

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE:
sua efetivação através das políticas públicas¹**

Juliana Mara Ribeiro Guimarães²

Lídia Gabriela de Oliveira³

Marcella Furiati Ribeiro⁴

Ana Carolina Reis Sales⁵

Nayana Mara Silva dos Reis⁶

RESUMO

O presente artigo apresenta um estudo sobre a função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro apontando os limites à sua efetividade por parte da ineficaz aplicação das políticas públicas pelo Estado e por seus entes federativos. Para melhor compreensão do tema, foram utilizadas pesquisas bibliográficas e documentais para caracterizar o conceito de função social da propriedade e analisar sua normatização e aplicação no Estado brasileiro. Será exposto que, apesar do grandioso aparato normativo existente, a implementação da função social da propriedade não foi acolhida com plenitude, sendo explicitados os principais problemas resultantes desta não efetivação no que tange a propriedade urbana e rural.

¹ Este artigo foi desenvolvido no primeiro semestre de 2017, na disciplina "Linguagens e Interpretações" no primeiro período do curso de Direito sob à orientação da professora Rachel Zacarias.

² Graduanda do curso de Direito das Faculdades Integradas Vianna Júnior - juliana.arq.guimaraes@gmail.com

³ Graduanda do curso de Direito das Faculdades Integradas Vianna Júnior - lidhiagaby@gmail.com

⁴ Graduanda do curso de Direito das Faculdades Integradas Vianna Júnior - marcellafuriati@hotmail.com

⁵ Graduanda do curso de Direito das Faculdades Integradas Vianna Júnior -

⁶ Graduanda do curso de Direito das Faculdades Integradas Vianna Júnior - nayana.mara@fhemig.mg.gov.br

PALAVRAS-CHAVE: FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO. FUNÇÃO DA PROPRIEDADE. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL. POLÍTICAS PÚBLICAS.

INTRODUÇÃO

Apesar do direito à propriedade estar presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a Carta Imperial, o termo 'Função Social da Propriedade' foi disciplinado pela primeira vez na Constituição de 1967 no título reservado à ordem econômica e social. Tal conceito só foi considerado como garantia individual com a promulgação da Constituição de 1988, que positivou a união indissociável entre a propriedade e sua função social, atribuindo direitos e deveres aos proprietários a fim de garantir uma destinação útil, valorativa e econômica para a mesma, submetendo o direito subjetivo do proprietário ao interesse comum.

O presente trabalho tem por objetivo analisar se as políticas públicas aplicadas pelo Estado e seus entes federativos são efetivas na concretização da função social da propriedade rural e urbana, o que exigirá, no tocante à sua instituição e funcionalismo, reflexões de ordem histórico-evolutiva, indicando os aspectos políticos, sociais e jurídicos da propriedade privada na contemporaneidade. Não se tem como pretensão esgotar o tema exposto, mas tenciona verificar os principais pontos defendidos pela doutrina, buscando extrair com a pesquisa bibliográfica e documental, a importância e a compreensão da propriedade ao exercer sua função social.

Com esse espírito e com essa metodologia, o presente trabalho se apresentará em três partições. Para dar o embasamento necessário para a compreensão do tema, a primeira parte do artigo discorrerá sobre o conceito geral da função social do direito, sendo exposta uma breve passagem sobre a evolução do direito no cenário internacional. Conscientes destes conceitos gerais e essenciais, a segunda parte do artigo desenvolve a compreensão da função social

da propriedade dentro do histórico evolutivo das Constituições brasileiras. Posto como entendido toda a configuração do cenário mundial e nacional, é possível estabelecer a conexão entre os problemas enfrentados na efetivação da função social da propriedade rural e urbana e o não cumprimento, por parte do Estado, dos instrumentos normativos específicos para este fim, ficando a terceira parte do artigo responsável por discorrer de forma sucinta os principais problemas enfrentados no país.

1 A FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO

Este item abordará o conceito geral da Função Social do Direito e, como forma de garantir um maior entendimento a respeito da referida Função, será estabelecido uma breve passagem sobre a evolução do direito no cenário mundial, tendo como enfoque os direitos de primeira geração do Estado Liberal de Direito, os de segunda geração do Estado Social de Direito, e finalizado com a concepção contemporânea do Estado Democrático de Direito acrescidos de seus direitos de terceira geração.

1.1 Conceito de Função Social do Direito

Para Carvalho (2013) a função social do direito não é algo recente, esteve presente, de certa forma, desde o momento em que o homem decidiu viver em sociedade. Esta função assumiu em cada período os contornos próprios do modelo político, econômico, cultural e jurídico da sociedade, ficando, por muitas vezes, centralizada em pequenos grupos sociais dos quais não participavam a maioria da população.

