

A função social como elemento do conceito de propriedade

*Flávia Maria Gomes Pereira**

* Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo no ano de 2003.

Resumo: A função social da propriedade não é um princípio externo ao conceito jurídico da propriedade de observação facultativa. Isto ocorre porque dentro do sistema econômico vigente, não é possível que a propriedade não cumpra uma função dentro da sociedade, de modo que a função social passa a integrar a própria estrutura do conceito, portanto, de observação obrigatória. Analisando as principais idéias sobre a propriedade nas sociedades romana, medieval e moderna, é possível perceber o surgimento da noção de função social, a que se presta e como passou a integrar o conceito de propriedade.

Palavras-chave: função social da propriedade; propriedade; evolução do direito de propriedade; movimentos sociais; Poder Judiciário.

1. Evolução do conceito de propriedade

A propriedade privada foi conhecida em todos os povos da Antigüidade clássica. Em Roma, sociedade cuja organização jurídica inspira a construção do Direito brasileiro, a propriedade continha elementos de exclusividade e perpetuidade, mas não necessariamente um caráter absoluto. Segundo esclarece Gomes (2002:101):

“o conceito de propriedade que veio a prevalecer entre os romanos, após longo processo de individualização, é o que modernamente se qualifica como individualista. Cada coisa tem apenas um dono. Os poderes do proprietário são os mais amplos”.

Com a queda do Império Romano no Ocidente e sua mescla com a cultura bárbara, um novo regime de propriedade passa a se processar, de caráter eminentemente rural¹. A formação e fortalecimento dos feudos resulta em um enfraquecimento do poder central e une estreitamente autoridade e propriedade da terra, estabelecendo uma relação de dependência entre vassalos e suseranos. Diferentemente da concepção unitária romana, embora o poder político ainda estivesse ligado ao senhor feudal:

“a propriedade medieval caracteriza-se pela quebra desse conceito unitário. Sobre o mesmo bem, há concorrência de proprietários. A dissociação revela-se através do binômio domínio eminente + domínio útil. O titular do primeiro concede o direito de utilização econômica do bem e recebe, em troca, serviços

ou rendas. Quem tem o domínio útil perpetuamente, embora suporte encargos, possui, em verdade, uma propriedade paralela.” (grifo do autor)²

Durante a Idade Média, Santo Tomas de Aquino, especialmente na *Summa Theologica*, reconhece uma limitação do direito da propriedade, que é realizada pelo chamado “bem comum”: o todo homem possui um direito à vida digna, que deve ser observado. São os primeiros delineamentos da função social da propriedade. Entretanto, tal teoria não era a que melhor expressava os interesses nascentes.

Diversos fatores implicam na superação das relações de propriedade feudal, de modo a propiciar o surgimento de ideologias justificadoras do Estado Moderno Absoluto. Tais teorias retiram da política o conteúdo ético que sujeitava os governantes à Igreja, colocam o homem como centro do desenvolvimento social, que tinha direito natural à propriedade, sem limitações impostas pelo Estado, com liberdade. As finalidades econômicas tornam-se, aos poucos, a razão de ser da propriedade, que passa a ser vista como um direito natural.

Essa visão da propriedade como direito natural não pode ser encontrada ainda em Hobbes e Rousseau. Suas formulações indicavam que sem leis garantidoras do apossamento dos bens e terras pelos indivíduos, a posse é nada. A propriedade era, portanto, um direito civil, e não natural (CHAUÍ, 2002:401). Essa transição para que a propriedade seja assimilada como um direito natural ocorre no pensamento político de Locke:

“De fato, embora o capitalismo estivesse em vias de consolidação

¹ PEREIRA, 2000: 95.

² GOMES, 2001: 102.

e o poderio político e o prestígio social da nobreza também permaneciam. Para enfrentá-los em igualdade de condições, a burguesia precisava de uma teoria que lhe desse uma legitimidade tão grande ou maior do que o sangue e a hereditariedade davam à realeza e à nobreza. Essa teoria será a da propriedade privada como direito natural e sua primeira formulação coerente será feita pelo filósofo inglês Locke.”³

Passa a existir uma identificação da propriedade com a liberdade, fazendo ressurgir o conceito romano individualista de propriedade, dessa vez, porém, absoluto e consagrado, principalmente, no código napoleônico. Observe-se que, como direito natural, a propriedade não foi instituída pelo Estado, não tendo este poder para nela interferir. No regime capitalista, portanto, o conceito unitário da propriedade é restaurado e os poderes que ela confere são exagerados, a princípio, exaltando-se a concepção individualista. Ao seu exercício não se antepõem restrições, senão raras, e o direito do proprietário é elevado à condição de direito natural, em pé de igualdade com as liberdades individuais (GOMES, 2001:102).

