

# A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A PROTEÇÃO AO TRABALHADOR

## SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY AND PROTECTION TO WORKER

José Antônio Ribeiro de Oliveira Silva\*

**RESUMO:** O presente estudo apresenta uma compreensão mais acurada sobre a função social da propriedade, o que se faz por meio (i) da aproximação ao desenho conceitual de tal instituto como conteúdo do próprio direito de propriedade, como imperativo ontológico desse direito, (ii) da compreensão da sua dimensão constitucional concreta em dois ordenamentos jurídicos que inovaram ao recepcioná-la – México (1917) e Alemanha (1919) –, (iii) da reflexão sobre sua inserção na experiência constitucional brasileira, (iv) dos novos horizontes legados pelo Código Civil de 2002, e (v) da imbricação entre a função social da propriedade e o valor social dos direitos trabalhistas, abordando mais especificamente seu papel no combate ao trabalho em condições análogas às de escravo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Função Social da Propriedade. Constituição do México de 1917. Constituição de Weimar. Constituição Brasileira de 1988.

**ABSTRACT:** *This work exposes an accurate comprehension about the social function of property, for what I adopt this sequence: (i) an approximation to the conceptual traces of that institute as content of the property right, as ontological imperative of that right; (ii) an approaching to the constitutional dimension of social function of property in two legal order which innovate by that legal provision – Mexico (1917) and Germany (1919) –; (iii) a thinking about itself insertion on the Brazilian constitutional experience; (iv) a consideration of the new horizons brought by the Civil Code (2002); (v) inferring overlaps between the social function of property and the social value of the labor rights, considering specifically its function against the labor analogous to slavery.*

**KEYWORDS:** *Social Function. Property Right. Labor Law.*

### 1 – Nota introdutória

**P**oder-se-ia imaginar que estudos de direito de propriedade, inclusive no que toca à temática de sua *função social*, interessariam apenas aos estudiosos do ramo do direito civil. Muito pelo contrário, pois o *imperativo*

---

\* Juiz titular da 6ª Vara do Trabalho de Ribeirão Preto (SP); doutor em Direito do Trabalho e da Seguridade Social pela Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM), na Espanha – Título revalidado pela Universidade de São Paulo (USP); mestre em Direito Obrigacional Público e Privado pela UNESP; professor contratado do Departamento de Direito Privado da USP de Ribeirão Preto e da Escola Judicial do TRT-15.

Registro minha gratidão aos alunos da Faculdade de Direito da USP de Ribeirão Preto, Eduardo Fernandes Alves dos Santos e Luciano Henrique Caixeta Viana, pelo inestimável apoio na pesquisa bibliográfica.

*ontológico* da função social da propriedade privada que permeia a tessitura da Constituição brasileira de 1988, tornando essa abordagem imperiosa aos constitucionalistas, irradia efeitos a diversos ramos do Direito, como o direito ambiental e o direito agrário, e em larga medida ao *direito do trabalho*. De se lastimar, portanto, que os juslaboralistas ainda não tenham investigado o alcance dessa matéria no segmento trabalhista.

Nesse artigo, procurarei demonstrar que o atendimento da nobre função social da propriedade, sobretudo no meio rural, é condição *sine qua non* para que o proprietário possa ter seu direito de propriedade garantido pelo Estado. É dizer, se a função social é *conteúdo* do *continente* “propriedade”, o próprio direito material fundamental à propriedade somente estará completo, pleno, se o proprietário, desenvolvendo sua atividade, atender sem subterfúgios ao imperativo constitucional da função social.

Como será demonstrado ao final deste trabalho, sem cumprir na íntegra os direitos fundamentais sociais dos trabalhadores, o proprietário não terá exercido na *essência* seu direito de propriedade, motivo pelo qual estará sujeito, inclusive, a desapropriação ou expropriação, mormente quando submete os laboristas que lhes proporciona o aumento das riquezas a *condições análogas às de escravo*.

Por certo que será necessária uma digressão sobre (i) a ideia-matriz da função social da propriedade, (ii) a boa definição da estrutura conceitual do instituto, (iii) a análise de sua evolução legislativa em fontes internacionais e nacionais, para somente a partir daí se tornar possível (iv) *correlacionar* a observância dos direitos trabalhistas ao cumprimento da função social da propriedade. É o caminho hermenêutico que se propõe na sequência.

## **2 – A evolução conceitual do direito de propriedade**

### **2.1 – A origem do direito de propriedade**

A propriedade privada é tida por muitos como a origem de grande parte dos males que assola a comunidade humana. Não por outra razão, afirma-se que nas comunidades primitivas havia uma coletivização dos bens de consumo – primitivos, por certo –, não havendo necessidade e/ou vontade de apropriação. Contudo, diante da escassez e porque não da cupidez, os seres humanos passaram a se assenhorear de bens e os “livrar” de outras pessoas, em seguida definindo marcos para sua propriedade territorial, *locus* onde poderiam proteger sua família e impedir a intromissão de estranhos.

Destarte, a apropriação de terras e bens da produção rudimentar é a situação humana que deu *origem* a toda a desigualdade que ainda graça no mundo. Vide, por todos, Jean-Jacques Rousseau:

“O primeiro que, tendo cercado um terreno, arriscou-se a dizer: ‘isso é meu’, e encontrou pessoas bastante simples para acreditar nele, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil.

(...)

Enquanto os homens se contentaram com suas cabanas rústicas, enquanto se limitaram a coser suas vestimentas de peles com espinhos ou ossos de peixe, a se ornar com plumas e conchas, a pintar o corpo com diversas cores, a aperfeiçoar ou embelezar seus arcos e flechas, a talhar com pedras afiadas algumas embarcações para pescar ou alguns grosseiros instrumentos musicais; enfim, enquanto só se dedicaram a trabalhos que podiam ser feitos por uma só pessoa, e a artes que não exigiam o concurso de várias mãos, eles viveram livres, são, bons e felizes, tanto quanto podiam ser por sua natureza, e continuaram a desfrutar entre si das comodidades de um comércio independente. Mas, a partir do momento em que um homem precisou do auxílio de outro, a partir do momento em que se aperceberam ser útil a um só possuir provisões para dois, *a igualdade desapareceu, a propriedade introduziu-se, o trabalho tornou-se necessário*, e as vastas florestas transformaram-se em campos vicejantes que foi preciso regar com o suor dos homens, e nos quais logo se viu a escravidão e a miséria germinar e crescer com as colheitas.” (ROUSSEAU, 1989, p. 84 e 92-93) (destaques não originais)

Engels, em sua preciosa obra sobre a origem da família, da propriedade privada e do Estado, assinala que a partir do momento em que surgiu o comércio e o dinheiro – moeda para a troca de mercadorias –, surgiu também a *propriedade privada*. A diferença de riqueza entre os diversos chefes de família destruiu as antigas comunidades domésticas *comunistas*, pondo fim ao trabalho comum da terra. “A terra cultivada foi distribuída entre as famílias particulares”, e a transição ao regime de propriedade privada foi se realizando aos poucos, “paralelamente à passagem do matrimônio sindiásmico à monogamia”. Ademais, a propriedade livre e plena do solo passou a implicar também a faculdade de aliená-lo, rompendo-se definitivamente “o vínculo que unia indissolavelmente o proprietário ao solo”. *A alienação da propriedade* foi possível graças à invenção do dinheiro. “A terra, agora, podia tornar-se mercadoria, podia ser vendida ou penhorada”, e, logo em seguida, dada em *hipoteca* para garantir empréstimos,

tornando-se, a hipoteca, um peso para a propriedade imóvel, assim como a substituição pisa “os calcanhares da monogamia”. E arremata:

“Com a expansão do comércio, o dinheiro, a usura, a propriedade territorial e a hipoteca, progrediram rapidamente a centralização e a concentração das riquezas nas mãos de uma classe pouco numerosa, o que se fez acompanhar do empobrecimento das massas e do aumento numérico dos pobres.” (ENGELS, 1974, p. 184-188)

Com efeito, a propriedade, adquirida e mantida pelo uso da força (inclusive do dinheiro), foi aos poucos ganhando conotação jurídica, surgindo o instituto do *direito de propriedade*, que desde o Direito Romano teve seus contornos bem delineados, especialmente com a definição das chamadas *faculdades* inerentes a esse direito.

De tal modo que a *propriedade clássica* confere ao dono da coisa os mais amplos poderes, inclusive de fazer multiplicar suas riquezas. Daí se dizer que o proprietário é aquele que tem os poderes de usar, gozar, dispor e reaver a coisa de sua propriedade junto a quaisquer pessoas que osem desafiar seu sagrado direito<sup>1</sup>. É a consagração de um dos direitos mais caros ao regime capitalista de produção e às pessoas que vivem em Estados que o adotam. Não por outra razão, quando das proclamações de direitos oitocentistas, enfatizou-se que a propriedade se trata de um direito *ontológico, sagrado*.

A propósito, veja-se o que pronunciou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789:

“Artigo 2. A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. *Tais direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.*

(...)

Artigo 17. Sendo *a propriedade um direito inviolável e sagrado*, ninguém pode ser dela privado, exceto quando a necessidade pública, legalmente verificada, o exigir de modo evidente, e sob a condição de uma justa e prévia indenização.” (COMPARATO, 2003, p. 154-155)  
(destaques não originais)

---

1 Art. 1.228, *caput*, do Código Civil de 2002: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. De se notar que essa clássica definição está presente em praticamente todas as codificações do mundo ocidental, nos países da chamada *civil law*.

## DOCTRINA

Até mesmo a Igreja Católica sempre defendeu o direito de propriedade como algo sagrado, um *direito natural do homem*, que estaria acima do próprio sistema legal. Não por outra razão, até na famosa Carta Encíclica *Rerum Novarum*, em que a Igreja se preocupou, por primeira vez, com a *questão operária* – mais por receio do comunismo e das organizações de operários que pretendiam abolir a propriedade privada e instalar a propriedade coletiva –, o Papa Leão XIII fez questão de registrar, em diversas passagens, a supremacia desse direito. A conferir uma delas:

*“A economia como meio de conciliação das classes*

28. O operário que receber um salário suficiente para acorrer com desafogo às suas necessidades e às da sua família, se for prudente, seguirá o conselho que parece dar-lhe a própria natureza: aplicar-se-á a ser parcimonioso e agirá de forma que, com prudentes economias, vá juntando um pequeno pecúlio, que lhe permita chegar um dia a adquirir um modesto patrimônio.

(...)

Mas uma condição indispensável para que todas estas vantagens se convertam em realidades, é que a propriedade particular não seja esgotada por um excesso de encargos e de impostos. Não é das leis humanas, *mas da natureza, que emana o direito de propriedade individual*; a autoridade pública não o pode pois abolir; o que ela pode é regular-lhe o uso e conciliá-lo com o bem comum.” (Carta Encíclica *Rerum Novarum*, *on line*) (destaques não originais)

### 2.2 – A função social da propriedade como imperativo ontológico

Bem se vê que a ideia clássica do direito de propriedade o concebe como um direito natural, imanente à condição humana, e praticamente absoluto.

Não obstante, partindo da concepção clássica romanística, sobretudo após o desenvolvimento das teorias jurídicas pelo estudo dos pandectistas alemães, pondera-se que o direito de propriedade *não é absoluto*, encontrando na própria seara do Direito inúmeras limitações, podendo ser citadas, a título meramente exemplificativo, as rígidas regras do chamado direito de vizinhança (arts. 1.277 a 1.313 do Código Civil). Diz-se, inclusive, que a *função social da propriedade* é uma das mais enfáticas limitações previstas no ordenamento jurídico.

Nesse sentido, manifesta-se a doutrina pátria:

## DOCTRINA

“As vigas mestras para a utilização da propriedade estão na Lei Maior. Cabe ao legislador ordinário equacionar o justo equilíbrio entre o individual e o social. (...)”

A propriedade, portanto, tendo em vista sua função social, sofre limitações de várias naturezas (...). É obrigação do proprietário aproveitar seus bens e explorá-los. O proprietário e possuidor, pelo fato de manter uma riqueza, tem o dever social de torná-la operativa.” (VENOSA, 2017, p. 180)

Contudo, a boa doutrina assevera que é mais do que isso. Com efeito, a *função social da propriedade*, mormente com o grau de avanço doutrinário e ampla positivação do instituto, passou a entranhar o *próprio conceito* do direito material. Basta uma leitura atenta da Constituição da República Federativa do Brasil para se concluir pelo acerto dessa assertiva, pois em terras brasileiras se garante o direito de propriedade, mas ela tem de cumprir sua *função social*, que é um *princípio* da ordem econômica e deve ser atendida sob pena de *desapropriação*, pelo menos no âmbito rural, numa interpretação sistemática da ordem constitucional (arts. 5º, XXII e XXIII, 170, II e III, 182, 184 e 186).

Assim que, pelo menos no plano teórico, a função social da propriedade, no Direito brasileiro, deve atender à *ideia precursora* do grande civilista francês, Léon Duguit, que em 1911 já defendia a tese – em conferência proferida na cidade de Buenos Aires – de que o proprietário de bens tem a *obrigação* de cumprir na sociedade uma certa função. “A propriedade não é, pois, o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor de capital” (*apud* HERNÁNDEZ, 2014, p. 79).