De acordo com o referido autor, é uma teoria voltada para a compreensão dos fins e dos objetivos da norma jurídica que devem atender a determinadas finalidades contidas em sua estrutura dogmática. Nesse sentido, o direito só possui razão de

existir se, além de impor regras para impedir ou mitigar os conflitos sociais, for capaz de apresentar soluções para tornar a socialidade, a eticidade e o bem comum como premissas e valores que são inerentes à solidariedade social e à dignidade humana.

É importante ressaltar que essa funcionalização do direito não é a relativização do conteúdo da norma jurídica, mas sim sua operacionalização dentro do ordenamento jurídico, o que permite, através da extração da finalidade dos institutos jurídicos, a efetivação dos direitos inalienáveis da pessoa humana. Funcionalizar, portanto, é o fato de tornar prático e útil aquilo que se encontra positivado nas regras do direito, buscando alcançar não somente o interesse de certos indivíduos ou grupo de pessoas mas o interesse de toda a coletividade. Neste sentido Carvalho (2013) conclui:

Havendo a promoção da paz e a concretização da justiça, então o direito atende, cumpre, desempenha e exerce sua função social, pois a regra de direito não é concebida apenas para o indivíduo, antes, ela é concebida para o grupo social no qual o indivíduo está inserido, e nisso a função social dos institutos jurídicos é estar a serviço da coletividade (CARVALHO, 2013, p.57).

A função social do direito está arraigada nos textos normativos das Constituições do mundo contemporâneo, é a marca do novo constitucionalismo. Esse processo se deve à nova ordem social, econômica, política, ideológica, cultural e jurídica, que se torna clara no século XX a partir da evolução do direito constitucional que, de fato, inspirou a Constituição Federal de 1988.

1.2 Evolução da concepção de direito

Machado (2014) afirma que para compreender a Função Social, é necessário entender a concepção da evolução do direito e as transformações ocorridas principalmente durante o século XX.

Segundo Souza Neto e Sarmiento (2014), a unificação e a centralização absolutista favoreceu, inicialmente, a expansão do comércio fazendo surgir uma nova classe social: a burguesia. Contudo, esse poder ilimitado do Estado passou a

significar um entrave para a continuidade do desenvolvimento do capitalismo, emergindo assim, a ideia de que os governantes também deveriam se submeter ao ordenamento jurídico.

A transição da monarquia absolutista para o modelo de regime político constitucional, o Estado Liberal, ocorreu, segundo Carvalho (2013), com o advento da Revolução Francesa em 1789. A burguesia assumiu o desejado poder político, agora condizente ao seu poder econômico, impondo sua ideologia e controlando as decisões que antes eram tomadas apenas pelo monarca. Nasceram assim os códigos civis, que bebiam da mesma fonte inspiradora do individualismo que pregava a não intervenção do Estado, neste contexto, completa Souza Neto e Sarmiento (2014), nascia também a primeira Constituição escrita, inspirada no Iluminismo, garantindo os direitos fundamentais aos cidadãos e limitando o poder do Estado.

Embora essas premissas garantissem direitos fundamentais considerados de primeira geração, tais como o direito à liberdade, à igualdade, à vida e à propriedade, quem gozava desses direitos eram apenas aqueles detentores do poder econômico. Não havia nessa ideologia uma igualdade real e substancial, mas meramente formal e legalista, em que:

a grande maioria da população não detinha o poder econômico e nem eram detentores dos meios de produção, sendo eles as vítimas de uma nova ordem política, econômica e jurídica instaurada pela burguesia (CARVALHO, 2013, p.41).

Essa igualdade meramente formal é, no século XIX, a grande alavanca para despertar as lutas sociais. A falta de atendimento aos anseios da maioria da população no cenário político, social e econômico, não apenas na França, despertou a não aceitação por parte das classes operárias e dos movimentos trabalhistas, o que favoreceu um processo de luta e transformação cujo objetivo era promover a inserção do homem comum nos direitos já conferidos à burguesia (CARVALHO, 2013).

Estes novos valores sociais recepcionados são condicionadores da funcionalização do direito, considerados por Bonavides (2007) como direitos de

segunda geração, tais quais os direitos sociais, culturais e econômicos da coletividade, introduzidos no constitucionalismo através de ideologias antiliberais. Ressalta ainda que o Estado Social de Direito não deve ser confundido com o Estado Socialista, pois o mesmo conservava sua adesão à ordem capitalista, princípio cardeal a que não renuncia. Neste sentido, completa Ferreira (2014), o Estado Social combina direito social e democracia, conciliando as liberdades individuais e políticas com os direitos sociais, econômicos e culturais; tais direitos e liberdades eram descartados pelos ideais socialistas marxistas.

