

**Ismael Marinho Falcão**

---

**Artigo:**

**A Função Social da  
Propriedade**

# A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Ismael Marinho Falcão

SUMÁRIO: 1. Origem e Fundamento Jurídico - 2. O conceito no direito brasileiro - 3. Restrições ao direito de propriedade.

**1. ORIGEM E FUNDAMENTO JURÍDICO** - O princípio da função social da propriedade, no Brasil, foi introduzido no ordenamento jurídico a partir da Emenda Constitucional n.º 10, de novembro de 1964 à Constituição Federal de 1946, modificando, completamente, o conceito de propriedade até então vigente, muito embora noutros países houvesse sido adotado com bastante antecedência. A consequência imediata na inovação promovida por essa Emenda Constitucional foi o advento do Estatuto da Terra, que em seu artigo 2º preceituou:

“Art. 2º - É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra *condicionada pela sua função social*, na forma prevista na lei.”

O estudo desse tema, sem dúvida, exige um posicionamento duplice: primeiro, atendendo ao posicionamento e à orientação que a seu respeito nos dá o Direito Agrário e, segundo, tendo presente a concepção de **posse agrária**, mesmo porque ela é, sem dúvida, um instrumento sumamente valioso para realização dos fins econômicos e sociais da propriedade e, também, para a transformação das estruturas agrárias nacionais.

Temos que o princípio da *função social* não é o caminho aberto para a socialização das terras rurais por parte do Estado, mas, sem dúvida, a fórmula encontrada pela Lei Maior a fim de realizar a **reforma agrária**, sem, no entanto, ferir de morte o princípio secular do direito de propriedade. Limitar esse direito, sim, é conveniência que toda a sociedade exige, por isso, DUGUIT<sup>1</sup>, enfatizava:

*“... a propriedade não é um direito, é uma função social. O proprietário, é dizer, o possuidor de uma riqueza tem, pelo fato de possuir essa riqueza, uma “função social” a cumprir; enquanto cumpre essa missão, seus atos de propriedade estão protegidos. Se não os cumpre, ou deixa arruinar-se sua casa, a intervenção dos governantes é legítima para obrigar-lhe a cumprir sua função social de proprietário, que consiste em assegurar o emprego das riquezas que possui conforme seu destino.”*

---

(1) - “Manuel de droit constitutionnel”, 2e éd., Paris, De Boccard, 1911, pp. 101-103 e “Traité de droit constitutionnel”, 2e. éd., t. I, Paris, De Boccard, 1921, pp. 22 e 36.

Daí verificarmos que a doutrina da função social da propriedade trás consigo o objetivo primordial de dar sentido mais amplo ao conceito econômico da propriedade, encarando-a, como temos afirmado noutras oportunidades, como uma riqueza, que se destina à produção de bens, para satisfação das necessidades sociais do seu proprietário, de sua família e da comunidade envolvente, em franca oposição ao velho e arcaico conceito civilista de propriedade. Vê-se, pois, que o conceito de função social está diretamente ligado ao conceito de trabalho, logo, o trabalho erige-se em esteio preponderante para solidificação da propriedade no Direito Agrário, trazendo-nos para a realidade de “que a terra deve pertencer a quem a trabalhe”.

Para *Ramon J. Duque Corretor* <sup>(2)</sup>, tratadista de Direito Agrário e eminente professor venezuelano desta matéria, analisando a influência do trabalho sob o prisma agrarista, o “direito de propriedade se alimenta e se robustece no trabalho”. Dele é a seguinte lição:

*“Constitui, pois, um fim econômico-social do Direito Agrário, assegurar a efetividade do trabalho do homem, fixando-o à terra e reconhecendo-lhe sua propriedade, em decorrência de sua exploração. Seguindo tais conceitos é que a Exposição de Motivos da Lei de Reforma Agrária venezuelana proclama que “o Direito Agrário parte do princípio de que a terra é um dom precioso, ao qual tem direito o homem que a trabalha”, em virtude de que “não somente se deve reconhecer-se que ela pertence aos que, trabalhando-a, são proprietários dela, pois desse trabalho cumprem nela sua função social, e se isto não acontece, deve o Direito Agrário intervir abertamente para, suprimindo a incapacidade de muitos que a cultivam e que por seus próprios meios não podem chegar a ser proprietários plenos dela.”*

