

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGOCIAÇÃO E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

REFORMA AGRÁRIA E FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

ORIENTANDO (A): NAYANE FERREIRA SILVA SIGNATES
ORIENTADOR (A): PROF. Me. JOSÉ EDUARDO BARBIERI

GOIÂNIA
2022

REFORMA AGRÁRIA E FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Monografia jurídica apresentada à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negociação e Comunicação, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Prof. (a) Orientador (a): Me. José Eduardo Barbieri

GOIÂNIA

2022

REFORMA AGRÁRIA E FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Data da Defesa: 25 de maio de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Orientador (a): Prof. (a) Me. José Eduardo Barbieri
Nota:

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a) Ms. Luís Carlos de Castro Coelho
Nota:

Dedicatória

Dedico este trabalho ao meu oxigênio, Luiz Signates, e somente a ele, porque ele é o meu tudo.

Agradecimentos

Ao meu marido, Luiz Signates, meu maior incentivador, meu trampolim, meu Norte, a luz e a calma em meio a escuridão e o caos; agradeço não somente por me ajudar a realizar o sonho da minha vida que se expressa nesse trabalho, agradeço por toda a nossa vida e por tudo que somos.

Aos meus filhos, Annelise e Henrique, pela paciência, pelo amor, por me sustentar e dar sentido à vida, a força que eu precisava para me manter de pé e continuar caminhando. Eu os amo infinito e mais além porque vocês já sabem tudo.

Aos meus avós, José e Jorgeta, referência de amor, trabalho e perseverança. Palavras faltam para agradecer. Meu coração está repleto de gratidão pelos valores e vida que me proporcionaram. O amor de vocês é o prisma pelo qual enxergo o mundo. Vocês são a corda do meu coração.

A minha mãe, Petronília, que do seu jeito me impulsionou a continuar e dar o meu melhor sempre. Por ser exemplo de firmeza, caráter e resiliência. Por não me deixar fraquejar e me desafiar a ser sempre uma versão melhor de mim mesma. Por ser tão forte e ter se sacrificado ao máximo para me tornar quem sou hoje. Por saber e me mostrar que o caminho certo não tem curvas e que no final o amor sempre supera tudo. Hoje sou mais você do que um dia sonhei ser. Alma de minha alma.

Ao meu pai, Joaquim, mesmo distante sua figura me acompanhou a vida toda. E sua ausência me fez descobrir o Direito e querer lutar por um mundo diferente.

Aos meus tios, Dinha Simone, Tia Deusamara, Tio Pereira e meus primos-irmãos, Izabella Luiza, Jhesanna Ritha, Marianna Ritha e João Pedro, pelo apoio, pelos momentos de descontração, pela fé, pelo incentivo, e principalmente, pela certeza da presença de vocês independente de qualquer coisa, vocês fazem parte de mim.

Aos meus mestres, em especial, Fernanda Borges, Inácio Belina, Maria Cristina Vidotti, Larissa Elias e Ana Flávia Borges, que compartilharam seus conhecimentos, e nos fizeram melhores operadores do Direito com um pensar reflexivo e crítico. Por um mundo com mais professores como vocês.

E a ele, meu Chefe, Luís Carlos de Castro Coelho, o professor mais temido da faculdade, mas que, para mim, se tornou um pai jurídico, pois seu coração sempre generoso me alçou em voos que jamais sonhei como graduanda. Ser sua assistente, sua monitora foi uma experiência que levarei para sempre no coração. Minha reverência eterna ao grande Mestre.

Aos amigos de caminhada, Gabriela, Geovana, Clara Maria, Paulo Henrique e Danyelle, muito obrigada pelos dias de compartilhamento de conhecimento, de lutas, de alegrias e tristezas. Vocês fizeram a faculdade ser um segundo lar.

E ao meu querido orientador, José Eduardo Barbieri, por tornar esse momento muito mais tranquilo e acolhedor, sua alegria, seu carinho e ensinamentos estarão para sempre em meu coração.

RESUMO

Este trabalho visa compreender através de pesquisa bibliográfica a história fundiária do Brasil e as consequências geradas ao longo dos anos, e a necessidade da reforma agrária. Apesar de tão falada, a reforma agrária nunca saiu do papel. Entender como é possível restar tantas terras na mão de poucos, e em uma algumas vezes de forma improdutiva, ainda é uma questão a ser estudada.

O princípio da função social da propriedade traz em sua concepção que o uso das propriedades atenda, além dos direitos individuais do proprietário, o interesse público. Dessa forma as propriedades rurais que estão sem uso, sendo apenas objeto de posse e aumento de patrimônio e riqueza de determinado possuidor, estaria disponível para a distribuição da reforma agrária. E é a partir desse entendimento que o Movimento dos Sem-terra ocupa determinadas propriedades que estão sem uso a fim de pressionar para que essa terra seja repassada e cada família possa trabalhar nas terras repassadas.

Nesse interim, este estudo nos mostra uma melhor compreensão da problemática agrária no Brasil, na perspectiva das lutas por justiça social subsumidas no debate sobre a reforma agrária. O Brasil é um dos países mais atrasados do mundo no trato das questões fundiárias. A concentração de terras, os modelos produtivos baseados na monocultura e no latifúndio, a destruição da biodiversidade e a perpetuação do regime de injustiças sociais constituem problemas que ainda não foram estudados suficientemente no nosso país. E, por isso, a realidade rural sempre foi e ainda é de extrema violência, o que torna estudos como este fundamental para uma compreensão permanente dos problemas históricos a serem superados.

Isso torna trabalhos como este relevante para um entendimento mais profundo não só dos problemas, como também das saídas que se pode pensar para esses desafios históricos.

Palavras-chave: Reforma Agrária, Função Social da Terra, MST, Assentamentos.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	8
INTRODUÇÃO	9
1 A HISTÓRIA FUNDIÁRIA DO BRASIL	10
1.1. O Regime Sesmarial (1500 - 1821)	10
1.2. REGIME DE POSSE (1821 – 1850)	14
1.3. REGIME DA LEI DE TERRAS (1850 – 1889)	17
2. PERÍODO REPUBLICANO E OS DEBATES EM TORNO DA REFORMA AGRÁRIA NOS DIAS DE HOJE	19
3. A HISTÓRIA DOS ASSENTAMENTOS NO BRASIL	25
4. PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE X FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA	33
4.1 Disposições Constitucionais	36
4.2. Função Social da Propriedade	39
4.3. Função Social da Terra	43
4.4. Função Social da Terra x Função Social da Propriedade	48
5. CONCLUSÃO	52
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

INTRODUÇÃO

Para melhor compreender a necessidade da reforma agrária no Brasil faremos um breve estudo histórico da história fundiária brasileira. Essa história pode ser dividida em quatro períodos: Regime sesmarial (1500 - 1821), Regime de posse (1821 - 1850), Regime da lei de terras (1850 - 1889) e Período republicano (1889 – até os dias atuais).

O primeiro capítulo trata basicamente da história fundiária do Brasil, passando pelo regime sesmarial, regime de posse e regime da lei de terras.

No segundo capítulo encontraremos o regime republicano que se imbrica com as questões fundiárias até os dias de hoje, assim como os debates em torno da reforma agrária, e as últimas tentativas de regularizações dos governos do século XXI.

No terceiro capítulo abordaremos as lutas históricas dos assentamentos e sua participação na tentativa de efetivação de uma política de distribuição de terras pela reforma agrária.

No quarto capítulo propõe-se uma discussão acerca do princípio da função social da propriedade e da diferenciação feita pelo Prof. Carlos Marés para a função social da terra, e porque a reforma agrária é tão importante para atender esses princípios.

1 A HISTÓRIA FUNDIÁRIA DO BRASIL

1.1. O Regime Sesmarial (1500 - 1821)

Portugal havia selado um acordo internacional com a Espanha através de uma intermediação feita pela Igreja. Com os avanços das expansões marítimas feitas pelos dois países quem ficaria com que parte do mundo tornou-se uma disputa. Para tentar colocar ordem sem brigas entre os países, o rei da Espanha solicitou ao Papa que dividisse o mundo apontando qual país poderia explorar determinadas regiões.

Assim, em 04 de maio de 1493, foi decretada a Bula Inter Coetera. Na bula Portugal poderia explorar as terras até 100 léguas, a partir da Ilha de Açores e Cabo Verde ficando com a parte leste do meridiano e a oeste para Espanha. No entanto esse acordo deixava Portugal com apenas a costa africana, deixando o país luso de fora das explorações no recém descoberto continente americano, o que não agradou nem um pouco o Rei D.João II que exigiu a revisão do acordo diplomático.

E em 07 de julho de 1494 foi celebrado um novo acordo. Com a revisão do acordo feito novamente pelo Papa nasceu o Tratado de Tordesilhas, nesse tratado Portugal poderia explorar até 370 léguas a oeste de Cabo Verde. Dessa forma a Coroa Portuguesa pôde garantir a descoberta da Terra de Santa Cruz, hoje Brasil, anunciando a descoberta seis anos mais tarde após o novo tratado. Como descrito por Mendes:

“A Bula Papal Intercoetera estabeleceu que todas as terras descobertas a 100 léguas a Oeste de Cabo Verde seriam de Portugal, mas, os portugueses, suspeitando que existiam mais terras por descobrir, em 1494 fizeram novo pacto com CASTELA, passando de 100 para 370 léguas, firmando-se o pacto conhecido como Tratado de Tordesilhas, o qual foi ratificado por bula do Papa Júlio II.” (MENDES, 1988, p.14)

Premido pela necessidade de ocupação das novas terras descobertas, Portugal enviou ao Brasil em 1530 a expedição de Martin Afonso e com ele a autorização para distribuir terras a pessoas que nelas quisessem viver e povoar, a coroa Portuguesa via a necessidade de ocupar as novas terras descobertas para garantir sua posse, por temor que a Espanha pudesse reivindicar revisão do acordo por conta das movimentações da coroa Espanhola, como explica Mendes:

“Com o descobrimento do Brasil, a Espanha percebeu o grande logro em que incidira, planejando através de seus juristas, polêmicas sérias em torno desse pacto internacional, com o sentido de anulá-lo ou de transformá-lo para a conquista de ocupação, daí, por razões precipuamente de segurança, e assim mesmo só em 1530, é que Portugal mandou a expedição de Martin Afonso de Souza, tida como colonizadora”. (MENDES, 1988, P.14)

A implantação do regime sesmarial no Brasil, se deu oficialmente através da Carta Foral de 06 de outubro de 1531. Mas, Mendes explica ainda que o regime de Sesmarias nunca deveria ter sido implantando no Brasil. Porque a criação de tais cartas foram por conta da necessidade de Portugal em garantir que terras abandonadas fossem usadas para agricultura, por conta da escassez de alimentos. O que não se aplicava ao Brasil que se tratava de terras virgens para serem exploradas.

