isso se dá quando não interessa cumprir a norma, mas de uma forma que ao mesmo tempo neutralize a aplicação da sanção. O descumprimento ostensivo abriria a oportunidade de incidência da norma sancionadora que, pela desapropriação, geraria a perda do direito de propriedade. Mas a produção da incerteza calculada quanto ao conteúdo da norma faz com que a conduta do proprietário não seja automaticamente qualificada como violação.

De início, é preciso deixar claro: o número de desapropriações pelo descumprimento da função social da propriedade rural no Brasil é tímido¹¹ quando comparado às consequências sociais geradas pelo modelo de produção pautado pela produção agrícola e extrativista em latifúndios. A alta concentração de terras¹², conjugada ao déficit de moradias disponíveis¹³ produz um cenário explosivo no qual os conflitos fundiários são

¹¹ Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra, o Governo da Presidenta Dilma Rousseff foi o que menos assentou famílias dentro do Programa Nacional de Reforma Agrária desde a redemocratização do Brasil. Disponível em: “Balanço da Reforma Agrária 2014 e do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff”.

<http://www.cptnacional.org.br/attachments/article/2381/SUGEST%C3%83O%20DE%20PAUTA%20-%20Balan%C3%A7o%20da%20Reforma%20Agr%C3%A1ria%202014%20e%20do%20primeiro%20mandato%20da%20Pre>. Acesso em: 20/12/2015.

¹² Os dados do Incra diagnosticam esse cenário de expansão da concentração de terras. Em 2003, 58 mil propriedades concentravam 133 milhões de hectares improdutivos. Em 2010, eram 69,2 mil propriedades improdutivas, controlando 228 milhões de hectares. Nesse sentido, MST – Movimento dos Sem Terra, “Evolução da concentração da propriedade de terras no Brasil, 2003/2010”, in: “O latifúndio ainda existe, e está mais improdutivo”, disponível em: <http://www.mst.org.br/node/16915>. Acesso em 10/01/2015.

¹³ Os dados apontam que o déficit habitacional no Brasil apresenta trajetória de queda, mas continuam correspondendo a cerca de 10% do déficit total de moradias na América Latina e Caribe, conforme os indicadores da ONU-HABITAT (2012, p.63). A conjugação entre a alta demanda e baixa oferta de moradias adequadas tem dado às cidades brasileiras a marca da ilegalidade nas suas formas de ocupação. Segundo Raquel Rolnik, “(...) estão nessa condição [a ilegalidade da ocupação] aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda.” (ROLNIK, 2006, p.199).

constantes e violentos¹⁴. A questão fica ainda mais dramática quando visualizada pela ótica das comunidades indígenas¹⁵ e quilombolas¹⁶ que, sem a certificação estatal necessária da extensão de suas terras, ficam em situação de permanente ameaça de remoções e despejos.

São ainda significativos os casos nos quais a produção agrícola e o extrativismo mineral são realizados em desconformidade com as regras ambientais¹⁷ e trabalhistas (FIGUEIREDO, 2002, p.371)¹⁸ que disciplinam o exercício da atividade rural.

Em tais condições, não parece que o baixo número de desapropriações pautadas pelo descumprimento da função social seja decorrente do cumprimento das determinações estabelecidas no artigo 186 da Constituição. O Brasil não é conhecido pelo seu estrito cumprimento das normas ambientais, tampouco pelo respeito aos direitos dos trabalhadores rurais, mas se tornou um *player* importante no cenário internacional nos últimos 10 anos em função de suas altas taxas de crescimento econômico, fortemente dependentes da produção de *commodities*, ou seja, agricultura e extrativismo para exportação¹⁹.

Do exame do texto do referido artigo 186 da Constituição brasileira salta aos olhos o fato de que as exigências ali estabelecidas devem ser cumpridas “simultaneamente”. Em

¹⁴ Segundo o relatório produzido pela Comissão Pastoral da Terra, houve um aumento de 39% no número de mortes no campo decorrentes de conflitos fundiários em 2015 comparativamente ao ano anterior. Nesse sentido, CPT- Comissão Pastoral da Terra. Secretaria Nacional. *Conflitos no campo. Brasil-2015*. Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/destaque/3175-conflitos-no-campo-brasil-2015> Acesso em 20/05/2016.

¹⁵ Segundo levantamento de 2014, existiam cerca de 70 projetos de leis no Congresso Nacional com o intuito de alterar e flexibilizar as regras atinentes à demarcação de terras indígenas no Brasil. Instituto Humanitas Unisinos. *Projetos de Lei ameaçam terras indígenas*. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/530440-projetos-de-lei-ameacam-terras-indigenas>, 2014. Acesso em: 30/09/2014.