Conforme explicitado por Carvalho (2013), no século XX, o modelo de produção industrial havia se espalhado por todo o mundo, o que propiciou o surgimento da tecnologia e da produção mecanizada e viabilizou o consequente dano em escala, posto que os bens e serviços colocados à disposição do mercado não passavam por controle do modelo de produção. É o que podemos observar nos relatos de Silva (2006):

No transcorrer da evolução da sociedade industrial, o ordenamento jurídico foi surpreendido pela dinâmica das transformações trazidas pelo progresso. O aparato normativo, que também era guiado pela lógica industrial, revelou-se insuficiente na regulação dos riscos e na imputação e cálculos dos danos, determinando profundas mudanças (SILVA, 2006, p.72-73).

Como forma de corrigir as falhas presentes no Estado Social, conforme expõe Carvalho (2013), surgem o Estado Democrático de Direito e os direitos de terceira geração também chamados de direitos difusos, são eles os do meio ambiente, do consumidor, da criança e do adolescente, do idoso, os direitos à saúde, à educação e à previdência social. Conclui La Bradbury (2006) que o Estado passa então a tutelar, além dos interesses individuais e sociais, os transindividuais.

Mais que isso, completa Moraes (2014), o Estado Democrático de Direito implica na exigência da integral participação de todos na vida política do país com o intuito de garantir o respeito à soberania popular. Fato este, explícito na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil pelo caput do art. 1º e confirmado em seu

parágrafo único ao afirmar que todo o poder emana do povo que pode exercê-lo por representantes eleitos ou de forma direta.

2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Este item possui como objetivo analisar a função social da propriedade enraizada na atual ordem jurídico-constitucional brasileira. Para melhor compreensão do tema, será exposto um histórico evolutivo da referida função nas Constituições brasileiras, desde a Carta Imperial de 1824 até a atual Constituição promulgada em 1988, através da disposição de artigos específicos que possam explicitar tal conceito.

2.1 Evolução da função social da propriedade nas Constituições de 1824 à 1969

Machado (2014) afirma que a Carta Imperial outorgada em 1824, foi a primeira Constituição brasileira a dispor do direito de propriedade, afirmando-o como direito inviolável. Tal Constituição foi embasada, conforme explicitado por Ferreira (2007), pelo artigo 17 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789:

Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de previa e justa indenização. (FERREIRA, 2007, p.185)

Afirma ainda que não se pode considerar uma efetiva positivação da função social nesta Carta Imperial, devido ao fato de que essa concepção clássica da propriedade estaria ligada à noção de um direito abstrato, usufruído independentemente de seu exercício e sem a possibilidade de perda pelo não uso.

Conforme alega Ricarte et al (2014), com a proclamação da República a Carta Imperial foi extinta e, em fevereiro de 1891, foi promulgada uma nova

Constituição que transformou o Brasil em uma República Federativa, sendo considerada por Souza Neto e Sarmento (2014), a encarnação em texto legal do liberalismo estadunidense. Com relação ao direito de propriedade não ocorreram mudanças significativas, já que a mesma mantinha a característica de direito absoluto marcado pelo individualismo.

Em 1934, a Constituição da então República dos Estados Unidos do Brasil, trouxe importante inovação em relação aos textos anteriores, sendo a primeira Constituição brasileira a afirmar em seu texto legal que a propriedade não poderia ser exercida contra o interesse social e coletivo, como pode ser observado no artigo 113 que trata dos direitos e garantias:

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 mediante previa e justa indenização [...] (MACHADO, 2014, p.34).

É importante ressaltar, conforme Ferreira (2007), que a legislação complementar que viria a dar efetividade a tal vedação jamais foi editada. Inegável, porém, a influência da tendente modificação do capitalismo nascente que advinha da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição Alemã de 1919.

A Constituição de 1937, conforme explicitado por Ricarte et. al. (2014), foi a primeira de cunho autoritário, evidenciando um considerável retrocesso em relação à de 1934. No que tange o direito de propriedade, acrescenta Machado (2014), corrobora o seu caráter não absoluto, pois não constata de forma expressa a proibição do exercício contrário aos interesses sociais e coletivos. É o que se pode observar no artigo 122 da referida Constituição:

A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade.