“Na verdade, tal sistema nem deveria ser utilizado para o caso do Brasil, pois já observou que era específico para uma determinada situação em uma determinada época para Portugal. A começar porque o regime de sesmarias só se aplicava para propriedades abandonadas, e no caso do Brasil, as terras eram virgens, podendo ser integralmente aproveitadas, não existindo propriedades abandonadas, nem tampouco tinha o intuito de prover alimentação”. (MENDES, 1988, p.14)

Ainda tentando ordenar as novas terras, o rei Dom João III acatou a sugestão do diplomata Diogo de Gouveia em dividir as terras em capitanias hereditárias. Diogo era um entendido de colonização e obtivera grande êxito com o sistema de capitanias, assim relatado por Araújo:

“A divisão do Brasil em capitanias hereditárias foi sugerida a D. João III, pelo diplomata português Diogo de Gouveia, muito entendido de colonização e que tanto gabava o sistema que já havia demonstrado sua eficiência nas Ilhas da Madeira e dos Açores. A carta régia de 28 de setembro de 1532 dividiu o Brasil em capitanias hereditárias. Os capitães detinham grande poder político e jurídico, distribuíam as terras da capitania para os sesmeiros que passavam a seus filhos por herança, mas independente de qualquer situação a terra brasileira era parte do patrimônio pessoal do rei.” (ARAUJO, 2009, p.114)

O problema da divisão em capitanias hereditárias é que os limites das terras eram apenas imaginários, só se conhecia o começo dessas terras, e o fim se dava na linha imaginária do Tratado de Tordesilhas o que fez com quem as terras virassem grandes latifúndios sem controle exato de seus tamanhos, avançando inclusive essas linhas imaginárias. Assim nossa história fundiária nascia através das sesmarias divididas dentro de cada capitania, já latifundiária:

"Com a extensão territorial imensa, que apenas se sabia que começava na costa marítima e cujos fins se perdiam no mistério -e na lenda, à dádiva de terras de sesmarias tinha que iniciar, e assim aconteceu, a política territorial latifundiária. Cada sesmaria era um latifúndio". (FERREIRA apud MENDES, 1988, p.15)

Essas cartas eram distribuídas em geral a homens de posses e família, distribuídas sem nenhum critério, e que geralmente eram cedidos aos amigos do Rei e apoiadores do regime, dessa forma nem sempre o sesmeiro era o real ocupante da terra. As cartas eram condicionadas a cláusulas contratuais, uma delas previa a pena de caducidade, o que faria com aquele bem fosse devolvido, de onde nasceu o instituto “terras devolutas”. Que seria aquela terra que não foi trabalhada e era devolvida ao rei.

“Quanto às concessões das sesmarias, estas se fizeram sem qualquer controle, geralmente cedidas por favoritismo político do Monarca aos amigos do regime, sem se fundar nas premissas do sistema em execução. Tal afirmação vem dos estudos sobre dominialidade, promovida por uma Comissão do Distrito Federal: "O regime das sesmarias, geralmente concedidas por mero favoritismo dos Agentes da Coroa Portuguesa e, depois, também por agentes de Governos Imperiais do Brasil, gerou a classe privilegiada dos "detentores" das vastas terras que nem sempre eram

razoavelmente aproveitadas e muitas vezes nem ao menos ocupadas" (MENDES, 1988, p.17)

As cláusulas essenciais para garantir a validade da carta, eram o aproveitamento, medição e demarcação, registro da carta em livro próprio, pagamento de fora e confirmação por parte do Rei.

Essa última exigência gerou o fenômeno que garantiu o povoamento do interior do País, pois os colonos mais pobres não conseguiam requerer o domínio do solo e se contentavam apenas em ter a posse. Assim, eles se apossavam de pedaços de terras remotas e distantes dos núcleos de povoamento e zonas populosas.

“A dificuldade que os humildes colonos tinham de aproximar do rei e a burocracia reinol, constituíram-se num sério obstáculo à legalização da propriedade fazendo com que muitos ocupantes, sobretudo os mais pobres, deixassem de lado a possibilidade de adquirir o domínio pleno do solo, contentando-se em deter a posse.” (TRECCANI, 2001, p.40)

Esse regime favoreceu a interiorização de habitantes no país e consolidou o latifúndio, dando origem ao regime senhorial, por conta das exigências existentes para o reconhecimento do domínio da terra, os colonos apossavam-se dessas terras e ali ficavam, garantiam suas terras não por transferência do bem, mas, pelo apossamento.

Enquanto a propriedade sesmarial era aquela que obedecia a todas as obrigações impostas pela Coroa Portuguesa, a propriedade senhorial originou-se pelo apossamento primário da terra, em outras palavras, pela posse e não pela transferência oficial do bem público para o patrimônio particular. Todavia, ao contrário do que, talvez, poderíamos imaginar, a propriedade senhorial não se trata de uma pequena propriedade e sim, na maioria dos casos, da grande propriedade. As posses dos caboclos, dos ribeirinhos, dos índios e dos quilombolas não eram formalmente reconhecidas e nem inseridas dentro do conceito de propriedade senhorial. (FISCHER, 2018, p. 41)

Enquanto isso os sesmeiros juntavam tantas quantas porções de terras conseguiam e formavam os grandes latifúndios de monocultura, os denominados

'senhores de engenhos', aumentando a exploração de escravos e indígenas, e se aproveitando do descontrole das terras pela coroa portuguesa.

“Outra ocorrência anotada no período sesmarial que se reflete até nossos dias, é o chamado latifúndio monocultor, principalmente no Nordeste, onde só se plantava a cana-de-açúcar. A diversificação das culturas só era tentada pelo lavrador, através de pequenas "roças" para consumo familiar, onde se plantava a mandioca, o arroz, o feijão.” (MENDES, 1988, p.17)

Outro problema grave das sesmarias é que as cartas previam as medidas das terras em léguas. Mas, essas medidas não eram precisas. Mendes afirma que existiam ao menos seis tipos de medidas, o que tornava a demarcação das terras confusas, ou até mesmo impossível do ponto de vista da exatidão.

“Ora, se não existia uma medida padrão, ou uma medida referencial, não era possível que qualquer documento, como as próprias cartas forais, trouxessem a certeza da afirmação de ser determinada área, aquela que o sesmeiro apresentava e ocupava.” (MENDES, 1988, p.18)

Esse sistema vigorou até 1822 quando Dom Pedro determinou que se suspendessem “todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa”

1.2. REGIME DE POSSE (1821 – 1850)

Esse período é caracterizado como Período Áureo das Posses. Quem tinha condições de ocupar a terra e trabalhá-la obteve as condições para regularizar suas terras. O vazio legislativo se manteve até o ano de 1850 com a promulgação de Lei de Terras. Enquanto isso não aconteceu os posseiros viveram o apogeu dos apossamentos. Paripassu, com a proliferação de pequenos proprietários trabalhando

suas próprias terras, que contavam apenas com seus braços e sua família, os grandes latifundiários escravagistas avançavam sobre novas terras com mão de obra escrava.

“Ainda, o regime de posse favoreceu a permanência da falta de estímulo ou interesse, por parte dos grandes proprietários, em legitimar sua terra, mormente, porque naquele período o que tinha mais valor eram os escravos e não a propriedade territorial. Por isso, o quadro fundiário, comparado ao regime sesmarial, em nada se alterou, o latifúndio monopolista continuou reinando soberanamente e, em muitos casos aumentando suas dimensões.” (FISCHER, 2018, p.42)

O sistema de posse que passou a vigorar invertia o regime anterior. Agora o posseiro explorava e beneficiava a terra e só posteriormente a legalizava.

José Bonifácio de Andrada e Silva, segundo Cavalcante (2005) entendia que, não era possível apenas terminar com o regime de sesmarias, sem antes criar políticas para normatizar as terras. Bonifácio debatia a regularização das posses daqueles posseiros que mantinham suas terras beneficiadas, e as possíveis devoluções de terras não cultivadas.

“Em 1821, José Bonifácio considerava fundamental uma nova legislação sobre a sesmaria. Afirmava que as terras concedidas por sesmaria, mas não cultivadas, deveriam retornar ao patrimônio nacional, deixando-se aos donos meia légua quadrada, quando muito, sob a condição de logo cultivá-las. Defendia também a regularização das terras adquiridas por posse dizendo que seus donos deveriam perdê-las caso não as cultivassem dentro de um prazo fixo determinado, com exceção dos terrenos cultivados com mais de 400 braças para estender a sua cultura. Além disso, incluía uma política de venda de terras e a proibição de novas doações, a não ser em caso específicos. Em seu projeto, José Bonifácio propunha também beneficiar os europeus pobres, os índios, os mulatos e os negros forros. Porém esse projeto jamais saiu do papel.” (CAVALCANTE, 2005, p. 02)

As ideias de Bonifácio chocavam diretamente com os interesses dos grandes posseiros e sesmeiros. Na sua proposta os posseiros seriam obrigados a ocupar a terra com seu cultivo, limitando o desenfreado apossamento como acúmulo de riquezas. No entanto suas propostas não foram levadas adiante segundo Cavalcante:

“Tratava-se de um projeto de intervenção pública na distribuição de terras e, portanto, limitava o poder dos senhores e possuidores de terras, que estariam submetidos aos interesses mais gerais da coroa. Suas propostas não foram levadas adiante, porque Bonifácio teve de se afastar da política junto com todos os integrantes do partido brasileiro.” (CAVALCANTE, 2005, p.03)

Em julho de 1822 Dom Pedro suspendeu a concessão de sesmarias, a figura do posseiro cresceu ainda mais, apesar da tentativa de controlar a distribuição de terras e tentar regularizar o que já havia acontecido até então, pouca coisa mudou e a aquisição de terras e repasse continuou existindo.

Após o fracasso das ideias de Bonifácio, surgiram as ideias do Padre Diogo Freijó, que tentava impor aos sesmeiros e posseiros novas regras para a regularização fundiária, como afirma Cavalcante:

“Feijó pretendia legitimar as posses dos sesmeiros, porém era necessário que estes as detivessem por período superior a dez anos e estas não apresentassem contradição com a apresentação do título valioso (comprimento da medição e demarcação a área a ter sido cultivada). Os sesmeiros estavam obrigados a aproveitar suas terras, ou vendê-las, caso não as cultivassem dentro de um prazo de cinco anos. No projeto de Feijó, o parcelamento das terras devia basear-se na unidade familiar; em outras palavras, era a consolidação de pequenas unidades familiares, que aumentavam à medida que crescia o número de seus componentes, incluindo aí os escravos. Os que se beneficiaram com o projeto de Feijó eram todos cidadãos emancipados.” (CAVALCANTE, 2005, p.04)

Tanto Freijó quanto Bonifácio queriam controlar os sesmeiros e posseiros que avançavam sobre novas terras por mero acúmulo de bens, em suas ideias eles queriam garantir maior participação dos imigrantes, pobres e negros na distribuição das terras.

Com o nascimento do Novo Estado sem uma legislação específica, o caos legislativo se implantou. A Constituição de 1824 após trazer os ideais Napoleônicos e burgueses da propriedade absoluta, consolidou e consagrou a concentração da propriedade.

“No que tange ao tratamento oferecido ao direito de propriedade, a constituição imperial incorporou o ideal Napoleônico e burguês da propriedade absoluta afirmando, em seu art. 179, XXII, que: “é garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude”, permitindo,

excepcionalmente, a desapropriação por utilidade pública, desde que a terra e as benfeitorias fossem pagas previamente.” (FISCHER, 2018, p.43)

Esse período foi marcado por grandes mudanças, o Brasil proclamava sua independência e se voltava contra o sistema jurídico português. De forma objetiva pouca coisa mudou do sistema sesmarial. Apenas as cartas deixaram de serem entregues. Na prática o caos latifundiário acabou de se implantar.

1.3. REGIME DA LEI DE TERRAS (1850 – 1889)

A lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, a Lei de Terras, foi o instrumento editado para combater a situação fundiária caótica do período anterior e permitir o ordenamento do espaço territorial brasileiro.

Um dos maiores marcos dessa lei foi o fim da doação de terras, acabava assim a possibilidade de se receber terras de graça, impondo a compra como a forma legítima de aquisição de terras no Brasil. A partir da edição da Lei de Terras, a terra passou a ser considerada uma mercadoria de alto valor monetário. (Fischer, 2018).

