



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**

CIBELE TAVARES DA SILVA

DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

**SOUSA - PB
2003**

CIBELE TAVARES DA SILVA

DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Me. Eduardo Jorge Pereira de Oliveira.

**SOUSA - PB
2003**



S586d Silva, Cibele Tavares da.
Desapropriação para fins de reforma agrária. / Cibele Tavares da
Silva. - Sousa - PB: [s.n], 2003.

35 f.

Orientador: Professor Me. Eduardo Jorge Pereira de Oliveira.

Monografia - Universidade Federal de Campina Grande; Centro
de Formação de Professores; Curso de Bacharelado em Ciências
Jurídicas e Sociais - Direito.

1. Direito de Propriedade. 2. Direito subjetivo. 3. Função social.
3. Patrimônio natural. 4. Desapropriação de terras. 5. Imóvel -
desapropriação. 6. Reforma agrária – desapropriação de terras. I.
Oliveira, Eduardo Jorge Pereira de. II Título.

CDU: 347.234(043.1)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

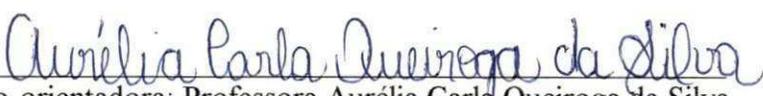
Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626

CIBELE TAVARES DA SILVA

A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Ms. Eduardo Jorge Pereira de Oliveira


Co-orientadora: Professora Aurélia Carla Queiroga da Silva

Membro

Membro

Sousa-PB
Setembro-2003

A Deus principalmente. A minha mãe Louzinha e as minhas irmãs Cíntia e Ciarle, por tudo aquilo de que nos privamos pelas intermináveis jornadas de estudo. A Jimmy o meu amor, que nos momentos mais difíceis foi sempre um grande incentivador na reta final do meu curso. Dedico.

“... nenhum homem deveria possuir mais terras do que aquelas que pudesse trabalhar com seus próprios braços. A propriedade sobre a terra só se justifica se servir aos objetivos sociais. Quando isso não ocorre, é dever do Estado, como instituição a serviço da sociedade, intervir e impor reforma ao regime da propriedade agrária”.

Tancredo Neves

RESUMO

A dissertação *A Desapropriação Para Fins de Reforma Agrária* tem o objetivo de investigar a importância do interesse social e justificar a perda do direito de propriedade instrumentalizada pela desapropriação para fins de reforma agrária. Na sua abrangência o estudo busca conhecer a história do direito de propriedade e seu fundamento filosófico, de modo a demonstrar que a desapropriação agrária não contraria o direito de propriedade em si mesmo. Ao contrário, reafirma-o. Dos institutos presentes no desenvolvimento de nossa vida social, o direito de propriedade se constitui no mais importante. Não há como saber ao certo suas origens, pois se perdem no tempo as alusões, assim a investigação fixa como delimitação temporal o período compreendido a partir do séc. XVIII até a atualidade, demonstrando que durante o curso da história, muitas vezes a propriedade privada foi combatida, muitas outras exaltada, porém em sua maioria, aceita e almejada. A pesquisa científica de natureza histórico-jurídica está fundada em fontes bibliográficas e documentos virtuais. Foram consultadas as principais obras jurídicas e de ciências sociais utilizando-se o método dialético. O campo do conhecimento se insere no Direito Agrário e nas relações que lhe são conexas, de modo a permitir um amplo estudo do tema.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| Introdução..... | 08 |
| Capítulo 1- Evolução do Direito de Propriedade..... | 13 |
| 1.1. Evolução Histórica do Conceito de Direito de Propriedade..... | 13 |
| Capítulo 2 - A Função Social da Propriedade..... | 20 |
| 2.1. Gênese..... | 20 |
| 2.2. Função Social e Direito Subjetivo..... | 25 |
| Capítulo 3- Desapropriação e Função Social..... | 27 |
| 3.1. A Função Social e a Desapropriação do Imóvel Produtivo..... | 27 |
| Capítulo 4 - Da Retrocessão..... | 30 |
| 4.1. Generalidades..... | 30 |
| Conclusão..... | 32 |
| Referências | |

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, no Capítulo I - Dos Direitos de Deveres Individuais e Coletivos - artigo 5º inciso XXII, a exemplo da maioria das Constituições democráticas da atualidade, garante o direito de propriedade, declarando que esta deve manter sua função social. Em seguida dispõe a Carta Política, no inciso XXIV do mesmo artigo 5º, que *a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por Interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.*

Entre as espécies de desapropriação previstas no ordenamento jurídico, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (art. 184/CF) ou *desapropriação agrária* é o instrumento encontrado para assegurar o cumprimento da função social da propriedade e sanar as deficiências que se evidenciam na estrutura fundiária nacional baseada na grande propriedade.

Na atualidade, está superada pela doutrina a idéia de propriedade absoluta, quando o uso e gozo da propriedade visavam a satisfazer unicamente seu titular. O direito de propriedade ultrapassou a esfera individual para harmonizar-se com outros direitos fundamentais e sociais. Assim, para preservar estes últimos, apresenta-se à desapropriação como uma *“exceção ao direito de propriedade”*¹, ou, de acordo com o que entende José Afonso da Silva², *“limitação que afeta o caráter perpétuo da propriedade”*.

1. FAGUNDES, Miguel Seabra. Da contribuição do Código Civil para o Direito Administrativo, RDA 78/15.
2. Curso de Direito Constitucional Positivo. 9 ed. rev – São Paulo: Malheiros, 1999, p. 253.