E prossegue o mestre venezuelano em sua lição:

*“O interesse e o reconhecimento que o Direito Agrário demonstra diante do trabalho produtivo e contínuo do homem sobre a terra, colocam a exploração como uma coluna vertebral do direito de propriedade. Assim, o trabalho passa a ser o direito mesmo, e por ele, se protege e se reconhece para que se convertam em proprietário aos produtores que não o sejam formalmente, ou para garantir a esse produtor o seu legítimo direito de propriedade sobre a terra que trabalha e a faz produtiva.”*

---

(2) - “La Posesión Civil y la Posesión Agraria”, conferência no I Encontro Internacional de Direito Agrário - Belém-PA, 1981

Desse modo, aqui como em toda parte onde o Direito Agrário se suplantou ao Direito Civil, a propriedade rural erige-se em monumento de importância vital para o desenvolvimento sócio-econômico do País, seja diante da produção agropastoril da terra, seja pelo trabalho que ela exige, posto que sem este elemento propulsor, nenhuma produção seria possível. Daí o mestre *Duque Corredor* não temer em afirmar que o trabalho passa a ser o direito mesmo, é dizer, sem o trabalho, sob o prisma do Direito Agrário, não se conquista o direito de propriedade.

Assim, já se vislumbra que o elemento **trabalho** é preponderante no Direito Agrário, como sustentáculo do direito à propriedade, posto que sem ele o homem não pode gozar dos bens que a terra é capaz de produzir e, muito menos, da excelência da própria posse. Outro não é o pensamento do insigne jusagrarista *Antônio Hernandez Gil*<sup>(3)</sup>, quando acertadamente adverte que se se quiser enfrentar a fundo e com critérios autenticamente sociais o problema da redistribuição dos bens de produção, é necessário que se leve em conta, seriamente:

*-"A superação da propriedade privada como artigo de mercancia convertendo-a em capital produtor de renda e à consideração do rendimento das coisas em função do trabalho, ou o que é o mesmo, com vistas à posse e à profissionalização da atividade possessória."*

Nessa esteira de raciocínio encontraremos um bom número de juristas, no mundo inteiro, que enaltecem o trabalho como elemento propulsor de produção e, conseqüentemente, firmatário do direito de propriedade, porquanto sem ele não se fará com que a terra desempenhe a função social que lhe é inerente. A propriedade, graças à importância do trabalho, deixou de ser artigo de comércio para transmudar-se em bem de produção. *Alberto Ballarin Marcial*<sup>(4)</sup>, outro exponencial mestre do Direito Agrário espanhol, Notário em Madrd, nos diz com proficiência:

*-"... o processo de socialização do Direito está consistindo numa progressiva revalorização do fator trabalho frente ao fator capital."*

Sem dúvida, em decorrência dessa valorização do trabalho como elemento preponderante da produção, enaltece e faz maior a valorização da posse agrária como instrumento de conquista do direito de propriedade. E é o mesmo mestre quem nos ensina:

*-"O papel da posse sobe; o divórcio propriedade-posse deve terminar; propriedade e posse se combinam; exige-se u m a propriedade possessiva, ativa ou dinâmica, uma propriedade empresarial. A outra é propriedade resolúvel, propriedade moribunda, caminhando para a extinção."*

---

(3) - "La Función Social de La Posesión", Madrid, 1969, pp. 213/214;

(4) - "Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria",. Madrid, 1975, pp. 487 e 488.