A edição da Lei de Terras coincidiu com a edição da Lei Eusébio de Queiroz de 1850, que acabou com o comércio de escravos no Brasil, diante desse novo cenário, a mercantilização da terra tornou-se a forma de se garantir rendimentos para custear a aquisição de mão de obra dos imigrantes

“A substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre deveria ser realizada de forma gradativa, porém a grande preocupação era a respeito de quem financiaria a vinda de trabalhadores imigrantes para assumir as lavouras. Entre tantas discussões, levantou-se a possibilidade de que a venda de terras propiciaria subsídios para custear a aquisição de mão-de-obra.” (CAVALCANTI, 2005, p.05)

Além da compra, a Lei de Terras previa quatro situações para validar a posse daqueles que já estavam na terra, como afirma Fischer são elas:

“Em síntese, vejamos quais foram as quatro possibilidades pelas quais a Lei de Terras buscou efetivar o reordenamento territorial brasileiro naquele período: 1. Compra das terras devolutas; 2. Doação (aplicável apenas na faixa de fronteira); 3. Revalidação das cartas de sesmaria; 4. Legitimação das posses.” (FISCHER, 2018, p.451)

No entanto, a lei de terras foi mais um instrumento jurídico que surtiu pouco efeito. A dificuldade na legitimação da posse e falta de previsão de penas graves para quem deixasse de registrar suas terras fez com que a lei tivesse pouca efetividade. Um dos dispositivos da lei determinava que possuidores das terras, deveriam registrar sua propriedade com os vigários das paróquias, os conhecidos ‘registros do vigário ou registro paroquial’. O certo é que como os vigários recebiam por palavras registradas, as informações nos registros continuaram sendo vagas e inexatas, não levando a uma grande efetividade em termos de demarcações corretas das terras, como relata Fischer:

“A fim de efetivar o comando previsto no Decreto nº 1.318/1854, os vigários teriam que transcrever a declaração dos donos ou possuidores das terras, que eram cobradas conforme número de palavras, assim, na maioria dos casos, as declarações transcritas eram resumidas e confusas, pois omitiam detalhes importantes sobre a exata localização dos imóveis. Mais uma vez, foi uma tentativa falha, pois a maioria não cumpriu o que a norma determinava, pois, além da multa, não havia nenhuma outra penalidade, e o domínio continuava assegurado, com ou sem o registro.” (FISCHER, 2018, p.49)

Em suma, a Lei de Terras não surtiu o efeito desejado e os documentos de registro e demarcações continuaram sendo imprecisos e confusos.

2. PERÍODO REPUBLICANO E OS DEBATES EM TORNO DA REFORMA AGRÁRIA NOS DIAS DE HOJE

O Brasil, por longos anos, ignorou totalmente a questão agrária, sendo comum a concentração de grandes porções de terra nas mãos de poucas pessoas, o que se deve principalmente à forma como a propriedade foi distribuída no período do Brasil Colônia. Como leciona Montenegro (2003), o monopólio da propriedade na mão dos sesmeiros, e posteriormente dos latifundiários, reflete até hoje na questão agrária brasileira, dos pontos de vista social, econômico e político.

Com o advento da República, o cenário cunhado, nos anos em que o país ficou sob domínio de Portugal e mesmo após a independência, não foi alterado. Isso significa dizer que nos primeiros anos da República inexisteram debates sobre o partilhamento e compartilhamento da propriedade.

É mister registrar que, ao longo da República Velha, houve a promulgação do Código Civil de 1916, importante legislação ao tratar, na época, do instituto da posse, pois adotou a Teoria Objetiva de Ihering ao disciplinar o instituto. Logo, a partir do momento que o referido Código Civil entrou em vigor,

“a posse surge com a utilização econômica da coisa, e a proteção jurídica sobre a posse advém, em última análise, da proteção jurídica sobre a propriedade, uma vez que a posse é vista, na teoria de Ihering, como uma externalização da propriedade” (SANTOS, 2020, p. 01).

De fato, o art. 485, do Código Civil de 1916 corrobora esse entendimento, ao dispor que “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade”.

A partir da década de 1920 surge, no Brasil, os primeiros movimentos sociais sob liderança de uma nova classe emergente, composta por militares positivistas (‘tenentes’) ou pelos setores liberais burgueses, que tentou colocar em prática seus interesses nas estruturas sociais, econômicas e políticas no Brasil, pelas revoluções de 1922, 1924 e 1930 (MARTINEZ, 1987).

Neste momento histórico, houve a criação do Partido Comunista (PCB), no ano de 1922, que foi fundado com o objetivo da “implantação de uma Reforma Agrária segundo o modelo leninista” (MARTINEZ, 1987, p. 13). Por conseguinte, os movimentos sociais, frente à ascensão burguesa, contaram com a presença do Partido Comunista. E, em consequência destes acontecimentos históricos, a questão agrária se tornou de interesse nacional na década de 1920.

Stédile (2005) aponta a existência de uma corrente que defendia que a questão agrária brasileira se resolveria por meio de uma reforma agrária socialista. Tinha como intelectuais Rui Mauro Marini, Teotônio dos Santos, André Gunder Frank e Paulo Wright, que desenvolveram “[...] concepções teóricas historicamente desenvolvidas acerca da Questão Agrária e são importantes para a compreensão das peculiaridades do processo atual de organização da produção camponesa brasileira” (AZAR, 2009, p. 7).

Mesmo assim, a reforma agrária foi ganhando destaque, uma vez que no período que compreendeu 1934 a 1937, junto com as políticas de interiorização, foram interpretadas como fatores indispensáveis à modernização da agricultura, à formação de um mercado interno consumidor e à efetiva industrialização do país. Porém, a plena efetivação da política de reforma agrária encontrou diversos impedimentos, embora tenha avançado se comparada aos anos anteriores (AZAR, 2009).

A redemocratização do Brasil, em 1946, renovou a esperança de se resolver os problemas estruturais para promover o desenvolvimento nacional. Diversas propostas de reformas de base surgiram e todas preconizavam a necessidade de se garantir o desenvolvimento nacional, motivo pelo qual a reforma agrária ocupava posição de destaque. Concomitante, surgem as Ligas Camponesas no Nordeste do país, com o objetivo de lutar pela reforma agrária.

O fortalecimento da luta pela reforma agrária teve como resposta, em 1962, a criação da Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA), que possuía a missão de implementar a reforma agrária no país. Contudo, o golpe de 1964 freou as discussões e comprometeu os avanços que a SUPRA pretendia implementar (OLIVEIRA, 2014).

Outrossim, o crescimento do Partido Comunista e da União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil fez com que nos anos 1950 a reforma agrária fosse defendida pela Igreja Católica, a partir de um recorte conservador, na busca de dialogar com os camponeses e assalariados que se simpatizavam com esta causa política, social e econômica.

Na década de 1960, por sua vez, houve o fortalecimento das primeiras organizações camponesas que, juntamente com os movimentos ligados à Igreja Católica, foram responsáveis pelo “florescimento de inúmeros programas e teses políticas em defesa da Reforma Agrária” (STÉDILE, 2005, p. 14).

Questão de suma importância diz respeito aos dias anteriores ao término do período republicano que antecedeu a Ditadura Militar, quando foi promulgado um importante decreto para a política de Reforma Agrária, qual seja, o Decreto-lei nº 1.164, de 13 de março de 1964, que autorizou a desapropriação de terras para fins de reforma agrária, das terras localizadas numa faixa de dez quilômetros ao longo das rodovias, açudes e ferrovias construídos pela União.

Percebe-se, portanto, que, no período supra, a questão agrária foi discutida por diversos intelectuais. Contudo, o pensamento predominante pela primeira vertente, homogeneizada pelo Partido Comunista Brasileiro, girava em torno de que “ao longo de toda a história da sociedade brasileira, esteve ausente, por um instante sequer, o inconciliável antagonismo entre a classe dos latifundiários e a classe camponesa, tal como igualmente sucedeu em qualquer tempo e em qualquer outra parte do mundo” (GUIMARÃES, 1964, p. 99). Em suma, levantavam a tese de que na história da sociedade brasileira havia a existência do feudalismo na formação econômica brasileira.

Não destoava desse entendimento as lições de Oliveira e Sollazi (2019), para as quais os ideais defendidos pelo Partido Comunista do Brasil se pautavam numa grande crítica ao modelo capitalista, preconizando a necessidade de se conduzir o país à uma organização fundada nos ideais comunistas. Por conseguinte, clamavam pela maior aliança entre proletariado, burguesia e camponeses, para afastar o modelo feudal ainda predominante no país.

A segunda vertente discordava do pensamento do PCB, e tinha como referência as teses de Caio Prado Júnior que, com o peso da sua autoridade

intelectual e seu poder de divulgação, contribuiu para a compreensão da questão agrária no Brasil. Para o autor, em sua obra “A Questão Agrária”, o ponto fundamental do problema agrário brasileiro, que é o seu “lado humano”, indica suas repercussões no restante da vida econômica, social e política do país (OLIVEIRA; SOLLAZI, 2019).

Anote-se, ainda, que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), defendia uma terceira vertente, por meio de intelectuais como Ignácio Rangel e Celso Furtado, os quais afirmavam que no Brasil havia, desde seus primórdios, um capitalismo subdesenvolvido e que a alternativa para resolver a questão agrária seria o desenvolvimento do mercado interno e da indústria nacional, baseando esse pensamento na tese dos “Dois Brasis”, de Jacques Lambert (OLIVEIRA; SOLAZZI, 2019).

Em que pese a divergência de pensamentos, e fundamentos também diversos para a defesa de uma reforma agrária, foi talvez o período mais fértil de discussões sobre o tema no período republicano.

Outrossim, o fortalecimento da luta pela reforma agrária teve, como resposta, em 1962, a criação da Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA), que possuía, como já apontado anteriormente, a missão de implementar as políticas de redistribuição de terra no país, ganhando relevo a publicação do Decreto-Lei nº 1.164/1964, que autorizou a desapropriação para fins de reforma agrária, evidenciando a preocupação do Estado com implementação de medidas nesse sentido.

Nesse cenário, o Estatuto da Terra foi o primeiro diploma legal a versar, de forma específica, sobre a política de reforma agrária no Brasil, ao prever, em seu art. 1º, § 1º, um conceito formal: “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

Durante o período de Ditadura Militar, apesar da publicação do Estatuto da Terra, houve um silenciamento dos movimentos sociais e dos partidos de esquerda, que foram reprimidos pelos governos autoritários da época. Por conseguinte, a discussão acerca da reforma agrária foi desacelerada, pois o regime militar acabou cedendo às pressões políticas das elites, não promovendo nada além da

promulgação de leis e mudança de siglas institucionais, deixando de implementar a política de reforma agrária e fortalecendo a propriedade latifundiária ao colonizar a Amazônia, concedendo incentivos fiscais para grandes empresas e projetos agropecuários, modernizando e subsidiando o latifúndio.

Dando seguimento, há de se considerar que as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela política territorial do governo militar, “voltada para a formação da empresa rural a partir dos incentivos fiscais doados aos capitalistas, que se tornaram também proprietários de terras rentistas, e por projetos de colonização” (OLIVEIRA, 2014, p. 48), que se apresentavam como alternativa à reforma agrária.

Na sequência histórica tem-se que o debate sobre a reforma agrária apenas reapareceu no processo de redemocratização do país, sendo uma das principais, se não a principal, pauta da Constituinte. Logo, houve ao longo da década de 1980 o surgimento de novos movimentos sociais no campo, que fortaleceram a luta pela reforma agrária e colocaram o tema em discussão nacionalmente. Dentre esses movimentos tem-se o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), que surgiu em 1984 e se tornou o mais expressivo a defender a reforma agrária. E o Partido dos Trabalhadores (PT) compartilhou o debate do referido movimento na instância político-partidária e juntos com os demais movimentos de luta pela terra fortaleceriam estas discussões na Assembleia Nacional Constituinte. Contudo, mesmo nos anos que seguiram, e contaram com o referido partido no poder, a reforma agrária não foi implementada.

Portanto, com a Nova República, voltada para a redemocratização do Brasil, se reavivou a questão da realização de uma reforma na estrutura fundiária do país, e as discussões acerca da reforma agrária ressurgiram como forma de conscientização nacional. Assim que assumiu transitoriamente a República Federativa do Brasil, para realizar uma transição democrática, o então Presidente da República, José Sarney, assegurou a implantação da reforma agrária para instaurar justiça no campo.