Mesmo que esteja o direito de propriedade condicionado a sua função social, Somente no caso de a propriedade atender melhor ao interesse público é que a Constituição autoriza a retirada de um bem do patrimônio individual. Desta forma, podemos sintetizar, com fundamento nos ensinamentos do professor Paulo Tomim Borges³, que a desapropriação não é um meio de se negar o direito à propriedade. *Ao contrário, é a confissão de respeito ao direito de propriedade, pelo reconhecimento de que o poder público só pode subtrair a propriedade ao particular, obedecendo às regras jurídicas precisas.*

Verifica-se, assim, que a expropriação⁴ faz parte do regime da propriedade, motivo pelo qual não podemos deixar de realizar um estudo básico sobre o direito de propriedade, que, inclusive, já fora denominado como *el terrible derecho*, dadas às particularidades inerentes ao tema. Assim, seria ingênuo pretender abarcar todo o assunto. Entretanto faz-se necessário assentar algumas idéias prévias acerca da dinâmica e do conteúdo do direito de propriedade. Afinal, a relativização de um instituto jurídico deve ser acompanhada de perto pela exata compreensão do seu significado.

Já faz alguns anos que a doutrina está colocando em evidência toda a problemática que as transformações históricas e ideológicas vêm produzindo no direito de propriedade, alterando profundamente seu estudo.

O direito de propriedade está sempre influenciado pelo ambiente histórico em que ele se formula. Por isto, seu estudo histórico põe em relevo que a forma de conceber este direito tem variado muito através dos séculos e dos países.

3. Institutos Básicos do Direito Agrário, 6 ed. ver. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 253.

4. Vocábulo empregado em seu sentido genérico, em que se compreende a desapropriação e o confisco como espécies.

O direito de propriedade está sempre influenciado pelo ambiente histórico em que ele se formula. Por isto, seu estudo histórico põe em relevo que a forma de conceber este direito tem variado muito através dos séculos e dos países.

A partir das declarações de direito, dentre elas destacamos a Declaração do Bom Povo de Virgínia de 1776 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, e das constituições européias que marcaram o início da revolução burguesa, tem sido uma constante a referência ao direito de propriedade nos textos fundamentais, por se tratar de peça chave para a organização das relações sociais. Assim, os sucessivos ordenamentos jurídicos vêm estabelecendo, a partir de diversos pressupostos, sua regulamentação.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, consagrando os princípios filosóficos dominantes na época, em seu art. 17, refere-se ao direito de propriedade como *um direito inviolável e sagrado, do qual ninguém pode ser privado*. Porém, admitia como limite a esse direito a desapropriação por utilidade pública mediante prévia indenização.

No século atual, notadamente nas constituições posteriores a Segunda Guerra Mundial, o problema da propriedade passou a integrar uma das matérias constitutivas da ordem jurídico-econômica. Configuradoras da chamada “Constituição econômica”⁵. Assim, nada tem de insólito que países como Brasil e Espanha tenham seguido esta pauta. Já em países como Itália (art. 42) e Portugal (art. 62), a propriedade é prevista apenas como instituição da ordem econômica.

5. Nesse sentido é vasta a bibliografia espanhola, podendo-se citar os trabalhos de: I.M. DE LOJENDIO E IRURE: Derecho constitucional económico; M. GARCIA PELAYO: Consideraciones sobre las causas económicas de la Constitución española de 1978.

No Brasil, apesar de estarem a propriedade e sua função social inscritas como princípios da ordem econômica (art. 170, II e III), também estão previstas entre os direitos e garantias individuais. Para José Afonso da Silva (1999, p. 253), a inclusão da propriedade como princípio da ordem econômica significa a relativização do seu conceito porque referidos princípios são ordenados com o objetivo de *assegurar a todos assistência digna, conforme os ditames da justiça social*. Portanto, já não pode a propriedade ser considerada puro direito individual.

Formando como pressuposto os Direitos e Garantias Fundamentais, inseridos no título II da Constituição Federal, a propriedade pode ser considerada como conceito prévio da própria Constituição, a que esta, todavia, tenta delinear contornos próprios. Entretanto, mesmo o reconhecimento constitucional da propriedade não nos conduz a uma definição precisa do direito à propriedade privada.

O direito de propriedade que ainda hoje - mesmo com as transformações sofridas - nós reconhecemos como tal, é aquele direito que provém do Direito Romano e que serviu de inspiração para os ideais da Revolução Francesa, cujo objetivo fundamental era liberar-se das cargas da propriedade feudal do Antigo Regime. Esse direito de propriedade, verdadeiro paradigma do que logo se chamou de “direito subjetivo”, definia-se, por seu conteúdo, como direito de gozar e dispor de uma coisa da maneira mais absoluta sem outras limitações que aquelas estabelecidas na lei.

Partindo da concepção românica, as transformações que vêm sofrendo o direito de propriedade têm provocado questionamentos sobre quase todos os seus aspectos. Com efeito, tem-se discutido muito sua natureza jurídica. No que pertine ao sentido

clássico do termo, se trata-se ou não de um direito subjetivo, ou mesmo uma função pública ou uma potestade pública ou ainda uma situação jurídica complexa?⁶ Outra questão chave que envolve o direito de propriedade é a relativa ao seu conteúdo: um conceito unitário ou na verdade se divide em uma tipologia tão variada quanto Os diferentes regimes jurídicos existentes? Das diferentes maneiras de focar o conteúdo do direito derivam conseqüências importantes para seu estudo.