§ 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. (MACHADO, 2014, p.35)

Em 1946, Constituição representou a desconfiguração do governo opressor e autoritário de Vargas, à luz de um novo ambiente propício aos direitos fundamentais tornando a propriedade um direito inviolável, como se pode observar no artigo 141 salientado por Machado (2014):

A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. [...] (MACHADO, 2014, p.35)

Jelinek (2006) completa que, no artigo 147 da referida Constituição é estabelecido o uso da propriedade como condicionante do bem estar social e o fato de que a lei promoveria a justa distribuição da propriedade. Estava autorizada assim, a intervenção do domínio privado em benefício de toda a sociedade condicionando-a a um fim social.

A Constituição Federativa do Brasil de 1967 utiliza pela primeira vez o termo 'Função Social da Propriedade', abrangendo a necessidade de compatibilizar os interesses do proprietário às necessidades da população. É o que se pode observar no artigo 157 que trata da ordem econômica e social, dispondo que tal ordem teria por fim realizar a justiça social com base no princípio da função social da propriedade (JELINEK, 2016).

O referido autor conclui que, assim como a Constituição de 1967, o texto constitucional de 1969 inclui a função social da propriedade como princípio de fundamentação da ordem econômica e social, porém não o classifica como garantia fundamental do cidadão, fato que só ocorreria com a promulgação da Constituição de 1988.

2.2 A função social da propriedade na Constituição de 1988

Segundo Jelinek (2006), a Constituição de 1988 positivou a união indissociável entre a propriedade e sua função social, enquadrando-a nos direitos e garantias individuais fundamentais e agregando à mesma sua função social. É o que podemos observar no texto normativo da atual Constituição (1988):

Art. 5º - (...)
XXII – é garantido o direito de propriedade;
XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

A Constituição Federal traz neste ponto, segundo Carvalho (2013), uma regra que direciona o proprietário a adotar medidas dentro de uma perspectiva altamente valorativa. Ao mesmo tempo em que concede ao proprietário um feixe de poderes sobre sua propriedade, exige que o mesmo cumpra um feixe de deveres capazes de dinamizá-la e operacionalizá-la, extraindo todas as potencialidades que esta possa oferecer à sociedade, permitindo com que todos usufruam dos frutos, produtos, rendimentos e comodidades que o bem deve proporcionar. Portanto, não se permite mais o uso da propriedade de modo isolado, é exigido uma adoção de postura por parte do proprietário que viabilize o correto uso da mesma, dando-lhe destinação útil, valorativa e econômica.

Machado (2014) afirma que no atual texto constitucional, a propriedade privada e a função social são consideradas princípios preexistentes da ordem econômica, como se pode observar no art. 170 da referida Constituição:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
(...)
II- propriedade privada;
III- função social da propriedade.

Isto porque, conforme expõe Carvalho (2013), é considerada condicionadora do processo produtivo, cujos objetivos lineares são garantir a dignidade da pessoa humana e conduzir a paz e à justiça social.

A Constituição aborda também outras situações em que podemos perceber o princípio da função social da propriedade, é o que aborda Jelinek (2006) ao referir-se ao art. 156 da Constituição:

Art.156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
I- propriedade predial e territorial urbana;
(...)
§ 1º [...] o imposto previsto no inciso I poderá:
I - ser progressivo em razão do valor do imóvel;
II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

É importante ressaltar que tal função está presente em toda espécie de propriedade, seja ela urbana ou rural. Dessa forma, continua Jelinek (2006), a Constituição traz em seu texto constitucional artigos que tratam sobre a política urbana e a política agrícola. É o que podemos observar no art.182 e no art. 184 da Constituição (1988):

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
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 [...].

Nestes artigos, explicita Machado (2014), podemos observar a desapropriação com raízes no princípio social da propriedade, sendo imposta como forma de sanção, uma limitação pública que permite a transferência compulsória do domínio privado para o patrimônio do poder público. Este tipo de desapropriação só pode ocorrer em imóveis urbanos e rurais que não estejam cumprindo sua função social, sendo sua indenização paga por títulos públicos e não por dinheiro. Porém, é importante ressaltar que, nem toda desapropriação de bens particulares prevista na

Constituição possui raízes no princípio da função social da propriedade. É o que se pode observar no art.5º inciso XXIV da Constituição (1988):

Art.5º [...]

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro [...]

Nestes casos, continua o autor, não há natureza jurídica de sanção, sendo o ato justificado pela necessidade pública.