Buscando discutir a questão agrária, em 10 de outubro de 1985 foi instituído o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), proposto pelo Governo Sarney. Antes de ser instituído, o referido plano foi apresentado no IV Congresso

Nacional dos Trabalhadores Rurais (VECINA, 2012). Porém, pouco foi efetivamente feito para assegurar a reforma no país.

De fato, apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que se deu voz à pauta dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais e restou constitucionalizada a reforma agrária, ao determinar expressamente em seu art. 184 que a propriedade agrária deve cumprir a função social, deixando claro seu compromisso com a mudança no padrão de distribuição e posse da terra no país. Assim, a Carta Magna criou um modelo de Estado que deveria promover a democratização da propriedade da terra.

Portanto, apesar da reforma agrária possuir, no Brasil, fundamentos econômicos e, acima de tudo, fundamentos políticos relevantes expressos em diversos dispositivos legais, sua implementação tem sido sempre dificultada pela força política e econômica de uma estrutura fundiária concentrada, o que é verificado desde o início da República.

3. A HISTÓRIA DOS ASSENTAMENTOS NO BRASIL

Martins (2000) aponta que a questão dos assentamentos tem uma temporalidade própria, uma variante que emerge em determinados contextos históricos e rapidamente se incorpora a uma série de tensões e dilemas que constituem dinâmicas sociais e políticas. Portanto, os autores ressaltam que as políticas de reforma agrária dependem do entendimento das questões fundiárias a serem respondidas.

As raízes dos assentamentos no Brasil estão na história e na formação econômica do território, primeiramente realizada por colonos portugueses. O momento histórico em que o Brasil começou a colonizar corresponde ao surgimento do sistema capitalista social europeu e a fragmentação do regime feudal levou a metrópole a buscar descuidadamente novas fontes de divisas para obter vantagens substanciais.

Durante este período, a família real portuguesa manteve o monopólio da terra e utilizou um mecanismo que concedia direitos hereditários, não permitindo a compra ou venda de heranças. Em 1534, a coroa portuguesa transferiu para o Brasil o sistema de sesmarias, um sistema legal de partilha de terras que havia sido estabelecido no reino português em 1375. Os doadores receberam 50 léguas de terra costeira, prometendo pagar apenas um dízimo à Ordem de Cristo. (FERRARO JÚNIOR; BURSZTYN; 2010).

A promulgação da Lei de Terras de 1850 e os regulamentos de 1854 refletiram sinais de uma mudança nas percepções sobre posse e uso da terra. No entanto, a lei de terras estabeleceu que a propriedade privada é direito de qualquer brasileiro, desde que possa comprá-la. Segundo Martins (1995, p.41-42), "a lei criou um novo regime fundiário para substituir o regime das sesmarias que foi suspenso em julho de 1822 e não será mais restabelecido. [...] a lei fundiária dispôs que a terra foi transformada em monopólio estatal e estado controlado por uma classe poderosa de grandes latifundiários".

A Lei de Terras foi criada no contexto do fim da escravidão, processo realizado não pela vontade espontânea do Império brasileiro, mas pela pressão do governo britânico. O fim da escravidão exigia um novo tipo de trabalhador, neste caso imigrantes europeus. Nessa lógica, tornar a terra livre não era uma vantagem, pois os futuros imigrantes poderiam, ao invés de trabalhar para grandes fazendeiros, desenvolver novas propriedades e se tornar ocupantes de terras livres. Assim, os camponeses que queriam se tornar um proprietário tinham que obedecer aos latifundiários e trabalhar duro para acumular o capital necessário para atingir seus objetivos.

No final do século XIX, esses trabalhadores foram levados a se organizar e “revoltar-se” contra as formas de repressão impostas a eles. No contexto dessa forma precoce de emancipação, como disse Martins (1995), podem ser mencionados os conflitos entre Canudos na Bahia e Contestado no Paraná e em Santa Catarina.

Por outro lado, no século XX, a crise da atividade canavieira que levou os usineiros a arrendarem terras à foreiros foi resolvida durante a guerra, quando os preços do açúcar subiram acentuadamente, levando ao despejo da maioria das pessoas. Aqueles que não foram despejados tornaram-se residentes condicionais. Assim, os trabalhadores do campo há muito vivenciam um estado de submissão, que ora se manifesta em relação aos proprietários de terra, ora em sua própria sorte.

Analisando um panorama das lutas pela terra do Brasil através de diferentes eventos da história do território, em casos mais recentes pode-se destacar que os conflitos fundiários se tornaram mais visíveis a partir do final da década de 1940, quando eram bem conhecidos da sociedade, mediados e propagados por setores como o Partido Comunista Brasileiro (PCB), pela Liga Camponesa e também pela Igreja Católica. (MEDEIROS, 2003)

Nesse período, os assentamentos foram discutidos em todos os níveis da sociedade, em um contexto marcado pela intensificação da industrialização, por meio da afirmação da necessidade de promover o discurso do desenvolvimento, este último baseado em uma fórmula "milagrosa" baseada na modernização do progresso tecnológico. Essa era a lógica dominante na época: aproveitar o desenvolvimento econômico do país para primeiro, promover a modernização da agricultura, que

beneficiaria os grandes proprietários, tradicionalmente constrangidos pelos pequenos agricultores que viviam à margem do latifúndio. (MEDEIROS, 2003)

Segundo Delgado (2001), o pós-guerra brasileiro foi caracterizado pelo pensamento econômico baseado no funcionalismo norte-americano. Sob esse conceito, a agricultura é vista como uma atividade sustentada por cinco funções principais – liberar mão de obra para as indústrias, fornecer matéria-prima para essas indústrias, fornecer alimentos, cumprir as metas de exportação agrícola e transferir renda para o setor urbano – onde só haveria uma crise agrícola se uma destas funções deixasse de ser adequadamente atendida.

Segundo Delgado (2005), o debate teórico e político sobre as questões agrícolas brasileiras desde a década de 1960 também foi sustentado por quatro centros de reflexão de intelectualidade que são: o Partido Comunista Brasileiro (PCB); setores reformistas da Igreja Católica; a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal); e os economistas conservadores.

Posteriormente, muitos autores consideram o período de 1965 a 1980 dominado por políticas de desenvolvimento marcadas pela "modernização conservadora", que previam o desenvolvimento da agricultura sob o modelo capitalista, posteriormente integrado ao setor industrial da indústria. Nesse caso, incentivava-se a adoção do pacote tecnológico na 'revolução verde', que na época era considerado sinônimo de modernidade, e estimulava-se um enorme aprofundamento das relações de crédito agrícola (DELGADO, 2001, p.165).

Em seguimento, os Projetos de colonização implementados por órgãos governamentais para atender às necessidades de modernização, principalmente a partir de 1960, contribuíram para os assentamentos, atendendo assim às necessidades de grandes grupos industriais que implementaram seus projetos na maior parte da região e acabaram promovendo a intensificação da proletarização do agricultor.

Bergamasco e Norder (1996) consideram as diversas origens dos assentamentos e apontam que eles podem ser divididos em cinco tipos: projetos coloniais concebidos durante os regimes militares, reassentamento de centenas de famílias afetadas pela construção de barragens para usinas industriais de geração de energia, usinas hidrelétricas, programas de valorização de terras públicas,

programas de reforma agrária baseados na Lei de Terras que possibilitam a desapropriação de terras devolutas em benefício da sociedade, bem como a criação de reservas extrativistas que permitem o desenvolvimento racional dos recursos naturais, principalmente na região amazônica, pela exploração de borracha por seringueiros locais.

Entende-se que em 1964 o governo militar ensaiava à força os projetos de reforma agrária representados pela Lei de Terras. Nesse documento (Lei 4.504/64), “a reforma agrária era considerada uma série de medidas que visavam promover uma melhor distribuição da terra, alterando o sistema de posse e uso da terra, em consonância com os princípios de justiça social e aumento da produtividade”. Segundo Palmeira (1989), o Código de Terras previa a criação de novas categorias para o direcionamento da ação nacional, de modo que as categorias elencadas no código, como trabalhadores rurais, parceiros, arrendatários, ocupantes e proprietários rurais, deviam ser indicadas a possibilidade de implementar políticas específicas.

Segundo Bruno (1997, p. 45), a Lei de Terras "substituiu, na letra e na prática, o principal instrumento de reforma: a desapropriação de terras em benefício da sociedade, substituída por impostos fundiários progressivos e regressivos". Esse processo ocorreu devido à baixa representatividade política desse estrato em favor do projeto de reforma agrária do governo Castelo Branco. Dessa forma, o governo foi obrigado a despojar seus reformadores em certa medida dos interesses, e fortaleceu a voz dos grandes latifundiários, que afirmavam que o investimento na política de produtividade agrícola era mais favorável.

Nesse sentido, o tipo de política que levou ao estabelecimento de assentamentos até a década de 1980 priorizou o investimento em modernização, o que, na visão do Estado, afetaria o desenvolvimento econômico do país e sua inserção na economia mundial. Esse novo contexto deu à política agrícola brasileira e, com ela, à política de assentamentos, um empreendimento destinado a atender às demandas externas da economia neoliberal em formação.

Vinte anos depois de esgotados os objetivos reformistas da Lei de Terras, a única medida para a nova república chegar a uma proposta social mais abrangente, foi o Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), promulgado em 1985, que em

parte buscou ver a questão da reforma agrária como uma questão social de destaque, mesmo no cumprimento da regulamentação fundiária. Ressalte-se que a nova abordagem da reforma agrária não foi por acaso, pois a abertura democrática iniciada na década de 1980 foi o que motivou os trabalhadores a pressionar ativamente o Estado. Eles exigiam reformas básicas em questões sociais, incluindo a reforma agrária.

É nesse contexto que os movimentos sociais conquistaram a extraordinária expressividade da necessidade de mais espaço na negociação e formulação de políticas públicas. Esses movimentos buscaram primeiramente conscientizar as pessoas sobre os problemas que permeiam a vida social rural e orientar as supracitadas reformas agrárias para atender às demandas dos trabalhadores.

Não demorou muito, porém, para que a resposta da contrarreforma apoiada por empresários rurais, latifundiários, agricultores e produtores rurais também se manifestasse. O grupo clamava por maior participação na discussão e redação do texto do PNRA e tentava convencer que o sucesso da modernização não seria limitado (BRUNO, 1997). O chamado progresso gerado pelo desenvolvimento agrícola da época era suficiente para justificar quaisquer "riscos" vivenciados pelos trabalhadores rurais.

No contexto dessa polêmica, a União Democrática Ruralista (UDR) surgiu em junho de 1985 com o objetivo de defender os interesses dos empresários rurais e priorizar a proteção dos pecuaristas, que foram considerados "prejudicados" pelas ações de reforma agrária. Essa instituição é reflexo tanto do movimento rural quanto do movimento político. Um movimento ruralista, pois reúne empresários e proprietários rurais em torno do objetivo comum de manutenção do setor privado, em um movimento político que, entre outros motivos, espalha o discurso de que o Estado não podia se submeter em suas ações aos responsáveis pelo sucesso do processo de modernização (BRUNO, 1997).

Em 1985, o Ministério da Reforma Agrária e Desenvolvimento (MIRAD) apresentou um programa conflitante de discussões e estabeleceu ações que beneficiariam 1,4 milhão de famílias em um período de quatro anos (1985-1989).

A década de 1990 inaugurou um período marcado pela lógica neoliberal e, sobretudo, legitimado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que, segundo

Alentejano (2004), promoveu o que constitui a instabilidade da ação política de Assentamento.

Essa política instável consistia em seis processos:

a) grande parte das medidas tomadas na época consistiu apenas em processos de regularização fundiária e não na criação de novos assentamentos;

b) o expressivo número de assentamentos criados, em comparação com governos anteriores, competia com o processo de expulsão de pequenos produtores do meio rural por falta de condições favoráveis de permanência;

c) as desapropriações feitas pelo governo não partiam de uma lógica programada, eram na verdade resultado da pressão dos movimentos sociais, reafirmando as práticas que já eram realizadas desde a época em que o Estatuto da Terra foi promulgado;

d) a criação do mecanismo de compra de terras premiava interesses especulativos;

e) a criação de novos assentamentos não era acompanhada de estratégias que permitiam as famílias viverem em condições efetivas de produção e comercialização; e

f) não existia uma política agrícola que privilegiasse a pequena propriedade familiar.