As faculdades de gozar e de dispor resumem a síntese do direito subjetivo do domínio e têm, em contrapartida, os limites ou limitações que também afetam o direito de propriedade, condicionado a necessidade de coordenar o interesse privado com o interesse comum, questão diretamente relacionada com o campo das lutas ideológicas e políticas sobre a propriedade. Seguindo por esse caminho nos deparamos com a *função social* da propriedade. O indivíduo tem o direito de aproveitar corretamente a propriedade, mas se vier a cometer abuso em relação a esse direito, pode vir a perdê-la pela desapropriação denominada por alguns de desapropriação-sanção.

O interesse social que irá justificar a perda da propriedade para fins de reforma agrária também será objeto de análise nesta investigação.

Este trabalho procura dar uma visão global acerca do direito de propriedade vinculado à sua função social, bem como da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, conseqüência imediata do descumprimento da função social inerente a fruição do direito de propriedade. Não temos, contudo, a pretensão de esgotar o assunto, mas sim, de expor nossa visão a respeito de tais institutos.

6. SERRANO ALBERCA, José Manuel. El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo. Pamplona: Aranzadi Editorial, 1995, p. 24 que indica ainda, entre outros: MONTES, Vicente: La propiedad en el sistema del derecho civil contemporáneo. Madrid: Civitas, 1980, p. 244 e seguintes; DE LOS MOZOS, José Luis. El derecho de propiedad, crisis y retorno a la tradición jurídica. Madrid: Ed. Revista de derecho Privado, 1993, p. 223.

CAPÍTULO 1

EVOLUÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE

1.1. Evolução Histórica do Conceito de Direito de Propriedade

Citando Karl Marx, afirma Perez Luño⁷ que, *conceber a propriedade em termos abstratos ou intemporais é uma ficção*. Segundo o renomado jurista espanhol, o que existe são formas institucionais ou concepções teóricas da propriedade que se seguem no tempo ou que coexistem num mesmo período, caracterizando premissas díspares. Daí surgem o significado múltiplo e equivocado da expressão e a conseguinte inutilidade dos esforços dispendidos para definir a propriedade de uma vez por todas.

A par do caráter mutante da propriedade, outro fator que dificulta sua conceituação unitária decorre da grande diversidade de seu objeto. Com efeito, um dos problemas debatidos pela doutrina é o denominado “pluralismo” da propriedade, que vem colaborando para que existam vários estatutos jurídicos para os diversos tipos de bens, segundo se trate de bens de domínio público, privado, de consumo ou de produção, e, dentro destes, segundo se trate de bens de natureza agrária, urbana ou industrial.

Por conseguinte, a coexistência de vários estatutos a regularem os diversos tipos de bens pode conduzir ao questionamento da possibilidade de um conceito único de propriedade ou, ao contrário, deve-se admitir a existência de várias propriedades.

Essa tendência desagregadora presente na noção de propriedade coincide com a persistência da identificação do direito de propriedade com as coisas ou bens que integram seu objeto. Essa equiparação tem seu ponto de partida no triunfo da revolução burguesa. A partir de então, o Estado se converte no garantidor do direito de propriedade

7. PEREZ – LUNO, Antonio Enrique. Comentarios a la Constitución Española de 1978, Dirigidos por Oscar Alzaga Vilamil, Tomo III, Madrid: Edersa. 1996, p. 492 – 541.

pleno e ilimitado sobre as coisas, de modo que essa garantia faz cada vez mais apagada a distinção entre o direito e os bens ou, em outras palavras, esconde o direito atrás das coisas. Por isso, em linguagem comum, a propriedade aparece identificada com os bens suscetíveis de apropriação e tráfico econômico.

Numa fase pré-capitalista, juntamente com a propriedade típica, que é a propriedade da terra, coexistiram outros poderes de distinta natureza que se exerceram sobre o mesmo objeto, sendo o poder que era conferido à propriedade, um deles, não o único, e nem sempre entendido como direito sobre as coisas, mas como a coisa em si mesma. Também numa fase mais avançada do capitalismo produziu-se o mesmo equívoco: foi à propriedade confundida com os bens que constituía o seu objeto. Contudo, já em uma fase mais madura, a propriedade tem como objeto mais do que coisas móveis ou bens de raiz em geral, pois reside em um dos fatores mais importantes para o processo de emancipação política da burguesia: abrange também a renda.

Nessa fase, a propriedade se configura como um direito de auferir o produto do trabalho alheio, ou como direito de perceber uma renda pela participação nas grandes empresas que conduzem o processo produtivo econômico. Todavia, nesta visão, a identificação entre propriedade e coisas encontra-se obsoleta, invalidando qualquer tentativa de delimitar conceitualmente a propriedade apenas a partir de seu objeto.

Também não se pode esquecer que a noção de propriedade ainda possui um fundo ideológico. Nesse sentido, a propriedade teria um conceito controvertido, porque este aparece estreitamente ligado às exigências ou interesses imediatos da sociedade ou de quem nela detém o poder. Com evidência,⁸ fora mencionado que a propriedade não é um

8. PEREZ LUNO, Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. 5 ed. Madrid, 1995. passim.

direito apenas porque se encontra garantida coativamente pelo poder. Ao contrário, é garantida porque se crê ou se faz crer que ela representa um direito humano. Por isso, todo sistema jurídico-positivo relacionado com a propriedade apela para determinados imperativos éticos no momento de justificá-la.

A propriedade tem-se apresentado como um produto das exigências da própria natureza humana. Por isso confunde-se com o desenvolvimento histórico do direito natural. Mesmo assim, vários autores, entre os mais representativos do pensamento jurídico e político, discordam sobre o caráter básico da propriedade como instrumento para satisfazer as exigências “naturais” do homem.