Indo à fonte, a lição se torna ainda mais preciosa:

“Todo indivíduo tem a obrigação de desempenhar uma determinada função na sociedade, proporcional ao lugar que ocupa. No entanto, o detentor da riqueza, pelo próprio fato de a possuir, pode realizar alguma tarefa que somente ele pode cumprir. Somente ele pode aumentar a riqueza geral, em razão do capital que detém. Ele é, portanto, socialmente obrigado a fazer este trabalho e não será protegido socialmente se não o cumprir, na exata medida em que deve ser realizado. *A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza.*” (DUGUIT, 1912, p. 158, tradução livre) (destaques não originais)

Inolvidável, pois, que sob essa ótica o direito de propriedade tem como *conteúdo essencial* o dever jurídico de cumprimento de sua função social. Daí

porque sustento, neste artigo, ser a função social um *imperativo ontológico* do direito de propriedade, haja vista que o proprietário somente terá resguardado e protegido seu direito de forma integral pelo Estado se cumprir o comando constitucional a respeito da *funcionalidade* de seu direito.

A propósito, Sílvio Luís Ferreira da Rocha assevera que, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, “a função social da propriedade recebeu expressa designação nos arts. 5º, XXIII, 170, III, 182, § 2º e 186” (ROCHA, 2005, p. 78). Este autor transcreve síntese esplêndida do grande constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos, que merece ser trazida à colação:

“Para Uadi Lammêgo Bulos, *Constituição Federal Anotada*, p. 191, os citados dispositivos devem ser interpretados de modo sistemático e, por isso, podem ser compreendidos como realidades conexas, indissociáveis, complementares. Numa palavra, a função social da propriedade, conforme a Constituição de 1988, traduz-se pela investigação do sentido, significado e alcance do conjunto de todos os dispositivos que tratam da matéria. Tais preceitos constitucionais mantêm estreito vínculo de reciprocidade.

Esse conjunto de normas sobre a propriedade comprova que ela não mais consigna simples direito individual. Se viesse prevista apenas como instituição econômica (art. 170, III) já seria o bastante. É o caso das Constituições da Itália (art. 42) e de Portugal (art. 62), que enquadram a propriedade no bojo das relações econômicas. Mas o constituinte de 1988 procurou reforçá-la em várias partes do texto, no intuito de não mais vê-la como instituição específica do direito privado, e sim voltada para assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.” (ROCHA, 2005, p. 78)

Sobre o instituto da função social da propriedade na Constituição vigente, Sílvio Luís Ferreira da Rocha arremata sua análise esclarecendo como ela se configura *conteúdo do próprio direito*, ou seja, como um *imperativo ontológico*, na expressão que estou adotando neste trabalho. Confira-se:

“A função social da propriedade apresenta-se como ideia valor da propriedade a fixar-lhe o conteúdo e a dirigir-lhe o exercício sempre a um fim social. A concretização dessa ideia valor pode ser feita de vários modos e encontra-se presente em diversos institutos jurídicos.” (ROCHA, 2005, p. 78)

A doutrina da função social da propriedade remonta à ideia precursora de Léon Duguit, como já afirmado anteriormente. Já em início do século XX, aquele

grande jurista francês anunciava a *socialização progressiva da propriedade*<sup>2</sup>. Com efeito, Duguit defendia a ideia de que a propriedade é, em verdade, um *direito-função*, pois o seu titular não pode apenas se deleitar com suas riquezas, mas antes promover o *bem social*<sup>3</sup>.

“Como é notório, a função social da propriedade constante da Constituição Federal de 1988 e do Código Civil de 2002 sofreu forte influência da clássica doutrina de Léon Duguit, ‘para quem a propriedade já não é o direito subjetivo do indivíduo, mas uma função social a ser exercida pelo detentor da riqueza’ (MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações...*, 2011, p. 73-74).” (TARTUCE, 2017, p. 138)

Flávio Tartuce, um jurista civil preocupado com essa missão constitucional, adepto da corrente solidarista tão bem exposta por Paulo Lôbo, destaca que este jurista assevera, com acerto, que a função social da propriedade passou a integrar o *próprio conceito (ou conteúdo)* do direito. Veja-se a referência:

“Mais à frente, Paulo Lôbo assevera que, ‘na contemporaneidade, a função social afastou-se da concepção de limites externos, passando a integrar os próprios conteúdos da propriedade e da posse’ (*Direito...*, 2015, p. 111).” (TARTUCE, 2017, p. 140)

Essa diretriz de que a função social da propriedade passa a integrar o próprio *conteúdo essencial* do direito individual é por demais importante<sup>4</sup>. Mas o que importa, nesse passo, é pontuar que o direito fundamental individual de propriedade somente estará atendido – quando exigir uma prestação estatal – ou cumprirá sua função – quando a normativa a impuser, como é o caso – a partir do momento em que seu conteúdo essencial for realizado *por completo*.

Bem por isso, na Espanha, se encaminhou para a diretriz de que a *função social da propriedade* e mesmo da herança formam parte do conteúdo essencial desses direitos; e a propriedade deveria ser protegida pelo Estado apenas quando esse conteúdo fosse observado. Leia-se o art. 33 da Constituição espanhola:

---

2 Talvez tenha origem nessa ideia o instituto da tributação progressiva, que vai aumentando progressivamente em conformidade com o desatendimento da função social da propriedade.

3 Para promover o bem social, o proprietário deve ofertar trabalho quando isso se mostre necessário à produção de bens, serviços ou de conforto social (moradia, etc.), bens úteis que ele deve fornecer à sociedade, quando o imóvel não é destinado à sua moradia.

4 Na Europa, sobretudo na Espanha e em Portugal, a doutrina constitucionalista já se encontra bem desenvolvida quanto a esse tema, analisado sob duas vertentes: 1ª) o direito fundamental somente será exercido em sua inteireza se o conteúdo mínimo ou essencial do direito for atendido; 2ª) não é possível ao Estado legislar sobre o direito de modo a lhe retirar essa parte essencial, porque isso corresponderia a negar o próprio direito. Infelizmente, não há espaço neste artigo para desenvolver essa temática tão rica.

“Artículo 33 – Derecho a la propiedad.

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos *delimitará su contenido*, de acuerdo con las leyes. (destaques não originais)

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”

Para se entender a extensão do quanto aqui se afirma, de se ter em mente que cada direito fundamental tem vários conteúdos (alguns essenciais) que lhe dão conformidade prática<sup>5</sup>. Transplantando essa análise para o campo da função social da propriedade, pode-se afirmar que o direito de propriedade tem como conteúdo essencial – e que lhe dá concretude, portanto – não somente a propriedade em si, mas sua destinação, pois essa propriedade terá que cumprir as *funções econômica, social e ambiental*, como se verá mais adiante. É dizer, para a proteção a esse direito fundamental, o Estado pode exigir do proprietário o cumprimento da função social da propriedade, em toda a abrangência que dá conformidade ao conteúdo do direito.

Essa noção de função social como conteúdo do direito de propriedade implica em uma *dimensão positiva* desse direito, segundo a qual:

“(…) quem não cumpre com essa função social não tem o domínio, não havendo sequer legitimidade ativa para a ação reivindicatória. A função social ganha um sentido positivo, pois deve ser dada uma utilidade coletiva à coisa.” (TARTUCE, 2014, p. 909)

Enfim, esse é o *imperativo ontológico* da função social da propriedade que, neste artigo, se faz questão de enfatizar: a propriedade não é apenas um direito fundamental individual, integrando o próprio direito, como sua parte essencial, portanto, o cumprimento de uma *finalidade social abrangente*, que engloba, inclusive, o atendimento das normas de proteção ao meio ambiente e aos trabalhadores que, com sua força de trabalho, proporcionam o aumento das riquezas individuais e coletivas. Para bem compreender essa assertiva, mister uma análise da evolução da ideia de função social da propriedade, no percurso histórico do avanço legislativo acerca do instituto, em nível internacional e posteriormente no Direito interno. É o que se propõe na sequência.

---

5 Tome-se como exemplo o direito de liberdade, cujo conteúdo (ou abrangências exigíveis) envolve a livre locomoção, a livre manifestação, a liberdade de pensamento, a liberdade de crença, etc. Com efeito, essas “esferas” da liberdade é que dão conteúdo ao direito individual de liberdade.

### 3 – As experiências constitucionais em torno da função social da propriedade

A doutrina sempre discorre, ainda que superficialmente, ao tratar da função social da propriedade, sobre as experiências levadas a efeito no México, com a *Constituição de 1917*, a primeira a positivar com intensidade os direitos sociais como direitos fundamentais, e acerca da famosa *Constituição de Weimar*, de 1919. Daí que as experiências mexicana e alemã de início do século XX se mostram muito ricas a essa análise.

José Afonso da Silva bem pontua que a *ordem social* – com os direitos sociais a ela inerentes –, “como a ordem econômica, adquiriu dimensão jurídica a partir do momento em que as constituições passaram a discipliná-la sistematicamente, o que teve início com a Constituição mexicana de 1917”. Logo em seguida veio a lume a Constituição alemã de Weimar, que muito influenciou as constituições posteriores, inclusive a brasileira de 1934, a primeira a “inscrever um título sobre a ordem econômica e social” (SILVA, 2006, p. 285).

Destarte, somente no século XX, em 5 de fevereiro de 1917, com a promulgação da (nova) Constituição do México, *mais de 127 anos após a Revolução Francesa*, é que verdadeiramente se deu reconhecimento histórico aos direitos sociais na Lei Fundamental de um país (SILVA, 2008, p. 50). Foi a Constituição mexicana de 1917 “a primeira a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos”. E mais, foi a primeira a instituir a *função social da propriedade*, em seu art. 27, lançando, “de modo geral, as bases para a construção do moderno Estado Social de Direito” (COMPARATO, 2003, p. 174 e 177).

Bem por isso, essa interessante Constituição merece um estudo especial, dada a riquíssima experiência mexicana, tão pouco conhecida no Brasil.

#### 3.1 – As bases da função social da propriedade no México, no regime da Constituição de 1917

A Constituição mexicana de 1917 relaciona a *propriedade privada*, em seu art. 27, com o *interesse público*, impondo ao seu proprietário o ônus de torná-la produtiva, de maneira especial por seu próprio trabalho.

“A fonte ideológica da ‘Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos’, promulgada em 5 de fevereiro de 1917, foi a doutrina anarcossindicalista, que se difundiu no último quartel do século XIX em toda a Europa, mas principalmente na Rússia, na Espanha e na Itália. O pensamento de Mikhail Bakunin muito influenciou Ricardo Flores

Magón, líder do grupo *Regeneración*, que reunia jovens intelectuais contrários à ditadura de Porfirio Díaz. O grupo lançou clandestinamente, em 1906, um manifesto de ampla repercussão, no qual se apresentaram as propostas que viriam a ser as linhas-mestras do texto constitucional de 1917: proibição de reeleição do Presidente da República (Porfirio Díaz havia governado mediante reeleições sucessivas, de 1876 a 1911), garantias para as liberdades individuais e políticas (sistematicamente negadas a todos os opositores do presidente-ditador), quebra do poderio da Igreja Católica, expansão do sistema de educação pública, *reforma agrária e proteção do trabalho assalariado*.” (COMPARATO, 2003, p. 173) (destaques não originais)

Em verdade, a letra fria do art. 27 dessa Constituição dá conta de que a propriedade de todas as terras e águas do território mexicano *pertence originalmente à Nação*, sendo a propriedade privada desses bens uma outorga do poder público, que “tem o direito de transmitir o domínio delas (terras e águas) aos particulares”. E no terceiro parágrafo deste artigo se impõe a *função social da propriedade*, pois a Nação terá, a qualquer tempo, o direito de impor à propriedade privada diretrizes para o atendimento do interesse público, com a finalidade de promover “uma distribuição equitativa da riqueza pública, para alcançar o desenvolvimento equilibrado do país e a melhora das condições de vida da população rural e urbana”. Para se atender esse objetivo, seriam impostas “as medidas necessárias” para implementar “o fracionamento dos latifúndios”, para “a organização e exploração coletiva dos *ejidos* e comunidades”, bem como para “o desenvolvimento da pequena propriedade rural”.

“O mesmo avanço no sentido da proteção da pessoa humana ocorreu com o estatuto da propriedade privada (art. 27). No tocante às ‘terras e águas compreendidas dentro dos limites do território nacional’, a Constituição estabeleceu a distinção entre a propriedade originária, que pertence à nação, e a propriedade derivada, que pode ser atribuída aos particulares. Aboliu-se, com isto, o caráter absoluto e ‘sagrado’ da propriedade privada, submetendo-se o seu uso, incondicionalmente, ao bem público, isto é, ao interesse de todo o povo. A nova Constituição criou, assim, o fundamento jurídico para a importante transformação sócio-política provocada pela reforma agrária, a primeira a se realizar no continente latino-americano.” (COMPARATO, 2003, p. 177-178).

E houve, de fato, *uma intensa reforma agrária no México*. Com efeito, essa norma constitucional (art. 27) foi o resultado do movimento revolucionário instalado em 1910, que acabou por derrogar o sistema liberal individualista

da Constituição mexicana de 1857, a qual tratava o direito de propriedade de forma clássica e analítica (um direito absoluto, perpétuo e exclusivo). Como resultado da abolição desse sistema – que era improdutivo –, a Constituição de 1917 foi a consagração do ideário político-social comunitário que se desenvolveu a partir daquele movimento revolucionário<sup>6</sup> (PÉREZ CASTAÑEDA; MACKINLAY, 2015, p. 47).

Segundo Molina Enríquez (MOLINA ENRÍQUEZ, 1909, p. 92) – um dos intelectuais apoiadores da revolução –, as *haciendas* (latifúndios) eram dominações do capital, com o objetivo de assegurar uma posição social prestigiosa às elites latifundiárias mexicanas, as quais sustentavam seu poder pela dominação das terras, criando um equilíbrio político-social instável, pois o sistema não era produtivo e causava danos à sociedade<sup>7</sup>.