Segundo Pereira e Sauer (2011), o aumento da ocupação das terras e as fortes repercussões dos massacres em Corumbiara (RO, 1995) e Eldorado dos Carajás (PA, 1996) obrigaram o governo de Fernando Henrique Cardoso a repensar as questões agrícolas no Brasil, até aquele momento, esses fatos tinham sido vistos como pano de fundo, pois as reformas agrárias que foram realizadas inicialmente neste governo eram vistas apenas como um benefício e vinculadas ao programa Comunidades Solidárias.

Nessa perspectiva, foi criado em 1996 o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, o qual executou ações articuladas em cinco dimensões distintas, tais

como: medidas que reduziam os custos pagos pelas desapropriações de terra e o tempo de imissão de posse pelo INCRA; medidas que criminalizavam as ocupações de terra; medidas que levavam os meios de comunicação a divulgarem de maneira negativa as ocupações de terra realizadas pelo MST; medidas que transferiam à esfera estadual a responsabilidade final do processo de aquisição de terras; e por fim, medidas que deram início a uma reforma agrária assistida pelo mercado (PEREIRA; SAUER, 2011).

Nessa perspectiva, foi criado em 1996 o Departamento Especial de Política Fundiária, que realizou ações em cinco áreas distintas, tais como: medidas que reduziam os custos pagos pelas desapropriações de terra e o tempo de imissão de posse pelo INCRA; medidas que criminalizavam as ocupações de terra; medidas que levavam os meios de comunicação a divulgarem de maneira negativa as ocupações de terra realizadas pelo MST; medidas que transferiam à esfera estadual a responsabilidade final do processo de aquisição de terras; e por fim, medidas que deram início a uma reforma agrária assistida pelo mercado (PEREIRA; SAUER, 2011).

O debate sobre a reforma agrária de mercado introduzida no Brasil em 1997 durante o governo Fernando Henrique Cardoso merece destaque. A experiência do modelo de reforma agrária de mercado, orientado pelo Banco Mundial, segundo Pereira (2005), baseia-se em críticas aos princípios ou possíveis fragilidades dos modelos de reforma redistributiva implementados pelo Estado. O novo modelo combina as relações de compra e venda de terras financiadas pelo Estado com investimento em infraestrutura e políticas de redistribuição de recursos para organizações de produção.

No Brasil, o modelo de reforma agrária de mercado foi concretizado por meio da Reforma Agrária Solidária do governo FHC e do programa Cédula da Terra, do Banco da Terra do governo Lula e do Programa de Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural.

O segundo plano nacional de reforma agrária, lançado em 2003 no governo Lula, consiste em propostas que visam promover "paz, produção e qualidade de vida no campo". O artigo levanta a ideia da reforma agrária como ferramenta de

superação do atraso, pois afirma que tais reformas irão restaurar o crescimento econômico necessário para a construção de um Estado moderno (BRASIL, 2003).

Segundo Sauer (2005), um assentamento de reforma agrária é um espaço geograficamente delimitado derivado de um decreto governamental que estabelece as condições legais para a posse e uso da terra. É também fruto do conflito e da luta popular, caracterizada pela mobilização e confronto com o poder local e as elites agrícolas.

Atualmente, já foram publicadas pesquisas sobre a experiência da política de assentamentos, como o livro "Qualidade do Assentamento na Reforma Agrária do Brasil" (SPAROVEK, 2003).

Embora muitas vezes possam ser identificados assentamentos com condições de vida claramente precárias para as famílias agricultoras, esse fato não permite generalizar a política de assentamentos como um fracasso. Muitas vezes, os agricultores veem os assentamentos rurais como uma opção de moradia, mesmo diante das dificuldades.

Atualmente, de acordo com a Portaria Normativa nº 15, de 30 de março de 2004, o procedimento formal para a constituição de assentamentos rurais inicia-se com a apropriação pelo INCRA de imóvel objeto de luta social. Nesta fase inicial, é necessário indicar o número de famílias beneficiárias de acordo com a capacidade de reassentamento. O cadastramento dos candidatos a assentados ocorre em cada área de Supervisão Regional (SR), com preferência às famílias residentes em áreas de imóveis adquiridos ou vagas existentes no programa.

4. PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE X FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Importante se faz traçar breves considerações históricas para que seja possível compreender a base que permite traçar diferenças entre a função social da propriedade e a função social da Terra.

A propriedade em contrapartida, só pode ser conhecida mais adiante em sua forma objetiva, tendo em vista que se trata de uma formalização que depende do registro.

Assim, é possível dizer que o Direito à propriedade garante o Direito à Terra, considerando que a propriedade pode ser compreendida em seu aspecto mais formal, enquanto a Terra trata-se de algo palpável, compreendida em seu aspecto material.

Adiante, por se tratar de um tema que carrega grande particularidade, a propriedade e sua função social sofreram influência de algumas leis, bem como, assumiram diversas características no decorrer dos tempos, conforme destaca Carlos Roberto Gonçalves.

No direito romano, a propriedade tinha caráter individualista. Na Idade Média, passou por uma fase peculiar, com dualidade de sujeitos (o dono e o que explorava economicamente o imóvel, pagando ao primeiro pelo seu uso). Havia todo um sistema hereditário para garantir que o domínio permanecesse numa dada família de tal forma que esta não perdesse o seu poder no contexto do sistema político. (GONÇALVES, 2019, p.221).

Neste sentido, a ideia de ser dono exclusivamente de determinado local, delimitado se trata de uma construção humana, que embora antiga, não se desenvolveu exclusivamente através de particulares, mas levando em consideração aspectos políticos e de evolução dos próprios Estados.

A ideia de apropriação individual, exclusiva e absoluta de uma gleba de terra não é universal, nem exclusiva nem geograficamente. Ao contrário é uma construção humana, localizada e recente. Estados e Direto modernos começam a surgir na Europa lá por volta do século XII, talvez antes, teorizando a partir do século XVI, com as informações fantásticas que traziam de cada parte do mundo as caravelas dos aventureiros, conquistadores e mercadores. (MARÉS, 2003, p.17).

Sobre o assunto, importante se faz destacar que a Revolução Francesa se trata de um marco fundamental na evolução da propriedade, tendo em vista seu caráter revolucionário e sua influência na Europa.

Marco jurídico fundamental da propriedade moderna é a Revolução Francesa e a elaboração das constituições nacionais. A revolução francesa foi o coroamento de um longo processo de lutas com transformações, por que passou a Europa, como a reforma, a revolução inglesa e a holandesa que fez finalmente da burguesia a senhora do poder civil da sociedade. (GONÇALVES, 2019, P. 21).

Logo, a Revolução Francesa foi determinante para trazer à propriedade o caráter individualista, o que influenciou diretamente o seu entendimento, desenvolvido ao longo dos anos

Após a Revolução Francesa, a propriedade assumiu feição marcadamente individualista. No século passado, no entanto, foi acentuado o seu caráter social, contribuindo para essa situação as encíclicas Rerum Novarum, do Papa Leão XIII, e Quadragésimo Ano, de Pio XI. O sopro da socialização acabou, com efeito, impregnando o século XX, influenciando a concepção da propriedade e o direito das coisas. (MARÉS, 2003, P. 18).

Com grande influência no Direito Brasileiro, na história do Direito à terra, Portugal traz um contexto inicial de propriedade ligado exclusivamente ao cultivo, o que consequentemente determinava o uso da terra e sua produtividade à existência do direito à propriedade.

Posteriormente, essa ideia inicial começa a se modernizar, ligada ao conceito de liberdade de trabalho e assim nasce também o direito de usar e dispor da terra.

Portugal nasceu no século XII, numa época em que se começava a operar grandes transformações na Europa. Naquele início, e ainda por muito tempo, a propriedade da terra esteve ligada a obrigatoriedade de cultivo. Assim, o que se podia chamar de propriedade era o uso da terra. O direito à terra, portanto, estava ligado ao seu uso, à sua transformação. Neste sentido, o valor da terra estava diretamente ligado ao valor do trabalho, já que nada podia valer a terra sem o trabalho que a fecundasse. O nascimento do direito de propriedade ou do direito de usar e dispor da terra, em Portugal, está ligado à liberdade do trabalho. O trabalho livre e a livre propriedade da terra são pressupostos do ulterior desenvolvimento da modernidade e do próprio mercantilismo. (MARÉS, 2003, p. 29)

Outro marco importante na história do Direito à propriedade é a Lei de Terras. A referida Lei tratava da ocupação das terras devolutas, ou seja, aquelas terras que não eram ocupadas, visando uma destinação específica que propiciasse o melhor aproveitamento do solo.

O reconhecimento de legitimidade significava dar às sesmarias confirmadas a qualidade de propriedade privada, com todas as implicações jurídicas do sistema nascente. Portanto o primeiro documento comprobatório de propriedade privada da terra no Brasil é o título de concessão de sesmaria. Aliás, por muito tempo, como se verá, a única fonte considerada legítima de aquisição de propriedade era um título sesmarial. Isto é, só poderiam ser considerados legítimos os contratos de transmissão de propriedade que tivessem como origem aquele título. (MARÉS, 2003, p. 63)

Nota-se que mesmo no início da ideia de propriedade, buscava-se a produtividade da Terra, embora não seja exatamente a função social que se conhece na atualidade.

Contudo, anterior a Constituição de 1988, a lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, já tratava da função social da propriedade, que englobava muito mais do que apenas a produtividade da terra, ao levar em consideração também a proteção ambiental e o bem-estar dos trabalhadores.

A modernização do Direito à propriedade também sofreu grande influência das Constituições. Contudo, a Constituição de 1988 é a principal fonte da função social da propriedade, especialmente porque incluiu em seu corpo os Direitos sociais.

Neste sentido, a função social adquire grande importância para o acesso dos direitos à Terra, na medida em que traduz a observância de outros direitos sociais, tendo em vista que o Direito à terra é sinônimo de direito à moradia e ainda à construção do próprio sustento,

A partir destas considerações, abordaremos a seguir as disposições Constitucionais que tratam sobre o tema.

4.1 Disposições Constitucionais

A Constituição Federal e todas as suas disposições devem ser consideradas para análise do presente tema, tendo em vista que envolve muito mais do que o Direito à propriedade em si, mas considera também outros direitos fundamentais.

O constitucionalismo, assim, se observa como um instrumento de interpretação e orientação das normas jurídicas positivadas, uma vez que diante deste, a aplicação da norma não poderá contrariar disposição constitucional, servindo ainda para orientar decisões e interpretações.

Contudo, nem sempre foi assim. Os diversos momentos políticos influenciaram em todo o ordenamento jurídico, em especial nas constituições.

Por esta razão, importante se faz compreender a evolução do Direito Constitucional, para que se entenda a valoração das disposições contidas na Constituição Federal.

A Constituição representa em nosso sistema jurídico a lei maior, aquela que é hierarquicamente superior às demais normas. As normas contidas na Constituição Federal devem ser observadas por todos os demais ramos do Direito. Assim, a Lei que representa a Supremacia dos Direitos que regem o Estado Democrático de

Direito é a Constituição Federal de 1988, sendo esta formal, escrita, democrática e rígida.

A promulgação da primeira Constituição ocorreu em 1824 e esta carregava traços da pós independência do Brasil, inclusive porque foi a responsável por estabelecer o governo de Monarquia Hereditária e aplicar os quatro poderes, executivo, legislativo, judiciário e moderador (VILLA, 2011, p.9).

