



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA  
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO  
MONOGRAFIA JURÍDICA

**AQUISIÇÃO DE TERRAS NO BRASIL E A REFORMA AGRÁRIA**

ORIENTANDO(A): THAÍS GOMES ABREU

ORIENTADOR(A): PROF. DR. MARIA CRISTINA TARREGA

GOIÂNIA-GO  
2020

THAÍS GOMES ABREU

## **AQUISIÇÃO DE TERRAS NO BRASIL E A REFORMA AGRÁRIA**

Monografia Jurídica apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).

Prof.<sup>(a)</sup> Orientador<sup>(a)</sup>: Dr. Maria Cristina V Tarrega.

GOIÂNIA-GO  
2020

THAÍS GOMES ABREU

**AQUISIÇÃO DE TERRAS NO BRASIL E A REFORMA AGRÁRIA**

Data da Defesa: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador (a): Prof. (a) Dr. Maria Cristina V. Blanco	Nota
--	------

---

Examinador Convidado: Prof. Titulação e Nome Completo	Nota
---	------

Dedico este trabalho a Deus por ser sempre minha esperança em meio a tempestade, por nunca ter me deixado desistir quando eu estava prestes a desistir. Ele é a razão do meu existir e autor do meu destino.

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de primeiramente agradecer imensamente aos meus pais Leidina Gomes e Romilton Abreu por todo apoio, incentivo e amor incondicional que tiveram comigo, fazendo dos meus sonhos os seus.

Agradeço minhas irmãs Taynara e Letícia por me ensinarem tanto sobre conviver com o próximo e ser uma pessoa melhor.

Sou grata pelo meu namorado Wclezio por ser compreensivo, pelo apoio, pela ajuda que prestou nos momentos difíceis e por sempre está ao meu lado.

Agradeço aos meus amigos Alex e Kamylla, por trilhamos juntos um caminho tão bonito, desde o começo do curso. Com eles a caminhada foi mais leve, alegre e fácil.

Agradeço a Laiys e a Sara que estiveram presentes em minha vida durante essa passagem pela faculdade, com elas pude aprender muito e saber o sentido do companheirismo.

Agradeço a todos meus professores e em especial a professora Maria Cristina pelo apoio, oportunidade e por ter me ensinado e me orientado tão bem em todos os meus projetos e em meu trabalho de conclusão de curso.

Agradeço a Universidade pela oportunidade.

Agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para o meu crescimento pessoal e profissional.

## RESUMO

O Brasil possui um dos maiores índices de concentração de propriedade rural. A concentração de terras nas mãos de poucos perdura por anos – os latifúndios. O objetivo do presente trabalho é demonstrar a importância da limitação da propriedade, visto que, está diretamente ligado ao cumprimento da sua função social. No seu desenvolvimento adotou-se o método indutivo fundado na análise do levantamento bibliográfico. No primeiro momento foi percorrido sobre o histórico do direito agrário no Brasil. Em seguida, foi abordado o direito de propriedade e a função social da propriedade, sendo apresentado as deficiências no ordenamento jurídico. Posteriormente, foi debatido sobre a função social da propriedade rural e a reforma agrária, vista a dinamicidade das relações humanas, bem como que o domínio da propriedade está condicionado ao cumprimento da sua função social e a importância do direito no que tange a reforma agrária. Por fim, conclui-se de que lado está o direito para aqueles que cumprem com a sua função social.

**Palavras-chave:** função social, reforma agrária e direito de propriedade.

## EL RESUMEN

Brasil tiene una de las tasas de concentración de propiedad rural más altas. La concentración de tierras en manos de unos pocos dura años: los latifundios. El objetivo de este trabajo es demostrar la importancia de limitar la propiedad, ya que está directamente vinculada al cumplimiento de su función social. En su desarrollo se adoptó el método inductivo basado en el análisis de la encuesta bibliográfica. Al principio, se discutió la historia del derecho agrario en Brasil. Luego, se abordó el derecho a la propiedad y la función social de la propiedad, presentándose deficiencias en el ordenamiento jurídico. Posteriormente, se debatió sobre la función social de la propiedad rural y la reforma agraria, dada la dinámica de las relaciones humanas, así como que el dominio de la propiedad está condicionado al cumplimiento de su función social y la importancia de la ley en materia de reforma agraria. Finalmente, se concluye de qué lado es el adecuado para quienes cumplen su función social.