Essa questão não aflorou tão somente depois dos movimentos libertários de caráter socialista, mas ela vem de muito longe, desde a Grécia à Roma antiga que o homem sentia a necessidade de transformar o direito de propriedade, para retirar dele o ranço privatístico, cheio de egoísmo centralizador, para dar-lhe uma roupagem a essa conclusão, promovendo reformas agrárias que trouxeram, realmente, a paz social pelo fato de haver contribuído para o aumento da produtividade e, conseqüentemente, extirpado do seio social o cancro inaceitável da miséria e da fome. **A terra deve pertencer a quem a trabalha** e dela há que sair todo os bens de consumo de que o homem necessita para sua sobrevivência, tendo como complemento o progresso econômico e social de quem a trabalha e de quem dela depende direta e indiretamente. A história da propriedade no mundo nos trás exemplos significativos, como bem nos lembra *Ramon Vicente Casa-Nova* <sup>(5)</sup>, mestre admirável a quem estimamos e, nesta ocasião, tributamos nossa sincera homenagem. Diz-nos *Casa-Nova*:

*“A história abunda em passagens que falam da relação existente entre as formas de apropriação e exploração da terra e da vida coletiva. Em mais de uma ocasião sociedades avançadas viram-se obrigadas a romper suas estruturas agrárias como remédio contra tremendos conflitos sociais ou para impedir a afloração deles. Cabe citar como exemplo as reformas gregas, as lutas dos Gracos em Roma, a revolução mexicana, a revolução russa e os impulsos renovadores que nos nossos dias comoveram a China, a Iugoslávia, Cuba, Bolívia, Chile, Peru e a própria Venezuela. Não há dúvida de que a terra, raiz e sustentação do homem, obra como regulador de suas formas de vida, e que quando fazemos mal uso dela ou impedimos seu uso por outros, o regulador atua para arreventar as estruturas viciosas. Não se tenha dúvida, a terra é nosso maior recurso natural e a fonte de todos os outros recursos.”*

**2. O CONCEITO NO DIREITO BRASILEIRO** - O processo renovador que o mundo experimentou, revolucionando o conceito de propriedade que o Código Civil nos legou, sem dúvida que abalou as estruturas sociais, a partir dos célebres movimentos revolucionários de antanho, até às lutas diárias dos “sem-terra” que buscam, ainda hoje, a oportunidade de haver, através do instituto da posse, a propriedade de um pedaço de terra aonde possa desenvolver, pelo trabalho, a sua vocação agrícola ou pastoril, enfim, como elemento de sustentação do homem e da própria sociedade.

O Estatuto da Terra, abraçando a filosofia, pois, da *função social*, trouxe para o mundo do direito o conceito sócio-econômico de propriedade, como *bem de produção*, conjugando, assim, o econômico e o jurídico, para poder reger as leis naturais da economia, dizendo que a propriedade da terra somente desempenhará integralmente a sua *função social* quando, simultaneamente, atender aos requisitos básicos ditados pelo art. 2º, e que a Constituição Federal de 1988 recepcionou em seu art. 186:

---

(5) - “La Función Social de la Propiedad Territorial”, conferência perante o I Encontro Internacional de Direito Agrário, Belém-PA, 1981.

- Art. 186 - *A função social é cumprida quando a propriedade 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.*

Diante de tal conceituação, resta evidente que é pelo trabalho e não simplesmente pelo fato do título que o homem conquistará o direito de propriedade sobre a terra. Por outro lado, dessume-se do conceito constitucional que a finalidade maior do Direito Agrário não é, e jamais poderia sê-lo, a proteção do fraco, mas, pelo contrário, objetiva incentivar a produtividade da terra, para que se alcance aquela *função social* de proteção aos agricultores. O débil não encontrará nunca o apoio do Direito Agrário, que é direito de produção com normas eminentemente programáticas, por isso mesmo se não cultiva a terra que ocupa, se não a faz produzir, a intervenção estatal é legítima e se impõe a desapropriação por interesse social a fim de se atingir o bem estar da coletividade (Art. 2º da Lei n.º 4.132, de 10.2.1962 e art. 18 do Estatuto da Terra).

Ao abraçar o conceito da *função social* da propriedade, o ordenamento jurídico brasileiro buscou evitar o uso indevido da terra. É o próprio Estatuto quem o diz:

*Art. 13 - O Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra, que contrariem sua função social.*

Essa é a forma de dizer que à lei o que interessa é a **utilitas** da terra; sua exploração econômica; a garantia de subsistência do seu ocupante, pelo seu trabalho direto e de sua família, para atingir o almejado progresso social e econômico preconizado pela filosofia da política agrarista em vigor. A mera detenção física, a **vontade de dono** da doutrina civilista, já não basta para que o homem conquiste, frente ao Direito Agrário, a propriedade plena da terra rural, pois tudo isso sem o **trabalho produtivo** nada representa, de nada vale.