A constituição de 1824 durou 65 anos e trazia características de um país Monárquico de sucessão familiar, onde os escravos, pobres e indígenas não eram sequer considerados cidadãos e a igreja representava parte do poder político, tendo o catolicismo como religião oficial.

Em 1891 foi promulgada a segunda constituição, posterior à Proclamação da República, que estabeleceu, dentre outras questões, a república presidencialista, modificando os poderes existentes, excluindo o poder moderador e desvinculando o Brasil do catolicismo, passando o Estado a se tornar laico (VILLA, 2011, p.16).

A Constituição de 1934 foi o grande marco para o contexto trabalhista brasileiro, vez que foi fruto dos movimentos sociais que buscavam melhores condições de trabalho (VILLA, 2011, p.30).

Esta Constituição durou apenas 3 anos, contudo, foi a responsável por instituir a Justiça do Trabalho, as leis trabalhistas e conseqüentemente diversos direitos inerentes à condição humana do trabalhador, bem como instituiu ainda a obrigatoriedade do voto para maiores de 18 anos.

Em 1937, foi promulgada a quarta Constituição, sob o contexto do suposto Estado Novo, que trazia inspirações fascistas e estipulava uma maior autonomia do poder Estatal. (VILLA, 2011, p. 44).

Sob o contexto da redemocratização do Brasil, foi promulgada em 1946 a quinta Constituição Brasileira, retomando o governo presidencialista (VILLA, 2011, p.58). As principais características da Constituição de 1946 eram as instituições de garantias fundamentais, como liberdade, inviolabilidade da casa e a extinção da pena de morte.

A última Constituição anterior a esta vigente na atualidade, foi promulgada em 1967. O período de instituição da Constituição de 1967 foi o momento de predominância do autoritarismo político e militar. (VILLA, 2011, p.58).

Por fim, a Constituição Federal de 1988 foi instituída, baseada na observância da Dignidade da Pessoa Humana e na manutenção da igualdade e dos Direitos fundamentais. A Constituição Federal de 1988 regulamenta toda a estrutura do país, desde questões políticas a questões que dizem respeito à individualidade de cada cidadão.

Assim, a Constituição de 1988 tem como característica marcante a ascensão dos direitos fundamentais e a prevalência dos direitos da coletividade, visando assim construir uma sociedade mais justa.

Neste sentido, como a propriedade interfere diretamente na qualidade de vida das pessoas, a própria Constituição Federal em seu artigo 5º, XXII, definiu que “a propriedade atenderá a sua função social”.

Em complemento a disposição acima, a Constituição Federal tratou de definir em seu artigo 182, § 2º: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor.”

Assim, devido à particularidade de cada cidade, cabe ao plano diretor definir os aspectos a serem cumpridos para que a propriedade urbana cumpra a sua função social.

Com relação à propriedade Rural, define o artigo 186, sobre a Função Social:

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

- I. aproveitamento racional 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. (BRASIL, 1988, online).

Portanto, tanto a propriedade Urbana, quanto a propriedade Rural, devem atender os requisitos exigidos em Lei, para que seja possível cumprir a função social disposta na Constituição Federal.

Nota-se, que a Função Social descrita na Constituição, visa a utilização da propriedade com um fim específico, qual seja, ser útil para a sociedade e servir o coletivo de alguma forma.

4.2. Função Social da Propriedade

A propriedade, conforme já explanado, trata da titularidade de determinado bem, conceito este construído e modificado ao longo da evolução da sociedade. A propriedade pode ser de bens móveis ou imóveis, contudo, por se tratar o presente capítulo de um comparativo entre a função social da terra e a função social da propriedade, será abordada a propriedade de bens imóveis.

Antes de adentrarmos na função social da propriedade importante se faz destacar algumas considerações sobre este instituto.

A propriedade é um direito primário ou fundamental, ao passo que os demais direitos reais nele encontram a sua essência. Encontrando-se em mãos do proprietário todas as faculdades inerentes ao domínio, o seu direito se diz absoluto ou pleno no sentido de poder usar, gozar e dispor da coisa da maneira que lhe aprouver, podendo dela exigir, todas as utilidades que esteja apta a oferecer, sujeito apenas a determinadas limitações impostas no interesse público. (GONÇALVES, 2019, p. 220)

Conforme definição do professor Carlos Roberto Gonçalves, a propriedade se enquadra como um direito fundamental, tendo em vista que garante ao proprietário todos os direitos inerentes àquele bem, encontrando limite apenas com relação ao interesse público.

De acordo com esta definição, importante se faz destacar que a propriedade, ou seja, o título de proprietário não é algo ilimitado e absoluto, possuindo limites e restrições legais.

Questiona-se, neste ponto, se estes limites seriam imposições exageradas diante do direito de propriedade, tendo em vista que aquele que detém a propriedade lícita de alguma forma a adquiriu, seja através de herança, ação de usucapião, ou através do seu próprio trabalho.

Neste sentido, o Estado, ao determinar tais limites, estaria interferindo diretamente na vida do particular, impondo como o proprietário deve utilizar sua propriedade e assim atender o interesse do coletivo, conforme destaca Carlos Roberto Gonçalves (2019, p. 220): “É de ressaltar que o caráter absoluto e ilimitado da propriedade tem, ao longo dos anos, sofrido limitações e restrições, importando uma incessante redução dos direitos do proprietário.”

Neste mesmo sentido de limitação da utilização da propriedade, estabelece o artigo 1.228, § 1º do Código Civil:

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. (BRASIL, 2002, Online).

Nota-se que em consonância com a Constituição Federal de 1988, o Código Civil também trata da função social da propriedade, uma vez que estabelece que a propriedade deve atingir suas finalidades econômicas e sociais.

Importante lembrar que, ao se tratar de propriedade urbana, a finalidade social será atingida de acordo com o plano diretor de cada cidade, enquanto a propriedade rural, está relacionada a produtividade da terra, questões relacionadas ao meio ambiente e ainda ao trabalho.

Assim, de um lado, tem-se a propriedade privada de domínio do proprietário, que a princípio poderia usufruir de todos os direitos que lhe cabem, por possuir tal

título, e, de outro lado, a função social da propriedade que visa atender outros objetivos que favorecem a coletividade.

A função social da propriedade, embora não tivesse esse nome no decorrer da história, carrega traços de leis antigas e voltadas ao capitalismo e ao lucro.

Este instituto é de grande importância, tendo em vista que além de colocar limites ao uso do proprietário, este pode ser penalizado em razão de algum descumprimento.

Outro ponto importante é quando se fala das ações usucapião que muitas vezes têm se fundado na destinação que o possuidor oferece ao bem, ou seja, em sua função social. Logo, o proprietário, mesmo tendo adquirido o bem de uma forma lícita, ao não utilizar a propriedade, pode perder o seu direito ao título, sendo este transferido àquele que deu ao bem uma destinação, o que permitiu atender as disposições legais.

Por certo, as imposições legais de limitação do uso da propriedade podem ser contestadas pelos proprietários, considerando o seu direito sobre o bem, que se estendem para além do solo.

Desse modo, o proprietário do imóvel tem direito não só à respectiva superfície como ao espaço aéreo e ao subsolo correspondentes. Tendo em vista, porém, que a propriedade é também fato econômico, a extensão do espaço aéreo e do subsolo se delimita pela utilidade que ao proprietário pode proporcionar. Por conseguinte, não lhe assiste o direito de impugnar a realização de trabalhos que se efetuem a uma altura ou a uma profundidade tais, que não tenha interesse legítimo em impedi-los. (GONÇALVES, 2019, p. 224).

Adiante, conforme visto nos capítulos anteriores, o Direito à propriedade sofreu grande influência do contexto histórico e político da sociedade, tendo sido influenciado especialmente por duas leis: a lei das sesmarias e o Estatuto da Terra.

Enquanto a Lei das Sesmarias disciplinava a ocupação das terras devolutas, visando assim dar uma produtividade e aumentar o lucro da época, para aquelas terras que não possuíam destinação, o Estatuto da Terra, em outras palavras, trazia

a função social da propriedade, levando em consideração a produtividade da terra e o exercício do trabalho.

Ainda na legislação brasileira é possível observar outras leis que limitam a utilização da propriedade, além da Constituição Federal, que trata expressamente da função social da propriedade.

Inúmeras leis impõem restrições ao direito de propriedade, como o Código de Mineração, o Código Florestal, a Lei de Proteção do Meio Ambiente etc. Algumas contêm restrições administrativas, de natureza militar, eleitoral etc. A própria Constituição Federal impõe a subordinação da propriedade à sua função social.
(GONÇALVES, 2019, p. 223)

Embora seja possível verificar a influência de diversas leis no conceito de função social que observamos hoje na Constituição Federal, não é possível definir exatamente a origem deste princípio.

Contudo, a principal justificativa doutrinária, para que a função social limite a utilização da propriedade e tenha disposição na Lei maior do país, é o fato de que esta seria a garantia de outros direitos também previstos na Constituição Federal.

Isto por que, a Constituição Federal de 1988 altera toda a concepção de direitos sociais, que foi construída ao longo dos anos, trazendo um olhar muito mais humanizado, pautado na justiça e na equidade.

Tal fato fica comprovado quando é observado o contexto das gerações passadas, no qual uma parcela da sociedade detinha o poder e assim comandava a outra parcela da população, que, por vezes, não possuía sequer uma condição digna de vida.

O princípio da função social da propriedade tem controvertida origem. Teria sido, segundo alguns, formulado por Augusto Comte e postulado por Léon Duguit, no começo do aludido século. Em virtude da influência que a sua obra exerceu nos autores latinos, Duguit é considerado o precursor da ideia de que os direitos só se justificam pela missão social para a qual devem contribuir e, portanto, que o proprietário deve comportar-se e ser considerado, quanto à gestão dos seus bens, como um funcionário.
(GONÇALVES, 2019, p. 222).

Assim, se, por um lado, esse contexto da função social se apresenta em consonância com os preceitos de ordem constitucional, por outro, se assemelha a uma imposição do Estado que extrapola os seus poderes de gerir a vida em sociedade, uma vez que suas determinações vão interferir diretamente na administração do bem de um particular, que possui expectativas e objetivos pessoais.

Sob este aspecto, o próprio Estado determina que a propriedade do particular tem o dever de ser produtiva e atender requisitos objetivos previstos em lei, contudo, pode o proprietário tornar sua propriedade produtiva através de aspectos subjetivos, de acordo com as suas perspectivas de vida, sem a obrigatoriedade de cumprir garantias, que a princípio, seriam dever do Estado.

É neste ponto que é possível traçar um diálogo entre a função social da terra e função social da propriedade, pois enquanto a propriedade tem sua função social determinada a partir de preceitos de ordem legal, a função social da terra é algo natural, que nasce com a própria natureza, que está interligada ao homem e sua relação com a terra.

4.3. Função Social da Terra

A terra se trata do bem palpável, do objetivo final da propriedade, da fonte de vida e de sustento da humanidade. A propriedade se trata do título, criado pelo direito que tem como finalidade proporcionar a divisão e o justo acesso à terra, evitando assim conflito de interesses.

Assim, para que seja possível entender sobre quais aspectos se desdobram a função social da terra, importante se faz compreender alguns conceitos sobre a terra e sua ligação com o ser humano, e, para tanto, é necessário observar e traçar algumas considerações políticas/históricas sobre a terra.

A princípio, cumpre esclarecer que embora para muitos a história do Brasil se inicie em 1500, antes deste marco histórico já existia o “Brasil”, ou melhor, o país já era habitado há muito antes, conforme comprovam os registros arqueológicos.

Estes habitantes, que povoam o Brasil desde aproximadamente 50 mil anos atrás foram os que iniciaram a chamada pré-história brasileira. Estes povos ao longo dos anos foram evoluindo, fazendo descobertas e organizando a forma de conviver em sociedade e de utilização da terra.