Pode-se concluir, portanto, que a Constituição Federal de 1988 agregou ao direito de propriedade o dever jurídico de agir em vista do interesse coletivo, antes delineado sob um prisma privatista. Na atual ordem jurídico-constitucional o direito subjetivo do proprietário foi submetido ao interesse comum, o que lhe atribui o caráter da função social (JELINEK 2006).

3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SUA EFETIVAÇÃO ATRAVÉS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste item será analisado se as políticas públicas aplicadas pelo Estado e seus entes federativos são efetivas para a concretização da função social da propriedade. Por existir uma grande quantidade de instrumentos e políticas que objetivam tal função, foram selecionadas aquelas consideradas de maior relevância para o presente estudo, abarcando de forma sucinta os problemas enfrentados no que tange a função social das propriedades rurais e urbanas no país.

3.1 A efetivação da função social na propriedade rural

Segundo Carvalho (2013), a função social da propriedade rural deve ser atendida através de uma efetiva política agrária por parte do Estado realizada por graduais correções em sua estrutura, extinguindo assim, os latifúndios e minifúndios

improdutivos e quaisquer outras formas de exploração do economicamente mais fraco. É uma constante busca para promover a justiça social e o progresso, através da integração dos trabalhadores sem terra e pequenos agricultores no desenvolvimento econômico do país.

Tal reforma é coordenada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão responsável por executar a reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, através de um conjunto de medidas tomadas pelo poder público com o objetivo de promover uma justa distribuição de terra.

Conforme exposto por Teixeira (2012), a Reforma Agrária é necessária devido à grande quantidade de terras concentradas nas mãos de uma pequena parcela da população, fato este que possui raízes históricas no país, ocorrendo desde o período de colonização com a divisão das capitânicas hereditárias. Além da equitativa distribuição de terras, a Reforma busca descentralizar e democratizar a estrutura fundiária, diversificar o comércio rural, reduzir a migração para as cidades, promover a cidadania e a justiça social e favorecer a produção de alimentos, fonte de sustento e renda das famílias.

Segundo informações disponibilizadas pelo INCRA, tais políticas públicas, contam com o apoio de programas como o de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), que tem como objetivo promover a capacitação técnica dos assentados; o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), que busca ampliar os níveis de escolarização formal dos assentados; e do trabalho de regularização fundiária promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o próprio INCRA, que viabiliza aos agricultores familiares a permanência na terra, por meio da segurança jurídica da posse do imóvel.

Porém, apesar de ser tutelada por normas e órgãos do governo, a Reforma agrária encontra grandes dificuldades em ser aplicada, seguindo em um ritmo lento de crescimento e enfrentando diversos problemas para sua efetivação (FRANCISCO, 2017).

Fato que pode ser confirmado pelos dados da última pesquisa realizada pelo IBGE (2006) sobre o Censo Agropecuário:

Tabela 10 - Evolução do Índice de Gini, segundo as Unidades da Federação - 1985/2006

Unidades da Federação	Evolução do Índice de Gini		
	1985	1995	2006
Brasil	0,857	0,856	0,872

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1985/2006.

Engelmann (2012) afirma que o índice Gini mede o grau de desigualdade social no campo sendo que, quanto mais o coeficiente se aproxima de um, maior o grau de concentração de terra. Dessa forma, conforme exposto na tabela, em vinte anos a distribuição de terras permaneceu praticamente inalterada no país, enquanto em 1985 a concentração era de 0,857, em 2006 o índice caiu somente para 0,854. Os dados demonstram que a estrutura da terra no Brasil continua concentrada e dominada pela classe agrária latifundiária, que ao longo da história do Brasil tem se aliado a vários grupos com intuito de impedir a eficácia de qualquer política de democratização fundiária.

Camparato (2008) afirma que a política agrária no Brasil se resume em desordem e injustiça. Desordem no que diz respeito à ocupação do solo rural, onde persiste o tradicional apossamento ilícito de terras públicas, sobretudo na Amazônia, e a crescente ocupação de terras brasileiras por estrangeiros sem controle ou conhecimento pelas autoridades competentes.

Conforme explicitado por Scherer (2015), o país não possui dados que mostram com exatidão o mapa de investimento estrangeiro no país, já que não houve exigência de controle sobre essas aquisições entre 1997 e 2010. Este fato pôde ser comprovado pelo resultado do estudo realizado pelo Grupo de Trabalho Bens Públicos e Desapropriações, órgão da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, o qual relata o elevado número de registros de aquisição de terras por estrangeiros no banco de dados do INCRA em locais onde os cartórios informaram não haver registro algum.

