XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO I

LIVIA GAIGHER BOSIO CAMPELLO

MARIA CLAUDIA DA SILVA ANTUNES DE SOUZA

NIVALDO DOS SANTOS

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito ambiental, agrário e socioambietalismo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Livia Gaigher Bosio Campello; Maria Claudia da Silva Antunes De Souza; Nivaldo Dos Santos. – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-655-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental e agrário. 3. Socioambientalismo. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIETALISMO I

Apresentação

As pesquisas apresentadas nesta obra fazem parte do Grupo de Trabalho de “Direito Ambiental, Agrário e Socioambientalismo I”, ocorrido no âmbito do XXIX Congresso Nacional do CONPEDI, realizado na cidade de Balneário Camboriú - SC, entre os dias 7 a 9 de dezembro de 2022. O evento promovido pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) teve como temática central “Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities”.

Dada a abrangência temática do presente GT, os trabalhos expostos abordaram os mais diversos assuntos que tangenciam o Direito Ambiental, o Direito Agrário e o Socioambientalismo. Eis os trabalhos apresentados:

Nivaldo dos Santos apresentou o trabalho intitulado “Agronegócio, economia e regulação”. A pesquisa trata, de forma geral, do agronegócio brasileiro, da forma como a economia afeta o setor e da possibilidade de sua regulação.

Amanda Naif Daibes Lima e Marcos Venâncio Silva Assunção expuseram o trabalho “Crise ambiental e multiculturalismo: um estudo sobre a questão do Sargassum no Brasil e no Caribe à luz da hermenêutica de Gadamer”, no qual analisam o possível diálogo intercultural entre Brasil e Caribe no que diz respeito a suas ações sociais e institucionais que envolvem os problemas ambientais do Sargassum.

Pollyana Esteves Soares e Camila Lourinho Bouth, com o trabalho “Socioambientalismo e políticas públicas: o trabalho análogo ao de escravo na pecuária amazônica sob a ótica do ‘ecologismo dos pobres’”, trouxeram o debate acerca do ofuscamento da questão humana, em contraste com a questão ambiental quando se fala em desenvolvimento sustentável na Amazônia.

Laíz Andreazza apresentou a temática “PPCDAm: um balanço de seus resultados e a conveniência de retomá-lo”, que demonstrou a necessidade de se reimplementar o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

Débora Lantz Ellwanger e Gustavo Henrique Mattos Voltolini apresentaram dois trabalhos. O primeiro deles tratou do "Princípio da participação popular na gestão dos recursos hídricos e a educação ambiental", na qual debruçou-se sob a possibilidade de a educação ambiental tornar-se ferramenta para efetivação da participação popular na gestão dos recursos hídricos. O segundo trabalho apresentado foi "A propriedade na classificação de José Isaac Pilati e o registro de imóveis", em que buscaram demonstrar a forma como o registro de imóveis pode contribuir no cumprimento das funções sociais e ambientais dos bens imóveis.

Marcia Andrea Bühring também contribui com duas pesquisas. A primeira delas trouxe uma análise acerca da "Extração de areia do rio Jacuí-RS: 15 anos da Ação Civil Pública de 2006 /nº 5026100-41-2013.404.7100". Seu segundo trabalho, "Dano ambiental extrapatrimonial e sua valoração", apresentou conceito de dano moral ligado à lesão de direito da personalidade ao conceito adaptado à seara ambiental.

Jéssica Garcia Da Silva Maciel e Thiago Luiz Rigon de Araújo, com a pesquisa "Parâmetros de justiça ambiental para a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos no Brasil", apresentaram, a partir das questões que envolvem o uso dos recursos genéticos, uma correlação entre o regime da repartição de benefícios e os parâmetros de justiça ambiental adotados pela Lei nº 13.123/2015.

Silvana Terezinha Winckler e Arlene Anelia Renk expuseram o trabalho "Da ecologia moral à infraestrutura imoral: pescadores artesanais em conflito com a Usina

Hidrelétrica Foz do Chapecó", em que abordaram a trajetória de pescadores artesanais da Colônia Z29 impactados pela instalação da Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó Energia.

Kerlyn Larissa Grando Castaldello, Aline Lanzarin e Silvana Terezinha Winckler apresentaram o trabalho intitulado "Implantação e ampliação de corredores ecológicos como estratégias de conservação da biodiversidade: aportes a partir da lei da Política Nacional de Unidades de Conservação da Natureza", em que exploraram o potencial dos corredores ecológicos como ferramenta de conservação da natureza.

Thiago Luiz Rigon de Araújo e Jéssica Garcia Da Silva Maciel contribuíram com o trabalho "30 anos da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB): a implementação do sistema de acesso e repartição de benefícios sob a perspectiva da justiça ambiental", que trouxe uma análise acerca das políticas públicas adotadas pelo Brasil após os 30 anos da CDB.

Maria Rafaela Junqueira Bruno Rodrigues apresentou o trabalho “A evolução histórica do Direito Ambiental através de um diálogo com o Direito Constitucional, o meio ambiente e a Agenda 30 da ONU: políticas públicas que levem ao desenvolvimento sustentável”, que destacou o desenvolvimento histórico-institucional do direito ambiental brasileiro e seu processo de constitucionalização.

Luiz Ernani Bonesso de Araújo apresentou o trabalho “A lei n. 13.123/2015 e seus possíveis impactos na ciência e na indústria”, em que se debateu acerca do alcance e dos possíveis efeitos da referida lei.

Horácio de Miranda Lobato Neto contribuiu com sua pesquisa “A leitura do princípio da função social da terra sob as lentes das diretrizes de uma boa governança fundiária”, que trouxe reflexões acerca da governança de terras e da possibilidade de uma releitura do princípio da função social da terra nos imóveis ruais.

Wanderley Silva Sampaio Junior e João Glicério de Oliveira Filho apresentaram o trabalho intitulado “A necessidade do IPTU verde para a preservação do meio ambiente sob o olhar da ecosofia”, trazendo o olhar de Guattari para a discussão.

Luciane Aparecida Filipini Stobe apresentou a pesquisa sobre “Compliance ambiental: perspectivas à efetivação da justiça socioambiental”, em que se verificou a possibilidade do instituto do compliance tornar-se instrumento de efetivação da justiça socioambiental.

Abner da Silva Jaques trouxe o trabalho “Meio ambiente e responsabilidade penal: a impossibilidade de aplicação do princípio da insignificância aos crimes ambientais”, que questionou a relativização da proteção ambiental ante o princípio da insignificância aplicado aos crimes ambientais.

Luís Felipe Perdigão De Castro apresentou a pesquisa sobre “Mineração em terras indígenas e o estado de coisas inconstitucional: aspectos jurisprudenciais e reivindicações socioculturais”, trazendo o debate acerca da a eficácia de direitos fundamentais, em matéria ambiental e de sustentabilidade, no contexto político e sociocultural de mineração em Terras Indígenas.

Por fim, José de Alencar Neto contribuiu com seu trabalho sobre “Mudanças Climáticas e cartórios extrajudiciais: a importância dos registros de imóveis no cumprimento do objetivo 13 da Agenda 2030”, no qual destacou a relação entre os cartórios extrajudiciais e o cumprimento do ODS 13 da Agenda 2030.

As apresentações dos trabalhos e os debates que se abriram com eles apenas confirmaram a qualidade da produção trazida pelos pesquisadores e pesquisadoras, demonstrando a atualidade e a autoridade com que trataram sobre os temas propostos pelo GT de Direito Ambiental, Agrário e Socioambietalismo, o que deixou em nós, coordenadores, uma grande satisfação de ter tido a oportunidade de assisti-los.