A exacerbação do caráter individualista da propriedade pode ser considerada como uma causa à inúmeras injustiças, o que leva à contestação da noção de propriedade capitalista. O socialista utópico Proudhon, por exemplo, critica a ideologia liberal e seu conceito de propriedade. Em 1840, publicou um livro intitulado “O que é a propriedade?” em que

responde à pergunta de modo provocante, concluindo que “é roubo”. Nesse livro Proudhon defende o caráter social da propriedade, pois tal como o trabalho, ela só pode ser vista na sociedade como o resultado de uma força coletiva produtora e não como uma ação individual de um homem. Dessa análise resulta a crítica da propriedade privada e do salário como meio de exploração dos trabalhadores pelos capitalistas.⁴

Karl Marx aponta que a base do sistema econômico capitalista, que é propriedade privada dos meios coletivos de produção, implica em desigualdades extremas, pois a grande massa fornece a força de trabalho enquanto poucas pessoas detêm a propriedade exclusiva desses meios.⁵ O modo de produção capitalista promove, durante um longo processo, a transformação da propriedade particular esparsa, baseada no trabalho próprio dos indivíduos em propriedade capitalista. Ocorre que a propriedade privada capitalista efetivamente já se baseia num modo coletivo de produção. Desse modo, a distribuição da riqueza, a coletivização da propriedade dos meios de produção, apresentam-se como principais soluções às contradições geradas pelas relações capitalistas de propriedade.

León Duguit, positivista francês, “abandona o subjetivismo do direito e afirma que a propriedade é em si uma função social”⁶. O ensejo à proteção social requer o cumprimento da função implícita que todo indivíduo tem dentro da sociedade. Há, entretanto, certo consenso no meio jurídico de que a propriedade é um direito e não pode ser convertida em função pelo fato de estar condicionada ao interesse social⁷.

³ CHAUI, 2002: 401.

⁴ Jorge E. Silva, *Marxismo e anarquismo, duas visões divergentes do socialismo*.

⁵ Idéia elaborada por Karl Marx em obra escrita em conjunto com Friedrich Engels, o “Manifesto comunista”.

⁶ Moacyr Lobo da Costa, em seu artigo *A propriedade na doutrina de Duguit (exposição e crítica)*, nos informa que “Duguit afirmou, nas suas conferências de Buenos Aires, que a propriedade já não é no direito moderno, aquele direito intangível, absoluto, que o homem que possui a riqueza tem sobre ela”. Para ele, o direito subjetivo à propriedade tendia a desaparecer diante da socialização do direito subjetivo.

⁷ PEREIRA, 2000: 99.

Para alguns autores contemporâneos, atualmente a propriedade perde seu caráter de direito real absoluto, principalmente no tocante aos bens de produção. O direito à propriedade pode ser considerado um direito humano, de modo que seu caráter fundamental, ético, integra a personalidade do indivíduo, ou seja, natural à pessoa humana:

“Na cabeça do art. 5.º da Constituição Federal o direito à propriedade garante-se num plano superior ao do direito patrimonial de propriedade. O direito à propriedade, não por acaso, garante-se juntamente ao direito à vida, ao direito à liberdade, ao direito à segurança. Imantado à significação existencial insita à dignidade da pessoa, o sentido primeiro e originário da propriedade em sentido ético-jurídico certamente não está em legitimar o proprietário para repelir todos os excluídos que se intrometam ou interfiram na posição jurídica da qual é titular exclusivo o mesmo proprietário. A concepção ético-jurídica da propriedade importa em assegurar que o ser humano – com os bens ou graças aos bens atribuídos a ele enquanto pessoa – tenha oportunidade de criar, expandir e consolidar a própria personalidade. Eis a medida de em que a atribuição de direitos efetivos assegura, à pessoa enquanto pessoa, a titularidade ou o desfrute de um espaço vital, de um círculo existencial-material, aos quais cada pessoa possa

imprimir o próprio caráter, a própria personalidade, a qual se reflete e se reproduz no ambiente assim singularizado, interativamente”⁸.