Por isso, a doutrina mexicana afirma que um dos personagens mais influentes em termos ideológicos da revolução mexicana foi Andrés Molina Enríquez, “a quem se reconhece uma espécie de paternidade do artigo 27 da Constituição de 1917, com sua tese da propriedade originária da nação” (CHACÓN HERNÁNDEZ, 2014, p. 80).

Bem se vê que o citado art. 27 determinou que uma das formas de socializar a propriedade, redistribuindo-se as terras dos latifúndios improdutivos, era “a organização e exploração coletiva dos *ejidos* e comunidades”. Com efeito, o principal regime adotado pela Constituição de 1917, com o objetivo declarado de socializar as terras não cultivadas e/ou improdutivas, foi a criação de propriedades comunais (*comunidades*) e a cessão de terras para o domínio coletivo (*ejido*)<sup>8</sup>. A escolha de tais institutos, no Estado mexicano, deveu-se à organização produtivo-cultural herdada das civilizações pré-hispânicas, as

6 A revolução mexicana de 1910 pode ser explicada de maneira singela pelas condições de extrema pobreza da população camponesa, que sofria a dura exploração dos latifundiários (nas *haciendas*). Daí o mote de repartição dos latifúndios em propriedades comunais e *ejidos*, tão enfatizada no art. 27 da Constituição daquele país, Carta Política que é, em suma, *fruto daquela revolução*.

7 “En nuestro país, el ser hacendado significa tener un título de alta posición, de solvencia y de consideraciones sociales, aseguradas y permanentes; pero no significa ser dueño de una negociación productiva. Las haciendas, sin ciertas condiciones de que después hablaremos, no son negocio. Ya hemos indicado esto al afirmar que no atraen el capital extranjero. Después del sentimiento de la dominación que les da su carácter saliente, lo que las mantiene en su estado actual, es la renta fija, permanente y perpetua que producen. (...) En efecto, decimos nosotros, dentro de los límites territoriales de una hacienda, el propietario ejerce la dominación absoluta de un señor feudal. Manda, grita, pega, castiga, encarcela, viola mujeres y hasta mata.” (MOLINA ENRÍQUEZ, 1909, p. 92)

8 *Ejido* é um termo de origem latina que serve para denominar uma parcela de terra (gleba) que era desapropriada e, após passar ao domínio público, era distribuída à população pobre da área rural, para que pudesse usufruir essa terra e fomentar a produção em prol das famílias e da coletividade. Os *ejidos* tiveram um papel fundamental para o sucesso da reforma agrária mexicana.

quais adotavam meios comunais de produção (PÉREZ CASTAÑEDA; MACKINLAY, 2015, p. 47).

A expressão *comunidades (comunidades agrárias)* representa terras cedidas pela Nação à população camponesa pobre, após desapropriação de terras não cultivadas das *haciendas*. De outra mirada, os *ejidos* correspondem à população indígena, tratando-se de terras dos povos originários que tinham documentos comprobatórios concedidos pela Coroa espanhola, os quais reconheciam que esses povos “possuíam essas terras desde tempos imemoriais, guardando assim o ‘estado comunal’ que relaciona com a conservação de sua tradição e costumes”. Na prática, porém, não houve diferença substancial entre comunidades agrárias e *ejidos*, porque a maior parte da população não tinha documentos para comprovar seu estado comunal. De modo que lavradores indígenas e camponeses mestiços passaram a viver nas comunidades e/ou *ejidos*, cuidando de parcelas da área da comunidade, num regime de produção mediante *trabalho coletivo*, embora houvesse tomada de decisões importantes nas assembleias. Assim, o *ejido* foi a figura central da estrutura agrária social do país, pelo menos até 1992, quando a nova Lei Agrária teve como meta principal a privatização dos *ejidos* (CRUZ, 2016, p. 9, 47-51 e 73-76). O objetivo anunciado era o de melhorar a produtividade agrícola mexicana.

No mesmo sentido, a doutrina mexicana observa que, no longo período de 1917 a 1992, “o *ejido* e a comunidade foram regidos pelas mesmas disposições jurídicas e seu funcionamento esteve sujeito a regras homogêneas”. Na realidade, o único diferencial entre ambos os institutos era sua origem histórica e, algumas vezes, “seu tamanho ou a composição ética de seus titulares”. Em suma, tratava-se do mesmo modelo de propriedade, a chamada *propriedade social (ejidal e comunal)*, que, ao lado das propriedades *pública e privada*, consistiam nos três modelos de propriedade do novo sistema agrário inaugurado com a Constituição de 1917 (PÉREZ CASTAÑEDA; MACKINLAY, 2015, p. 49).

Estes dois autores lamentam, contudo, que a *emenda constitucional de 1992* tenha reconfigurado de tal maneira o regime de propriedade das terras, que o *ejido* e a comunidade surgidos com a reforma agrária se tornaram “coisas do passado”. Isso porque a contrarreforma de 1992 transformou o *ejido* “num modelo de propriedade de conteúdo nitidamente individualista e utilitário, ou seja, numa modalidade de propriedade privada clássica”, ao passo que a comunidade agrária foi transformada “num modelo de natureza mista ou híbrida (privada-social)”, praticamente um *tertium genus*. Tudo isso revela que “no México a propriedade social agrária já não existe mais”, o que é de se lamentar, porque em 1989, “ao término da reforma agrária, existia no país um

total de 28.546 núcleos agrários, dos quais 26.380 eram *ejidos* e 2.166 eram comunidades”, ocupando “uma extensão superior à metade do território” do México, com “mais de 3 milhões de proprietários *ejidais* e comunais” (PÉREZ CASTAÑEDA; MACKINLAY, 2015, p. 48).

Estes autores explicam que, até 1992, as propriedades *ejidal* e comunal tinham os seguintes atributos: a) *inalienabilidade* – pois se tratava de propriedade coletiva, havendo, inclusive, a ideia de que os núcleos agrários não eram proprietários das terras, mas meros *usufrutuários* (direito a uso e gozo)<sup>9</sup>; b) *intransmissibilidade* – salvo por *causa mortis*, para garantir a sucessão das terras e seu cultivo; c) *imprescritibilidade* – pois a posse de terceiros não lhes gerava direitos, salvo na posse *qualificada por trabalho do possuidor*; d) *impenhorabilidade* – proibindo-se que as terras pudessem ser oferecidas em garantia (hipoteca), pois as terras eram consideradas bens fora do comércio; e) *indivisibilidade* – característica que proibia a subdivisão das terras. Assim, os camponeses recebiam parcelas de terra para o sustento da entidade familiar e para que as famílias continuassem no campo. Tanto é assim que os beneficiários da reforma agrária tinham as seguintes *obrigações*: 1<sup>a</sup>) de manter a terra em permanente exploração; 2<sup>a</sup>) de cultivar a parcela de terra recebida com seu *trabalho pessoal* (PÉREZ CASTAÑEDA; MACKINLAY, 2015, p. 50).

Contudo, como já pontuado, em 1992, o Parlamento mexicano modificou o art. 27 da Constituição mexicana “para transformar integralmente as bases do sistema constitucional agrário”, não se tratando de uma reforma superficial, mas que jogou por terra o longo processo de reforma agrária, promovendo uma verdadeira “privatização das terras *ejidais*”. Em suma, “a emenda constitucional de 1992 reconfigurou de maneira radical o sistema de ‘tenencia’ da terra ao converter o *ejido* e a comunidade surgidos com a reforma agrária em coisas do passado”. E, por isso, os autores citados, em estudo de 2015, sustentam que, no México, “a propriedade social agrária já não existe mais”<sup>10</sup> (PÉREZ CASTAÑEDA; MACKINLAY, 2015, p. 47).

9 Nesse regime legal, de propriedade social e coletiva, buscava-se o bem comum, sobreposto aos interesses individuais, num sistema agrário inclusivo (conjuntural), o qual permeava todo o regime de propriedade. E, para garantir o efetivo engajamento dos pequenos proprietários, os *ejidos* e as *comunidades* não podiam ser negociados no mercado de bens imóveis, pois as propriedades *ejidal* e comunal eram bens fora do comércio (PÉREZ CASTAÑEDA; MACKINLAY, 2015, p. 50).

10 No mesmo sentido, veja-se a seguinte conclusão: “Em 1992, a emenda ao artigo 27 foi aprovada por 388 votos a favor e 45 contra. Os objetivos da nova lei eram diminuir o crescimento do minifúndio, promovendo investimentos para aumentar a produção, com a promessa do presidente Salinas de gerar mais empregos e criar organizações para os trabalhadores agrícolas. A emenda veio no bojo de um pacote de reformas neoliberais que incluíam a criação da Zona de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, incluindo Canadá, México e os Estados Unidos); a privatização de empresas estatais; a desregulamentação dos mercados de produtos

Portanto, a reforma de 1992 foi resultado de novas políticas, fomentadas por organismos internacionais. Com efeito, os autores apontam que essa reforma foi consequência de *recomendações do Banco Mundial* para eliminar as diferenças entre propriedade privada e *ejidal*, permitindo-se a privatização dos *ejidos*, ou a possibilidade de arrendá-los e de usá-los como garantia para empréstimos (hipoteca), não estando os camponeses mais obrigados a trabalhar pessoalmente na terra. Ademais, os camponeses passaram a poder transmitir seus direitos às parcelas de terra (glebas) por meio de contratos comerciais ou mediante associação com outros *ejidarios* ou até mesmo com investidores externos, tudo de modo a incluir o México no Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos e o Canadá (CRUZ, 2016, p. 45).

Sem embargo, o fim do sonho da propriedade social no México não deve produzir resultados satisfatórios<sup>11</sup>. Por isso, propugna-se por uma *nova reforma agrária no México*, para que a propriedade rural volte a cumprir sua *função social* naquele país<sup>12</sup>.

Contudo, com o neoliberalismo inaugurado em fins do século XX, e que se tornou hegemônico<sup>13</sup> (DELGADO, 2006, p. 21-22), infelizmente não se vislumbra chance de êxito nesse novo ideal mexicano, *por ora*.

---

agrícolas; a privatização do gerenciamento de irrigação. A reforma de Salinas foi considerada a base para a chamada “modernização” do México, ajustando-se às demandas do NAFTA. Portanto, a reforma do *ejido* não foi um esquema para ressuscitar produtos de subsistência, irrigados apenas pela chuva; esse tipo de agricultura continuaria pouco atrativo para os investidores.

(...)

Críticos da emenda do artigo 27 consideram que suas principais consequências foram a ruptura do contrato social rural, a privatização do *ejido*, a destruição das comunidades agrárias indígenas, a criação de novas formas de concentração fundiária e a expulsão de milhões de famílias rurais para as cidades”. (TANAKA, 2004, *passim*)

- 11 “Debe reconocerse que el hecho de liberar a los campesinos para transmitir sus derechos agrarios, puede generar una tendencia concentradora que, hasta ahora, y pese a los vaticinios que inmediatamente después de la reforma de 1992 se hacían en este sentido, no han alcanzado su clímax. Tal vez la verdadera concentración esté por venir. La concentración de tierras debe, por lógica, generar un ejército de asalariados agrícolas o en su caso, un mayor éxodo a la ciudad o hacia el extranjero”. (CHACÓN HERNÁNDEZ, 2014, p. 76)
- 12 “En efecto, la experiencia de la última reforma estructural al derecho a la tierra no es el verdadero legado histórico, no es lo que queremos ni debemos dejar para las generaciones futuras que vivan en el ámbito rural. Es la reforma agraria lo que los revolucionarios pretendieron para dar sustento a los campesinos y al mismo país. Hoy nos encontramos en una coyuntura en la que debemos enmendar el rumbo de lo que ha sido el mayor fracaso para el sector agropecuario. *Necesitamos una reforma agraria*, no exactamente igual a la de hace un siglo, sino una *nuevo modelo de ordenamiento de la tierra* que, a todos aquellos que no se les pueda asignar, contemple otras maneras de obtener beneficios de la producción. México tiene los recursos naturales, materiales y humanos para lograr ser productivo y fecundo en el sector, pero sobre todo, capaz de llegar a la meta de la soberanía alimentaria. El debate está abierto y lo peor sería cancelarlo” (destaques não originais). (CHACÓN HERNÁNDEZ, 2014, p. 85)
- 13 Sobre o neoliberalismo e a hegemonia do pensamento ultraliberal, colocando em xeque o primado do trabalho, veja-se, por todos: DELGADO, Mauricio Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego*: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução. São Paulo: LTr, 2006.

### 3.2 – A Constituição de Weimar e a função social da propriedade

A experiência vivida pelo povo alemão no início do século XX talvez seja *única* na história. Uma sociedade duramente castigada por uma grande guerra, tentando se reerguer à luz de uma precursora Constituição, que assegurava de modo *mais completo* os direitos fundamentais, sobretudo os de ordem social, mas que, diante dos inúmeros problemas político-econômicos – dentre tantos outros – não teve condições de implementar e/ou consolidar aqueles *embrionários* direitos sociais que mais tarde viriam a ser previstos em todos os ordenamentos constitucionais dos países ocidentais.

De fato, a experiência da primeira República alemã – alicerçada na novel *Constituição de Weimar*, de 1919 – é sempre louvada por todos os estudiosos, em investigações de cunho transversal – nos campos do Direito, da Sociologia, da História, da Economia e um largo, etcétera –, inclusive no que toca ao tema desse estudo, a *função social da propriedade*.