No mais, nosso breve encontro durante o evento deixou uma expectativa positiva em relação a produção acadêmica que vem sendo produzida nacionalmente neste vasto ramo que compreende o presente GT. Esperamos que esta obra possa contribuir com futuras pesquisas, com debates e com reflexões acerca de temas tão urgentes e desafiadores que passam pelo Direito Ambiental, pelo Direito Agrário e pelo Socioambietalismo.

Prof. Dra. Lívia Gaigher Bosio Campello (UFMS)

Prof. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes De Souza (UNIVALI)

Prof. Dr. Nivaldo Dos Santos (UFG)

A LEITURA DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA SOB AS LENTES DAS DIRETRIZES DE UMA BOA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

THE READING OF THE PRINCIPLE OF THE SOCIAL FUNCTION OF LAND UNDER THE LENS OF THE GUIDELINES OF GOOD LAND GOVERNANCE

Horacio de Miranda Lobato Neto [1]

Resumo

Este artigo analisa em que medida a governança de terras é capaz de promover a releitura do princípio da função social da terra nos imóveis rurais, a partir de uma ressignificação de suas três dimensões, a econômica, a social e a ambiental. Para tanto, propõe-se o estudo da origem e do conceito de governança, notadamente a partir das reflexões contidas no documento intitulado Governance and Development elaborado pelo Banco Mundial em 1992, e de como a sua assimilação repercute para o aspecto econômico (relacionado ao mercado de terras, à política de créditos e à produtividade), o social (vinculado ao bem-estar do trabalhador rural, especialmente a questão do combate ao trabalho análogo à condição de escravo, e à política tributária) e o ecológico da função social da terra. Utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental. Ao final, concluiu-se que o princípio da função social da terra pode ser relido a partir do conjunto de diretrizes que constitui a governança fundiária.

Palavras-chave: Governança, Fundiária, Função, Social, Terra

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the extent to which land governance is capable of promoting the re - reading of the principle of the social function of land in rural properties, based on a re - signification of its three dimensions, economic, social and environmental. Therefore, it is proposed to study the origin and the concept of governance, notably from the reflections contained in the document entitled Governance and Development prepared by the World Bank in 1992, and how its assimilation has an impact on the economic aspect (related to the land market, credit policy and productivity), social (linked to the welfare of the rural workers, especially the question of combating work analogous to the condition of slave, and to tax policy) and the ecological of the social function of the land. The methodology used was bibliographical and documentary research, as well as primary data on the land issue in Brazil. In the end, it was concluded that the principle of the social function of the land can be reread from the set of guidelines that constitutes land governance.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Land, Governance, Social, Function, Land

[1] Doutorando no programa de pós-graduação em direito da UFPA, na linha de pesquisa Direitos Humanos e Direito agroambiental

Introdução

Considerando a desordem fundiária brasileira, a concentração de grandes áreas de terra nas mãos de poucos, a violência no campo, o processo de grilagem[1] e o desmatamento de enormes áreas verdes, verifica-se a necessidade de haver mudanças estruturantes no ordenamento jurídico e nas instituições (públicas e privadas), para fins de se alcançar maior controle dos espaços, segurança jurídica, paz social e ainda a formação de um cenário adequado à sustentabilidade ecológica, social e econômica.

Os problemas acima apontados têm direta relação com a terra, seja em função do acesso desigual, da insegurança que atinge os posseiros, do uso não sustentável, de instituições débeis e ineficazes para a governança territorial e para a resolução de disputas e conflitos (Reydon *et al*, 2017a).

As soluções técnicas convencionais relativas à administração de terras já se mostraram inadequadas, sobretudo porque os instrumentos disponíveis são incapazes de enfrentar a complexidade do problema e, ao mesmo tempo, garantir eficácia na governança do território.

Governança essa, aliás, que, não obstante ser relevante, permanece, em grande parte, negligenciada por agentes políticos. As ideias que formam a governança fundiária, em regra, não estiveram presentes na gestão nacional das terras. O país enfrenta seus problemas fundiários de maneira ineficiente, com a criação de normas e instituições que pouco – ou quase nunca – dialogaram entre si (Reydon e Felício, 2017, p. 13).

Paralelamente a isso, a Constituição da República de 1988 (CR/88) trouxe, de forma expressa, a necessidade de cumprimento, pelo proprietário do imóvel rural, do princípio da função social da terra[2] (artigos 170 e 186), sob pena de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, artigo 184. E três foram as dimensões insculpidas pelo texto constitucional e consideradas necessárias para a realização do referido princípio, a saber: a econômica, a social e a ambiental.

[1]Costuma-se dizer que o termo grilagem tem sua origem na tentativa de transformar títulos falsificados, dando-lhes aparência de legais, com o emprego do inseto ortóptero – o grilo – que era confinado junto de um documento falso, a fim de que seus excrementos lhe dessem um aspecto de envelhecido. Contudo, a grilagem consiste em outras diversas práticas, como fraudes em cartórios de registro de imóveis, processos judiciais, dentre outros, de modo a se justificar falar-se, hoje, em um complexo processo de grilagem (Brasil, 2006, p. 11).

[2] Marés (2003, p. 91-92) entende que a função social está ligada ao bem e não ao direito (de propriedade) ou ao seu titular. Segundo ele, uma terra cumpre a sua função social mesmo que sobre ela não paire nenhum direito de propriedade ou esteja, mesmo, proibido qualquer uso direto. Cita como exemplo as terras afetadas para a preservação ambiental, onde o cumprimento da função social se dá exatamente por meio da preservação do ambiente.

A tradição brasileira conferiu destaque especial para o aspecto econômico, a despeito dos outros dois, configurando-se em verdadeira limitação, fazendo com que o princípio, na prática, seja reduzido a índices de produtividade, não obstante a sua interface com outros princípios fundamentais da República (Maniglia, 2014).

Propõe-se, assim, o seguinte problema de pesquisa: a boa governança fundiária tem o condão de ressignificar o princípio da função social da terra para os imóveis rurais, ou seja, aqueles que exploram a atividade agrária?

A abordagem iniciará com o estudo a respeito do conceito e origem da governança, desde as reflexões conduzidas pelo Banco Mundial em 1992, no seu documento *Governance and Development*, passando pelas "Diretrizes Voluntárias sobre a governança responsável da terra, dos recursos pesqueiros e florestais no contexto da segurança alimentar nacional", publicada pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA).

Na sequência, tratar-se-á a respeito das possíveis repercussões que as diretrizes de uma boa governança provocam em cada um dos aspectos da função social da terra. O econômico, ligado ao mercado de terras, à política de créditos e à produtividade. O social, vinculado ao bem-estar do trabalhador rural, especialmente a questão do combate ao trabalho análogo à condição de escravo, e à política tributária (ITR). E o ecológico, vinculado ao uso da terra com respeito à legislação ambiental.

Utilizou-se a pesquisa bibliográfica e legislativa, a partir do método de abordagem dedutivo.

Acredita-se que a importância deste artigo se revela não apenas na apresentação de um estudo sobre a governança de terras, mas também pelo fato de que discutirá, à luz das orientações constitucionais e infraconstitucionais brasileiras, a possibilidade de uma releitura e de uma nova aplicação interpretativa para o princípio da função social da terra.