Acima de tudo isso, estarão, sem dúvida, os interesses sociais, dentre os quais merece realce o da redistribuição da propriedade além do reconhecimento do valor jurídico do trabalho, o que faz com que sob a ótica do Direito Agrário a posse seja vista de modo diferente de como ela é posicionada no Direito Civil. Merece menção o pensamento de *Ângela Silva*, agrarista mineira e que deu o máximo de sua inteligência aos trabalhos que patrocinou enquanto procuradora do INCRA junto à Coordenadoria Estadual de Minas Gerais, quando afirma que “a posse no Direito Agrário assume características específicas, criando um direito diverso daquele do Direito Privado, tendo em vista que este protege a posse, primordialmente, para salvaguardar interesses particulares, enquanto no Direito Agrário, tendo-se em conta os objetivos da Reforma Agrária, a posse é protegida tendo-se em vista os interesses sociais e econômicos.”<sup>16)</sup>

**3. RESTRIÇÕES AO DIREITO DE PROPRIEDADE.** - Urge extirpar do ordenamento brasileiro toda e qualquer referência aos institutos da posse e da propriedade, a fim de que fiquem regrados tão-somente pelas normas do Direito Agrário, seja quanto às formas de aquisição, conservação, defesa e uso da propriedade, seja quanto à sua perda, sem o que estará o Judiciário frente a uma dicotomia que pouco contribui para resolução dos litígios. A propriedade, tal como constitucionalmente protegida, já não comporta mais, no Brasil, ser recepcionada pelo art. 524 do Código Civil, posto que hoje já não se admite mais possa o proprietário *usar, gozar e dispor* com a amplitude que os termos exigem. O uso e o gozo da propriedade rural estão diretamente vinculados à *função social* que a Constituição da República vota à propriedade. Já não temos um direito individual de propriedade, mas um direito socialmente coletivo. Enquanto o uso desse direito não serve aos interesses da coletividade, promovendo-lhe o bem estar e concorrendo para o progresso econômico e social de seu titular, a propriedade já não pode mais permanecer nas mãos de quem a não trabalha, impondo-se a desapropriação por interesse social a fim de que, redistribuída, possa alcançar, pelo trabalho, a *função social* a que está fadada.

A Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamentou dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária, repete em seu art. 9º o texto inserto no art. 186 da Carta Magna, e em seus parágrafos define um por um os pontos caracterizadores do cumprimento da *função social*, de sorte que caberá à doutrina, daí em diante, aprimorar os conceitos e dilatar o campo de atuação de cada um. Vejamos, pois, em que consistem aqueles requisitos.

Dizem a Constituição e a Lei, numa repetição do que dissera o Estatuto da Terra, que a *função social* é cumprida quando a propriedade atende, *simultaneamente*, aos requisitos de:

- a) aproveitamento racional e adequado;
- b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- c) exploração que favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores; e,
- d) observância das disposições que regulam as relações de trabalho.

A própria lei, então, passa a definir como que se deve entender esses requisitos:

**Aproveitamento racional e adequado** da propriedade será aquele que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração tal como especificados no art. 6º da mesma lei, ou seja, para ter grau de utilização satisfatório a propriedade deverá atingir 80% de eficiência, calculando-se esse índice pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitada total do imóvel. Já para se chegar ao conceito palpável de grau de eficiência na exploração da terra, que verá ser de 100%, o legislador complicou demasiadamente a fórmula, considerando que a lei não se destina aos economistas, nem muito menos aos doutores em ciências contábeis, mas a agricultores, homens de pés no chão, pouco letrados, responsáveis maiores pela fatura de nossas mesas, das mais humildes às das mansões mais sofisticadas.

---

(6) - "A Posse no Direito Agrário Brasileiro e Venezuelano" in "Derecho y Reforma Agraria", revista da Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria, Mérida, Venezuela, n.º 8, pág. 48.