“Instituidora da primeira república alemã, a Constituição dita de Weimar, cidade da Saxônia onde foi elaborada e votada, surgiu como um produto da grande guerra de 1914-1918, que encerrou o ‘longo século XIX’. Promulgada imediatamente após o colapso de uma civilização, ela ressentiu-se desde o início, em sua aplicação, dos tumultos e incertezas inerentes ao momento histórico em que foi concebida.” (COMPARATO, 2003, p. 185)

De saída, é preciso ponderar que, embora a Constituição mexicana de 1917 tenha inaugurado, em termos cronológicos, a tutela constitucional dos direitos sociais, as características sociais e culturais típicas dos Estados Unidos Mexicanos afastou sua norma fundamental da posição de padrão internacionalmente adotado (PINHEIRO, 2006, p. 121).

Além disso, a grande influência de renomados civilistas, principalmente das ideias de Otto von Gierke, e a redação dada pelo Professor Hugo Preuss, seguidor das ideias de Max Weber<sup>14</sup>, gerou inúmeros debates na literatura jurídica continental, disseminando as ideias contidas no texto constitucional germânico. Devido a essa profusão de debates, inúmeros países europeus adotaram a *teoria da “função social”*, entre eles, notadamente a Itália (PATTI, 2017, p. 24) e também a Espanha.

---

14 “O projeto da Constituição de Weimar foi redigido por Hugo Preuss, professor de origem judaica adepto do comunitarismo, até então alijado do centro acadêmico alemão, discípulo de Otto v. Gierke e influenciado por Weber, que era considerado um dos poucos juristas de tendências de esquerda.” (PINHEIRO, 2006, p. 115)

Mister uma breve análise do caldo de anarquia político-econômico-social vivida pela sociedade alemã naqueles anos difíceis das primeiras décadas do século XX, para bem se compreender a necessidade de se implantar uma norma que assegurasse a função social da propriedade – ao lado de outros direitos sociais – e, de outra mirada, a extrema dificuldade de se implementar, *na prática*, esse notável *direito-função*.

De se ponderar que, a despeito das lutas internas, *não houve* na Alemanha *uma revolução* como se deu na Rússia. Os historiadores dão conta de que desde 1915 a extrema esquerda fazia forte oposição à guerra e seu alto custo para o povo alemão. Com a entrada dos Estados Unidos na guerra, em abril de 1917, as coisas pioraram. No final de setembro de 1918, a classe política e o conjunto da população descobrem que a guerra está perdida, o que dá lugar à decomposição do regime imperial e à formação de um governo parlamentar, sob a presidência do príncipe Max de Baden, inclusive por exigência dos Aliados. No início de novembro, o Imperador abdica do trono e *é proclamada a República*, em 9 de novembro de 1918 (KLEIN, 1995, p. 18-25).

Ebert, líder da Social-democracia alemã, foi nomeado Chanceler. Sem embargo, a partir de 10 de novembro, a maior preocupação de Ebert foi a de evitar a ampliação da revolução. Diante das manifestações espartaquistas (grupo *Spartakus*), surge uma greve geral em 6 de janeiro de 1919. A repressão do governo não é imediata. De 9 a 13 de janeiro se contam aos milhares os mortos em Berlim, até que, em 15 de janeiro, Liebknecht e Rosa Luxemburgo – líderes do referido grupo – são assassinados e isso marca o *fim da embrionária revolução alemã*<sup>15</sup>. Por isso, afirma-se que a ambiguidade fundamental dessa revolução de novembro de 1918 é que, na realidade, ela jamais ocorreu (KLEIN, 1995, p. 26-27).

Ainda que a revolução alemã tenha terminado antes de ter começado, a *República democrática burguesa* instalada na Alemanha após a Constituição de Weimar, de 1919, foi uma *experiência muito interessante*, à qual se dedicam vários historiadores e estudiosos de outras matérias das ciências humanas. Sem embargo, foram tantas adversidades que a referida República teve que enfrentar que, dizem os historiadores, é quase impossível crer que tenha *sobrevivido por 14 anos*, até a ascensão de Hitler ao poder, em 1933.

E essa República de Weimar tem como *pilar de sustentação* a avançadíssima Constituição que naquela cidade foi proclamada. Convocada a assembleia

---

15 Veja-se, a propósito, o histórico narrado por Fábio Konder Comparato: COMPARATO, 2003, p. 186-187.

nacional constituinte em 20 de janeiro de 1919, as eleições para essa constituinte foram realizadas em 6 de fevereiro daquele ano, sendo que os partidos socialistas não conseguiram alcançar maioria absoluta, o que pode explicar a natureza um tanto ambígua do texto constitucional, embora este tenha inovado em matéria de *constitucionalismo social*<sup>16</sup>.

Com efeito, a segunda parte da Constituição de Weimar é *precursora* ao garantir os direitos sociais fundamentais a uma *mínima igualdade material*, necessária para que haja, de fato, a tão almejada dignidade humana. Ela não somente garantiu direitos sociais, como impôs ao Estado deveres de *implementação* desses direitos, sobretudo do direito à educação pública (art. 145 e ss.) e dos direitos básicos dos trabalhadores (arts. 157 e ss.), assegurando-se, por primeira vez em nível constitucional, o *direito ao trabalho*, pois, a todo alemão, o Estado deveria dar a “possibilidade de prover à sua subsistência pelo seu trabalho” (art. 163, segunda parte). Este direito “implica, claramente, o dever do Estado de desenvolver a política de pleno emprego, cuja necessidade, até mesmo por razões de estabilidade política, foi cruamente ressentida pela recessão dos anos 1930” (COMPARATO, 2003, p. 191-195).

No que concerne à *função social da propriedade*, tema central deste artigo, essa instituição foi marcada naquela Constituição por uma fórmula que se tornou célebre: “A propriedade obriga. Seu uso deve, ademais, servir ao bem comum” – art. 153, segunda parte – (destaques não originais) (COMPARATO, 2003, p. 191 e 194).

Com efeito, a *função social da propriedade*, no sistema constitucional germânico de 1919, foi prevista em seu art. 153, inclusive com a possibilidade de sua desapropriação para fins de moradia ou agricultura, garantindo-se, em seu art. 155, o “direito a uma habitação sadia”, no Capítulo (ou Seção) V, destinado

---

16 “O projeto para a Constituição foi redigido por Hugo Preuss, discípulo do historiador do direito e teórico do antigo comunitarismo germânico, Otto v. Gierke. Desde a sua concepção, portanto, a Constituição de Weimar se estruturava contraditoriamente, procurando conciliar ideias pré-medievais com exigências socialistas ou liberais-capitalistas da civilização industrial.

Instalada em 6 de fevereiro de 1919, a assembleia nacional constituinte encerrou seus trabalhos em 31 de julho seguinte, quando foi aprovada a nova Constituição por 272 votos contra 75 e várias abstenções. (...)

Apesar das fraquezas e ambiguidades assinaladas, e malgrado sua breve vigência, a Constituição de Weimar exerceu decisiva influência sobre a evolução das instituições políticas em todo o Ocidente. O Estado da democracia social, cujas linhas-mestras já haviam sido traçadas pela Constituição mexicana de 1917, adquiriu na Alemanha de 1919 uma estrutura mais elaborada, que veio a ser retomada em vários países após o trágico interregno nazi-fascista e a 2ª Guerra Mundial. A democracia social representou efetivamente, até o final do século XX, a melhor defesa da dignidade humana, ao complementar os direitos civis e políticos – que o sistema comunista negava – com os direitos econômicos e sociais, ignorados pelo liberal-capitalismo”. (COMPARATO, 2003, p. 188-189).

à regulação da *Vida Econômica*. Somam-se a esses direitos sociais, no interior do mesmo capítulo – disciplina de forma inédita –, os direitos *trabalhistas* e de seguridade social: à proteção do trabalho, pois a força de trabalho foi colocada sob a proteção do Estado Central – Reich (art. 157), ao ambiente de trabalho saudável, à proteção da maternidade e a benefícios sociais em caso de velhice, invalidez e de “vicissitudes da vida” (art. 161), ao seguro-desemprego (art. 163, final da segunda parte), bem como o direito de livre associação dos trabalhadores, aliado ao direito de negociação coletiva e de participação na regulação estatal da economia, inclusive para a “regulação das condições de salário e trabalho”, por intermédio dos Conselhos Operários (arts. 124 e 165). (COMPARATO, 2003, p. 191-195; PINHEIRO, 2006, p. 116-117)

Percebe-se, desse modo, uma tutela *ampla e coordenada* dos direitos dos operários, além do incentivo à produção agrícola de pequenas propriedades, as quais recomporiam a produção de alimentos, perdida durante a Primeira Guerra Mundial (SILVERMAN, 1970, p. 131). Com essa finalidade, o Reichskanzler (Chanceler alemão) e o Reichstag (Parlamento alemão) – este com 1/3 das cadeiras ocupadas pelo Partido Social-Democrata, sob a liderança de Hermann Müller, de orientação marxista (MYERSON, 2004, p. 194) – iniciaram uma *política de distribuição de terras*, com áreas que variavam de 600 m<sup>2</sup> a 1.200 m<sup>2</sup> (SILVERMAN, 1970, p. 131).

Essas propriedades produtivas foram, por orientação econômica, dispostas próximas às zonas industriais das maiores cidades alemãs, pois, assim, os operários poderiam produzir seus alimentos e, ao mesmo tempo, trabalhar na produção nacional. Essa lógica permitia que os trabalhadores se estabelecessem *próximos ao local de trabalho*, diminuindo seus gastos de locomoção, além de lhes possibilitar a produção de gêneros alimentícios, diminuindo suas despesas básicas e lhes outorgando uma possibilidade de complemento da renda (SILVERMAN, 1970, p. 131).

Esse programa estatal de *funcionalização* das propriedades, com a melhoria da qualidade de vida dos operários e trabalhadores em geral, tinha como pilar a *desapropriação de terras* para dar lugar a assentamentos nas periferias das grandes cidades, desenvolvendo-se a indústria da construção de moradias, resolvendo-se, a um só tempo, os problemas da falta de moradia e do desemprego. No entanto, esse programa dependia em grande medida dos subsídios dos governos (SILVERMAN, *passim*).

Não obstante, há sempre uma forte e eficaz resistência das classes dominantes a qualquer *redistribuição de poder e riquezas*, de modo a se construir uma nova sociedade, mais igualitária e solidária. Daí que, também na Alemanha,

esse programa de inclusão das camadas tradicionalmente excluídas da sociedade encontrou óbice na *interpretação restritiva* da função social da propriedade e do próprio texto constitucional inovador.

“A abertura do Parlamento à participação política das classes sociais menos privilegiadas, as quais passaram a exigir direitos de igualdade com mais força, em contraposição aos interesses da elite econômica dominante, que reivindicava manutenção de seu *status quo*, transformou o Poder Legislativo em alvo de severas críticas.” (AUAD, 2008, p. 338)

Um dos maiores críticos ao novo Parlamento foi o constitucionalista Carl Schmitt, principalmente em sua obra clássica *A Crise da Democracia Parlamentar*. Na referida obra, ele “critica duramente o Parlamento ao apontá-lo como um órgão desestruturado e composto por facções particulares incapazes de garantir, politicamente, a unidade do Estado”. Não por outra razão, Carl Schmitt sustentava que a segunda parte da Constituição de Weimar, exatamente a que previu a existência de direitos sociais fundamentais, “não era dotada de aplicabilidade, já que não garantia um mínimo de conteúdo decisório ao aplicador do Direito e, portanto, deveria ser desconsiderada do ordenamento jurídico” (AUAD, 2008, p. 338). Ganhava foro de relevância, aí, a tese de que os direitos sociais não passam de *direitos programáticos*, que sempre dependem de regulamentação posterior que os torne exigíveis do Estado.

A propósito, os estudiosos indicam as *causas do fracasso* do programa de moradia e reforma agrária da República de Weimar, demonstrando como a própria Suprema Corte alemã acabou por desestimular a “pena” de desapropriação de propriedades improdutivas, além de impedir o afloramento da política habitacional programada pela Constituição de 1919:

“Os governos locais dependiam cada vez mais de seus poderes de desapropriação, que a Constituição de Weimar autorizou, desde que a terra fosse usada para o bem-estar geral e que o proprietário recebesse uma ‘justa compensação’ (*angemessene Entschädigung*). A desapropriação provou ser uma arma muito incerta no programa habitacional do governo. A Suprema Corte Federal declarou inconstitucionais várias leis de desapropriação do Estado, e ninguém parecia saber exatamente no que constituía essa desapropriação. (...) quanto maior o valor da desapropriação fosse definido, mais os municípios teriam que pagar em compensação. (...) a verdadeira questão era quanto os governos municipais poderiam pagar. A concessão de compensações além da capacidade financeira de um município (era insensata) e simplesmente conteve o programa de construção de moradias.” (SILVERMAN, 1970, p. 128; tradução livre)

## DOCTRINA

Com a insegurança jurídica gerada quanto à *efetividade da função social da propriedade* na República de Weimar, os programas de incentivo à distribuição da propriedade e à qualificação para o trabalho entraram em crise.

Aliado a isso, em 1929, ocorre a *Quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque*, disseminando o pavor pelo mundo, pois a economia em crise ceifava milhões de empregos, gerava hiperinflação e o círculo vicioso em torno da crise econômica foi o estopim para a morte tão precoce daquela riquíssima experiência de sociedade democrática e solidária.

O grande problema – obviamente que não o único – é que durante a terrível crise que sucedeu à quebra de *Wall Street*, em 1929, os burgueses industriais e os demais capitalistas da sociedade alemã se afastaram cada vez mais da coalizão social-democrata, resistiram às reivindicações dos trabalhadores e se aproximaram da direita ultranacionalista.