1 A (Boa) Governança de Terras

A partir da década de 1970, o Banco Mundial iniciou a construção de um modelo de governança. Àquela altura, a política desenvolvimentista produziu números indesejados de crescimento econômico, o que levou a instituição a pensar numa nova política de ajustes, com a formulação de planejamentos para o desenvolvimento do quadro institucional dos países, sobretudo os mais pobres, cuja gestão fraca do setor público foi apontada como uma das principais explicações do resultado econômico insatisfatório (Laschefski, 2014, p. 253).

Em 1992, o Banco Mundial publicou o trabalho intitulado *Governance and Development* (Governança e Desenvolvimento). Nele, o termo governança é definido como "a maneira em que o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país, visando o desenvolvimento" e é ligado ao "exercício de autoridade, controle, gestão, poder do governo" (World Bank, 1992, p. 1 e 3).

Esse conceito de governança não abre mão do fortalecimento da economia do livre mercado, mas também considera como relevantes aspectos institucionais, políticos e sociais.

Para Reydon *et al* (2017) "governança é um conceito que compreende complexos mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses e exercem seus direitos e obrigações legais [...]".

A boa governança, por sua vez, é definida, pelo Banco Mundial, como "o gerenciamento do desenvolvimento", ou seja, a capacidade governativa de um país. A instituição enxerga a boa governança como fundamental para a criação e preservação de um ambiente capaz de promover o desenvolvimento forte e equitativo, um verdadeiro complemento às políticas econômicas (World Bank, 1992, p. 1).

Laschefski (2014, p. 255) conceitua o termo boa governança como

> [...] uma nova visão de um Estado que é reduzido a suas funções centrais, efetivo e eficiente, orientado para promover o desenvolvimento, que procura a cooperação com o setor privado e a sociedade civil. Nesse contexto, o Estado assume o papel de mediador e regulador entre os atores supracitados, assim como entre os atores globais e locais.

Para a implementação de uma boa governança é necessário a existência de uma regulamentação clara sobre os instrumentos e ferramentas franqueados aos cidadãos e à sociedade civil em geral para o controle social das autoridades e dos processos decisórios (Laschefski, 2014, p. 255).

A (boa) governança passou a ser encarada como um requisito indispensável para o desenvolvimento[3], incorporando-se ao crescimento econômico as ideias de equidade social e respeito aos direitos humanos (Santos, 1997, p. 338).

Boas práticas de governança tornaram-se essenciais para a criação e manutenção de um ambiente capaz de produzir um desenvolvimento vigoroso e equilibrado. Nesse sentido, o "gerenciamento eficiente e responsável do setor público e um quadro político previsível e transparente são fundamentais para a eficiência dos mercados e governos, e, com isso, para o desenvolvimento econômico" (World Bank, 1992, prefácio).

[3] O Banco Mundial entende como desenvolvimento equilibrado aquele que proporciona o crescimento econômico e atende às necessidades dos pobres (World Bank, 1992, p. 30).

Ora, não se pode olvidar que o Estado e seus governos desempenham um importante papel na sociedade, seja por meio do fornecimento aos cidadãos de bens e serviços públicos, seja estabelecendo as regras para os mercados funcionarem de maneira eficiente.

Para que isso ocorra de modo satisfatório, no entanto, é necessário a fixação de métodos de atuação e de pessoas aptas a implementá-los, o que demanda a construção de sistemas de responsabilização, de informações adequadas e confiáveis e de uma gestão de recursos eficientes (World Bank, 1992, p. 1).

Assim, segundo o Banco Mundial, e sem desprezar as diferenças culturais e próprias de cada país, as quatro principais dimensões da boa governança são: gestão do setor público; responsabilidade; quadro legal para o desenvolvimento; e informação e transparência (World Bank, 1992, p. 6).

Para os fins deste trabalho, das dimensões da boa governança discriminadas pelo Banco Mundial, as que interessam são: o quadro legal para o desenvolvimento; e aquela ligada à informação e transparência.

No que toca a primeira dimensão, o Banco Mundial em *Governance and Development* defende a ideia de que um conjunto de regras adequadas é indispensável para a criação de um cenário estável e propício para que os atores econômicos (empresários, agricultores e trabalhadores) possam avaliar as oportunidades e os riscos econômicos, fazer investimentos de capital e trabalho, firmar negócios jurídicos e etc (World Bank, 1992, p. 28).

Anote-se que os agentes econômicos precisam ter segurança em seus negócios, com a certeza de que não sofrerão interferências arbitrárias do Estado ou de outros particulares. Ademais, num sistema jurídico justo, de acordo com o Banco Mundial, as regras devem: *i*) ser conhecidas antecipadamente a sua vigência; *ii*) produzir efeitos, de fato; *iii*) ter as suas aplicações garantidas por meio de mecanismos institucionais, inclusive com um órgão judicial independente; *iv*) existir a previsão de procedimentos para a alteração das regras quando elas não servirem mais a sua finalidade e não responderem mais às necessidades locais (World Bank, 1992, p. 30).

Já em relação à outra dimensão, qual seja, a informação e transparência, o Banco Mundial acredita que numa economia de mercado competitiva, os atores econômicos precisam ser informados de maneira oportuna e confiável. Quanto menos informação ou quanto maior for a falta de credibilidade dessas informações, mais incertezas e riscos haverá e, portanto, maior será o custo de investimento (World Bank, 1992, p. 39).

Vê-se, pois, que a eficiência econômica impõe que ações e políticas governamentais estejam ao alcance do conhecimento do público em geral. Além disso, os processos de

elaboração de políticas devem ser transparentes, com a possibilidade do cidadão influenciar na elaboração dessas políticas[4] (World Bank, 1992, p. 40.)

Esses são, por assim dizer, os principais elementos de governança trazidos pelo Banco Mundial no documento intitulado *Governance and development* e que, de certa forma, não obstante ainda encontrar resistência, vem ganhando espaço cada vez maior nas discussões dentro dos governos e das corporações privadas, sobretudo em organismos de cooperação internacional. Nessa quadra, é preciso destacar o papel desempenhado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), que, a partir de processo de oitiva de seus países membros e balizada por estudos dos impactos de uma adequada administração de terras sobre a vida social, criou, por meio de seu Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), na sua 38ª Sessão extraordinária, em maio de 2012, as Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT), as quais serão abordadas a seguir.

2 Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT)

As Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT), que devem ser interpretadas e aplicadas de acordo com os direitos humanos, foram resultado de um processo deflagrado na Cúpula Mundial da Alimentação convocada pela FAO em 1996 e se constituem num verdadeiro marco histórico e principal documento normativo internacional sobre questões fundiárias.

A DVGT serve como instrumento de reivindicação e de controle social, de monitoramento e avaliação de legislações, programas e políticas públicas relacionadas à governança responsável da terra, dos recursos pesqueiros e florestais, tudo para fins de garantir, num contexto de implementação dos direitos fundiários, a segurança alimentar de todos (FAO, 2015, p. 7-8).

O acesso à terra é definido por meio de sistemas de posse existentes e próprios de cada sociedade, que podem ser escritos ou não escritos, e que definem quem pode usar determinados

[4] A Lei nº 13.465/2017, que dispõe, dentre outros assuntos, sobre a regularização fundiária rural e urbana, trouxe como um dos objetivos da Reurb, no artigo 10, inciso XII, a oportunização de participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária, constituindo-se, pois, em verdadeiro exemplo de participação popular na elaboração de políticas.

recursos, em que condições e por quanto tempo. Dentro desse contexto, é importante dizer que direitos de posse não assegurados representam um aumento da fragilidade de determinados grupos[5], o que pode significar a potencialização de conflitos e também a degradação ambiental (FAO, 2015, p. 14).