A função social serve para definir a maneira concreta de operar o instituto da propriedade. Para Gomes (2001:107), não é toda e qualquer propriedade que tem função social, de modo que a classificação entre bens de produção, de uso e de consumo é relevante. Somente os bens produtivos são idôneos à satisfação de interesses econômicos e coletivos, que constituem o pressuposto de fato da função social (*idem, ibidem*).

A diferenciação dos bens de produção e de uso, as teorias da Igreja que condicionam o direito natural de propriedade com a também natural obrigação de se utilizá-la em favor da coletividade, a mudança da estrutura econômica, entre outros fatores, contribuíram para que se desenvolvesse a noção de função social da propriedade, a qual, como foi visto, é hoje elemento interno do próprio conceito de propriedade.

2. Função social da propriedade na Constituição Federal de 1988

Quis o legislador constituinte que se consignasse a função social da propriedade na Constituição Brasileira de 1988 em diversos momentos. Inicialmente, como direito e garantia fundamental, consubstanciada no inciso XXIII do artigo 5.º da Constituição Federal.⁹ Além disso, como princípio geral da atividade econômica, que “tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”¹⁰, elencando a função

⁸ TOMASETTI, 2002.

⁹ Art. 5.º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade nos termos seguintes: (...) XXIII – a propriedade atenderá a sua função social”.

¹⁰ Artigo 170 *caput* da Constituição Federal.

social da propriedade no inciso III do artigo 170 da Carta Magna.

Como bem ressalta Silva (2002:272), a Constituição é enfática no sentido de alterar a visão individualista do instituto, sujeito hoje à estrita disciplina de Direito Público, cabendo às disposições do Código Civil não disciplinar a propriedade “mas tão-somente as relações civis a ela referentes, assim mesmo com as delimitações e condicionamentos que das normas constitucionais defluem para a estrutura do direito de propriedade em geral”.

A diferenciação de enquadramento tem suas mais sérias implicações no tocante à propriedade rural. A terra é um bem produtivo, e como ficou assinalado, são estes os bens idôneos à satisfação de interesses econômicos e coletivos. A propriedade rural possui uma natureza específica, um caráter sociológico que não cabe na definição individualista da propriedade, de modo que “não se pode mais admitir que a propriedade imobiliária rural ainda se mantenha regida pela noção civilista de propriedade”¹¹. Esclareça-se que a noção individualista, que se refere a idéia de que é assegurado ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, bem como reavê-los, até mesmo pela autotutela, de quem injustamente os possua, pode ser considerada a visão clássica: o direito é absoluto, podendo o proprietário fazer dela o que bem entender, inclusive não usá-la. A idéia de função social modifica essa noção ao limitar a vontade do proprietário que pode ser punido com a perda da propriedade que não utiliza.

A função social tem seus contornos delineados para a propriedade rural no artigo 186 da Constituição Federal, no capítulo referente à política agrícola e fundiária e da

reforma agrária, inserido no Título VII, “Da ordem econômica e financeira”. Ressalte-se que “a inclusão dos temas que irão ser abordados dentro da ordem econômica faz com que a interpretação que se faça sobre qualquer de seus dispositivos deva levar em consideração os princípios elencados no artigo 170” (MOTA, 2000:243).

Aliás, na atual Carta Constitucional Brasileira, a propriedade não consagra uma instituição única, mas várias instituições diferenciadas (SILVA, 2002:273), cada qual sujeita a uma disciplina particular, especialmente porque o princípio da função social atua diversamente tendo em vista a destinação do bem objeto da propriedade¹². Reconheça-se que tal princípio não se trata de simples sistema de limitação da propriedade, mas referência à própria estrutura do direito à propriedade.