Na formação histórica do moderno conceito de propriedade, a justificação liberal desse direito se constrói ao longo do século XVII e tem em Locke seu precursor. Considerava ele o direito a propriedade privada da própria personalidade do indivíduo, devendo, portanto, ser reconhecido no plano jurídico como um atributo essencial do ser humano. A propriedade privada aparece em Locke como um direito natural do indivíduo e, como tal, prévio e anterior ao Estado, que surge precisamente para garantir o gozo pacífico de tal direito. Em uma sociedade na qual a propriedade privada aparece como condição indispensável à liberdade e ao pleno desenvolvimento das capacidades individuais, era fácil estabelecer a relação existente entre propriedade e liberdade.

Segundo esta doutrina, o homem será livre na medida em que seja proprietário de sua pessoa e de suas capacidades; a essência do homem reside na sua autonomia, ou seja, em não depender da vontade alheia, e essa autonomia só é plena quando se assenta na propriedade de seus bens.

Para Locke (1960, p. 21), contrariando o pensamento tomista, a propriedade

caracterizava-se como direito exclusivo de seu titular, fato que contribuiu para a decadência da concepção individualista do direito de propriedade. É importante considerar que os socialistas criticavam veementemente essa exclusividade sob o argumento de que a propriedade já não mais se fundava no trabalho próprio, mas na exploração de mão de obra alheia, o que implicaria para muitos membros da coletividade a negação do acesso a determinados bens capazes de satisfizer suas necessidades.

É válido ressaltar que, nos clássicos do pensamento liberal, a justificação da propriedade privada pelo trabalho estava incorporada à tese do jusnaturalismo tradicional, que legitima o referido direito como instrumento para acudir às necessidades humanas. Entretanto esta dupla fonte de legitimação só é compatível na medida em que considere como trabalho fundamentador do direito de propriedade privada o trabalho próprio porque esconde uma contradição quando se trata de projetá-la em trabalho alheio. É fácil compreendê-lo.

Proudhon, preocupado em provar a impossibilidade da propriedade e em refutar os fundamentos que a justificam, sustentou, em 1840, na obra *Qu'est-ce que la Propriété?* que a propriedade opõe-se ao trabalho por ser faculdade de exclusão e relação anti-social por excelência, enquanto o trabalho é obra coletiva. Todo trabalhador é, pelo seu trabalho, credor em relação à sociedade, bem como devedor perante essa sociedade pelo trabalho desenvolvido pelos demais. São palavras desse autor: “... o trabalhador é, em re/ação à sociedade, um devedor que morre necessariamente insolvente, o proprietário é um depositário infiel que nega o depósito sob sua guarda”. E arremata: “O trabalho destrói a propriedade”.⁹

9. GeraldoMonteiro em conferência pronunciada em 25.10.94 no 1º Seminário de Filosofia e Teoria do Direito da PUC – RJ. Ainda: PROUDHON. Pierre Joseph. Propriedad y Federación. Estudio, notas y comentarios de texto por Carlos Diaz. Madrid: Narcea. S. A. De ediciones, 1973, passim.

Surge, como proposta alternativa, aquela que, na atualidade, pode legitimar o direito à propriedade privada enquanto direito fundamental a não ser excluído do bem-estar econômico alcançado pela sociedade em seu conjunto. Não aparece mais como direito individual, cuja finalidade consiste em excluir os demais do acesso aos meios de produção e aos principais recursos naturais. Desta forma, invertem-se os temas do princípio legitimador, pois, antes de ser um direito a excluir, nos temas da liberdade individual, o direito de propriedade transforma-se em um direito a não ser excluído, como direito fundamental de conteúdo social e econômico. Trata-se de um conceito compatível com as exigências materiais do Estado Social e Democrático de Direito.

Esta nova concepção não estaria em oposição com a tradição jusnaturalista, cujas exigências, de certo modo, fizeram supor uma atualização do conceito. Seria, inclusive, compatível com uma interpretação em sentido democrático da postura dos clássicos liberais, considerando-se que o fator determinante da quebra da concepção liberal da propriedade privada residiu na interpretação forçada por ela e projetada nas situações surgidas com o desenvolvimento do capitalismo, já que a ideologia estava baseada na possibilidade de apropriação do trabalho alheio. Era uma forma legitimadora do domínio econômico nascida para justificar o uso e gozo dos produtos do próprio trabalho. Por isso, nessa proposta alternativa não incidia a exclusividade dos bens de consumo, mas sim questões vinculadas com a legitimidade de um aproveitamento exclusivo daqueles bens que, por sua importância social e econômica, constituiriam um obstáculo à participação de todos os cidadãos no Estado de bem-estar.

João XXIII, em sua *Mater et Magistra* (num. 116), considerava legítima a apropriação por parte do Estado ou das instituições públicas daqueles bens de produção

que “levam consigo tal poder econômico, que não é possível deixá-lo em mãos de particulares sem perigo do bem comum”.

Nos países de economia de mercado, de que são exemplos os países capitalistas, têm-se produzido importantes modificações no regime da propriedade, pois, na vigência de tal sistema econômico, a projeção do novo critério legitimador pode resultar muito útil. De um lado, está a progressiva dissociação entre titularidade jurídica dos meios de produção e o exercício dos poderes reais que a propriedade implica, fenômeno especialmente relevante na gestão das grandes sociedades anônimas, sempre que seus administradores detenham materialmente as faculdades formalmente atribuídas aos proprietários das ações.