¹⁶ Segundo dados do INCRA 190 títulos de regularização de territórios quilombolas foram emitidos no Brasil desde 1995. Atualmente existem 1516 processos de regularização desse tipo abertos no país. Mantida a média atual de 9,5 títulos por ano, serão necessários em torno de 160 anos para que os atuais pedidos sejam atendidos. INCRA, *Quadro atual da política de regularização de territórios quilombolas no INCRA*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/tree/info/file/6849>. Acesso 10/08/2015.

¹⁷ As irregularidades ambientais decorrentes da construção da usina de Belo Monte têm chamado a atenção dos estudiosos, tornando-se um caso de como a demanda pela produtividade pode acabar suplantando bens jurídicos constitucionalmente tutelados. Nesse sentido, Caubet, C.G.; Brzezinski, M. L. N. L. (Orgs.). *Além de Belo Monte e das outras barragens: o “crescentismo” contra as populações indígenas*. Cadernos IHU. São Leopoldo (RS). Ano 12, nº 47, 2. ed. Porto Alegre, Instituto Humanitas Unisinos, 2014, p.57-60.

¹⁸ Figueiredo, G. J. P. de. O bem-estar do trabalhador rural como função socioambiental da propriedade. In *Direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre, Instituto Sócio Ambiental/Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, pp.371-391.

¹⁹ Segundo dados de 2013, 23% do PIB brasileiro é decorrente do chamado “agronegócio”, a produção agrícola voltada para a exportação. CEPEA/USP-CNA. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA-USP. Relatório PIB-Agro.-2013. Acesso em: 23/01/2014. Disponível em: <http://cepea.esalq.usp.br/pib/>.

qualquer cenário possível a expressão permanece sendo sinônima de “ao mesmo tempo”, o que significa que se a produtividade exigida para a região tiver sido alcançada às custas da degradação ambiental ou da violação das normas trabalhistas, abre-se a oportunidade de desapropriação com base no descumprimento do princípio da função social da propriedade rural. Aqui as exigências de clareza linguística e determinabilidade de conteúdo necessários à garantia da “inteligibilidade pela determinabilidade normativa” (ÁVILA, 2014, p.335) parecem perfeitamente atendidas.

Da mesma forma, se os requisitos devem ser cumpridos ao mesmo tempo, isso significa que a violação de qualquer um deles viabiliza a desapropriação. Uma extensa área que produza significativamente, na qual os direitos dos trabalhadores estejam sendo respeitados, mas cuja produção seja violadora das normas de proteção ambiental poderia ser desapropriada. Por que motivo, então, o país só dispõe de 2 casos nos quais a perda da propriedade se deu exclusivamente com base no descumprimento de normas de proteção ambiental?²⁰ Por que motivo, então, o país tem apenas 1 caso de desapropriação exclusivamente fundado na utilização de mão de obra escrava?²¹ Por que os casos de desapropriação pelo descumprimento da função social da propriedade rural têm como fundamento, precisamente, a não obtenção dos índices de produtividade exigidos para a área na qual se encontra o imóvel?

Ao que tudo indica, apesar da norma claramente indicar que os requisitos dispostos no artigo 186 devem ser observados ao mesmo tempo, criou-se uma hierarquia interpretativa dogmática e jurisprudencial na qual a produtividade é considerada o fator decisivo. A prática interpretativa e decisória foi delineando – de forma programada ou não –, uma ordem de preferência entre os requisitos, mas, na medida em que tal sequenciamento se consolida implicitamente, ela não é claro, ao contrário: foi a objetividade da exigência simultânea foi quebrada por uma ordem de precedência velada.

²⁰ A singularidade de uma desapropriação fundada apenas na degradação do meio ambiente é tamanha que sua ocorrência vira notícia: “Brasil terá segunda desapropriação de imóvel ocasionada por descumprimento da legislação ambiental”. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/brasil-tera-segunda-desapropriacao-de-imovel-ocasionada-por-descumprimento-da-legislacao-ambiental>> Acesso em: 30/09/2014. Esta reportagem permanece desde 2009 sendo a principal notícia sobre o tema no site do INCRA, reforçando o caráter singular da hipótese.

²¹ Mesmo sendo amplamente discutido na doutrina a possibilidade de desapropriação com base na constatação de trabalho escravo, ela também tem sido exceção. Apenas em 2008 ocorreu o primeiro caso nesse sentido: “Pela primeira vez, trabalho escravo leva à desapropriação”. In: <<http://reporterbrasil.org.br/2008/12/pela-1-vez-trabalho-escravo-leva-a-desapropriacao>> Acesso em: 30/09/2014). A emenda constitucional que trata da possibilidade de expropriação com base na constatação de trabalho escravo foi promulgada apenas em junho de 2014.