No ano de 1.500, conta a história que, antes dos portugueses, os índios já habitavam o nosso país, e estes representavam cerca de 5 milhões de pessoas. Estes moradores eram divididos em tribos, e até então pode-se dizer que, embora existisse um líder em cada tribo, não havia a concretização da política, sendo que as disputas por terras eram geradoras de batalhas entre as tribos.

Assim, é neste ano de 1.500, marcado pela busca de expansão do comércio e de terras, que os navios europeus saiam em busca das especiarias das índias e chegaram ao que hoje conhecemos como Brasil. A partir daí nota-se que a história política do país está marcada pela junção da política e da economia.

Nesta época a briga política por terras e pelo comércio se dava entre Portugal e Espanha, fato que motivou a criação do tratado de Tordesilhas.

A linha que definia a parte do país que Portugal poderia explorar se encontrava o local que hoje conhecemos como a Bahia, e desta forma foi possível que Pedro Álvares Cabral “descobrisse” o Brasil em 22 de abril de 1.500.

Cumpre ressaltar que de início, como os portugueses não encontraram ouro no país, houve um desinteresse, fato que começou a mudar quando perceberam a existência da árvore pau Brasil, que possibilitava a produção de tinta para tingir tecidos.

Assim, a partir da intenção de proteger a exploração desta árvore, os portugueses passaram a residir/explorar o Brasil.

Mais adiante em 1532, Martim Afonso, desembarcou no país e fundou a primeira cidade brasileira: São Vicente

Contudo, foi somente em 1534, a partir de uma crise econômica que vivenciava o rei de Portugal, que se deu início a efetiva colonização do Brasil. Neste momento o país foi dividido em capitanias hereditárias, e entregue cada uma a um determinado líder que tinha o dever de proteger aquele espaço de terra, povoar e fazer com que a terra gerasse lucro ao rei.

O primeiro passo da política brasileira, a partir da ausência de lucro das capitanias hereditárias, foi a instituição de um governador geral, para fazer a administração do país.

Neste momento da história, a igreja também interferia muito na política do país, impondo a religião aos índios e promovendo a sua conversão.

Ao passo da economia, agora considerando a produção de cana, os índios começaram a ser escravizados, e diante da necessidade de expansão do comércio, também se iniciou o tráfico de escravos africanos.

A partir daí a História do Brasil é extensa, marcada por brigas por terras, por escravidão, criação de Quilombos, dentre outros.

Este cenário só começa a mudar com a República nova, que reconhece o voto, a democracia e o dever dos políticos em atender aos anseios da população.

Assim, nota-se que a terra e sua utilização esta diretamente ligada a história do Brasil e a economia brasileira, sendo construída a ideia, desde então, de que a função da terra é gerar lucro.

Contudo, a terra é o ambiente do ser humano desde os primórdios da sociedade, enquanto não havia o poder Estatal como regulador das atitudes da sociedade, e o dinheiro como centro das relações, a terra era a principal fonte de sustento do homem e de outros animais.

Todos os povos, todas as sociedades, em todos os tempos tiraram da terra o seu sustento. Não importa se coberta de neve, areia ou densa e impenetrável floresta, a terra é a provedora não só das sociedades humanas, mas de quantos animais, aves e plantas existam. Limitar a terra a mera produtora de mercadorias é coisa recente, localizada e injusta. (MARES, 2003, p. 195)

Neste sentido, a função social da propriedade ao determinar o acesso à terra a partir de aspectos de produtividade, diminui a amplitude do conceito da terra, uma vez que independente da destinação, a terra possui por natureza a função de provedora de necessidades, tanto do homem como de animais.

A limitação da terra carrega características da sociedade atual, que por certo foi fruto de uma construção histórica, pautada no capitalismo e na acumulação de bens.

A necessidade atual de que tudo seja produtivo, tudo gere lucro, por vezes pode ser limitadora da compreensão de aspectos subjetivos que acompanham a humanidade. Neste ponto exatamente, que é possível separar a função social da propriedade e função social da terra, pois, enquanto a propriedade possui sua valoração voltada a produção e ao atendimento de questões legais que o Estado julga como função social, a terra, por si só, apenas por existir, tem a sua função social cumprida de forma natural, sem se confundir com aquelas estabelecidas pela lei do Homem.

A terra tem sua função para além da função social da propriedade da terra, que, determina que aquela terra que não tem a destinação prevista em Lei é uma terra que não cumpre sua função social.

Seria a função social resumida a gerar lucro para o proprietário?

A terra serve, funciona, tem vida, para dar vida, para reproduzir a vida, não de cada indivíduo isoladamente, mas de todos os seus habitantes, plantas, animais ou humanos. Portanto, sua função é manter a vida nas suas mais diversas formas e em suas mais estranhas e improváveis mudanças. Não importa o que diga o direito, não importa o que diga a lei escrita nas reuniões de representantes dos interesses diversos da sociedade humana. A terra tem a função de prover a vida. É até estranho dizer que a terra tem uma função, ela é a provedora da vida, não por função, por obrigação, mas porque é de sua natureza, da essência de seu ser (MARÉS, 2003, p. 196).

Conforme destaca Marés, a resposta seria não, pois para o autor o que estabelece o Direito atribui a terra uma obrigação, uma função, enquanto a sua própria natureza é de gerar vida, de ser produtiva ao seu modo e não ao modo determinado em Lei.

A terra, ao permitir que os animais e plantas tenham condições de se desenvolver, já cumpre sua função social, uma vez que aquelas vidas ali estabelecidas vão contribuir de alguma forma para o desenvolvimento do planeta.

Logo, reduzir a propriedade da terra e sua utilização à produtividade, se torna uma construção dos homens.

Tal comparação pode carregar um aspecto filosófico, contudo, o direito permite este comparativo, da realidade com o que os juristas construíram em lei.

Portanto, para todas as pessoas, desde o início dos tempos, a terra representa a vida, característica de uma riqueza natural e não aquela construída pelo homem.

Se observarmos tudo que fazemos, como nos comportamos, é possível notar que basicamente tudo é construção do homem. Foi o homem que criou as profissões, que determinou que precisamos do dinheiro para ter acesso ao básico de uma vida digna, ou seja, o próprio homem inventou as divisões e, a partir das leis, apresenta tentativas para diminuir estas.

Toda essa modificação traz à terra a necessidade de ser produtiva, para então suprir todas as necessidades acrescentadas pelo homem.

A terra é a grande provedora das necessidades humanas. É da terra que todos os povos tiram o seu sustento, sua alegria, seu vestuário e sua arte. Não apenas a terra que germina o grão, mas a que fornece os minerais, o barro dos objetos, o ferro do machado e o abrigo às intempéries se liga ao ser humano para criar sua cultura, mística e espiritualidade. Por isso, no processo de transformação da riqueza natural em objetos da riqueza humana, a fonte é sempre a terra e a natureza que a acompanha. (MARES, 2003, p. 181).

Assim, a ideia de produtividade foi criada pelo capitalismo, que determinou à sociedade que não seria de interesse de ninguém ter uma terra e não fazer dela produtiva. Contudo, tal ideia não poderia ser generalizada, pois o homem poderia apenas ter, e a partir da terra usufruir de seu direito, pois a função da terra, só por existir já estaria cumprida.

A lógica do capitalismo, porém, indicava, na teoria, que nenhum proprietário deixaria a terra sem lavrar, porque lavrá-la seria de seu interesse. Ninguém a usaria mal porque a poria a perder, ninguém a guardaria inculta como reserva para o futuro, porque a haveria de preferir como lucro presente (MARÉS, 2003, p. 183).

Neste sentido, embora a Constituição Federal inclua em seu texto a produtividade como sinônima de função social da propriedade, quando se fala em propriedade da terra, o correto direcionamento é considerar que a terra, em sua natureza, tem como função social prover a vida.

Estas considerações não indicam que o coletivo deva ser desconsiderado, ou que os direitos sociais devam sofrer retrocessos, ao contrário, as leis devem adotar uma harmonia entre a função social natural da terra e a função social da propriedade.

4.4. Função Social da Terra x Função Social da Propriedade

Pois bem, superadas as definições estabelecidas nos tópicos anteriores, neste tópico será possível traçar um comparativo efetivo entre a função social da propriedade e a função social da terra.

A terra constitui-se do objeto, conhecido desde os primórdios da sociedade, que tem como objetivo garantir as diversas formas de vida e promover a subsistência humana.

A subsistência do homem é promovida através da utilização da terra para plantações e também para sua moradia e de sua família.

A propriedade representa um título formal, que pode ser tanto de bens móveis ou imóveis, e inclusive da propriedade da terra.

A função social da propriedade foi criada pelo homem e teve modificações ao longo dos anos, contudo, ainda nas Leis atuais, a função social da propriedade é atrelada a tornar a terra produtiva.

A propriedade concede ao homem direitos sobre a terra, sendo o principal deles o direito de dispor deste bem. Logo, a propriedade se observa pela transferência legítima de um bem a outrem. Contudo, quando ainda não há um título de propriedade, se tratando então da propriedade inicial, está se dá através do trabalho.

Nessa concepção, qual é o fundamento da propriedade, então? É o direito de dispor, isto é, o ato pelo qual, um proprietário legítimo transfere o bem a outrem. Dito tecnicamente, é a legitimidade do contrato. O contrato legítimo gera uma propriedade legítima. O problema é a propriedade originária, a que não precisou de contrato, a primeira, inicial. Para as coisas feitas, produzidas pelo ser humano é o trabalho. O trabalho origina a propriedade. (MARES, 2003, p. 184).

Assim, o trabalho, abrangendo exatamente o uso da terra, poderia ser considerado como originário da propriedade da terra. No entanto, diante das considerações legais criadas ao longo dos anos, a terra só se transformará em propriedade se cumprir os requisitos legais.

No caso da terra também é o trabalho. Então voltaríamos ao uso, proprietário da terra é quem nela trabalha. Errado, para o direito capitalista! O uso da terra só gera propriedade em duas situações: 1) quando o Poder Público, o Estado, ou o Rei formalmente autorizam ou concedem o direito de uso, como no caso das sesmarias (neste sistema o uso tinha que ser mantido) ou como no cercamento inglês; 2) a usucapião, que nada mais é do que o uso continuado, como se dono fosse, de um bem, em geral é exigido pela lei que o usuário, de boa-fé, se considere proprietário. (MARES, 2003, p.184).

Diante dos requisitos legais esbarra-se na função social determinada por lei, qual seja, os critérios do plano diretor para a propriedade urbana e os critérios de produtividade, de trabalho e do meio ambiente para a propriedade rural.

Contudo, a terra não pode ser resumida a mera produtividade, pois sua função é definida de forma natural. A parcela de terra que era definida pelos homens

serviria para uso e a partir disto o direito criou a propriedade, que garante ao proprietário outros direitos.

Esses dois autores, que foram entre si contemporâneos no início da modernidade, nos apresentam a terra como provedora, como a fonte de todas as riquezas e culturas e têm claro de como a terra é apenas o meio pelo qual o ser humano alcança os bens terrenos, os produtos que lhe servem de alimento, vestuário, remédio ou conforto. O direito de uso se confunde, nesse início, com o direito de propriedade, a terra, cercada, era para uso. Deste uso se fez propriedade. (MARÉS, 2003, p.182)

A função social da terra, desde a Lei de Sesmaria, está ligada à sua produtividade, pois em decorrência do capitalismo, o proprietário que não tornasse a terra produtiva estava abandonando a mesma e assim tal terra poderia ser tomada pelo rei.

Nota-se neste ponto que o objetivo da terra tornou-se gerar lucro para o rei, ou seja, algo meramente capitalista, o que se confunde com a função social da propriedade, estabelecida em lei e não define efetivamente a função da terra.

Em todo o longo processo de transformação capitalista português, no regime sesmarial (1375-1822), o não uso da terra importava em seu abandono e, em consequência, na possibilidade de retomada do imóvel pelo Sesmeiro do Rei (RAU, 1982). Aliás, quando se lê os juristas liberais do século XVIII e XIX se percebe claramente a diferença, a crítica às sesmarias e à antiga Lei de D. Fernando (1375) é exatamente a diferença entre a exigência de uso e o conceito de propriedade capitalista da terra. (MARES, 2003, p.182).