O regime da propriedade rural leva em consideração a natureza de bem de produção da terra, cuja utilidade “não pode restringir-se unicamente aos caprichos humanos, no sentido de aproveitá-la ou não, como conviesse ao proprietário”¹³. Como bem de produção, e não um simples bem patrimonial, traz a obrigação ao seu possuidor ou proprietário de a fazer produzir, atendendo à sua função social através de cinco requisitos, apresentados na Constituição Federal no artigo 186: aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho, exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Para que ocorra obediência ao princípio da função social não basta o cumprimento de um desses requisitos, mas o de todos concomitantemente.

¹¹ PEREIRA, 2000: 127.

¹² Spantigati *apud* SILVA, 2002: 273.

¹³ Stefanini *apud* SILVA, 2002: 795

Há que se apontar, entretanto, um retrocesso da Constituição de 1988 em relação ao Estatuto da Terra de 1964. Retrocesso, pois, ao dificultar a desapropriação da propriedade produtiva para fins de reforma agrária, a monocultura e o latifúndio, heranças coloniais símbolos do atraso e da opressão, são legitimados. O referido diploma legal ficou inviabilizado devido ao tratamento específico conferido às questões sociais pelo Regime Militar, que deu prioridade à modernização conservadora em prejuízo da desconcentração agrária e da justiça social no campo, sendo que o combate social de tal opção ficou prejudicado devido a militarização das questões sociais. O Estatuto da Terra em seu artigo 16 instituiu verdadeiro combate ao latifúndio:

“Artigo 16 - A reforma agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio”¹⁴.

A proibição de desapropriação de propriedade produtiva, contida no artigo 185, II da Constituição Federal, entretanto, não é absoluta. Em que pese as constatações de alguns autores¹⁵ que entendem que a função social da terra é produzir para atender o reclamo da sociedade, de modo que cumprida estará a função social se a propriedade é produtiva, há os que propugnam que “é perfeitamente possível a existência de uma propriedade produtiva que não cumpra sua função social”¹⁶. A propriedade produtiva pode ser anti-social

principalmente quanto às questões de autosustentabilidade. Com a finalidade de se avaliar a função social, são indispensáveis estudos de impacto ambiental, como nos casos das lavouras transgênicas e da exploração de minérios em reservas florestais.

Resta claro que o princípio da função social da propriedade transforma a propriedade capitalista, sem a socializar, alterando aspecto interno do instituto de tal modo que modifica sua natureza. Tal alteração está dada, “ainda que nem a doutrina nem a jurisprudência tenham percebido o seu alcance, nem lhe dado aplicação adequada, como se nada tivesse mudado” (SILVA, 2002:282).

É necessário observar que o princípio da função social da propriedade, especialmente no que tange a propriedade rural, de modo algum implica na erradicação do modo de produção capitalista na agricultura, longe de se considerar revolução agrária. Uma profunda aplicação do princípio da função social pode gerar alguma socialização da propriedade, mas a utilização da palavra “socialização” deve ser entendida dentro de limites impostos pelo próprio sistema econômico vigente através, principalmente, do ordenamento jurídico que o protege. Há quem entenda que a opção da Constituição Federal de 1988 pela propriedade privada do tipo individualista e não solidarista, configura o princípio da função social da propriedade como uma inovação meramente cosmética do legislador constituinte.¹⁷ Não existe, portanto qualquer relação com o modo socialista de produção, pois a função social da propriedade, em relação aos bens de produção:

¹⁴ Cumpre esclarecer que o minifúndio é o imóvel de extensão inferior a um módulo rural, no qual se presume uma família não consegue tirar dele o seu sustento.

¹⁵ Por exemplo, Fábio de Oliveira Luchési *apud* TOURINHO NETO, 2000: 183.

¹⁶ Marcelo Dias Varella *apud* TOURINHO NETO, 2000: 184.

¹⁷ Ayres de Brito *apud* PEREIRA, 2000: 110.

“se não chega a ser uma mentira convencional, é um conceito ancilar do regime capitalista, por isso que, para os socialistas autênticos, a fórmula função social, sobre ser uma concepção sociológica e não um conceito técnico-jurídico, revela profunda hipocrisia pois, mais não serve do que para embelezar e esconder a substância da propriedade capitalística. É que legítima o lucro ao configurar a atividade do produtor de riqueza, do empresário, do capitalista, como exercício de uma profissão no interesse geral”¹⁸.