Por outro lado, o avanço tecnológico, ao conseguir uma progressiva automatização do processo produtivo, tem relativizado a importância do trabalho físico humano. Intimamente ligada ao problema do desenvolvimento tecnológico, está a polêmica acerca do crescimento e da manutenção do equilíbrio ecológico, e a qualidade de vida, temas que não só afetam a economia, mas também incidem de cheio na apropriação e emprego dos bens produtivos e das fontes energéticas.

Assim, a justificação da propriedade privada nos regimes de orientação liberal – democrática, para não se identificar com a justificação da liberdade de apropriação capitalista, precisa garantir o direito de todos os cidadãos a seu pleno desenvolvimento humano. O desenvolvimento da personalidade individual passa a identificar-se com o sentido protetivo presente no princípio da dignidade da pessoa humana. Só assim se poderia legitimar a propriedade privada sobre os meios produtivos, na

medida em que redunde em maior benefício aos menos afortunados.

Dessa forma, entende-se que o acesso ao direito à propriedade deve ser compreendido como um direito à participação de todos os cidadãos ou, o que é igual, à sua não exclusão no que tange aos produtos do processo econômico e do controle democrático das fontes de riqueza de maior transcendência social.

CAPÍTULO 2

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

2.1 Gênese

A função social, autêntica fratura da concepção liberal da propriedade privada, não tem uma gênese predominantemente jurídica, pelo menos naquilo que diz respeito aos seus primeiros impulsos. Ao contrário, emerge do pensamento social político desenvolvido a partir da segunda metade do séc. XIX. Segundo Fernando Rey Martinez (1994, p.20), a função social da propriedade representa, originalmente, a quebra das categorias liberais em torno das quais se constituem a sistemática do Direito moderno.

A vigência do dogma liberal do *laissez faire* ocasionou um desenvolvimento irregular do capitalismo, de tal forma que produziu agudas crises financeiras e graves problemas sociais. No âmbito econômico, a política liberal do “deixar fazer” provocou constantes crises cíclicas, desperdício de recursos produtivos, extremos de pobreza e de riqueza, corrupção da Administração Pública por grupos de interesses dominantes, etc, o princípio do *laissez faire* e a liberdade plena do exercício do direito de propriedade justificavam as condutas absenteístas dos donos de grandes extensões de terras férteis, que não as exploravam nem as cultivavam, fato que provocou uma queda de produção, gerando, por sua vez, grave crise financeira. Em resumo, a liberdade do “deixar fazer” trouxe conseqüências, pois cada indivíduo, olhando apenas para si próprio, despreocupando-se com o problema social, passou a constituir um retrocesso ao desenvolvimento econômico e produtivo da coletividade.

A idéia ou princípio de liberdade que se fazia projetar na utilização das

forças produtivas e do tráfico de bens (liberdade de comércio) se iniciou com o alcance de uma ampla margem de liberdade na exploração das terras, e dentro desse contexto, a propriedade, declarada inviolável, é garantida pela intervenção do Estado por meio da desapropriação.

Stolfi, um jurista italiano do princípio do século XX, já observava que, depois da Revolução Francesa, a mudança efetuada nas condições de vida e no espírito dos povos evidenciou ser ilógica e injusta a enorme proteção que a lei conferia ao proprietário. Dizia ele ser verdadeiramente repugnante ao sentimento geral o fato de que o proprietário de terra pudesse cultivá-la de flores ou deixá-la por mero capricho sem qualquer tipo de cultivo, quando a nação tinha necessidade de alimentos e outros produtos indispensáveis para a vida.

A época em que foram escritas tais palavras, a Europa inteira sofria uma aguda crise social e, conseqüentemente, política. São os anos das revoluções, do anarquismo, do Manifesto Comunista. A guerra franco-prussiana iria desencadear uma crise social incontrolável; do revanchismo militar se passa ao político-social. O mapa da Europa é transformado naquele século depois da Primeira Grande Guerra, quando grande parte das monarquias tradicionais, e o bolchevismo dominam o velho império de Zar. A famosa frase de Proudhon se propaga como um grito de combate: **A propriedade é um furto!** Seu conteúdo representa uma nova concepção que iria plantar raízes na consciência de muitos homens daquele presente e do futuro. Contra a propriedade privada, existem as tendências igualitária e estatal socialista. Naturalmente é feita uma distinção entre as diferentes classes de bens e, ainda que seja sustentado que não deve existir propriedade privada sobre os bens de produção, não se nega à propriedade sobre os bens de uso.

Todavia, não é menos forte a corrente favorável ao direito de propriedade, em sentido absoluto, sobre os bens de produção e, em particular, sobre a terra. *“Defendamos – afirmou Portalis, durante as discussões que acompanharam a edição do Código de Napoleão – a tese que faz da terra um direito de todos, para termos o pretexto de não respeitar o direito de ninguém”*.

Foi a partir das primeiras décadas do século XX, quando a doutrina socialista alcançava um lugar de destaque entre os partidos e movimentos políticos europeus, que a Igreja de Roma passa a tomar consciência da problemática social de seus dias, iniciando um movimento que veio a chamar-se “Catolicismo social” e que não se desenvolveu apenas no terreno da moral individual, mas também como um objetivo econômico-social para alcançar uma justiça distributiva. No que diz respeito à propriedade da terra a igreja reconhece especial importância a propriedade familiar defendendo a idéia de que entre todos os bens que podem ser objeto de propriedade privada, nenhum é mais conforme a natureza do que a terra onde habita toda uma família e da qual retira integralmente, ou pelo menos em parte, o necessário para viver. O Papa João XXIII em sua Encíclica *Pacem in Terris* proclamou taxativamente: o direito de propriedade privada, atribuindo-lhe sempre uma função social.