No que tange a injustiça, continua Camparato (2008), verificou-se, nas relações entre lavradores e proprietários capitalistas do solo rural um alastramento

de violência no campo, apontando seu recorde em 2016. É o que se pode observar pela publicação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) referente aos conflitos e violências por terra, sofridas por trabalhadores do campo, indígenas, quilombolas e demais povos tradicionais:

	2015	2016	%
Assassinatos	50	61	22
Tentativas de Assassinatos	59	74	25
Ameaças de Morte	144	200	39
Agredidos	187	571	206
Presos	80	228	185

Violência no campo | Dados: Comissão Pastoral da Terra

Além disso, conforme expõe Teixeira (2012), existem ainda os problemas com as constantes tentativas, por parte dos grandes proprietários de terras, de dificultar ou impedir a desapropriação de suas terras, fazendo uso do aparato legal para ganhar pagamentos extremamente onerosos pela desapropriação.

Porém, apesar de todas as dificuldades supracitadas, o grande empecilho da reforma agrária seria o custo dos assentados para o governo. Conforme exposto pela autora supracitada, a Reforma não se afirma apenas pela distribuição de terra, o governo financia a juros baixos os materiais e maquinários para a iniciação do plantio por parte das famílias assentadas além de fornecer a construção de estradas de acesso, o que torna o processo bastante caro.

O que se pode concluir, segundo Cruz (2005), é que as políticas governamentais brasileiras de acesso a terra, apesar de possuírem um dos maiores aparatos legais, não conseguem se efetivar de fato, essa incapacidade de articulação é a responsável pela criação de expectativas e posterior frustração de projetos que nascem e morrem no papel, estando, na raiz desse processo, um jogo de interesses bancado por fazendeiros de grandes latifúndios e grupos empresariais grandiosos.

É de suma importância que a população beneficiada participe da execução dos programas de regularização fundiária, para que estes possam corresponder às suas reais expectativas, fazendo com que os ocupantes das terras exercitem a sua cidadania. É necessário também incentivar a negociação como forma de relação

entre os planejadores, executores e ocupantes, minimizando assim, possíveis imposições e conflitos. A reforma agrária, expõe Cruz (2005), não é contra a propriedade privada no campo, apenas exige que tal propriedade atenda a sua função social.

3.2 A efetivação da função social na propriedade urbana

Os centros urbanos no Brasil, segundo Holz e Monteiro (2008), se desenvolveram devido à rápida industrialização e a crescente necessidade de mão de obra para o trabalho nas indústrias, atraindo assim, um grande número de pessoas que migraram para as cidades em busca de melhores oportunidades de trabalho e melhores condições de vida. Entretanto, não houve por parte do Estado um desenvolvimento eficaz de políticas habitacionais que abarcasse essa população migrante e acompanhasse tal crescimento urbano.

Como consequência desta lacuna do Estado, destacam as autoras, a população mais carente passou a ocupar áreas de risco de forma ilegal e irregular, na tentativa de sanar suas necessidades por habitação. Esse acesso irregular é um dos grandes problemas dos centros urbanos atualmente, agravado principalmente pela ausência de políticas habitacionais adequadas que objetivem atender ao direito fundamental dessa população carente. Há, até hoje, um descompasso entre acesso à moradia e o crescimento populacional urbano brasileiro.

É importante ressaltar, conforme expõe Andrade (2015), que o direito à moradia não se restringe apenas a programas habitacionais, mas abarca todas as condições de habitabilidade proporcionadas pelos municípios brasileiros. Não é possível imaginar dignidade de uma pessoa sem que essa possa ter acesso a um lar digno, com a infraestrutura necessária que garanta o mínimo existencial do ser humano.

Vizzoto e Lima (2008) afirmam que, na tentativa de reverter esta situação, a Constituição Federal Brasileira de 1988 instituiu a Política Urbana, que juntamente com o Plano Diretor orientado pelo Estatuto da Cidade promovem instrumentos que

regularizam a utilização do território urbano, tais como o parcelamento ou edificação compulsórios, a aplicação do imposto progressivo no tempo e a desapropriação para fim de reforma urbana. Essas políticas objetivam atender, através da função social da propriedade, o direito fundamental a moradia e o ordenamento territorial das cidades brasileiras.

Através do parcelamento e edificação compulsórios, o município consegue exigir dos proprietários de solo urbano inutilizado ou subutilizado a promoção do seu adequado aproveitamento, induzindo assim, o uso de terrenos considerados importantes para o desenvolvimento da cidade (BERNARDES, 2010).

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo também é de suma importância como instrumento de controle da função social da propriedade urbana já que, conforme expõe Franzese (2010), dá legitimidade ao município para aumentar progressivamente o valor da alíquota do IPTU de um imóvel caso seu proprietário não lhe dê seu devido uso.