Estes seres humildes é que são os destinatários da norma, mas o legislador de 1993 entendeu que eles devem entender a fórmula que encontram para definir o que seja *grau de eficiência na exploração da terra*, que se encontrará utilizando-se o seguinte caminho:

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimentos estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microregião Homogênea;

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II do art. 6º e aqui transcritos, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 determina o *grau de eficiência na exploração*.

Desse modo é que os economistas governamentais encontraram e ditam as fórmulas “fáceis” para o homem do campo definir e medir o *grau de eficiência de exploração* de sua gleba de terra, *grau de utilização da terra*, e outros graus mais que o legislador sequer teve o cuidado de repensar já que estava elaborando norma destinada ao campo, ao homem humilde, iletrado mais das vezes e que só entende bem a linguagem mesma do campo: eficiência de exploração é quando consegue colher bem depois de uma excelente internada e ter a certeza de que não lhe faltará comida à mesa durante todo o ano até que outro inverno chegue, e ainda lhe seja possível vender parte do que colheu - aí, sim, houve eficiência de exploração e grau de utilização da terra, e que qualquer um é capaz de definir o instante em que o agricultor, dispondo de dinheiro barato, boa assistência técnica, e saúde perfeita, consegue fazer uso de toda a terra disponível de sua propriedade - e para isso não tem que seguir fórmula de economista nenhum, basta o bom sendo aliado à assistência governamental que nunca lhe chega e braços fortes para amansar a terra.

**Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente**, entende a lei que tal só se verifica quando essa exploração se faz respeitando-se a vocação natural da terra, sem agressões do tipo queimadas, mas promovendo-lhe a correção de solo necessária à manutenção do seu estado vital de modo a manter o potencial produtivo da propriedade, enquanto por preservação do meio ambiente diz o legislador ser a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

**Observância das disposições que regulam as relações de trabalho** implica tanto o respeito à lei trabalhista e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais, de sorte que o desrespeito à legislação trabalhista, no que diz com o cumprimento rígido das obrigações laborais do patrão para com seu empregado, levará aquele ao descumprimento do mandamento constitucional e à quebra da *função social* da propriedade, deixando-a vulnerável e passível de desapropriação para fins de reforma agrária, posto que ao desrespeitar as normas laborais, quebrado estará o



princípio da *função social* que exige cumprimento *simultâneo* de todo o elenco constitucional que o embasa..

Finalmente, segundo a lei, deve-se entender por exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, aquela que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Segue o diploma legal tratando de definir, exemplificativamente, outros requisitos básicos concernentes ao aproveitamento da terra rural, sem introduzir qualquer novidade no mundo jusagrarista capaz de melhorar os conceitos trazidos ao mundo do direito pelo Estatuto da Terra.

Diríamos, sintetizando, que a *função social da terra*, como filosofia ou norma programática, nada mais é senão o reflexo palpável dos resultados advindos do *trabalho do homem* sobre a terra. *Função social* só se atinge, pois, se houver trabalho efetivo, diuturno, contínuo, do proprietário sobre a terra que cultiva. Neste passo, comungamos com o pensamento do mestre *Ramon Vicente Casa-Nova*, para quem - **“a função social que o Direito Agrário impõe à propriedade rústica, só se discerne como consequência do trabalho, porque essa função somente se cumprirá quando aquela se encontra nas mãos de quem a trabalha”** [La funciona social que El Decerto Agrário imponde a La propriedade rústica, solo se discerne como consecuencia del trabajo, porque apenas se cumplirá esa función cuando aquella se halle en manos de quienes la trabaja], vale dizer, **o trabalho é um título de propriedade e o elemento fundamental para caracterização da função social da terra e materialização da posse agrária.**

Terra é para quem a trabalha, esse o lema da *função social*!

**ISMAEL MARINHO FALCÃO**

Autor de “Direito Agrário Brasileiro”,  
Ed. **EDIPRO, Bauru-SP, 1995**, e membro  
Da União Mundial dos Agraristas Universitários  
- UMAU (Pisa –m Itália).