É justamente nesse cenário que a governança fundiária surge como um elemento que tem a capacidade de fazer com que as pessoas, as comunidades e os grupos conquistem os direitos e deveres de acesso e controle sobre a terra.

O conjunto de diretrizes que compõem a DVGT busca construir um conceito de governança fundiária responsável e apto a funcionar como um instrumento na conquista de direitos e fixação de deveres dos indivíduos relativos à terra (FAO/SEAD, 2017, p. 14).

Sobre o assunto, registre-se a lição encartada no prefácio da versão brasileira da DVGT, publicada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (FAO, 2015, p. 15)

> [...] As pessoas podem se ver condenadas a viver uma vida de fome e pobreza se perdem seus direitos de posse sobre suas moradias, sobre a terra, sobre os recursos pesqueiros e florestais e sobre seus meios de vida, devido à corrupção nas práticas de posse, ou ao fato de os órgãos executivos não protegerem seus direitos. As pessoas podem, inclusive, perder a vida quando uma governança fundiária deficiente leva a conflitos violentos. A governança fundiária responsável, ao contrário, promove o desenvolvimento social e econômico sustentável, que pode ajudar a erradicar a pobreza e a insegurança alimentar e incentiva o investimento responsável.

A governança fundiária eficiente combate os problemas de gestão com instrumentos semelhantes àqueles a disposição da administração gerencial, embora seja preciso deixar marcada a diferença entre administração e governança da terra. Naquela, o caráter instrumental e institucional da gestão das políticas de posse e uso da terra são evidentes. Nessa última, resta destacado o caráter participativo, vinculado ao manejo dos instrumentos na busca da sustentabilidade socioeconômica e ambiental da terra (Reydon e Felício, 2017, p. 15).

Um conceito simples e bastante representativo de governança fundiária foi apresentado por Reydon *et al* (2017), que diz

> [...] a governança da terra compreende normas, processos e organizações mediante os quais se adotam decisões relativas ao uso e ao controle da terra, à tomada de decisões e à forma como se administram interesses contrapostos relativos à terra. O conceito de governança abarca tanto os marcos jurídicos e normativos sobre a terra como as práticas tradicionais e informais que contam com legitimidade social.

A DVGT (FAO, 2015, p. 23) se ocupou de especificar alguns princípios que orientam os Estados na implantação de uma governança fundiária responsável.

[5] A exemplo de indígenas, de comunidades ribeirinhas e de remanescentes de quilombos.

Quadro 1 – Princípios de governança

PRINCÍPIOS GERAIS	PRINCÍPIOS DE IMPLEMENTAÇÃO
Reconhecimento e respeito pelos Estados de todos os titulares legítimos e seus direitos de posse, com a adoção de medidas para identificar, registrar e respeitar os titulares e seus direitos, formalmente registrados ou não	Reconhecimento dos direitos humanos inerentes a todos os indivíduos
Os Estados devem proteger os direitos legítimos de posse frente às ameaças e infrações, evitando as perdas arbitrárias e, sobretudo, os despejos forçados que sejam contrários às obrigações existentes no âmbito jurídico interno e externo;	Ninguém deve ser alvo de discriminação
Os Estados devem promover e facilitar o gozo dos direitos legítimos de posse, a partir de ações concretas que estimulem e facilitem a plena conquista dos direitos de posse ou as transações de direitos;	Reconhecimento de que a igualdade entre os indivíduos pode exigir o reconhecimento das diferenças entre eles, assim como também a adoção de medidas positivas. Isso passa, inclusive, pela garantia da igualdade do direito de mulheres e homens ao gozo de todos os direitos humanos
Acesso à justiça para lidar com violações dos direitos legítimos de posse;	Reconhecimento da inter-relação existente entre os recursos naturais e seus usos, adotando-se um enfoque integrado e sustentável para sua administração
Prevenção às disputas relacionadas com a posse, os conflitos violentos e a corrupção;	Assegurar a consulta e participação daqueles grupos ou indivíduos que possam ser afetados com decisões
Respeito, por parte dos atores não estatais, a exemplo das empresas privadas, dos direitos humanos e dos direitos legítimos de posse;	Garantia do Estado de Direito, com a adoção de práticas baseadas em regras previamente estabelecidas, amplamente divulgadas e aplicáveis a todos, de maneira igualitária, por meio de um Poder Judiciário independente
	Atos de governo transparentes, com prestação de contas e melhoria contínua dos mecanismos de monitoramento e análise da governança fundiária

Fonte: FAO, 2015.

Pelos princípios, percebe-se que a boa governança fundiária se reveste em compromisso ético-valorativo sustentado na eficiência, responsabilidade e transparência da gestão fundiária, por isso a participação social sobre os processos de gestão, assim como também a criação de controles externos ao serviço público, são importantes (Reydon e Felício, 2017, p. 16).

Dentre os princípios gerais e de implementação, destaca-se aqueles relacionados aos mercados, à administração da posse da terra e às respostas às mudanças climáticas e às situações de emergência.

Em relação aos mercados, os Estados precisam reconhecer formalmente as posses, facilitar a venda e o arrendamento justo e transparente como meio de transferência de direitos de uso e propriedade da terra e dos recursos pesqueiros e florestais (FAO, 2015, p. 49).

Precisam ainda facilitar o funcionamento eficaz e transparente dos mercados, tudo para fins de possibilitar a participação em igualdade de condições e oportunidades para uma

transferência de direitos de posse que seja benéfica a todos, proporcionando, dentre outras coisas, a diminuição dos conflitos e das instabilidades, a criação de incentivos para o uso sustentável da terra, das áreas pesqueiras e florestais e para a conservação do meio ambiente (FAO, 2015, p. 50).

Ainda no campo do mercado, é preciso que os Estados assumam a responsabilidade de implantação de sistemas de registro confiáveis e adequados, a exemplo de registros de propriedades com informação transparente e clara sobre os direitos e os deveres de posse da terra, reforçando a sua segurança (FAO, 2015, p. 51).

Um sistema de registro confiável se conecta também aos princípios relacionados à administração da posse da terra, aumenta a segurança jurídica dos titulares, sejam eles públicos, privados, povos indígenas[6] ou outras comunidades[7] com sistemas tradicionais de posse, facilitando a convivência harmônica das sociedades locais.

Essas práticas têm relação direta com o documento *Governance and Development* do Banco Mundial, que incentiva o aumento da capacidade de gerenciamento do setor público, a partir da criação de regras e de instituições capazes de fornecer um quadro previsível e transparente para a condução dos negócios.

Anote-se, ainda, que os Estados têm competência para, por intermédio da tributação relativa aos direitos fundiários, aumentar a receita, facilitando a implementação de seus objetivos sociais, econômicos e ambientais. Todos os fatores relacionados à tributação dos direitos fundiários, porém, precisam ser muito bem delimitados pelos Estados, por meio de políticas, leis e marcos organizacional (FAO, 2015, p. 71). Todavia, a arrecadação e a cobrança tributária devem ser implementadas por intermédio de sistema eficaz que implique em efetivo ingresso de recursos aos cofres públicos.