Pois bem, a função de gerar lucro para o proprietário e conseqüentemente para o governo deve ser considerada como uma qualidade da terra e não poderia restringir o seu uso, pois tal fato diminui o caráter da propriedade.

O uso é um direito, a produtividade uma qualidade. Quando imperava o uso sobre a propriedade, só quem usava tinha direito, como nas sesmaria, e a

propriedade era coisa precária, porque o rei poderia entregar a terra a outrem se não estivesse sendo usada. Por isso, exigir uso, voltando ao velho sistema, seria diminuir a propriedade, retirar-lhe o caráter capitalista de ser um bem disponível à vontade do titular. Quando o uso se torna o direito principal, a propriedade perde a dimensão que o capitalismo lhe empresta (187)

Assim, carrega grande complexidade a diferenciação entre a função social da terra e a função social da propriedade, principalmente porque as duas estão relacionadas, considerando que a propriedade garante ao homem o acesso à terra, através do seu uso, e de outros direitos inerentes ao título.

Contudo, a terra representa exatamente a materialização da propriedade, na forma de um título previsto em lei, por consequência, enquanto cumpre a função social descrita em legislações, aquela que é natural, que não foi determinada pelo homem, e sim criada pela natureza, qual seja a de prover a vida.

5. CONCLUSÃO

Como verificamos, o regime sesmarial foi um verdadeiro descontrole na distribuição das terras brasileiras pela coroa portuguesa. O Governo Português estava preocupado naquele momento somente em garantir a posse das novas terras descobertas, de forma a garantir que a Espanha não tivesse espaço para tentar uma ocupação. Com isso várias cartas foram distribuídas sem nenhum critério de demarcação de terras. Tudo era muito vago e incerto, gerando o caos fundiário que vivemos até hoje, por conta das linhas imaginárias que eram o meio de medição das terras e propiciou a criação dos grandes latifúndios. Os sesmeiros se aproveitaram da falta de fiscalização e juntaram quantas posses fossem possíveis, gerando grandes latifúndios de monocultura.

Em uma tentativa de dar ordem ao caos, Dom Pedro II implantou o regime de posses, que foi outra empreitada fracassada. No regime de Posses, a ideia era controlar o caos, limitando as terras ao cultivo e, por conseguinte, também o acúmulo de riquezas. Mas isso de nada serviu, pois os grandes senhores de engenho, que já haviam se formado naquela época, usavam da força escrava e continuavam se apossando de grandes áreas. Além disso, essa medida ficou conhecida como o período áureo das posses, pois todos aqueles que tinham condições de ocupar a terra e trabalhá-la, obtiveram as condições para a sua regularização.

Com o regime de posses completamente fracassado, estabeleceu-se então o regime de lei de terras, que teve como um dos seus maiores marcos o fim das doações das terras. A partir da referida lei, todas as terras brasileiras passaram a ser uma mercadoria de alto valor monetário. E ainda, para piorar a situação, esse mesmo período foi marcado pela Lei Eusébio de Queiroz, que acabou com o comércio de escravos no Brasil, modificando drasticamente o cenário brasileiro. Sem escravos, a mercantilização da terra tornou-se a forma de garantir rendimentos para custear a aquisição de mão de obra dos imigrantes.

Tal regime, no entanto, foi um instrumento jurídico que surtiu pouco efeito. Como não existiam penas graves para quem deixasse de registrar suas terras, a preocupação em regularização pelos possuidores da terra praticamente inexistia. O

mesmo regime trouxe a figura do registro do vigário ou registro paroquial, o que só aumentou a confusão em torno dos registros. Para registrar suas terras na paróquia, o posseiro procurava o vigário e ditava a ele as dimensões e demarcações de suas terras. O detalhe específico é que, para registrar tais terras, os vigários cobravam por palavras, assim ser sucinto era a regra, e os documentos ganhavam cada vez mais contornos de imprecisão e confusão.

Com o advento da República, o cenário latifundiário pouco se modificou, pois não existiram debates sobre o partilhamento e compartilhamento da propriedade. A contribuição desse período se deu com o nascimento do Código Civil de 1916, que adotou a Teoria de Ihering, segundo a qual a posse resulta da utilização econômica da coisa, dando proteção jurídica a propriedade. Nasceram aí as primeiras discussões sobre o que mais tarde foi tratado como princípios e funções da propriedade.

Ainda durante o período republicano, nasce em 1922 o Partido Comunista, que teve a implantação de uma Reforma Agrária como um de seus principais objetivos. Nessa época, também surgem os primeiros movimentos sociais e a reforma agrária torna-se pauta nacional. Tais movimentos desembocam na redemocratização do Brasil, com pautas de reforma de base e desenvolvimento nacional, mantendo sempre como pano de fundo a questão da reforma agrária. Esses movimentos foram sufocados com o Golpe de 64, que, apesar de ter se valido da pauta da reforma agrária para se estabelecer, na prática silenciou e desmobilizou todo e qualquer movimento social.

Nessa sequência histórica, houve a redemocratização do Brasil, e com ela o nascimento de uma Assembleia Constituinte para traçar as novas diretrizes do novo Estado Brasileiro Democrático. Nesse grande momento político de transformação da condição democrática do país, a reforma agrária converteu-se, senão na principal, uma das mais importantes pautas constituintes. Enquanto na sociedade de 1980 os movimentos sociais no campo retornavam, nascia o MST em 1984, em sua luta por políticas de ocupação e de assentamentos, como forma de pressionar o governo a efetivar o repasse das terras improdutivas para os trabalhadores rurais e, assim, garantir a efetividade do que preceitua a Constituição de 1988, em seu artigo 184, que trata da função social da propriedade.

De todo este estudo, duas coisas podem ser ressaltadas, como conclusões deste trabalho, e que devem merecer a atenção de todos quantos se interessarem pelas políticas de justiça social que envolvem a terra, no Brasil.

O primeiro destaque, que salta aos olhos, é o absoluto caos fundiário que prevaleceu, em toda a história recente do país, desde o período colonial. Sistemas imaginários de demarcação de terras, baseados em relatos orais completamente imprecisos, com registros sobrepostos e firmados pela Igreja, por delegação estatal, sem quaisquer instâncias de aferição, para a garantia da ordem jurídica. Assim nasceu o instituto de grilagem e a maioria dos sangrentos conflitos que até hoje dominam boa parte das zonas rurais brasileiras.

O segundo e mais relevante destaque é a urgência de efetivação, por todos os meios políticos, econômicos e legais possíveis, do princípio da função social da terra, que estabeleça de uma vez por todas uma interpretação humanizada e justa da propriedade no Brasil. Acima das concepções fundamentadas no interesse econômico, é fundamental que a terra seja concebida como meio de vida, a fim de que seu acesso possa representar garantia das condições legítimas e justas da existência. O estabelecimento desse direito fundamental pode converter uma história de injustiça, acumulação e imenso sofrimento em uma processualidade orientada para a justiça, a paz e a sobrevivência digna dos seres humanos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENTEJANO, Paulo Roberto R. A política de assentamentos rurais do governo FHC e os desafios da reforma agrária do Brasil no século XXI. **Agrária**, nº 1, p. 2-15, 2004.

AZAR, Zaira Sabry. Questão Agrária no Brasil: aspectos histórico-conceituais. **IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Agricultura, Segurança Alimentar e Meio Ambiente. 2009. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/8_agricultura/questao-agraria-no-brasil-aspectos-historico-conceituais.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

BERGAMASCO, Sônia Maria; NORDER, Luiz Antônio Cabello. **O que são assentamentos rurais**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28/04/2022.

BRASIL. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural**, 2003.

BRUNO, Regina. **Senhores da Terra, Senhores da Guerra**. Rio de Janeiro: Forense/Universitária/UFRJ, 1997.

BUENO, Eduardo. **Brasil: uma história: cinco séculos de um país em construção**. Rio de Janeiro: Leya, 2012.

CAVALCANTE, José Luiz. **A Lei de Terras de 1850 e a Reafirmação do Poder Básico do Estado Sobre a Terra**. São Paulo, 2005. online. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>. Acesso em 15 de outubro de 2021

DELGADO, Guilherme C. A Questão Agrária no Brasil. In: JACCOUD, L. (org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, cap. 2, p. 51-90, 2005.

DELGADO, Guilherme C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados, São Paulo**, 15 (43), 2001.

FERRARO JÚNIOR, Luiz Antonio; BURSZTYN, Marcel. Das sesmarias à resistência ao cercamento: Razões históricas dos fundos de pasto. **Caderno CRH, Salvador**, v. 23, n. 59, p. 385-400, 2010.

FISHER, Luly Rodrigues da Cunha. Manual de direito agrário. **Belém: UFPA**, 2018. E-book (336 p.). Disponível em: <https://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/643>. Acesso em: 28 de novembro de 2021

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil: Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva. 2019.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1964.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. Editor, 2003.

MARTINEZ, Paulo. **Reforma agrária: questão de terra ou de gente?** São Paulo: Moderno, 1987.

MARTINS, José de Souza. Os camponeses e a política no Brasil: As lutas sociais no campo e seu lugar no processo político. 5 ed. **Petrópolis: Vozes**, 1995.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária – o impossível diálogo sobre a História possível. *Tempo Social*; **Rev. Sociol. USP, S. Paulo**, 11(2), p. 97-128, out. 1999 (editado em fev. 2000).

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **A luta pela terra na história recente do Brasil**. (Apoio à pesquisa do Programa Cientistas do Nosso Estado, Faperj), 2003.

MONTENEGRO, Antônio Torres. Ligas Camponesas e sindicatos rurais em tempo de revolução. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Orgs.) **O Brasil republicano: o tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil – militar de 1964**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MOTTA, Márcia. Direito à terra no Brasil: a gestão do conflito, 1795-1824. São Paulo: Alameda, 2009.

OLIVEIRA, Alexandra Maria. **A participação do Banco Mundial no mercado de terras no Brasil e no mundo**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2014.

OLIVEIRA, Igor Gabriel Reis de; SOLLAZI, José Luis. Os camponeses e a questão agrária: a luta pela terra no Brasil. **Revista Anhanguera**, Goiânia, v. 20, n. 01, p. 51-62, jan./dez. 2019.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. **Estudos Avançados**. São Paulo, v.3 n.7, 1989.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A disputa político-ideológica entre a reforma agrária redistributiva e o modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial (1994-2005). **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n.3, p.611-646, 2005.

PORTO, Costa. O sistema sesmarial no Brasil. Brasília: **Universidade de Brasília**, 1965.

RAU, Virgínia. Sesmarias medievais portuguesas. Lisboa: **Editorial Presença**, 1982.

SANTOS, Claudinei Lucio. Planos nacionais de Reforma Agrária: uma leitura a partir dos movimentos sociais. **MovimentAção**, v. 7, n. 13, p. 59-72, 2020.

SAUER, Sérgio. O significado dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. In: FRANÇA, Caio Galvão de; SPAROVEK, Gerd. (coord.) Assentamentos em debate. Brasília: **NEAD**, 2005.

SPAROVEK, Gerd. A qualidade dos assentamentos da Reforma Agrária Brasileira. São Paulo: **Páginas e Letras**, 2003.

STÉDILE, João Pedro. **A Questão Agrária no Brasil**: o debate tradicional (1500-1960). São Paulo: Expressão Popular, 2005.

TRECCANI, Girolamo. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém: UFPA, ITERPA, 2001.

VECINA, Cecília Cruz. **O II Plano Nacional de Reforma Agrária do Governo Lula**: uma análise além do aparente. Uberlândia: **XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária**, Anais, 2012. Disponível em:

http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1367_1.pdf. Acesso em:
04 abr. 2022.

VILLA, Marco Antônio. **A História das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Leya.
2011.