Dessa forma, continua a autora, é possível combater a especulação imobiliária, desestimulando os proprietários a manter imóveis abandonados, terrenos vazios sem edificação ou glebas sem utilização, racionalizando e otimizando a ocupação das cidades. Ao invés de ocupar regiões distantes do centro urbano, tal medida estimularia a utilização de áreas já dotadas de infraestrutura urbana, não exigindo assim, maiores gastos com investimento público em asfaltamento, iluminação, rede de água e esgoto, transporte coletivo, construção de escola e postos de saúde.

Outra forma de controle seria a desapropriação para fins de Reforma Urbana, considerado por Xavier (2014) um instrumento de penalização ao proprietário. Tal desapropriação é feita mediante indenização e o município terá um prazo de cinco anos para dar ao bem sua devida função social, sob pena de incorrer em improbidade administrativa.

Porém, conforme expõe Andrade (2015), não basta que o Estado apenas reconheça normativamente tais procedimentos, devendo atuar de forma positiva por meio de políticas públicas efetivas.

O principal problema da atual realidade urbana brasileira, segundo Rodovalho (2008), é a falta da visão sistêmica da cidade por parte dos planejadores, que atuam de forma pontual satisfazendo as necessidades locais, setoriais ou de parcelas da sociedade de forma isolada, sem que haja a conexão destas com o restante da cidade.

Dessa forma, conclui o autor, a produção de serviços públicos passou a ser realizada com o intuito de garantir a atração de investimentos para o município, ficando a satisfação das necessidades sociais, o atendimento à dignidade humana e a efetiva função social da propriedade em segundo plano, fato que contribui para o aumento da segregação entre cidades formais e informais, realidade que demonstra o fracasso do planejamento urbano implementado pelos governos.

CONCLUSÃO

A evolução da concepção do direito foi de suma importância para que a função social deixasse de abarcar apenas direitos individuais, agregando também os direitos sociais e os difusos característicos do Estado Democrático de Direito, estabelecido no Brasil pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Tal Constituição foi responsável por estabelecer limites normativos para a utilização da propriedade, legitimando instrumentos que exijam dos proprietários o seu adequado uso.

No que tange a propriedade rural, as políticas públicas se resumem em desordem e injustiça, as políticas de Reforma Agrária não são efetivas para mitigar a desigualdade social no campo, estando as principais terras concentradas e dominadas pelos latifundiários. Há com isso, um alastramento da violência no campo, uma constante luta entre os sem terras e pequenos produtores contra os grandes proprietários. Outro ponto a ser destacado é o fato de o Estado não possuir um efetivo controle sobre as aquisições de terra por estrangeiros e nem sobre o apossamento ilícito de terras públicas, principalmente na Amazônia.

Nos centros urbanos, as políticas públicas deixaram de ser realizadas para garantir as necessidades sociais, o atendimento à dignidade humana e a efetiva função social da propriedade, sendo utilizadas como um aparato político e econômico de atração de investimentos e ganho de votos, atuando de forma pontual para satisfazer as necessidades de parcelas da sociedade.

Pode-se concluir, portanto, que a função social da propriedade não consegue se efetivar nas cidades e nos campos brasileiros, isso porque não basta conter diversos instrumentos, políticas e programas governamentais disciplinados no ordenamento jurídico, é necessário o fiel cumprimento dos mesmos pelo Estado e pelo próprio povo brasileiro.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, D. de C. M. O direito social à moradia versus políticas públicas voltadas à habitação: possibilidade de o poder judiciário aplicar a judicialização da política como forma de concretizar os direitos fundamentais. In: **Diké**, ano 4, 2015. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/dike/article/view/3801>. Acesso em: 05 abr. 2017.

BERNARDES, C. Parcelamento e edificação compulsórios: um bom instrumento se bem aplicado. In: **Sindicato da Habitação**. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.secovi.com.br/noticias/parcelamento-e-edificacao-compulsorios-um-bom-instrumento-se-bem-aplicado/340>. Acesso em: 25 jun. 2017.

BONAVIDES, P. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: CF: Senado, 1998.

BRASIL. Estatuto. **Estatuto da Cidade**. Brasília, 2001.

CARVALHO, F. J. **Teoria da Função Social do Direito**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

COMPARATO, F. K. A política Agrária no Brasil. In: **Escola de Governo**. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/111-politica-agraria-brasil>. Acesso em: 25 jun. 2017.