No que toca às respostas às mudanças climáticas e às situações de emergência,

> Os Estados devem assegurar que os direitos legítimos de posse da terra e dos recursos pesqueiros e florestais de todos os indivíduos, das comunidades ou dos povos que possam ser afetados, especialmente os agricultores, os produtores em pequena escala de alimentos e as pessoas vulneráveis e marginalizadas, sejam respeitados e protegidos por leis, políticas, estratégias e ações, visando prevenir os efeitos das mudanças climáticas e responder a esses efeitos, de acordo com os seus respectivos

[6] Vale anotar que, segundo o artigo 20, inciso XI, da CR/88, são de domínio da União as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, aos quais resta assegurada, conforme artigo 231, §2º, também da CR/88, a posse permanente dessas terras e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

[7] Benatti (2011, p. 102) lembra que para os remanescentes das comunidades dos quilombos a titularidade das terras lhes pertence e esse pleno domínio lhes confere também a autoadministração e a autogestão. O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias assegura a essas comunidades não somente a posse e o manejo das áreas, mas o domínio absoluto.

> deveres, quando aplicáveis, em termos de marcos pertinentes sobre mudanças climáticas" (FAO, 2015, p. 77).

Com efeito, todos esses fatores que conduzem à boa governança estão lançados na DVGT, que objetiva (FAO, 2015, p. 20)

> 1. Melhorar a governança fundiária, fornecendo orientação e informações sobre as práticas internacionalmente aceitas para os sistemas que tratam do direito de uso, da gestão e do controle da terra e dos recursos pesqueiros e florestais;
> 2. Contribuir para a melhoria e elaboração dos marcos políticos, bem como dos marcos jurídicos e organizativos, por meio dos quais se regulam os direitos de posse sobre os citados recursos;
> 3. Aumentar a transparência e melhorar o funcionamento dos sistemas de posse da terra;
> 4. Fortalecer as capacidades e o funcionamento dos órgãos executores; das autoridades judiciais; dos governos locais; das organizações de agricultores e produtores em pequena escala; dos pescadores e dos extrativistas; dos pastores; dos povos indígenas e de outras comunidades; da sociedade civil; do setor privado; das instituições acadêmicas e de todos aqueles que têm interesse na governança fundiária, bem como para promover a cooperação entre os atores mencionados.

Por fim, vale dizer que a DVGT é de caráter voluntário, não tem natureza cogente, e pode ser usada por Estados, pelos poderes executivo, legislativo e judiciário, pelos diferentes níveis de governo (nacional, regional e local), pelas organizações da sociedade civil, por povos indígenas e pelo setor privado (FAO, 2015, p. 21).

3 Ressignificação do princípio da função social da terra a partir das DVGT

A propriedade, ao longo da história, foi marcada pela ideologia individualista. A aceitação do princípio da função social, pensado inicialmente para servir como uma espécie de reação aos abusos do proprietário, sucumbiu aos interesses individuais, o que acabou por diminuir a sua efetividade (BORGES e PEDROSA, 2017, p. 334).

O paradigma de propriedade da modernidade possuía íntima relação com a "visão atomística da sociedade e pode ser analisado a partir de seu caráter unitário, ilimitado, exclusivista e absoluto", afinal emergiu a partir do ideário da Revolução Burguesa Francesa de 1789 que, dentre outros objetivos, visou assegurar a propriedade privada dos bens nas mãos de seu titular, como resposta ao anterior sistema do *ancien régime* (BORGES e PEDROSA, 2017, p. 335).

O princípio da função social ganhou espaço no século XX para se contrapor à potencialização da ideia individualista e consequente desequilíbrio social, causado pelos abusos perpetrados por quem detinha o poder econômico. É nesse momento que a reinterpretação e a ressignificação do princípio se fez necessária. A partir de então, o exercício de direitos

subjetivos estava condicionado ao respeito dos anseios sociais, configurando-se, pois, uma situação de imperiosa harmonização do gozo dos direitos individuais com os interesses dos demais membros da comunidade.

Com efeito, o que se observou nesse momento histórico foi uma verdadeira *viragem linguística*, por meio da qual o direito deve ser compreendido não como sucessão de textos com sentidos latentes, pré-construídos, esperando apenas que o intérprete hermeneuta lhes dê vida, mas sim como textos que permanentemente reclamam sentidos (STRECK, 2009, p. 248).

Essa *viragem linguística*, segundo Streck (2009, p. 284), permite, a partir de uma ruptura paradigmática, interpretar e nomear o novo por intermédio de um horizonte crítico. O direito é, em essência, uma prática dos homens, expressada num discurso que é mais do que palavras, é também comportamentos, símbolos, conhecimentos veiculados pela linguagem.

Atualmente, o princípio da função social da terra carece, na prática jurídica nacional, de uma nova *viragem linguística*, mas agora para romper com o costume perverso de atribuir valor maior ao aspecto econômico em comparação aos outros dois, o social e o ambiental.

Assim, considerando as anotações realizadas acima sobre governança fundiária, buscar-se-á, na sequência, avaliar as possíveis repercussões e ressignificações que as diretrizes de uma boa governança são capazes de provocar em cada um dos aspectos da função social da terra.

3.1 Aspecto econômico: mercado de terras, política de créditos e produtividade

A dimensão econômica do princípio da função social da terra esteve muito ligada à simples questão de produtividade. Outros elementos, que exercem forte influência para a configuração e formatação do cenário produtivo, foram desconsiderados ao longo do tempo. O mercado de terras é um desses elementos.

Com efeito, a partir das diretrizes de uma boa governança fundiária, mister se faz necessário a construção de um Sistema de Administração de Terras que seja capaz de gerir o uso, a posse e a propriedade da terra e que conduza a um desenvolvimento verdadeiramente sustentável[8] (Reydon e Felício, 2017, p. 16).

[8] Acredita-se, neste ensaio e seguindo os ensinamentos de Bosselmann (2015), que o desenvolvimento sustentável deve ser recepcionado a partir de uma visão de sustentabilidade forte, onde o desenvolvimento econômico, se necessário, deve se adequar e se submeter às restrições ambientais e sociais. Crescimento econômico sem respeito a valores ecológicos e sociais não é desenvolvimento. Assim, num determinado cenário, o cumprimento da função social da terra pode ser justamente de nada produzir, em razão de restrições ecológicas ou sociais.

A administração fundiária requer, de início, a confecção de um cadastro adequado das terras e que possa identificar e individualizar cada porção (lote) de maneira simples, objetiva e acessível a todos. Após isso, há de se estabelecer, segundo Reydon e Felício (2017, p. 16-17)

> a) Registro da propriedade da parcela de terra – é a dimensão legal da propriedade da terra, onde se definem os direitos e deveres a ela associados;
> b) Valor da terra – é a dimensão na qual se estabelece o valor da parcela e, a partir disso, a cobrança de tributos sobre a terra, tanto urbanos quanto rurais;
> c) Uso da terra – dimensão na qual se definem os possíveis usos da terra, urbano e rural, de preservação ou de utilização produtiva e que culturas produtivas devem ser priorizadas (zoneamento);
> d) Desenvolvimento nas parcelas – regulamentação do que é permitido ou proibido nas edificações nas parcelas, a obtenção de licenças, entre outros.

Percebe-se, pois, que a administração da terra está pautada em cinco aspectos relevantes e diretamente ligados às diretrizes de uma boa governança, a saber: o cadastro, o direito à propriedade (registro), o valor da terra, o uso e a sua destinação natural (ou o que é permitido edificar na propriedade).