A legitimidade de uma pluralidade de formas de propriedade subjetiva for igualmente tratada pela doutrina do Concílio Vaticano II, sob a afirmativa de que o direito de propriedade privada não é incompatível com as diversas espécies de propriedade pública existentes. A afetação dos bens na qualidade de propriedade pública só se pode ser feita pela autoridade competente, de acordo com as exigências do bem-comum e dentro

dos limites deste último, suposta uma compensação adequada. Ao estado compete ainda impedir que se abuse da propriedade contra o bem-comum (*Gaudium et Spes*). O Concílio aludiu na mesma Encíclica, ao grave problema da reforma agrária sempre pendente, para que se conduzisse a repartição das terras insuficientemente cultivadas, entre aqueles que fossem capazes de torná-la produtiva.

João Paulo II, na sua Encíclica *Laborem Exercens*, propôs a busca de fórmulas adequadas e conciliatórias capazes de perseguir a primazia do homem sobre as coisas e do trabalho sobre o capital como conjunto dos meios de produção. Seu pensamento terminará numa análise concreta da questão da propriedade. A tradição cristã não sustenta o direito de propriedade como absoluto e intocável; ao contrário, vem entendendo-a no contexto de um direito de propriedade mais condizente com a realidade histórica, no qual o coletivo deve estar acima do individual.

A crítica que é feita ao Catolicismo social nesta parte é que, apesar de ter sido bastante difundido, sua doutrina não tenha passado de um “modernismo religioso”, que teve de esperar os anos posteriores à Segunda Guerra Mundial para observar um renascer, mesmo sem a força antes apresentada no movimento sacerdotal obreiro.

Da mesma forma, nem o comunismo nem o socialismo radical produziram a panacéia esperada por seus fundadores. A propriedade “*Koljosiana*” coletivista soviética jamais deu o resultado esperado ou programado. A dívida exterior desses países foi uma falha que os separou gradativamente do ocidente. A coletivização dos meios de produção deixava mais inconvenientes do que vantagens e transformou-se em meio de exclusão social, conforme mostrou a história.

Como se vê, mesmo que a concepção absoluta do direito de propriedade contivesse numerosos argumentos de ordem prática e econômica, eram eles suficientes para justificá-la filosoficamente. Assim, como resposta aos problemas, são elaborados os fundamentos do direito de propriedade à luz de sua dimensão social. A expressão literal “propriedade, função social” procede da orientação sociológica, positivista, antiliberal, antimarxista e industrialista de Augusto Comte e León Duguit. O primeiro a empregá-la talvez tenha sido Comte que partindo da idéia de que ninguém tem mais direito do que cumprir sempre com seu dever, afirma que em todo estado normal da humanidade, todo cidadão, qualquer que seja, se transforma em um funcionário público, cujas atribuições, mais ou menos definidas, determinam seus direitos e deveres. Este princípio universal deve por certo se estender à propriedade, na qual o positivismo vê uma indispensável função social, destinada a forçar e administrar o capital com os quais cada geração prepara os trabalhos da seguinte.

Veio, entretanto, com Leon Duguit o desenvolvimento mais completo da idéia de função social da propriedade. O repúdio radical das teses individualistas e sua profunda inspiração positivo-social levaram Duguit a sustentar que a propriedade deixou de ser um direito subjetivo para converter-se em uma função social. Afirmava, nesse sentido, que a propriedade já não seria um direito absoluto ou intangível que o proprietário exercia por possuir a riqueza. O indivíduo teria uma função social a cumprir pelo fato de ser proprietário e teria seus atos protegidos na medida em que a cumprisse devidamente. Se não cumpre esta função ou a cumpre mal, como por exemplo, se não cultiva a terra ou deixa arruinar-se sua casa, será legítima a intervenção estatal para obrigá-lo ao cumprimento dessa função social, através do qual o poder público busca assegurar o

emprego das riquezas individuais conforme seu destino comunitário.

2.2 Função Social e Direito Subjetivo

Das palavras de Duguit extrai-se a conclusão de que haveria uma total supremacia do interesse social sobre o interesse individual do proprietário, que só mereceria ser protegido enquanto fizesse da propriedade instrumento útil à realização do interesse social. Assim, o interesse individual juridicamente protegido, que constitui a essência do direito subjetivo, desapareceria.

A referida conclusão, todavia, nunca foi pacífica. Na atualidade, autores como Stefano Rodota e Rafael Colina Garea afirmam a compatibilidade da função social com a função desempenhada pelo subjetivo, considerando este último que, no Estado de bem-estar e sob a proteção constitucional, é evidente a tendência do direito de propriedade para a consecução de finalidades sociais.

Não obstante, esses fins sociais nunca poderão ser interpretados de modo a eliminar totalmente a utilidade ou interesse individual que os bens conferem ao proprietário. Se faltar tal garantia, o direito de propriedade se tornaria totalmente vazio, transformando-se em mera carga ou peso para seu titular, que se veria obrigado a responder por coisas sobre as quais não teria nenhum interesse individual.

Outro jurista igualmente consagrado, Perez Luno, afirma: “a propriedade continua a ser um direito subjetivo”. No entanto, é a própria categoria do direito subjetivo que sofreu uma profunda transformação. Segundo ele: “o direito subjetivo de propriedade

que foi um instrumento chave para o funcionamento do Estado Liberal de Direito, não ficou imune às transformações econômicas, políticas e sociais que marcaram a passagem para o Estado Social de Direito”. O problema, então, não residiria em considerar se a propriedade é ou não um direito subjetivo, partindo de sua concepção clássica, mas sim, em perfilar um novo *status* do direito subjetivo, que continuaria designando o conjunto de faculdades ou poderes de seu titular, cujo exercício passou a ser condicionado por um controle de legitimidade imposto por valores superiores do ordenamento. Tais valores, no caso da propriedade, viriam especificados por sua incorporação ao sistema de direitos fundamentais e pelo caráter intrínseco da função social da propriedade.