Com isso, o *desemprego* cresceu de maneira exponencial – em 1932 ele alcançaria a cifra astronômica de 6 milhões de desempregados –, o que resultou na quebra de um dos maiores bancos alemães, o DanatBank, em 13 de julho de 1931. *Os empresários*, sobretudo os industriais alemães, em vez de insistir na social-democracia, em propiciar condições mais favoráveis aos trabalhadores – sem dúvida *uma das causas do êxito da economia* nos anos anteriores –, passaram a buscar um homem que representasse uma nova política, começando negociações de bastidores que levariam Hitler ao poder em janeiro de 1933, *sepultando a República de Weimar* (KLEIN, 1995, p. 72-85).

De acordo com Peter Gay, em 1932 se constatava o aumento do desemprego, uma miséria crescente, o aumento da violência e sinais progressivos de que a República estava morrendo. O restante é uma história de medo, terrorismo, irresponsabilidade, oportunidades perdidas e traições vergonhosas, que culminaram com a ascensão de Adolf Hitler ao poder<sup>17</sup> (GAY, 1978, p. 180-184).

Assim, a República de Weimar *estava morta por completo*, pois Hitler imediatamente começou a “destruir” a Constituição que havia acabado de jurar defender (LOUREIRO, 2005, p. 165-169). Eric Hobsbawm assinala que a queda da República de Weimar se deve em grande parte à Grande Depressão

---

17 “Em meados de junho de 1932, o desemprego chegava à casa de 6 milhões de trabalhadores, cerca de 40% da força de trabalho alemã. As eleições de julho levaram o Partido Nacional-Socialista alemão a se tornar o maior partido do parlamento alemão. Seu líder era o austríaco Adolf Hitler (1889-1945). Em janeiro de 1933, na iminência de Hitler se tornar chanceler, o cargo foi oferecido a várias personalidades alemãs, inclusive a Schacht, que o recusou. No final do mês, sem alternativa, dada a força política obtida nas urnas, o presidente alemão, Sr. Hindenburg, nomeia Hitler como novo chanceler” (COUTO; HACKL, 2007, p. 330).

do período entre guerras, que tornou impossível manter o acordo tácito entre Estado, empresários e trabalhadores organizados, que a tinham mantido em funcionamento. A indústria e o governo sentiram que não havia outra opção senão impor cortes econômicos e sociais. *O desemprego em massa fez o resto* (HOBSBAWM, 1995, p. 139-140).

Com a morte da República de Weimar, a humanidade assistiu ao nascimento de uma era sombria da história. O *desmantelamento da função social da propriedade* e a precarização das condições de vida e de trabalho com o triste fim da República de Weimar – ao que pode ser somada a intensa fragmentação social – levaram os alemães a crer num sonho de reconstrução nacional, com a escolha de um modelo totalitário de Estado (AUAD, 2008, p. 338), liderados pelo Reichskanzler Adolf Hitler, dando, assim, início à disseminação da ideologia nazista, que tantos males proporcionou – e ainda proporciona – à humanidade.

### **3.3 – Evolução histórico-constitucional da função social da propriedade no Brasil**

Vistas as linhas gerais do *imperativo ontológico* da função social da propriedade na ordem internacional, com atenção destacada a dois países que tiveram certa primazia em assegurar esse instituto no plano constitucional, é chegado o momento de se proceder a uma investigação da evolução da função social da propriedade nas Constituições brasileiras.

Ainda que o Brasil *nunca tenha levado a sério* o ideal da função social da propriedade, deixando de promover uma reforma agrária que possibilitasse uma justa redistribuição da terra a inúmeros brasileiros<sup>18</sup>, é importante destacar que, *em nível constitucional*, a normativa nacional sempre preconizou uma situação distinta, sobretudo após a Constituição-cidadã de 1988, que afetou profunda e positivamente o Código Civil de 2002, como se verá na sequência.

De modo que, a se implementar os comandos positivados que asseguram o cumprimento da função social da propriedade, poder-se-ia, de fato, construir *uma nova sociedade*, mais justa e solidária.

Pois bem, de início, há de se recordar que o instituto da função social da propriedade é muito recente – embora o ideal tenha raízes seculares –, remontando às primeiras formas positivadas na Constituição mexicana de 1917

---

18 O que provocou um enorme êxodo rural nas décadas de 1970 e 1980, inflando as periferias das cidades e contribuindo para a intensa favelização de grande parte da população pobre, uma das causas da onda cada vez mais crescente de criminalidade que tanto aflige a sociedade brasileira.

e na Constituição de Weimar, como visto anteriormente. De fato, esse conceito pronto e acabado de função social da propriedade foi positivado no século XX. E, no Brasil, não poderia ser diferente, até porque em terras brasileiras sempre houve *muita resistência* à configuração normativa dos direitos sociais, mais ainda à implementação desses direitos. Basta ver o que está a ocorrer com a malsinada Lei da Reforma Trabalhista, que promove um retrocesso jamais visto no terreno dos direitos sociais laborais.

Quanto à *função social da propriedade* nos diplomas constitucionais, o de 1889, a antiga Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, não fazia qualquer menção ao instituto. Naquela primeira Constituição republicana, a disciplina do direito de propriedade ocorreu no âmbito dos direitos (“Declaração de Direitos”, Seção II do Título IV, que tratava “Dos Cidadãos Brasileiros”). Ali não se encontra nenhuma referência à ideia de *função social*, seja como indicação programática, seja como condicionante externo, menos ainda como imperativo ontológico. A reforma constitucional engendrada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926 não promoveu nenhuma alteração nessa disciplina constitucional.

Os dispositivos sobre direito de propriedade da Constituição Republicana de 1889 são: (i) art. 72, *caput*: “A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes”; (ii) art. 72, § 17: “O direito de propriedade mantém-se em toda a plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”.

Bem se vê, portanto, que a ordem constitucional da época assegurava o direito de propriedade *clássico*, como direito pleno e praticamente absoluto, excetuando-se a possibilidade de desapropriação por interesse público, que sempre foi preconizada no Direito ao longo da história.

Foi, assim, a Constituição Federal de 1934 *a primeira* a introduzir no país a ideia da função social da propriedade, sob inspiração das Constituições mexicana e de Weimar, mas ainda sem fazer alusão específica ao instituto. Com efeito, *ideia semelhante* à da função social da propriedade salta aos olhos quando: (i) o legislador coloca as disposições do art. 113, § 17, da CF/1934, no capítulo destinado aos “Direitos e Garantias Individuais” (Capítulo II do Título III); (ii) proíbe-se o exercício do direito *contrário a interesse social ou coletivo*, ainda que na forma que seria determinada por lei. A primeira vez, portanto, que surgiu na história constitucional do Brasil conceito *próximo* ao de função social, o foi como indicação programática. A ver:

## DOCTRINA

“Art. 113, § 17, da CF/1934: É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.

A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito a indenização ulterior.”

Não houve grande avanço sobre a regra de que o direito de propriedade deveria ser exercido de tal modo que *não contrariasse o interesse social ou coletivo*, um claro indicativo de que a propriedade, de algum modo – nos termos da lei que deveria regulamentar essa norma –, deveria cumprir uma determinada “função social”. Ocorre que a norma teve uma vigência muito curta. Logo foi promulgada a Constituição de 1937, que não repetiu idêntica normativa.

Nessa nova Constituição – de 1937 –, o ordenamento jurídico brasileiro retorna aos padrões da antiga Constituição republicana, desaparecendo qualquer menção no sentido de que a propriedade deveria atender ao interesse social ou coletivo. Para que isso reste claro, transcrevem-se as disposições sobre o direito de propriedade daquela Constituição:

“Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 14. O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.”

Daí que, por essa Constituição, o conteúdo do direito de propriedade deveria ser disciplinado por lei ordinária, na qual se poderiam fixar *limites objetivos* ao exercício do direito. Ocorre que esses limites normalmente são os clássicos do Direito, em regra relacionados ao longo capítulo do direito de vizinhança, previstos na codificação civil – na época, o Código Civil de 1916 –, de modo que a função social da propriedade deveria ser conceituada e/ou definida como parte essencial do conteúdo do próprio direito. Não se tem notícia de que a legislação infraconstitucional tenha, naquele momento histórico, definido esse conteúdo com tal amplitude.

## DOCTRINA

No que concerne à Constituição brasileira de 1946, pode-se afirmar que ela traz de volta ao ordenamento jurídico uma *ideia* de função social quando condiciona o exercício do direito de propriedade ao “bem-estar social”, no seu art. 147, *caput*. Além disso, o tratamento dispensado ao direito de propriedade naquela ordem constitucional restou mais complexo, ou menos homogêneo, haja vista que, embora previsto no rol de *Direitos e Garantias Individuais* (art. 141 da CF/1946), seu exercício foi conectado à ordenação social, uma vez que o art. 147 integrava o Título V – *Da Ordem Econômica e Social*:

“Art. 147 da CF/1946: O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”

Por certo que o texto constitucional de 1946 é bem mais enfático do que o de 1934, condicionando de forma clara o exercício do direito de propriedade ao *cumprimento do “bem-estar social”*, possibilitando-se, inclusive, que o legislador definisse hipóteses de “justa distribuição da propriedade”, com vistas a atingir uma certa *igualdade material*. Ainda que não tenha havido menção expressa à função social da propriedade, talvez essa possibilidade de redistribuição da propriedade de modo a se alcançar uma justiça social seja até mais abrangente do que a locução formal que assegura o cumprimento da função social da propriedade. Contudo, também aqui não há notícia de que o legislador tenha, ao menos de modo formal, definido hipóteses que permitissem a concretude daquela normativa. Destarte, parece evidente que a *ideia próxima* à de função social tenha sido positivada, no momento em questão, sob a forma de um mero *condicionante externo* ao exercício do direito.

No diploma fundamental de 1967 – paradoxalmente em regime de exceção diante da Ditadura que se instalou a partir de 1964 –, é que pela *primeira vez surge textualmente* a locução “função social da propriedade” na ordem constitucional brasileira, no art. 157, III, daquela Constituição. Essa locução estava inserida no Título III (“Da Ordem Econômica e Social”), assim como se dera com a Constituição de 1946, que previra naquela ordenação específica uma *ideia próxima* do conceito de função social da propriedade. Por certo que a Constituição de 1967 conferiu foro de relevância à função social da propriedade, tratando-a como um *princípio da ordem econômica*. Não obstante, esse ideal não foi catalogado dentre os direitos fundamentais – como o faz a Constituição vigente –, de modo que, embora se trate de um princípio norteador, naquele momento histórico o instituto analisado foi preconizado na forma de um *condi-*

## DOCTRINA

*cionante externo* ao exercício do direito, pensado mais sob o aspecto econômico, e não dos direitos fundamentais de todos. Veja-se a disposição constitucional:

“Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

(...)

III – função social da propriedade.”

A reforma constitucional promovida em 1969 não alterou substancialmente as disposições normativas que interessam na abordagem da evolução histórico-constitucional da função social da propriedade. Destarte, aquilo que muitos chamam de Constituição de 1969 – em verdade, Emenda Constitucional nº 1, de 1969 – não merece análise distinta da que já se fez sobre a Constituição de 1967. A função social da propriedade foi mantida como *princípio da ordem econômica e social*, no art. 160, III, diretriz que perdurou até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Esta sim – CF/88 – promoveu *significativa modificação* do ordenamento jurídico brasileiro em relação às Constituições anteriores, tanto no conjunto das normas constitucionais quando no instituto específico da função social da propriedade. Não por outra razão é chamada com absoluto acerto de *Constituição-cidadã*, adjetivo que lhe foi atribuído por primeira vez pelo Deputado Ulisses Guimarães, então Presidente da Câmara dos Deputados.

Numa *interpretação sistemática* da novel Constituição – que completará 30 anos no próximo dia 5 de outubro – bem se percebe o quanto ela se preocupou em dotar a Lei Fundamental de *instrumentais propícios* à formação de uma nova sociedade, em que se observem *de fato* os direitos fundamentais, de natureza individual e social, pois a promoção dos direitos sociais básicos é condição *sine qua non* para que os próprios direitos individuais possam ser alcançados em sua plenitude pelo *conjunto* da sociedade brasileira, para que haja paz e harmonia social. Daí que os *valores ontológicos* da vida, da liberdade, da igualdade, da solidariedade, do trabalho – ao lado da educação e da saúde –, enfim, da *dignidade humana*, devem ser a pedra de toque da sociedade que ainda está por ser construída.

Para cumprir esse desiderato, ao lado de vários institutos que podem servir de *mecanismos* à promoção daqueles valores essenciais, assume papel de extrema relevância, nesse teatro da vida, o *imperativo ontológico da função social da propriedade*. Tanto é assim que a normativa constitucional a ele faz menção expressa quando disciplina sobre os direitos e garantias individuais, ao

## DOCTRINA

tratar da ordem econômica e social, bem como em diversas outras passagens do texto constitucional, ainda que de forma indireta.

Para que fique claro como a luz do dia que a normativa constitucional de 1988 confere um novo *status* ao instituto da função social da propriedade, alçando-o a direito fundamental e também como parte *essencial do conteúdo* do próprio direito de propriedade, numa conotação individual – sob o prisma de análise do proprietário – e *a um só tempo social*, como direito de todos os circundantes ao cumprimento das diretrizes que dão conformidade prática a essa função, mister uma análise dos dispositivos constitucionais que tratam da matéria.

Pois bem, logo no Título II, que trata “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, está assentado que:

“Art. 5º 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:

(...)

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.”

Assim, o direito de propriedade é um dos *mais fundamentais* da ordem jurídica, colocado no mesmo patamar do direito à liberdade, garantindo-se esse direito no rol de direitos individuais, mas, logo em seguida, disciplina-se que essa propriedade – cujo direito deve ser garantido pela ordem jurídica – terá de *cumprir sua função social*, que é a de servir ao atingimento de outros direitos fundamentais – moradia, trabalho, etc. –, em prol da sociedade *como um todo* e não apenas para satisfazer o proprietário. De modo que a propriedade destinada à produção de bens e/ou serviços deve proporcionar isso da melhor forma possível, fazendo circular a riqueza, para que o próprio direito seja garantido pelo sistema.