Ainda na lição de Reydon e Felício (2017, p. 22-23), um sistema eficiente de administração de terras traz os seguintes benefícios: *i*) garantia da propriedade e maior segurança à posse, servindo o registro da terra como prova legal de propriedade em casos de litígio; *ii*) apoio à tributação de terra e propriedade, com o aumento da eficiência no processo de cobrança de tributos; *iii*) segurança ao crédito, uma vez que o fator de incerteza da titularidade da terra é reduzida; *iv*) desenvolvimento e monitoramento dos mercados de terras, a medida que os sistemas de administração de terras proporcionam maior confiança, segurança e facilidade em processos de negociações de terras, onde os proprietários têm seus direitos assegurados; *v*) proteção de terras públicas contra invasões de particulares; *vi*) redução das disputas por terra com a diminuição dos processos judiciais; *vii*) apoio da gestão ambiental com o zoneamento das áreas de conservação; *viii*) produção de dados estatísticos, que serão úteis para a tomada de futuras decisões na construção de bons indicadores para o alcance da boa governança.

Vale dizer, portanto, que um Sistema de Administração de Terras aparelhado de infraestrutura institucional capaz de conduzir a uma boa governança de terras apresenta como consequência o funcionamento adequado do mercado, o que contribui, sobremodo, para conferir segurança ao produtor do campo (seja uma grande empresa multinacional do agronegócio, seja um pequeno agricultor familiar), que poderá dirigir seus recursos exclusivamente para a questão produtiva, de acordo com a vocação agrícola da área.

Noutro giro, não se pode olvidar que um bom sistema de governança de terras é fator importante para o fomento de uma política consistente e sustentável de concessão de crédito, especialmente em relação aos agentes privados (instituições financeiras e empresas de insumos[9]), os quais, num quadro de governança fraca, possuem, por exemplo, altos custos de registros de hipotecas de imóveis rurais dados em garantia e, além disso, possuem grandes dificuldades de execução judicial desses bens em casos de inadimplemento. Tudo isso traz como consequência o encarecimento das taxas de juros nas operações de crédito rural (Reydon *et al*, 2017b, p. 323-324), o que, de certo, impacta diretamente a produtividade.

Nesse sentido, a boa governança fundiária é capaz de ressignificar o aspecto econômico da função social da terra, a medida que tem o condão de reestruturar o mercado de terras, a partir de um sistema de administração eficiente e capaz de conferir segurança jurídica aos proprietários e possuidores, inspirando confiança no mercado de terras local, bem como incentiva e desenvolve a política de concessão de crédito, elevando, assim, o nível da capacidade produtiva.

3.2 Aspecto social: combate ao trabalho análogo à condição de escravo e a política tributária

O trabalho em condições análogas às de escravo resta caracterizado com o ferimento da dignidade do trabalhador, sendo-lhe negado um grupo mínimo de direitos convencionados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e rotulados como Direitos Humanos dos Trabalhadores.

Brito Filho (2008, p. 176) enfatiza a necessidade de se caracterizar o significado de trabalho decente, definindo-o "como aquele em que são respeitados os direitos mínimos do trabalhador, necessários à preservação de sua dignidade". A ideia de Direitos Humanos deve abraçar o quadro básico de direitos e que conduzem o ser humano a viver com dignidade, sendo que é essa dignidade que deve servir de paradigma a delimitar o conteúdo dos Direitos Humanos.

Assim, a partir de normas internacionais, Brito Filho (2008, p. 177) sugere a fixação dos seguintes direitos mínimos do trabalhador: *i*) Direito ao Trabalho (obrigação do Estado de prover as condições necessárias para que o trabalhador possa desempenhar atividade laboral que lhe permita e sua família sobreviverem); *ii*) liberdade de escolha do trabalho; *iii*) igualdade

[9] Reydon *et al* (2017, p. 330) alerta que, dada a insuficiência do crédito bancário para atender, com plenitude, o setor agropecuário, existe o crédito não bancário ou mercantil, proveniente das empresas de insumos (sementes, fertilizantes e defensivos) e compradoras da produção, como *trandings* e agroindústrias.

de oportunidades para e no exercício do trabalho; *iv)* direito de exercer o trabalho em condições que preservem a saúde do trabalhador; *v*) direito a uma justa remuneração; *vi*) direito a justas condições de trabalho, sobretudo em relação a jornada de trabalho e repousos; *vii*) proibição de trabalho infantil; *viii*) liberdade sindical; *ix*) proteção contra o desemprego e outro riscos sociais.

Essa, pois, é a listagem mínima de direitos do trabalhador e que compõe o trabalho decente. Com efeito, para o cumprimento da função social da terra, é imperioso que haja o respeito a essa cesta básica de direitos. Eventual descumprimento dessa listagem provoca como consequência direta a não obediência à norma constitucional, restando autorizada, pois, a sanção de expropriação, nos termos do artigo 243da CR/88.

A importância da governança fundiária nessa temática diz respeito ao estabelecimento de regras claras e transparentes acerca da definição de trabalho análogo à condição de escravo, das sanções decorrentes de infração às regras estabelecidas, inclusive quanto ao procedimento a ser adotado[10], bem como dos órgãos responsáveis pela fiscalização e punição dos infratores.

Além disso, é preciso que esses órgãos dialoguem permanentemente para fins de troca de informações e dados, permitindo, assim, aprimoramento da fiscalização e repressão à prática danosa do trabalho análogo à condição de escravo.

Já em relação à política tributária, antes de mais nada é preciso firmar a ideia da importância e relevância da terra para o ser humano, sob a perspectiva que se constitui como bem de produção que gera influência política e poder econômico. Por isso, se faz necessário estabelecer mecanismos políticos e administrativos de governança de terras para a sua regulação, a exemplo da tributação, que se caracteriza por ser instrumento capaz de promover o desenvolvimento sustentável, inibindo o uso econômico da terra apenas para fins especulativos, promovendo, então, a sua correta destinação (Reydon *et al,* 2017a, p. 209).

Pois bem, o Imposto Territorial Rural (ITR) data ainda do século XIX, sem jamais ter conseguido funcionar verdadeiramente como um elemento de penalização à especulação e ao mau uso da terra. Sempre foi subestimado e desvalorizado, fazendo com que o valor arrecadado não seja aquele que potencialmente seria capaz de produzir e também não contribuindo para desempenhar o seu papel regulador (Reydon *et al,* 2017a, p. 210).

Para Reydon *et al* (2017a, p. 210) uma das causas para essa ineficiência é justamente a falta de um cadastro que identifique e correlacione os proprietários a seus imóveis e um sistema

[10] Mattos Neto e Rodrigues (2016, p. 108-109) ressaltam e criticam a omissão do legislador federal acerca do tema. De fato, não há lei que regulamente a expropriação das propriedades rurais ou urbanas onde ocorra o trabalho humano sob condição análoga a escravo. Dada a omissão, os autores defendem a aplicação analógica da Lei nº 8.257/91.

que facilite a identificação, localização e punição em casos de evasão fiscal. Por isso os autores propõem a elaboração e operacionalização de um Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) como instrumento central da boa governança territorial de forma eficiente e equitativa, que promova a função social do uso e ocupação do solo e colabore para a concretização da justiça social.

Aliás, no campo da justiça social, vale dizer que o ITR foi pensado para funcionar como um imposto sobre a riqueza e como tal ser veículo de redução da desigualdade.