A princípio, a existência de uma hierarquização não declarada entre os princípios seria razoavelmente interpretada como um fator que potencializaria a insegurança: sem saber que existem obrigações mais importantes que outras, o proprietário poderia ser surpreendido pela desapropriação ao não respeitar a sequência de importância dada pela Constituição.

No caso aqui estudado, porém, ocorre o oposto: a criação de uma preferência velada atua em benefício do proprietário que acaba podendo violar algumas das exigências sem ser enquadrado na hipótese prevista na norma. Se o descumprimento da função social da propriedade acaba reduzido à produtividade, isso mostra que a violação das normas ambientais e trabalhistas acaba não sendo encarada como o caso padrão de incidência do artigo 186, ou seja, deixa de ser claro o enquadramento da atitude do particular na norma sancionatória.

Como consequência a aplicação da norma que viabiliza a desapropriação acaba neutralizada pela incerteza decorrente do modo como o artigo foi absorvido, apesar da sua clareza textual. Do mesmo modo, o proprietário de uma área de grande extensão, o chamado latifundiário, acaba tendo uma segurança ainda maior de que não perderá o seu direito de propriedade em decorrência da exigência constitucional.

Os dados empíricos apontam, portanto, que nem sempre a falta de nitidez acerca dos termos da norma sancionadora atua em prejuízo do proprietário, podendo, ao contrário, servir de mecanismo ampliador da sua proteção e certeza de que não perderá o direito de propriedade que tem, mesmo que descumpra a determinação constitucionalmente prevista.

Conclusão

A análise dos índices de segurança da propriedade nas hipóteses indicadas no “Factor 9e” tem como seu pressuposto o fato de que a falta de clareza textual, de estipulação adequada das hipóteses de incidência e daquilo que o titular do direito pode ou não fazer sem ser sancionado é um fator de insegurança, indicativo de que um determinado país não protege adequadamente o direito, no caso, o de propriedade.

O estudo aqui indicado procurou fazer um caminho analítico voltado para precisamente para o exame desse pressuposto, verificando se há uma relação necessária entre “falta de clareza” e aumento da insegurança.

Nesse intuito fez-se referência a uma hipótese na qual existe clareza textual e previsibilidade da oportunidade sancionatória de aplicação, mas na qual se delineou de

forma mais ou menos difusa, uma hierarquia velada entre os requisitos estipulados pela previsão constitucional. Fez-se uma nova valoração entre os bens jurídicos protegidos pela Constituição de modo a garantir que alguns sejam, na prática, reconhecidos como mais importantes que outros.

De acordo com o pressuposto assumido pelos fatores estabelecidos pelo projeto para investigação quanto à segurança da propriedade, esse rearranjo valorativo gerador de uma nova ordem de preferência implícita seria possivelmente qualificada como uma causa de incremento da insegurança, pois abriria novas oportunidades de incidência da desapropriação-sanção em hipóteses também não previamente declaradas. No caso da função social da propriedade rural no Brasil, o pressuposto não se confirma, pois a falta de clareza na ordem de preferência é um elemento que aumenta a segurança da propriedade na medida em que neutraliza a aplicação da sanção prevista.

Referências bibliográficas

- ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 3ªed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- CAUBET, C.G.; BRZEZINSKI, M. L. N. L. (Orgs.). *Além de Belo Monte e das outras barragens: o “crescentismo” contra as populações indígenas*. *Cadernos IHU*. São Leopoldo (RS). Ano 12, nº 47, 2. ed. Porto Alegre, Instituto Humanitas Unisinos, 2014, p.57-60.
- CEPEA – Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada/USP-CNA. Centro do Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA-USP. Relatório PIB-Agro.-2013. Acesso em: 23/01/2014. Disponível em: <http://cepea.esalq.usp.br/pib/>.
- CPT-Nacional. Comissão Pastoral da Terra. Secretaria Nacional. “Balanço da Reforma Agrária 2014 e do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff”. <http://www.cptnacional.org.br/attachments/article/2381/SUGEST%C3%83O%20DE%20PAUTA%20Balan%C3%A7o%20da%20Reforma%20Agr%C3%A1ria%202014%20e%20do%20primeiro%20mandato%20da%20Pre>. Acesso em: 20/12/2015.
- CPT- Comissão Pastoral da Terra. Secretaria Nacional. *Conflitos no campo. Brasil-2015*. Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/destaque/3175-conflitos-no-campo-brasil-2015> Acesso em 20/05/2016.
- DOMINGUES, Mariana Soares; BERMANN, Célio. “O arco de desflorestamento na Amazônia. Da pecuária à soja”. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v.XV, n.2, mai-ago.2012.