Mais adiante, quando o constituinte disciplinou sobre a “Ordem Econômica e Financeira”, no Título VII da Constituição da República Federativa do Brasil – como já o fizera a Constituição de 1967 –, elencou a função social da propriedade como um dos *princípios inerentes* à ordenação da atividade econômica. Veja-se:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência

## DOCTRINA

digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

(...)

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego.”

É suficiente uma interpretação conjunta ou *sistemática* destes quatro incisos do art. 170 da Constituição da República Federativa do Brasil para se concluir o quão *interconectados* se encontram o instituto da propriedade e o imperativo ontológico de sua função social, sendo um dos instrumentos mais eficazes à consecução desse ideal republicano a *implementação do pleno emprego* – com o respeito aos direitos trabalhistas essenciais, por óbvio –, como um forte mecanismo de se alcançar a promessa constitucional de redução das desigualdades regionais e sociais. Bem se vê, portanto, que há uma *estreita conexão* entre o cumprimento da função social da propriedade e dos *direitos trabalhistas básicos*.

Continuando a análise do texto constitucional, no Capítulo II deste Título VII, que trata da “Política Urbana”, estatui-se que a política de desenvolvimento urbano “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. E o legislador constituinte deixa muito evidente a *necessidade de cumprimento* da função social da propriedade para que se alcance esse objetivo estratégico:

“Art. 182. (...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

Contudo, não há norma que enfatize tanto como deve a função social da propriedade ser cumprida quanto a do *art. 186 da CF/88*, ainda que mencione expressamente apenas a propriedade rural. Vale a pena transcrever esse artigo:

“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:

## DOCTRINA

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.” (destaques não originais)

Aqui há uma *imbricação inarredável* a demonstrar que a função social da propriedade é um instrumento por demais idôneo a entrelaçar os institutos da *propriedade*, do direito (ao) do *trabalho* e também do *meio ambiente*. O mais interessante ainda é que se trata de três direitos tão distintos – e ao mesmo tempo tão próximos – que cada um deles pertence a uma categoria diferente, na *teoria intergeracional de direitos humanos*. A ver: a *propriedade* como direito individual imprescindível de primeira dimensão, o *trabalho* – e os direitos fundamentais do trabalho – como um dos mais importantes direitos sociais de segunda dimensão e, por fim, o *meio ambiente*, que deve ser preservado para as atuais e futuras gerações, sabidamente um direito fundamental da terceira onda de positivação dos direitos imprescindíveis ao ser humano.

Com efeito, a doutrina manifesta que esse dispositivo constitucional preconiza o atendimento de uma *função socioambiental* por parte do proprietário. Em suma, o proprietário, no exercício do seu direito, deve zelar pelo meio ambiente, utilizando de forma racional e adequada os recursos naturais à sua disposição, mas também dar uma destinação econômica que implique na produção de bens e/ou serviços que favoreçam não somente o seu *bem-estar*, mais igualmente o *dos trabalhadores* que empregam suas energias para a boa consecução do “negócio”, não havendo maneira mais digna e eficaz de atingir esse ideal que não seja a de *observar rigorosamente a normativa de proteção ao trabalho*, com suas regras mínimas consubstanciadas na própria Constituição, em seu art. 7º. Vale notar, uma vez mais, que essa função socioambiental tem caráter intergeracional, voltando-se não somente para os presentes, mas para as gerações futuras.

### 4 – A função social da propriedade no Código Civil de 2002

Como visto, a função social da propriedade é bem mais abrangente do que se imagina, pelo que se pode haurir de uma leitura atenta da normativa da Constituição da República Federativa do Brasil, havendo uma *tríplice função* da propriedade: econômica, social e ambiental.

## DOCTRINA

Mais enfático, ainda, quanto ao entrelaçamento das funções *econômica* – produção de bens e serviços –, *social* – cumprimento dos direitos trabalhistas fundamentais, dentre outros de caráter social – e *ambiental* da propriedade, é o § 1º do art. 1.228 do Código Civil de 2002, nitidamente influenciado pela ordem constitucional que se instalou em 1988. A ver:

“Art. 1.228. (...) § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas *finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados*, de conformidade com o estabelecido em lei especial, *a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.*” (destaques não originais)

A doutrina das *funções* econômica, social e ambiental da propriedade atualmente se encontra bem desenvolvida entre os civilistas, mas remonta à doutrina precursora de Léon Duguit, como já se afirmou neste artigo, especialmente no que concerne à função social.

Daí que, para o cumprimento conjunto e harmônico das *funcionalidades* da propriedade – funções econômica, social e ambiental – há de se observar a *legislação protetiva do trabalho humano*. Com efeito, entre os civilistas não é novidade a tese de que se deve dar atenção à *primazia do trabalho* na análise do cumprimento ou não da função social da propriedade. Nesse sentido, o Enunciado nº 507 da V Jornada de Direito Civil:

“Na aplicação do princípio da função social da propriedade imobiliária rural, deve ser observada a cláusula aberta do § 1º do art. 1.228 do Código Civil, que, em consonância com o disposto no art. 5º, inc. XXIII, da Constituição de 1988, permite melhor objetivar a *funcionalização mediante critérios de valoração centrados na primazia do trabalho.*” (destaques não originais)

Como visto anteriormente, a norma do art. 186 da Constituição da República Federativa do Brasil é rigorosa quando determina que a função social da propriedade rural deve ser cumprida com a observância *simultânea* da preservação do meio ambiente e da normativa que regula as *relações de trabalho*, de modo a favorecer o bem-estar de todos, dos proprietários e também dos *trabalhadores*.

Não obstante a norma do art. 186 da CF/88 se refira tão somente à propriedade rural, a doutrina que adota a corrente de pensamento solidarista – ao contrário da vertente individualista – defende a tese de que, embora a diretriz normativa esteja inter-relacionada à propriedade rural, deve ser interpretada

de forma *extensiva*, de modo a se aplicar também às propriedades urbanas, na medida do que couber à realidade. Por óbvio que também o proprietário urbano deve zelar pelo *meio ambiente* do entorno – por isso, várias limitações ao direito de propriedade no que concerne à simples poda ou retirada de árvores –, cumprir uma *finalidade econômica* quando exigível – por exemplo, dando destinação a terrenos baldios ou a imóveis no mercado de locação –, atendendo a um só tempo ao *fim social* (moradia) e, na medida do quanto necessário, contratando trabalhadores para o desenvolvimento de alguma atividade, caso em que deve *cumprir à risca* a legislação trabalhista.

Ao fim e ao cabo, pode-se defender a ideia de que até mesmo o *empregador doméstico*, para cumprir essa normativa fundamental, deve registrar sua empregada e observar com todo o rigor a legislação de proteção ao trabalho doméstico – sobretudo a Lei Complementar nº 150/2015, inclusive no que concerne aos limites de jornada de trabalho, com o registro obrigatório do horário de trabalho por meio idôneo (art. 12 desta Lei) –, para cumprir a função social de sua propriedade e, assim, merecer a proteção do Estado ao seu direito individual.

Trata-se de cumprir, na íntegra, o *princípio da socialidade*, um dos alicerces do Código Civil de 2002, segundo o grande jusfilósofo Miguel Reale, o Coordenador-Geral da Comissão de juristas encarregada de elaborar o Anteprojeto do (novo) Código Civil. Segundo Reale, procurou-se superar o apego do Código Civil de 1916 ao formalismo jurídico, para introduzir na codificação privada os valores éticos do ordenamento jurídico. Daí que a *eticidade*, a *socialidade* e a *operabilidade* se tornaram os *três princípios fundamentais* do novo Código. Quanto à *socialidade*, buscou-se superar o manifesto caráter individualista do Código de 1916, promulgado “para um país ainda eminentemente agrícola, com cerca de 80% da população no campo”. Já no século XX, houve uma inversão de 180 graus, pois hoje 80% do povo brasileiro vive nas cidades, com igual alteração na “mentalidade reinante”. Hoje, tem-se “o domínio do social sobre o individual”. Daí o *imperativo da socialidade*, presente na função social do contrato (art. 421), da posse (arts. 1.238 a 1.242) e da propriedade (art. 1.228, § 1º), inclusive com o “caráter revolucionário” do instituto da desapropriação judicial privada, previsto nos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil de 2002 (REALE, 2002, p. XXII-XV).

Infelizmente, não haverá espaço neste estudo para aprofundar esse *poder de desapropriação* conferido ao juiz civil, não consagrado em nenhuma outra legislação no direito comparado, fruto da engenhosidade de Miguel Reale, que já na década de 1940 preconizava que a propriedade deve cumprir uma *função social*, especialmente com a valorização do trabalho humano, tanto que uma

## DOCTRINA

das formas mais enfáticas de perda da propriedade é a relacionada à *posse-trabalho*, verificada quando o possuidor confere uma destinação ao imóvel (urbano ou rural), tornando-o produtivo por seu trabalho ou de sua família, ali estabelecendo sua moradia (*usucapião por posse-trabalho* – art. 191 da CF; art. 1.239 do CC), ou simplesmente o utilizando para sua moradia ou de sua família (*usucapião pro misero* – art. 183 da CF; art. 1.240 do CC).

Apenas algumas palavras sobre a *desapropriação judicial privada* (§§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil), na “voz” de Miguel Reale:

“(…) Trata-se, como se vê, de inovação do mais alto alcance, inspirada no sentido social do direito de propriedade, implicando não só novo conceito desta, mas também *novo conceito de posse*, que se poderia qualificar como sendo de *posse-trabalho*, expressão pela primeira vez por mim empregada, em 1943, em parecer sobre projeto de decreto-lei relativo às terras devolutas do Estado de São Paulo, quando membro do seu ‘Conselho Consultivo’.” (destaques originais). (*Apud* TARTUCE, 2017, p. 152-153; NERY, 2003, p. 130)

Para que não parem dúvidas sobre a inovação legislativa, vejamos as disposições:

“Art. 1.228, § 4º, do CC/02: O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, *obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante*.” (destaques não originais)

“Art. 1.228, § 5º, do CC/02: No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.”

Destarte, para que seja aplicável esse dispositivo, são cinco os requisitos previstos em lei: (i) imóvel de área extensa; (ii) ocupado por uma grande quantidade de pessoas; (iii) por no mínimo cinco anos; (iv) em posse ininterrupta e de boa-fé; (v) *com emprego de trabalho nessa propriedade*. O requisito mais importante, no entanto, é a *posse-trabalho*. Naquele imóvel, um grupo de pessoas terá construído as próprias casas, e empregado tanto *trabalho no desenvolvimento da propriedade* – obras e serviços – que se torna mais justo conceder a essas pessoas a propriedade coletiva do imóvel. Ora, se uma grande propriedade imóvel – no todo ou em parte – é ocupada por inúmeras famílias,

que ali, por *seu trabalho*, formam uma verdadeira comunidade, com casas, pontos de comércio, prestação de serviços – principalmente nas áreas de saúde e educação – e eventualmente até áreas de lazer, ali permanecendo por tanto tempo sem ser incomodadas por um proprietário que sequer aparece e, por óbvio, não cumpre a função social daquela propriedade, é imperativo que o sistema jurídico tenha instrumentos de transferir a propriedade da área a quem de fato exerce o *imperativo ontológico de atribuir funcionalidade ao bem*.

Nessa perspectiva, se pode haver até mesmo desapropriação judicial privada quando o proprietário não cumpre a função social da propriedade e praticamente a abandona, por maior razão, poderá ser exigida desse proprietário a *fiel observância dos direitos trabalhistas* dos empregados que forem contratados para tornar possível o desempenho de uma atividade econômica. Poder-se-ia inclusive pensar numa *forma de desapropriação* quando houver flagrante descumprimento dos mais comezinhos direitos sociais trabalhistas.

Aliás, não é necessário ir longe para encontrar a normativa que isso autoriza. Pelo contrário, a própria Constituição da República Federativa do Brasil já o permite, pelo menos quanto aos imóveis rurais. Assim dispõe o art. 184 da CF/88:

“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.” (destaques não originais)

Ora, como já enfatizado tantas vezes neste artigo, para cumprir a função social da propriedade rural, o proprietário tem que, *necessariamente*, observar as “disposições que regulam as relações de trabalho” (inciso III do art. 186 da CF/88).

### **5 – Respeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores como forma de se cumprir a função social da propriedade**

Falta, apenas, definir um leque de direitos fundamentais dos trabalhadores (rurais ou urbanos) que devem ser atendidos, haja o que houver, custe o que custar, por se tratar de direitos mínimos, ou, na feliz expressão de Mauricio Godinho Delgado, de um *patamar civilizatório mínimo* (DELGADO, 2009, p. 1.321).