CAPÍTULO 3

DESAPROPRIAÇÃO E FUNÇÃO SOCIAL

3.1. A Função Social e a Desapropriação do Imóvel Produtivo

Não podemos deixar de tecer comentários acerca da divergência doutrinária estabelecida em torno do artigo 185, inc. II, da Constituição, que versa sobre a possibilidade ou não da desapropriação para fins de reforma agrária do imóvel, que apesar de produtivo, não esteja cumprindo os seguintes elementos integrantes da sua função social.

A polêmica estabeleceu-se diante da aparente contradição dos artigos 184, 185 e 186 da Carta de 1998, que dispõem:

Art. 184 – Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

Art. 185 – São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II – a propriedade produtiva.

Parágrafo único – A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

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

I – aproveitamento racional 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.

Ao proceder a análise dos dispositivos retro transcritos, entendem alguns, como Leandro Paulsen (1997, p. 33), que o imóvel rural produtivo, sob nenhuma hipótese, poderia ser objeto de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, uma vez que o Constituinte teria estabelecido um limite ao próprio poder de expropriar. Dessa forma, restaria ao poder expropriante a possibilidade de desapropriar mediante as modalidades, utilidade ou necessidade pública, sempre com prévia indenização em dinheiro.

No entanto, a maioria dos agraristas admite a possibilidade do que denominam desapropriação-sanção da propriedade que, mesmo produtiva, não esteja cumprindo sua função social, porquanto, para seu cumprimento, a Constituição exige a **simultaneidade** dos elementos **econômico** (produtividade), **ambiental** (proteção ao meio-ambiente) e **social** (respeito às normas de proteção laborais). Assim, para cumprir sua função social não bastaria ser a propriedade produtiva. Seria necessário reunir os três elementos antes mencionados, pois, de outro modo, estaria premiando aquele que não observasse a função social, considerando apenas o elemento econômico, fato que poderia chegar ao absurdo de admitir-se a impossibilidade da desapropriação do imóvel rural tornado produtivo em razão da prática de atos prejudiciais ao meio ambiente ou da ofensa às normas de proteção do trabalho escravo ou infantil. Com base nestes argumentos, a maioria dos agraristas nacional conclui que mais condizente ao novo sistema constitucional seria a posição segundo a qual a propriedade produtiva não estaria protegida contra a desapropriação para fins de reforma agrária se desrespeitasse os demais elementos integrantes do conceito de função social. *

Entretanto, a questão não é tão simplista. Enseja maiores debates. O Supremo Tribunal Federal, apesar de não ter enfrentado diretamente o tema, no que tange ao elemento ecológico, já decidiu:

*A defesa da integridade do meio ambiente, quando venha este a constituir objeto de atividade predatória, pode **justificar** reação estatal veiculadora de medidas – como a **desapropriação-sanção** – que atinjam o próprio direito de propriedade, pois o imóvel rural que não se ajuste, em seu processo de exploração econômica, aos fins elencados no art. 186 da Constituição claramente **descumpre** o princípio da função social inerente à propriedade, **legitimando**, desse modo, nos termos do art. 184 c/c o art. 186 – II, da Carta Política, a edição de decreto presidencial consubstanciador de declaração expropriatória para fins de reforma agrária – destaques do original – (MS 22,164-SP, Relator: Ministro Celso de Mello, DJU, 17.11.95 in LEX Jurisprudência do STF, vol. 208, p. 251-269.)*

CAPÍTULO 4

DA RETROCESSÃO

4.1 – Generalidades

Como já foi dito, o fundamento da desapropriação agrária é o interesse social, e sua finalidade é servir de instrumento para a efetivação da reforma agrária. Há entendimento nos pretórios no sentido de que o instituto da retrocessão constitui direito pessoal do expropriado a perdas e danos, caso o expropriante não lhe ofereça o bem que não for utilizado como o fim do interesse público. Entende-se, assim, que a retrocessão constitui a obrigação que se impõe ao expropriante de oferecer o bem ao expropriado, mediante a devolução do valor pago, quando não dado ao bem o destino declarado no ato expropriatório.

Neste sentido, dispõe o Novo Código Civil:

Art. 519 – Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizado em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa.

O destino do bem desapropriado in casu deve ser a reforma agrária. Perquire-se então: em havendo a treditinação do imóvel desapropriado que assim não

alcançaria a finalidade de interesse social previsto na Carta da República surgiria de imediato o direito a retrocessão?

No que pertine às desapropriações por utilidade ou necessidade pública, jurisprudência e doutrina são unânimes quanto ao entendimento de que, se a nova destinação do bem também for pública, não se dará causa à retrocessão. Deve-se registrar a lição esclarecedora de Hely Lopes Meirelles (1998, p. 529)

O desvio de finalidade ocorre, na desapropriação, quando o bem expropriado para um fim é empregado noutra sem utilidade pública ou interesse social. Daí, o chamar-se vulgarmente a essa mudança de destinação 'tredestinação' (o correto seria 'redesignação', no sentido de desvio de destinação), para indicar o mau emprego do bem expropriado. Mas, deve-se entender que a finalidade pública é sempre genérica e por isso o bem desapropriado para um fim público pode ser usado em outro fim público, sem que ocorra desvio de finalidade. Exemplificando: um terreno desapropriado para escola pública poderá, legitimamente, se utilizado para construção de um pronto socorro público, sem que isso importe em desvio de finalidade...