Vale dizer ainda que o ITR tem caráter extrafiscal[11] e, por isso, não é uma simples fonte de recursos. Caminha para além disso! Ele deve (ou pelo menos deveria) ser utilizado, a partir de um sistema de progressividade e regressividade, como meio a desestimular aqueles que exercem o direito de propriedade sem observância da sua função social, incentivando o uso racional da terra, tornando-a mais onerosa àquele que a mantém ociosa ou com produção incompatível às suas condições físico-técnico-geográficas, e, de outro lado, menos onerosa àquele que a mantém produtiva, valorizando, assim, o proprietário que trabalha na terra e punindo aquele que não dá a destinação econômica e social adequada (Costa, 2014, p. 234).

É importante repisar que todos os fatores relacionados à tributação dos direitos fundiários precisam ser muito bem delimitados e regulados pelo Estado, por meio de políticas, leis e marcos organizacionais (FAO, 2015, p. 71).

Com efeito, uma boa governança de terras com o estabelecimento de regras claras e eficazes em relação ao combate ao trabalho análogo à condição de escravo e de fortalecimento da política tributária, especialmente no que toca ao ITR, tem o condão de ressignificar o aspecto social do princípio da função social da terra.

3.3 Aspecto ecológico: olhar de sustentabilidade

Ainda na década de 1970, documentos como *Os Limites do Crescimento*, produzido pelo Clube de Roma[12], e eventos como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano – Conferência de Estocolmo -, marcaram o início da governança global do meio ambiente, especialmente em razão da ameaça concreta de destruição dos ecossistemas diante

[11] O artigo 47 da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) previu a tributação progressiva como instrumento para a execução da reforma agrária.

[12] Integravam o Clube de Roma: intelectuais, empresários, cientistas, tecnocratas, acadêmicos, economistas, membros de instituições públicas, dentre outros.

das atividades interventivas humanas. Assim, estabeleceu-se a necessidade de haver a compatibilização entre o desenvolvimento econômico e a proteção dos ecossistemas do planeta.

Nesse sentido, desde então e cada vez mais, exige-se que o exercício do direito de propriedade da terra respeite a conservação do solo e a proteção da natureza. Aquela ideia restrita de que a propriedade cumpre a sua função social simplesmente quando produz alimentos, independentemente de outros interesses, já não é mais suficiente e capaz de contemplar as necessidades sociais e ambientais da atualidade (Benatti, 2003, p. 187-188).

Nesse passo, Benatti (2003, p. 188) alerta sobre a necessidade de haver a ampliação da compreensão da função social da propriedade a ponto de se incluir a proteção ambiental que favoreça a utilização responsável dos recursos naturais, objetivando-se tanto o alcance de vantagens econômicas que o imóvel é capaz de produzir, como também ambientais.

Com efeito, incorporando essas ideias, a Constituição da República de 1988, no seu artigo 186, inciso II, previu a função ambiental da propriedade rural. Por esse dispositivo, resta evidente que a *utilização racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente* é um dos quatro elementos que compõem o conteúdo constitucional de função social da propriedade rural.

Registre-se que a dimensão ecológica da função social da terra, por assim dizer, engloba os interesses ecológicos, ambientais, paisagísticos, tudo com o objetivo de proteger o meio ambiente e manter os serviços ambientais (Benatti, 2003, p. 189).

Diante da configuração constitucional, é importante anotar que a função ambiental impõe obrigações a todos os proprietários ou possuidores, sejam eles públicos ou privados. A respeito, ensina Borges (2013, p. 298)

> [...] Na análise da função ambiental, o que diferencia o regime específico a atuar sobre uma propriedade não é o sujeito deste direito, mas o objeto deste direito, ou seja, os bens ambientais existentes num certo espaço territorial submetido ao direito de propriedade. A função ambiental da propriedade atua sobre um determinado objeto que, em última instância, é o meio ambiente amplamente considerado. Incide, de perto, sobre seus elementos isoladamente considerados, como a vegetação (flora), o solo, a diversidade de espécies (flora e fauna), os recursos hídricos, dentre outros.

Essas obrigações ou deveres jurídicos, aliás, irão variar a depender do objeto sobre o qual recaia o direito de propriedade ou posse. Assim, como exemplifica Borges (2013, p. 298), os deveres jurídicos estabelecidos para um proprietário/possuidor de um imóvel que abriga espécies endêmicas podem ser diferentes daqueles que obrigam o proprietário/possuidor de uma área onde se encontre nascentes de rios.

Sob tal olhar, diante da variabilidade de obrigações jurídicas, não existe apenas uma função ambiental da propriedade, mas sim várias funções ambientais.

Eis porque Benatti (2003, p. 190) ensina que

> A função ecológica vai exigir do proprietário um novo comportamento, já que não se trata de meras abstenções de atos, mas da necessidade de assumir uma postura positiva e ativa no exercício dos poderes do titular sobre a coisa, revelada na utilização responsável dos recursos naturais. Não se trata apenas de se abster de praticar certos atos para proteger o meio ambiente (postura positiva), mas de realizar uma exploração que assegure a utilização racional dos recursos naturais disponíveis (ação positiva).

Todavia, não obstante a função ambiental ser cláusula geral, consequência, inclusive, do abuso de direito, e que, por vezes, a adequação do exercício do direito de propriedade ao paradigma funcional se dá no caso concreto, há pontos sensíveis que reclamam regulamentação legal expressa e clara, a exemplo da reserva legal e a área de preservação permanente, pois impactam diretamente o conjunto de poderes do titular do imóvel, seja o proprietário, seja o possuidor. Essa regulamentação clara e objetiva visa evitar injustiça, irrazoabilidade, desproporção e desigualdade (Borges, 2013, p. 298).

E essa é uma das situações que exigem boa governança fundiária. Afinal, o Brasil é signatário de diversos Tratados Internacionais sobre a temática (Meio Ambiente), mas seus marcos regulatórios no plano interno, seja para a proteção de florestas públicas ou privadas, são deficitários. Segundo a avaliação do Banco Mundial, o país se comprometeu a cumprir a maioria ou todos esses tratados, mas sua implementação precisa melhorar (World Bank, 2013, p. 105).

Além disso, é preciso destacar que a fiscalização e o combate às práticas abusivas e de desrespeito à função ambiental devem ser eficientes, mas para isso é necessário que as instituições atuem em harmonia e de forma coordenada e complementar, com troca de informações, dados e experiências.

Nesse particular, o Banco Mundial (World Bank, 2013, p. 105) relatou que

> [...] O sistema de manejo florestal sustentável ainda não é realidade em todos os imóveis rurais na Amazônia, mas nos últimos anos algumas políticas públicas têm sido elaboradas para mitigar o desmatamento e degradação ambiental, mas ainda há um forte comércio de madeira ilegal, pois o monitoramento e a fiscalização são insuficientes.
> [...]
> Uma política efetiva de redução do desmatamento na região demanda um melhor conhecimento do território, o que poderia ser conseguido: a) pelo zoneamento-ecológico-econômico; b) e pela implementação de uma política de regularização fundiária coordenada entre a União e o Estado.

Outro ponto que se enquadra na dimensão ecológica da função social da terra e diretamente relacionada à boa governança, diz respeito ao reconhecimento dos direitos legais dos povos tradicionais e indígenas aos recursos florestais.

Nesse ponto, a avaliação do Banco Mundial (World Bank, 2013, p. 107) foi no sentido de que a legislação pátria reconhece os direitos tradicionais e indígenas e garante a segurança de acesso às comunidades que dependem da floresta[13].

O problema reside, segundo o relatório do Banco Mundial, na efetividade desses direitos territoriais. O compartilhamento de benefícios e a exata definição desses benefícios não são claras nas leis.