Pois bem, como já asseverei alhures:

## DOCTRINA

“(…) para que (a pessoa) possa custear todas estas necessidades vitais (alimentação, saúde, moradia, vestuário), inclusive de transporte e lazer, *precisa de trabalho*, não de qualquer um, mas de trabalho em que, primeiro, tenha respeito à sua condição de ser humano, em que se zele por *sua saúde físico-funcional*; segundo, trabalho que lhe assegure a renda mínima para o custeio daquelas necessidades, o que implica, indubitavelmente, *o respeito aos direitos trabalhistas mínimos*, como anotação de sua CTPS (se empregado), pagamento pontual do salário, irredutibilidade salarial, respeito aos limites diário e semanal de duração do trabalho, concessão de repouso semanal e remunerado, gozo de férias anuais e remuneradas, licença à gestante com o pagamento correspondente, redução dos riscos inerentes ao trabalho, eliminação ou proteção contra os efeitos da insalubridade, da periculosidade e da penosidade, dentre outros.” (SILVA, 2008, p. 79)

No mesmo sentido, veja-se antiga lição do maior jurista social do Brasil, para quem os direitos fundamentais (mínimos) dos trabalhadores são os seguintes:

“(…) salário mínimo; limitação da jornada (adicional de hora extra); adicional noturno; férias anuais e feriadados; décimo terceiro salário; regras de proteção ao salário; proteção contra alterações contratuais por ato exclusivo do empregador; descanso semanal remunerado; verbas indenizatórias na dispensa injusta; aviso prévio; estabilidades provisórias no emprego; FGTS; proteção do trabalho da criança, do adolescente e da mulher; normas de segurança e higiene do trabalho; direito de greve e seguro social contra contingências sociais.” (MAIOR, 2000, p. 140)

Com efeito, é imperioso sustentar que o proprietário rural – e, em grande medida, também o proprietário urbano – somente cumprirá a função social da propriedade se não negligenciar o atendimento desses *direitos mínimos* dos trabalhadores que empregam parte de sua energia vital para o sucesso do empreendimento, *sob pena de desapropriação para fins de reforma agrária*, ainda a ser feita de forma séria no Brasil.

*Em suma*, deve o empregador (rural ou urbano) respeitar os seguintes direitos fundamentais sociais mínimos: (i) *anotar a CTPS* de seus empregados, para evitar a chaga do trabalho informal, que tantos males causa à sociedade como um todo, sendo este o mínimo de dignidade que pode ser conferido ao trabalhador – ao lado do pagamento do salário –, porque o registro permite a este comprovar sua *identidade profissional*; (ii) efetuar o *pagamento pontual do salário* – observado o mínimo legal ou convencional –, haja vista que o

salário tem incontestável *caráter de subsistência* para a classe trabalhadora; (iii) observar rigorosamente os *limites de jornada de trabalho* – limites diário e semanal, com a imprescindível concessão de repouso semanal (remunerado) e de gozo oportuno das férias anuais (remuneradas) –, inclusive porque se trata de uma das formas *mais eficazes* de proteger a saúde do trabalhador; (iv) adotar medidas – cumprimento das NRs fundamentais aplicáveis – para a *redução dos riscos inerentes ao trabalho*, eliminando, na medida do possível, os efeitos da insalubridade, da periculosidade e da penosidade, ou neutralizando de maneira eficiente esses efeitos.

Não cumprindo o empregador – sobretudo o rural – essa normativa mínima, poderá perder sua propriedade, que seria então *desapropriada por interesse social, para fins de reforma agrária* (art. 184 da CF), por não cumprir a função social da propriedade. Com efeito, nunca é demais lembrar que as ideias aqui defendidas estão em consonância com o texto constitucional, porquanto a norma do art. 186, III, da CF, que dimensiona a função social da propriedade rural, exige a *observância dos direitos trabalhistas*. Dito de outra maneira, a inobservância dos direitos trabalhistas mínimos pode ensejar mesmo a desapropriação do bem em questão.

Pior ainda se esse proprietário mantiver *trabalhadores em condições análogas às de escravo, vilipêndio extremo* dos direitos trabalhistas que dramaticamente sói acontecer, ainda, em pleno século XXII, nesse desigual e injusto país. A propósito, muito bem-vinda a Emenda Constitucional nº 81, de 2014, por meio da qual se alterou a redação do art. 243 da Constituição da República Federativa do Brasil, para se permitir expressamente a temida *expropriação* – sem qualquer indenização ao proprietário – de propriedades urbanas e rurais, quando o seu proprietário reduzir seus trabalhadores à condição de escravos. A leitura do texto constitucional não deixa margem a dúvidas:

“Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas *ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei* serão *expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular*, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins *e da exploração de trabalho escravo* será *confiscado* e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.” (destaques não originais)

*Tamanho ilícito* como o do trabalho em condições análogas à de escravo vem tipificado no Código Penal Brasileiro (art. 149 do CP), dado que faz notar a dimensão da lesão provocada por essa conduta e o inquestionável interesse público que se revela em seu combate (ação penal pública incondicionada). Trata-se de conceito que abrange não somente (i) trabalho forçado, (ii) restrição de locomoção por dívida contraída, (iii) retenção do trabalhador em razão de vigilância ostensiva, (iv) sonegação de meios de transporte e (v) apoderamento de documentos e bens pessoais do trabalhador, mas também (vi) *jornada exaustiva* e (vii) condições degradantes de trabalho.

Lamentavelmente, é forçoso admitir que “o trabalho em condições análogas à de escravo é um problema ainda muito atual no Brasil” (BRITO FILHO, 2018, p. 137). Embora haja considerável esforço institucional no sentido de prevenir e reprimir essa dura realidade, os combates são numerosos, requerendo persistência e perspicácia que evitem passos em falso. O jurista aqui mencionado, grande especialista no assunto, narra brevemente a *trajetória* que se tem traçado até o presente momento em busca da erradicação<sup>19</sup> de tamanha afronta aos direitos fundamentais e sociais.

“Penso que o ponto inicial, nesse relato, são as inspeções no meio rural, especialmente no sul e no sudeste do Estado do Pará (...), na primeira metade da década de 1990”, valendo mencionar que naquela ocasião o dispositivo penal mencionado acima (art. 149) vigia com sua redação original, ou seja, caracterizava-se apenas “pela identificação de haver ou não trabalho forçado” (BRITO FILHO, 2018, p. 139).

Posteriormente, a partir da segunda metade da década de 1990, ocorreram modificações significativas:

“O Brasil reconheceu que seu território ainda abrigava, mesmo que à margem da lei, o trabalho escravo. Criou-se grupo no Ministério do Trabalho, hoje Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), de caráter nacional e conhecido como Grupo Especial de Fiscalização Móvel, ou, de forma mais reduzida, como ‘Grupo Móvel’. A inspeção mudou sua maneira de agir, assim como mudou a atuação do Ministério

---

19 “A erradicação do trabalho escravo, embora possa e deva existir como meta, em termos reais não é possível. É que, como os modos de execução são diversos, e os limites entre a normalidade das exigências feitas pelo tomador dos serviços e a ilicitude decorrentes dessas mesmas exigências não têm contornos que não possam ser extrapolados, sempre haverá hipóteses em que o tomador, normalmente pela ganância, pela busca do lucro fácil, será tentado a se desviar do caminho da normalidade para o da ilicitude. O que é importante, então é ter os contornos do que é lícito e do que é ilícito bem-definidos, assim como uma sistemática capaz de evitar, ou de, pelo menos, reprimir as condutas lesivas.” (BRITO FILHO, 2018, p. 140)

Público do Trabalho (MPT). (...) Foi um período com resultados significativos.” (BRITO FILHO, 2018, p. 139-140)

Horizontes foram ampliados quando o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a *Justiça Federal* como *competente* para julgar ações penais instaladas com fulcro no art. 149 do CP, “começando a haver mais celeridade no julgamento das denúncias oferecidas pelo Ministério Público Federal pelo crime de redução da pessoa à condição análoga à de escravo” (BRITO FILHO, 2018, p. 140). Na verdade:

“No Ministério Público Federal, a responsabilidade pela repressão ao Trabalho escravo é dos Procuradores da República. No MPF, conforme informações, e considerando todo o Brasil, havia, em 2014, ‘2.232 investigações em andamento referentes aos crimes relacionados à prática de trabalho escravo, previstos nos arts. 149, 203 e 207 do Código Penal (dados de 2013)’, sendo que “os estados onde há maior foco da prática do crime previsto no art. 149 do Código Penal (redução a condição análoga à de escravo), são: o Pará, com 295 investigações em andamento, Minas Gerais, com 174, Mato Grosso, com 135 casos e São Paulo, com 125.” (Disponível em: <[http://www.trabalhoescravo.mpf.mp.br/trabalho-escravo/atuacao\\_mpf.html](http://www.trabalhoescravo.mpf.mp.br/trabalho-escravo/atuacao_mpf.html)>. Acesso em: 11 jun. 2014) (BRITO FILHO, 2018, p. 140)

Outro *mecanismo relevante* nesse percurso, na seara administrativa, é a “inclusão do tomador de serviços no Cadastro de Empregadores que tenham submetido trabalhadores a condições análogas à de escravo, também chamado de *lista suja*”. Criado pelo Ministério do Trabalho e Emprego<sup>20</sup>, o mecanismo operava cominando “restrições de crédito em órgãos oficiais de fomento, bem como restrições de natureza comercial em geral” (BRITO FILHO, 2018, p. 141), o que se trata de uma resposta muito efetiva, uma vez que “o acesso ao financiamento pode ser uma poderosa ferramenta para desenvolver a economia rural” (DUMÊT FARIA, 2018, p. 133).

Esse mecanismo administrativo foi amplamente questionado e retaliado, chegando a restar prejudicado diante de medida cautelar liminar deferida no bojo da ADI 5.209. Outra Portaria<sup>21</sup> foi editada e, por não ter produzido efei-

20 Mediante a Portaria nº 540, de 19 de outubro de 2004, posteriormente regulamentado pela Portaria Interministerial nº 2, de 12 de maio de 2011.

21 Portaria Interministerial nº 4, de 11 de maio de 2016.

tos devido àquela liminar, sucedeu-se a terceira Portaria<sup>22</sup>, também objeto de questionamento<sup>23</sup> (BRITO FILHO, 2018, p. 141-142).

Atualmente, portanto, outra batalha se mostra relevante, sobre a abrangência do *conceito de trabalho em condições análogas às de escravo*:

“(...) convive-se com uma nova portaria do Ministério do Trabalho, de nº 1.129, de 13 de outubro de 2017 (...), que pretende, (...) alterar a própria compreensão do que é trabalho em condições análogas à de escravo, submetendo todos os seus modos de execução à violação da liberdade de ir e vir, o que contraria a doutrina e a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal a respeito (...).

Menos mal que o ato normativo encontra-se agora com seus efeitos suspensos por decisão liminar da Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, proferida nos autos da ADPF nº 489 em 23 de outubro de 2017.” (BRITO FILHO, 2017, p. 142)

*A mais importante medida* que pode ser adotada no combate ao trabalho em condições análogas às de escravo, contudo, é o mecanismo da *expropriação*, pois intrinsecamente relacionado ao (des)cumprimento da *função social da propriedade*, o tema central deste trabalho. A reforma constitucional já citada (Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014), ao alterar o art. 243 da CF/88, embora tenha veiculado algumas impropriedades terminológicas, promoveu a instauração de *efetivo mecanismo* para se coibir essa prática. Não obstante, como o novo texto constitucional se refere a “exploração de trabalho escravo na forma da lei”, torna-se imperioso que a lei tenha um conceito abrangente do que se pode considerar como trabalho escravo, mais apropriadamente, *trabalho em condições análogas à de escravo*.

Assim, a alteração do art. 243 da CF “nasceu sob o signo de uma impropriedade e de uma ameaça” (BRITO FILHO, 2017, p. 143).

“A impropriedade foi inserir a expressão trabalho escravo na disposição constitucional, pois, em regime jurídico que não reconhece escravidão, não há trabalho escravo, e sim trabalho em condições análogas à de escravo (...).

Há também uma ameaça. É que a menção à ‘exploração de trabalho escravo na forma da lei’, que, em perspectiva lógica, só poderia ser o art. 149 do Código Penal, na verdade reflete a tentativa de haver

---

22 Portaria nº 1.129, de 13 de outubro de 2017.

23 ADPF 489/2017.

regulamentação diversa, e que restrinja as hipóteses em que se reconhece o trabalho em condições análogas à do escravo. O que se quer é retirar duas hipóteses que configuram, sim, trabalho escravo, mas incomodam os representantes dos setores em que há mais ocorrências desse ilícito: a jornada exaustiva e o trabalho em condições degradantes, ou seja, limitar o trabalho escravo a modos em que há violação direta da liberdade de ir e vir, como afirmei ao norte, neste item, e é, claramente, também o que move a Portaria nº 1.129/2017, do Ministério do Trabalho.”<sup>24</sup> (BRITO FILHO, 2017, p. 143)

Se aprovados os projetos de lei que pretendem restringir a tipificação de trabalho em condições análogas à de escravo, haverá um *retrocesso sem precedentes* no combate a essa chaga que assola o país, em pleno século XXI, na contramão de toda a evolução constitucional e legal no sentido de se instituírem mecanismos ou instrumentos por meio dos quais se pode exigir do proprietário brasileiro o cumprimento da *função social da propriedade*.

Ora, a *jornada exaustiva*, em mais de 11 (onze) horas diárias, não pode ser permitida em hipótese alguma, por implicar em *risco gravíssimo* de acidentes e sobretudo de adoecimentos ocupacionais, que podem resultar em mortes ou incapacitações definitivas dos trabalhadores<sup>25</sup> (SILVA, 2013, *passim*), o que conduz à excessiva oneração dos cofres da Previdência Social, que é custeada por toda a sociedade brasileira. Portanto, há um relevantíssimo *interesse social* em que a função social da propriedade seja de fato atendida, havendo farta comprovação científica dos malefícios das extensas jornadas de trabalho para a vida e a saúde do trabalhador, seus bens mais preciosos e que, portanto, devem ser protegidos por uma atuação *coordenada* dos organismos estatais. Daí que o efetivo respeito aos direitos mínimos dos trabalhadores, dentre eles os *limites*

---

24 A propósito, o autor citado se refere a dois PLs em trâmite no Congresso Nacional, com o escopo de alterar o tipo do art. 149 do Código Penal. A ver:

“Iniciativa nesse sentido pode ser identificada no Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 432, de 2013, em que para os fins do que consta no art. 243 da Constituição da República, pretende-se que o trabalho escravo seja reconhecido somente na ocorrência das seguintes hipóteses: trabalho forçado, restrição de locomoção por dívida contraída, retenção do trabalhador em razão de vigilância ostensiva, sonegação de meios de transporte, e por se apoderar o tomador de documentos e bens pessoais do trabalhador, ou seja, hipóteses já previstas na legislação penal, com exclusão, como dito, da jornada exaustiva e das condições degradantes de trabalho.