A própria Constituição Federal, quanto à concepção de reforma agrária que contém, expressa no artigo 189 e seu parágrafo único¹⁹, pretende a redistribuição de terras em favor da unidade familiar, consolidando a propriedade privada agrária e criando resistências a uma transformação de tipo socialista (SILVA, 2002:797), ou seja, reforma agrária feita para consolidar o modo de produção capitalista e não destruí-lo (SILVA, 2002: 798).

3. Conclusão

A propriedade é um dos mais importantes conceitos do Direito. Sua configuração atual pode ser entendida a partir de origens históricas, como a do direito romano, no qual possuía um caráter individualista, a concepção da Idade Média,

com um caráter mais coletivo e a do regime capitalista, em que atingiu o caráter de direito absoluto e natural.

Como resultado, a propriedade foi conduzida ao centro sistema econômico vigente. Ocorre que na atualidade não é mais possível considerá-la a partir do absoluto de suas implicações, pois dentro de sua estrutura operou-se uma modificação fundamental. Contudo, tal modificação, não subverte sua condição legitimadora do sistema econômico-jurídico. Ao contrário, o aparecimento e importância do princípio da função social são uma necessidade para a manutenção do próprio sistema.

A função social da propriedade passa a integrar a estrutura do direito à propriedade a fim de atender a interesses coletivos e econômicos de uma sociedade que não admite ociosidade, que não permite que seus elementos basilares sejam legados a uma inércia não lucrativa, e que impõe uma função social a todos estes elementos.

Enfim, não é possível a existência do estudo da propriedade por uma ótica puramente individualista. Não se trata de direito individual, mas, e principalmente no que toca aos bens de produção, de direito fundamental, coletivo, econômico. A conclusão necessária é a de que a propriedade deixou de ser um direito absoluto, de modo que a propriedade só tem razão de ser na sociedade contemporânea se o seu exercício visar à função social.

Bibliografia

CAHALI, Yusef Said (organizador). *Código Civil Brasileiro*. 4 ed. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2002.

¹⁸ GOMES, 2001: 109.

¹⁹ Artigo 189. “Os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Parágrafo único. O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, nos termos e condições previstos em lei”.

- CHAUÍ, Marilena. *Introdução à filosofia*. 18 ed. São Paulo, Ática, 2002.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. 21 ed. São Paulo, Saraiva, 1999.
- COSTA, Moacyr Lobo da. A propriedade na outrina de Duguit (exposição e crítica). *Revista dos Tribunais*. São Paulo, Volume 791: 759-770, Setembro 2001.
- FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. 1 ed. São Paulo, Edusp, 2002.
- GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 18 ed. Rio de Janeiro, Forense, 2001.
- MARX, Karl. *O capital – Crítica da economia política*, Livro Primeiro, Volume 2, Parte Sétima, Capítulo XXIV, 827-877, 18 ed. São Paulo, Civilização Brasileira, 2001.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto comunista*. 4 ed. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- MOTA, Leda Pereira; SPITZCOVSKY, Celso. *Curso de direito constitucional*. 5 ed. São Paulo, Juarez de Oliveira, 2000.
- PEREIRA Rosalinda P. C. A teoria da função social da propriedade rural e seus reflexos na acepção clássica de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (organizador). *A questão agrária e a justiça*. 1 ed. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2000. pp. 88-129.
- PINTO, João Batista Moreira. *Direito e novos movimentos sociais*. 1. ed. São Paulo, Acadêmica, 1992.
- SILVA, Jorge E. *Marxismo e anarquismo, duas visões divergentes do socialismo*. Disponível em: <http://www.agrorede.org.br/ceca/edgar/MARXISMOEANARQUISMO.html>. Acesso em 19 nov. 2003.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22 ed. São Paulo, Malheiros, 2002.
- _____. *Poder constituinte e poder popular*. 1 ed. São Paulo, Malheiros, 2000.
- TOMASETTI JR., Alcides. A propriedade privada entre o Direito Civil e a Constituição. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, volume 126: 123-127, Maio de 2002.
- TOURINHO NETO, Fernando da Costa. Legitimidade dos movimentos populares no estado democrático de direito – as ocupações de terra. In: STROZAKE, Juvelino José (organizador). *A questão agrária e a Justiça*. 1 ed. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 2000, 176-194.