Outro elemento de destaque e cuja exigência mostra-se indispensável para o cumprimento do aspecto ecológico da função social da terra, diz respeito à elaboração de avaliações ambientais periódicas em projetos potencialmente poluidores e cujos resultados devem ser apresentados aos atingidos.

É preciso que as pessoas atingidas pelos empreendimentos poluidores tomem conhecimento dos impactos aos quais estão sendo submetidos. Além disso, esses estudos devem ser confeccionados de maneira independente e isenta de qualquer influência do empreendedor. Para tanto, o Estado tem que atuar de maneira eficaz e imparcial, cobrando o cumprimento da legislação, por meio de órgãos com capacidade estrutural (mão de obra qualificada, material adequado e suficiente, levantamento de dados precisos, etc).

Com efeito, há de se reconhecer, portanto, a partir de um enfoque integrado (do todo) e sustentável, uma inter-relação entre os recursos naturais e seus usos (FAO, 2015, p. 26).

Com tudo isso, resta claro que a boa governança fundiária também é capaz de redimensionar a dimensão ecológica da função social da terra, desde que todos os elementos apontados acima sejam considerados e perseguidos.

Conclusão

O presente estudo buscou analisar em que medida a governança de terras é capaz de promover a releitura do princípio da função social da terra nos imóveis rurais, a partir de uma ressignificação de suas três dimensões: a econômica, a social e a ambiental.

Hoje, a governança é utilizada, cada vez mais, como um conjunto de diretrizes voltadas para se alcançar maior controle dos espaços, sejam eles particulares ou públicos, segurança

[13] Significativa conquista dos povos indígenas foi a garantia do direito à demarcação das terras por eles ocupadas tradicionalmente, plasmado na Constituição Federal de 1988. A judicialização da demarcação das Terras Indígenas Raposa Serra do Sol, situadas no Estado de Roraima, perante o Supremo Tribunal Federal, tornou-se um caso paradigmático devido os detalhes jurídicos importantes decididos para o estabelecimento da política indigenista. Sobre a análise juridica do caso no STF ver MATTOS NETO, Antonio José de. **Estado de direito agoambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

jurídica, paz social e ainda a formação de um cenário adequado à sustentabilidade ecológica, social e econômica.

Verificou-se-se que boas práticas de governança se tornaram essenciais para a criação e manutenção de ambiente capaz de produzir desenvolvimento (econômico, social e ambiental) vigoroso e equilibrado.

Assim, extrai-se, de tudo que fora exposto ao longo deste ensaio, que as diretrizes de boa governança são capazes de ressignificar as dimensões do princípio da função social da terra.

O aspecto econômico pode ser relido a partir de nova conformação do mercado de terras, de política de créditos e do elemento da produtividade propriamente dito.

No mesmo sentido, a dimensão social, sobretudo no que toca ao combate ao trabalho análogo à condição de escravo e à política tributária, pode ser revisitada, já agora tendo em linha de conta as recomendações e práticas de boa governança de terras, sempre levando em consideração o respeito pelos direitos humanos e com o desiderato de promover a redução das desigualdades sócio-econômicas.

No que pertine à questão ambiental do princípio da função social da terra, diga-se que a boa governança de terras tem o condão de alterar-lhe o significado, à medida que prega visão integrada e sustentável, respeitando-se os elementos ambientais, ecológicos e paisagísticos, sempre se objetivando a proteção do meio ambiente e dos serviços ambientais.

Por tudo isso, entende-se que a governança de terras é capaz de alterar, por intermédio de uma "viragem lingüística", o princípio da função social da terra.

Referências

BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural**. 2003. 345 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Pará. 2003.

BENATTI, José Heder. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (org.). **Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas**. Brasília: UNB/Abaré, 2011, p. 93-113.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. O novíssimo Código Florestal e seu desenho da função ambiental da propriedade. In: BARROSO, Lucas Abreu *et al* (Org.). **O direito agrário na constituição.** 3 ed., rev. atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 289-321.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro; PEDROSA, Lauricio Alves Carvalho. **Sustentabilidade como elemento da função social da propriedade: crítica ao papel meramente simbólico desse princípio**. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 19, n. 118, jun/set. 2017. Disponível em:

https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1340/1214. Acessado em: 02/12/2017.

BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: Transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra. **Lei 8.629/93 comentada por procuradores federais: uma contribuição da PFE/Incra para o fortalecimento da reforma agrária e do direito agrário autônomo/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra**. Brasília: INCRA, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acessado em: 02 out. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.465/17**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L13465.htm. Acessado em 02 out. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **A grilagem nas terras públicas da Amazônia brasileira**. IPAM: Brasília: MMA, 2006.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. Trabalho com condição análoga a de escravo: análise a partir do trabalho decente e de seu fundamento, a dignidade da pessoa humana. In: COSTA, Paulo Sérgio Weyil A. **Direitos humanos em concreto**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 175-187.

COSTA, Rosalina Moitta Pinto da. **O direito fundamental à reforma agrária e seus instrumentos de concretização**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2014.

FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a alimentação. **Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da terra, dos recursos pesqueiros e florestais no contexto da segurança alimentar nacional (DVGT)**. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) - Brasília, 2015. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/Diretrizes%20web.pdf. Acesso em: 07 nov. 2017.

LASCHEFSKI, Klemens. Governança, neodesenvolvimentismo e autoritarismo difuso. *In*: ZHOURI, Andréa; VALENCIO, Norma (org). **Formas de matar, de morrer e de resistir. Limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 243-276.

MANIGLIA, Elisabete. Função Social da Propriedade: a Constituição econômica e o desenvolvimento sustentável. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**. Goiânia, v. 38. nº 2. 2014. Disponível em: https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/16432. Acesso em: 05 de agosto de 2017.

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

MATTOS NETO, Antônio José. **Estado de direito agroambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATTOS NETO, Antônio José; RODRIGUES, Felipe Jales. A possibilidade de empregar, por analogia, o rito procedimental legal de expropriação da propriedade rural onde se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas para os casos de propriedade rural onde ocorra exploração de trabalho sob condição análoga a escravo. In: BASTOS, Elisio Augusto Velloso *et al* (coord.). **Direitos Humanos na Amazônia**. Salvador: Jus podivm, 2017.

REYDON, Bastiaan Philip *et al* (Org.). **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. FAO/SEAD, Brasília, 2017.

REYDON, Bastiaan Philip *et al*. O imposto territorial rural e a governança de terras: evolução recente e sua descentralização. In: REYDON, Bastiaan Philip *et al* (Org.). **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. FAO/SEAD. Brasília, 2017a, p. 209-229.

REYDON, Bastiaan Philip *et al*. Implicações da melhoria de governança de terras para o crédito rural no Brasil. In: REYDON, Bastiaan Philip *et al* (Org.). **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. FAO/SEAD. Brasília, 2017b, p. 323-338.

REYDON, Bastiaan Philip; FELÍCIO, Adamara S. G. Fundamentos da Governança Fundiária. In: REYDON, Bastiaan Philip *et al* (Org.). **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. FAO/SEAD. Brasília, 2017, p. 13-41.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituinte. *In*: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 40, nº 03, 1997, p. 335-376.

WORLD BANK. **Avaliação da governança fundiária no Brasil**. Washington (EUA), jun. 2014.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington (EUA), 1992.

WORLD BANK. **Land Equity International. Governança Fundiária no Brasil utilizando a metodologia LGAF**. Belém, jun. 2013.