(...) há ainda o PL (Projeto de Lei) nº 3.842, de 2012, da Câmara dos Deputados (...). Seu objetivo é alterar o art. 149 do Código Penal Brasileiro, eliminando os seguintes modos de execução: jornada exaustiva, trabalho em condições degradantes, e retenção do trabalhador pelo apoderamento de seus bens ou documentos”. (BRITO FILHO, 2017, p. 143)

25 Para um aprofundamento nesse rico tema, de consultar SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. *A flexibilização da jornada de trabalho e a violação do direito à saúde do trabalhador: uma análise comparativa dos sistemas jurídicos brasileiro e espanhol*. São Paulo: LTr, 2013.

*de jornada de trabalho*, deve formar parte de uma luta incessante dos atores jurídicos, que precisam, na seara trabalhista, investigar mais a *estreita relação* que existe entre o cumprimento da função social da propriedade e a proteção aos direitos laborais básicos.

## 6 – Considerações finais

A ordem constitucional instaurada pelo marco de 1988 conclama a formulação de um Estado Democrático (e Social) de Direito que garanta um *patamar civilizatório mínimo*; a serviço desse ideal se posta uma série de institutos jurídicos, dentre os quais o da *função social da propriedade*, analisado neste artigo.

Numerosa e abalizada doutrina se produziu no sentido de investigar qual a melhor delimitação desse conceito, chegando-se, atualmente, à noção de que toda propriedade é *continente* de uma função social, sendo esta, portanto, *conteúdo* do próprio direito. É dizer: se há propriedade, então necessariamente haverá uma função social que se cumprir, pois o instituto em foco não é mera limitação de direito real, mas seu conteúdo e essência, um verdadeiro *imperativo ontológico*.

O direito de propriedade absoluto e sagrado, sobre o qual se erigiu o sistema econômico capitalista, numa reviravolta conceitual, é colocado em xeque pelo interesse social no atingimento de ideais mais nobres que o da simples acumulação de riquezas, para que se possa alcançar uma sociedade na qual realmente se garanta a dignidade e a liberdade *real*. Assim, a ordem econômica deveria passar a ser um *mecanismo de conciliar classes antagônicas*, por meio da superação das extremas desigualdades e não pela manutenção de privilégios que impedem uma igualdade mínima.

Experiências constitucionais anteriores, que foram inovadoras ao recepcionar a função social da propriedade como *conteúdo* do próprio direito real, como as do México, a partir de 1917, e da República de Weimar, de 1919 à ascensão de Hitler, dão mostra da *potencialidade* de tal instituto, ainda que também atestem sobre como é necessário bem cuidar de sua integridade e efetividade para evitar que retrocessos no progresso social conduzam ao caos como ponto (semi) final do trajeto, como seu deu com o totalitarismo nazista.

Com efeito, no estudo das primeiras experiências internacionais da “função social” da propriedade em correlação com a “valorização do trabalho”, de se pontuar que todas as “revoluções” supracitadas (revolução mexicana e proclamação da República de Weimar) tiveram como causa a necessidade de *tutela*

*de condições humanas mínimas para os trabalhadores* (rurais ou operários). Destarte, a função social da propriedade teve como principal objetivo nesses ordenamentos jurídicos, além do benefício da coletividade de trabalhadores, a *pacificação dos conflitos sociais*.

Contudo, infelizmente os avanços sociais logo são seguidos de enormes retrocessos, como se tem visto no Brasil nos últimos anos. A esse respeito, veja-se a bela síntese de Denise Auad, ao analisar o caso de Weimar:

“A Constituição de Weimar abriu as portas para a positivação dos direitos sociais, dando-lhes *status* de norma constitucional, o que foi muito importante para iniciar um processo de conscientização, no mundo ocidental, de que a dignidade humana deve ser garantida pelo Estado; caso contrário, todas as outras disposições de seu ordenamento jurídico restarão prejudicadas.

No entanto, é paradoxal contrapor essa conscientização com a realidade concreta dos Estados. A importância dos direitos sociais é um consenso no plano da teoria; todavia, a prática sinaliza um caminho inverso, ou seja, o aumento da exclusão social e da concentração da riqueza. Apesar dos avanços tecnológicos da modernidade, ainda há, por exemplo, muitas pessoas morrendo de fome no mundo, não pelo fato de não haver alimento suficiente para todos, mas, simplesmente, pelo fato de não possuírem renda para comprar comida. O problema está, portanto, em nossa própria organização social, a qual, na prática, visa muito mais ao lucro, à competição, ao consumo desenfreado do que ao bem-estar humano. Daí porque os discursos de defesa dos direitos sociais incomodam tanto quando há a possibilidade de se tornarem reais.

O episódio de Weimar sinalizou o quanto a sociedade ainda está imatura para a implementação de uma ordem social mais justa, haja vista que, quando a Alemanha teve a possibilidade de escolher um modelo democrático pela via reformista, contida em sua Constituição, de 1919, decidiu pela manutenção dos privilégios das elites econômicas, mesmo às custas da criação de um Estado totalitário, supressor, inclusive das liberdades individuais.” (AUAD, 2008, p. 352)

E no Brasil a situação é ainda mais grave. Apesar da clara normativa a respeito da função social da propriedade na Constituição de 1988, com destaque para seu art. 186, III, no que toca às questões laborais, *nunca houve* uma política séria de exigibilidade do cumprimento desse imperativo ontológico, tanto que nunca houve uma reforma agrária para valer no país, tampouco desapropriação

por descumprimento da função social da propriedade. E a expropriação pela manutenção de trabalhador em condições análogas às de escravo está com os dias contados, a depender da alteração que se der no art. 149 do CP brasileiro.

Não deveria ser assim! O trabalho humano é um *valor tão extraordinário* – e não uma mercadoria como se quis definir com a Lei da Reforma Trabalhista – que deveria ter forte reverberação em todo o sistema jurídico, tanto que, se bem definido e respeitado, pode ter numerosas (e poderosas) implicações, inclusive as de propiciar a *desapropriação* ou a *expropriação* de determinado bem imóvel, pelo descumprimento da legislação trabalhista. Esse ideal não deveria assustar tanto. Se houvesse a compreensão do verdadeiro significado – negativo – de se manter uma relação de trabalho sem o cumprimento da legislação protetiva básica ou de se manter trabalhadores em condições análogas às de escravo, a pauta de reivindicações da sociedade exigiria o fiel cumprimento da função social da propriedade.

É dizer, o imperativo ontológico da função social da propriedade e a garantia de um patamar civilizatório mínimo são *verso e reverso* da mesma medalha. Assim proclama a ordem constitucional brasileira, como se viu ao longo deste trabalho.

De se enfatizar: a função social da propriedade se trata de um *imperativo ontológico sob o prisma constitucional*, conquanto negligenciado na prática, o que talvez seja uma das razões dos sucessivos fracassos dos planos econômicos dos governos de todas as vertentes políticas que têm ocupado o Palácio do Planalto.

Quando a sociedade brasileira exigir o *cumprimento de sua própria Constituição*, a despeito de suas preferências partidárias, poderá ser inaugurado um novo ciclo nesse país, com desenvolvimento sustentável, pois a observância da função social da propriedade tornará possível uma maior circulação de riquezas, o respeito ao meio ambiente e, principalmente, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, onde o respeito aos direitos do trabalho propicie a *dignidade de todos*.

Afinal, uma propriedade que não cumpre sua função social, na dramática prosa real brasileira, é como *uma árvore que não realiza fotossíntese* (social), definha, e consigo aflige também a saúde do *habitat* em que se situa. Quando a sociedade colocar em prática os vários mecanismos que dão vida à função social dos bens jurídicos – propriedade, contrato, empresa etc. –, quando realmente se atingir a eficácia plena desse *imperativo ontológico*, então todos poderão cantar que “nossos bosques têm mais vida”, e nossos campos, mais flores.

### Referências bibliográficas

- AUAD, Denise. Os direitos sociais na Constituição de Weimar como paradigma do modelo de proteção social da atual Constituição federal brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 103, n. 1, p. 337-355, dez. 2008. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67809/70417>>. Acesso em: 2 ago. 2018.
- BRITO FILHO, José Cláudio. A responsabilidade social de bancos e o trabalho escravo. In: GOMES, Rafael de Araújo *et al.* *A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- CARTA ENCÍCLICA “RERUM NOVARUM”, do Sumo Pontífice Papa Leão XIII, *Sobre a condição dos operários*. Disponível em: <[http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)>. Acesso em: 2 ago. 2018.
- CHACÓN HERNÁNDEZ, David. La propiedad social en México, ¿vuelta a la función social para resolver la crisis del agro? *Estudios Agrarios*, Cidade do México, v. 20, n. 55-56, p. 71-86, out. 2014. Disponível em: <[http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_55-56/analisis/la%20propiedad%20social.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_55-56/analisis/la%20propiedad%20social.pdf)>. Acesso em: 2 jun. 2018.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- COUTO, Joaquim Miguel; HACKL, Gilberto. Hjalmar Schacht e a economia alemã (1920-1950). *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 16, n. 3, p. 311-441, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v16n3/02.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2018.
- CRUZ, Alida Corey Arango. *Ejidros e comunidades agrárias em Oaxaca, México: um estudo histórico, legal e da realidade atual*. Dissertação de Mestrado apresentada e aprovada na Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Rurais, Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, RS, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/8929/CRUZ%2c%20ALIDA%20COREY%20ARANGO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 25 jul. 2018.
- DELGADO, Mauricio Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução*. São Paulo: LTr, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito do trabalho*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2009.
- DUGUIT, Pierre Marie Nicolas Léon. *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*. Paris: s.n., 1912.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.
- FARIA, Thaís Dumê. Trabalho decente, a OIT e instituições financeiras: um diálogo para a justiça social. In: GOMES, Rafael de Araújo *et al.* *A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- GAY, P. *A cultura de Weimar*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- HOBBSAWM, E. J. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KLEIN, C. *Weimar*. São Paulo: Perspectiva, 1995.

## DOCTRINA

LOUREIRO, I. M. *A revolução alemã, 1918-1923*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. *O direito do trabalho como instrumento de justiça social*. São Paulo: LTr, 2000.

MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés. *Los grandes problemas nacionales*. Cidade do México: Impr. de A. Carranza e Hijos, 1909. In: Biblioteca Virtual Universal. Disponível em: <<https://www.biblioteca.org.ar/libros/155877.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

MYERSON, Roger B. Political economics and the Weimar disaster. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Berlim, v. 160, n. 2, p. 187-2009, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.ingentaconnect.com/contentone/mohr/jite/2004/00000160/00000002/art00001#>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

NERY Jr., Nelson. *Código Civil anotado e legislação extravagante*. 2. ed. São Paulo: RT, 2004.

PATTI, Salvatore. La funzione sociale nella 'civilistica italiana' dell'ultimo secolo. *Romatrepress*, Roma, p. 23-32, jan. 2017. Disponível em: <<http://romatrepress.uniroma3.it/ojs/index.php/funzione/article/view/503/500>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

PÉREZ CASTAÑEDA, Juan Carlos; MACKINLAY, Horacio. *¿Existe aún la propiedad social agraria en México?* Polis, Cidade do México, v. 11, n. 1, p. 45-82, jul. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v11n1/1870-2333-polis-11-01-00045.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 169, n. 43, p. 101-126, mar. 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

REALE, Miguel. Prefácio. In: *Novo Código Civil brasileiro: Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002: estudo comparativo com o Código Civil de 1916*. São Paulo: RT, 2002.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da Rocha. *Função social da propriedade pública*. São Paulo: Malheiros, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Ática, 1989.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. *A flexibilização da jornada de trabalho e a violação do direito à saúde do trabalhador: uma análise comparativa dos sistemas jurídicos brasileiro e espanhol*. São Paulo: LTr, 2013.

\_\_\_\_\_. *A saúde do trabalhador como um direito humano: conteúdo essencial da dignidade humana*. São Paulo: LTr, 2008.

SILVERMAN, Dan P. A Pledge Unredeemed: The housing crisis in Weimar Germany. *Central European History*, Cambridge, v. 3, n. 1/2, p. 112-139, jun. 1970. Disponível em: <[https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/E320C5639132FE4E2C-C8219A1FB51955/S0008938900015168a.pdf/pledge\\_unredeemed\\_the\\_housing\\_crisis\\_in\\_weimar\\_germany.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/E320C5639132FE4E2C-C8219A1FB51955/S0008938900015168a.pdf/pledge_unredeemed_the_housing_crisis_in_weimar_germany.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2018.

## DOUTRINA

TANAKA, Laura Saldívar. A reforma agrária mexicana: do *ejido* a privatização. In: MARTINS, Mônica Dias (Org.). *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo: Viramundo, 2004, p. 121-144.

TARTUCE, Flávio. *Direito civil: direito das coisas*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

\_\_\_\_\_. *Manual de direito civil: volume único*. São Paulo: Método, 2014.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito civil: reais*. São Paulo: Atlas, 2017.

Recebido em: 09/09/2018

Aprovado em: 29/10/2018