CPT - Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no Campo Brasil 2016**. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/send/58-dados-2016/14059-violencia-os-records-de-2016-cpt-assessoria-de-comunicacao>. Acesso em: 25 jun. 2017.

CRUZ, A. G. Política agrícola e fundiária e reforma agrária. In: **Revista Âmbito Jurídico**. ano 8, n. 24, dez. 2005. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=320. Acesso em 25 jun. 2017.

ENGELMANN, S. O papel da Reforma Agrária Popular no Brasil. 2016. Disponível em: <http://www.mst.org.br/2016/09/26/o-papel-da-reforma-agraria-popular-no-brasil.html>. Acesso em: 25 jun. 2017.

FERREIRA, S. L. Estado social e democrático de direito: História, direitos fundamentais e separação dos poderes. In: **Concurso da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB)**. Juiz de Fora, 2014. Disponível em: http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Concurso-CSPB-monografiasiddharta.pdf. Acesso em 08 maio 2017.

FERREIRA, S. N. Direito de propriedade: nas Constituições brasileiras e no Mercosul. In: **Revista Jurídica**. Brasília, ano 8, n. 83, fev/mar. 2007. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32614-39895-1-PB.pdf> Acesso em 08 maio 2017.

FRANCISCO, W. de C. e. Reforma Agrária. In: **Brasil Escola**. 2017. Disponível em: <http://brasilecola.uol.com.br/sociologia/reforma-agraria.htm> Acesso em: 25 jun. 2017.

FRANZESE, C. IPTU progressivo no tempo. In: **Instituto Pólis**. 2010. Disponível em: <http://infoecidade.blogspot.com.br/2010/05/iptu-progressivo-no-tempo.html>. Acesso em: 25 jun.2017.

HOLZ, S.; MONTEIRO, T. V. de A. Política de habitação social e o direito a moradia n Brasil. In: **X Colóquio Internacional de Geocrítica**. Barcelona 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/158.htm>. Acesso em: 06 abr. 2017.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **Censo Agropecuário 2016**. Disponível em:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/defaulttab_brasil.shtm Acesso em: 25 jun.2017.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Disponível em: <http://www.incra.gov.br> Acesso em: 25 jun. 2017.

JELINEK, R. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil. Pouso Alegre, 2006. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>. Acesso em 06 de maio de 2017.

LA BRADBURY, L. C. S. Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos. In: **Jus Navigandi**. Teresina, ano 11, n. 1252, 5 dez. 2006. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26081-26083-1-PB.pdf>. Acesso em: 08 maio 2017.

MACHADO, S. dos B. S. Propriedade privada e função social: o regime jurídico da propriedade urbana no Brasil. In: **Revista da faculdade de direito do sul de minas**. Pouso Alegre, 2014 Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/site/posgraduacao/dissertacoes/35.pdf> Acesso em: 15 maio 2017.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

RICARTE, Renê et al. A evolução do direito de propriedade ao longo das Constituições brasileiras, com ênfase na ideia de função social da propriedade. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32656/a-evolucao-do-direito-de-propriedade-ao-longo-das-constituicoes-brasileiras-com-enfase-na-ideia-de-funcao-social-da-propriedade>. Acesso em: 25 jun. 2017.

RODOVALHO, M. O. Análise do planejamento urbano e efetividade dos planos diretores de Goiânia. 2008. Disponível em: <http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/handle/tede/2859>. Acesso em: 25 jun. 2017

SCHERER, T. Entenda como funciona o controle da aquisição de terras por estrangeiros no país. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://www.canalrural.com.br/noticias/guias-e-servicos/entenda-como-funciona-controle-aquisicao-terras-por-estrangeiros-brasil-37762> Acesso em: 25 jun. 2017.

SILVA, D. M. da. **Dano Ambiental e sua Reparação**. Curitiba: Juruá, 2006.

SOUZA NETO, C. P. de.; SARMENTO, D. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

TEIXEIRA, T. A. Função Social da Propriedade no Direito Agrário. 2012. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/fun%C3%A7%C3%A3o-social-da-propriedade-no-direito-agr%C3%A1rio> Acesso em: 25 jun. 2017.

VIZZOTO, A.; LIMA, T. N. Políticas públicas em um estado democrático de direito e a função social da propriedade. In: **IV Encontro Anual da ANDEHP**. Vitória, 2008. Disponível em: <http://www.andhep.org.br/anais/arquivos/IVencontro/AlbertoVizzotto.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2017.

XAVIER, B. di. F. A desapropriação-sanção. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-desapropriacao-sancao,50753.html>. Acesso em: 25 jun. 2017.