Na suprema Corte: *Não cabe retrocessão, quando o imóvel expropriado tem destino diverso, mas de utilidade pública.* (STF, em RDA, 127, p. 440)

Todavia, nos termos do art. 184 da atual Carta, a única finalidade da desapropriação de que aqui se trata é servir de instrumento para a reforma agrária e só para este fim. Assim, delimitado o interesse social, a única destinação que pode ter o imóvel é a de servir de objeto para a reforma agrária.

CONCLUSÃO

No decorrer do trabalho, vimos que o direito de trabalho teve de ser compatibilizado com outros direitos fundamentais e sociais, em razão do reconhecimento da prevalência do interesse social sobre o individual. Demonstramos que o despertar de certos valores, as transformações sociais, a necessidade de preservação ambiental e da dignidade humana, deram origem a princípios e impuseram o surgimento de normas que, contrastando e regulando o exercício do direito de propriedade, acabaram por lhe dar novos contornos, influenciando no seu próprio conteúdo.

Por influência das teorias preconizadas pela ordem liberal, o indivíduo aparece como o centro do sistema social, onde o primordial era a realização do interesse individual erigindo como princípios básicos à liberdade da pessoa humana, a liberdade entre os cidadãos, a fraternidade, o absolutismo da propriedade, e a plenitude da liberdade privada.

A propriedade, embora condicionada a uma função social, continua sendo direito subjetivo de seu titular e em seu proveito estabelecido.

O direito subjetivo continua designando o conjunto de faculdades ou poderes de seu titular, mas seu exercício passou a ser condicionado por um controle de legitimidade de forma que, na atualidade, não pode mais ser entendido como constituído exclusivamente por faculdades, cabendo também em seu interior, deveres.

As disposições sobre o direito de propriedade contidas no Código Civil necessitam serem interpretadas à luz da Constituição Federal.

A função social da propriedade, não se confunde com as limitações do direito de propriedade, nem significa ônus para seus titulares.

A função social, ademais de ser um critério para o controle do exercício do direito de propriedade, incidindo sobre seu conteúdo e o seu conceito.

A importância da função social, nos termos reconhecidos pela Constituição Federal de 1988, é a garantia da sobrevivência e dignidade humanas e diz respeito ao direito de propriedade. Não cumprindo sua função social, a propriedade agrária sujeita-se à desapropriação para permitir que o domínio da terra seja democratizado para atendimento aos interesses sociais.

Entretanto não basta que a Constituição admita a desapropriação como exceção ao direito de propriedade. É preciso que haja previsão dos instrumentos que irão servir aos interesses sociais. Mas a instrumentalidade do processo civil, que o liga à ordem jurídica material, por si só, é insuficiente para indicar o caminho a ser observado para a prática dos atos expropriatórios, que apresentam procedimento *sui generis*, regulado por leis especiais de conteúdo misto de direito material e processual. As regras jurídicas-processuais atuais estão, contudo, incompatíveis com as urgentes necessidades sociais. É preciso, pois, evoluir sob o risco de que as normas processuais se divorciem por completo do interesse social para fins de reforma agrária.

É perfeitamente possível a desapropriação para fins de reforma agrária da propriedade produtiva que não cumprir todos os requisitos da função social em virtude da supremacia do interesse público.

Uma vez conferida destinação de interesse privado ao imóvel desapropriado para fins de reforma agrária, é cabível a retrocessão para que o desapropriado possa reaver o imóvel cuja utilização não atender ao interesse social.

Por último, verificamos que boa parte dos conflitos sociais existentes no Brasil poderiam ser solucionados com a efetiva promoção de uma reforma agrária que diminua os contrastes sociais. A reforma agrária não concorre apenas para a solução do problema da estrutura agrária injusta e concentrada, mas, ainda, para a construção da dignidade individual e da participação coletiva de cidadãos autônomos, concretizadores de uma ordem social e econômica materialmente justa.

REFERÊNCIAS

ALBALADEJO, Manuel. **Derecho Civil, Tomo III, Derecho de Bienes**, vol. 1º, 8ª ed. Barcelona: 1994.

ANTUNES, Luis Felipe Colaço. **A tutela dos interesses difusos em Direito Administrativo**. Coimbra: Livraria Almedina, 1989.

ASSAN, Ozires Eilel. **Desapropriação: Doutrina, Legislação e Jurisprudência**. São Paulo: Agajuris Edições, 1988.

BALLARIN MARCIAL, Alberto. **Derecho Agrário**. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1965.

BALLESTERO HERNÁNDEZ, Luis Martín. **Derecho Agrário. Estudios para una introducción**. Zaragoza: Neo Ediciones, 1990.

BORGES, Paulo Tormin. **Institutos Básicos de Direito Agrário**. 10 ed. – São Paulo: Saraiva, 1996.

MARTINEZ, Fernando Rey. **La propiedad privada em la constitución española**. Madrid: Boletín Oficial Del Estado, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 5. ed., Madrid: Tecnos, 1995.

SERRANO ALBERCA, José Manuel. **EL Derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo**. Pamplona: Aranzadi Editorial. 1995.

SILVA, José Afonso da – **Curso de Direito Constitucional Positivo**, e. ed., São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVA, Edson Jacinto. **Desapropriação no Direito Positivo**. São Paulo: Led – Editora de Direito, 1998.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direitos reais** – 2. ed., São Paulo – SP: Atlas, 1998.