DUGUIT, León. *Las transformaciones del Derecho Público y Privado*. Granada: Editorial Comares, 2007.

FIGUEIREDO, G. J. P. de. “O bem-estar do trabalhador rural como função socioambiental da propriedade”. In *Direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre, Instituto Sócio Ambiental/Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, pp.371-391.

FOSTER, Sheila; MALDONADO, Daniel Bonilla. “La función social de la propiedad en perspectiva comparada”. In: MALDONADO, Daniela Bonilla (Org.). *La función social de la propiedad*. Buenos Aires: EUDEBA, 2013.

HAYA, Silvia Tamayo. “El principio de especialidade o de determinación”, In: MORENO, Francisco J. Orduña; ALFARO; Fernando De la Puente (Dir.); VELENCOSO, Luz M. Martínez (Coord.). *Los sistemas de la transmisión de la propiedad inmobiliaria en el derecho europeo*. Madrid: Civitas, 2009, p.445.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *O livro branco da grilagem de terras no Brasil*. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/Livro%20Branco%20da%20Grilagem%20de%20Terras.pdf Acesso em: 25/08/2015.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Quadro atual da política de regularização de territórios quilombolas no INCRA*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/tree/info/file/6849>. Acesso 10/08/2015.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. “Brasil terá segunda desapropriação de imóvel ocasionada por descumprimento da legislação ambiental”. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/brasil-tera-segunda-desapropriacao-de-imovel-ocasionada-por-descumprimento-da-legislacao-ambiental> Acesso em: 30/09/2014.

IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. “A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. *Série Estudos* n.8, Ministério do Meio Ambiente: Brasília, 2006, p.44.

MIROW, M.C. “The social-obligation norm of property: Duguit, Hayem, and others”, *Florida Journal of International Law*, vol.22, p.191-226, 2010.

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, “Evolução da concentração da propriedade de terras no Brasil, 2003/2010”. In: *O latifúndio ainda existe, e está mais improdutivo*. Disponível em: <http://www.mst.org.br/node/16915>. Acesso em 10/10/2015.

Instituto Humanitas Unisinos. *Projetos de Lei ameaçam terras indígenas*. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/530440-projetos-de-lei-ameacam-terras-indigenas>, 2014. Acesso em: 30/09/2014.

ONU – HABITAT. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012 – Rumbo a una nueva transición urbana. ONU-Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, agosto de 2012. Disponível em: https://fernandonogueiracosta.files.wordpress.com/2012/08/estado-da-cidades-da-amc3a9rica-latina-e-do-caribe_2012.pdf Acesso em 13/03/2015.

PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; FURTADO, Bernardo Alves (Orgs.). *Dinâmica Urbano-Regional – Rede urbana e suas interfaces*. IPEA. Brasília: 2011, p.273; 311.

REIS, Thiago. “Pela primeira vez, trabalho escravo leva à desapropriação”. *Folha de São Paulo*. In: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/12/480786-pela-1-vez-trabalho-escravo-leva-a-desapropriacao.shtml?mobile>> Acesso em: 30/09/2014.

RODRIGUEZ, J. R.; OLIVEIRA, A. U.; SALLES, C.; HOLLANDA, T. P. B.; BENATTI, J. H.; TRECCANI, G. D.; SA, J. D. M.; ALVES, A. C. P. “Recuperação de terras públicas e modernização do registro de imóveis.” *Série Pensando o Direito – relatório de pesquisa nº48*, 2012. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/volume_481.pdf Acesso em 02/12/2015.

SOUTO MAIOR, Ana Paula Caldeira; VALLE, Raul Silva Telles. “Mineração em terras indígenas: impasses e problemas”. In ROLLA, Alícia; RICARDO, Fany (Orgs.) *Mineração em terras indígenas na Amazônia brasileira*. Instituto Socioambiental. São Paulo. 2013. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/publicacoes/mineracao2013_v6.pdf> Acesso em: 23/12/2015.

VELENCOSO, Luz M. Martínez. “La función registral en los principales países europeos”. In: MORENO, Francisco J. Orduña; ALFARO; Fernando De la Puente (Dir.); VELENCOSO, Luz M. Martínez (Coord.). *Los sistemas de la transmisión de la propiedad inmobiliaria en el derecho europeo*. Madrid: Civitas, 2009, p.40