**Palabras clave:** función social, reforma agraria y derechos de propiedad.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1 – DIREITO A TERRA AO TERRITÓRIO: UMA BREVE ANÁLISE DA TERRITORIALIDADE NO BRASIL .....</b>	<b>10</b>
1.1 REGIME COLONIAL E A DIVISÃO DA TERRA NO BRASIL.....	12
1.2 SESMARIAS: HERANÇA ETERNA .....	16
1.3 O SURGIMENTO DA LEI DE TERRAS NO BRASIL .....	19
<b>2 - FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DA POSSE À PROPRIEDADE.....</b>	<b>21</b>
2.1 UM BREVE CONCEITO DE PROPRIEDADE .....	23
2.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO BRASIL.....	25
<b>3 - O QUE ESPERAR DA REFORMA AGRÁRIA: AS TENTATIVAS DE REFORMA AGRÁRIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS .....</b>	<b>29</b>
3.1 OS ASPECTOS DA LUTA E DOS CONFLITOS: DE QUE LADO DA CERCA ESTÁ O DIREITO? .....	32
3.2 QUESTÕES FUNDIÁRIAS: TEM SOLUÇÃO? .....	34
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>43</b>

## INTRODUÇÃO

A questões agrárias embora bastante presente na atual sociedade brasileira, ainda é algo velado. A escolha do tema se deu em razão da perspectiva que abrange as questões agrárias, como políticas públicas, reforma agrária, êxodo rural, violência no campo, luta dos sem terras e entre outras.

O Direito agrário não foca somente em uma área da ciência jurídica, ele por sua vez inclui uma questão multidisciplinar com outras áreas do Direito, trazendo assim questões relevantes para serem estudadas e aprofundadas.

As escaramuças no campo envolvem uma série de problemas tanto sociais como ambientais, e quem mais sofre com esses problemas são classes sociais marginalizadas. É de suma importância que alguém fale por essas pessoas, é preciso dar voz as populações e povos tradicionais, é preciso lutar pelos direitos deles e o mais importante: ensinar eles a lutarem por esses direitos.

Para o desenvolvimento do presente trabalho será utilizado o método indutivo, fundado na análise de levantamento bibliográfico. Ressalta-se que este trabalho acadêmico não tem a pretensão de exaurir o tema, tendo em vista sua complexidade, mas servir como início para futuras pesquisas sobre o tema de forma aprofundada.

O presente trabalho está organizado em três seções, sendo abordado de forma geral o período histórico até o que temos hoje como reforma agrária.

Na primeira seção, foi evidenciado o processo de colonização ocorrido no Brasil, pois é por meio dele que podemos tratar da Reforma Agrária. A distribuição de terras no Brasil no início da colonização adotou o regime das sesmarias, dividindo o território em latifúndios - concentrando extensões de terras nas mãos de poucos, ou seja, beneficiando somente aqueles que possuía condições explorar.

O reflexo do regime das sesmarias para formação agrária e o povoamento do território brasileiro é visto atualmente. Apesar do instituto não ser mais utilizado, podemos notar que ainda temos uma vasta formação de extensas propriedades.

A da Lei de Terras quando instituída era a esperança de uma melhor organização da propriedade, porém está somente reforçou ainda mais o latifúndio, limitando o acesso a terra pela compra e venda. E mesmo com o início do regime republicano e com o advento do Código Civil de 1916 os latifúndios não perderam sua força.



A partir de então surge os debates sobre a necessidade de uma reforma agrária pelos movimentos sociais com intensificação da luta pela terra, mesmo com o latifúndio aumentando o seu poder com o apoio do Estado. Com intuito de conter os ânimos e desmobilizar os movimentos sociais, surge o Estatuto da Terra em 1964.

Não podemos afirmar que a reforma Agrária só depende da vontade do trabalhador rural de lutar para sua efetivação, isso seria desconhecer e desconsiderar todas as relações sociais que permeiam o sistema capitalista.

Na segunda seção buscamos delimitar os aspectos da função social a partir da Constituição Federal de 1988, com a reabertura democracia e o contemplação dos anseios sociais, após tantos anos. A função social torna-se princípio e traz consigo mudanças significativas ao conceito de propriedade, passando atender não somente o indivíduo, mas toda uma coletividade.

Finalmente na terceira seção será abordado o que esperar da reforma agrária e seus entraves com perspectivas do atual cenário político. Permeando pelo campo jurídico nesta seção também será apresentado de que lado está a Lei quando se trata da função social da propriedade.

Por fim, conclui-se o trabalho fazendo uma breve síntese do que será abordado.

## **1 – CONTEXTO DO DIREITO DA TERRA E DO TERRITÓRIO NO BRASIL: UMA BREVE ANÁLISE DA TERRITORIALIDADE NO BRASIL**

O direito à territorialidade é um direito de todos, sobretudo no que tange ao direito de ter a sua identidade cultural preservada. A identidade e o território possuem liames inseparáveis, já que um influencia o outro. A relação de ambos gera interações entre os homens e seus comportamentos, conforme Ost (1995, apud TARREGA E RODRIGUES, 2013, p.44), “no sentido paradoxal, mas verdadeiro, onde cada termo é, simultaneamente, causa e efeito do outro”.

Segundo Carlos Frederico Marés de Souza Filho, no século XVI a apropriação privada da terra começa a ser construída por padrões de organização do Estado moderno, que surgia naquela época. O Estado moderno “[...] foi teoricamente construído para garantir a liberdade, a igualdade e a propriedade. Dito de outra forma, a função do Estado, no momento de sua constituição, garantir a propriedade que necessita da liberdade e igualdade para existir”. (MARÉS: 2003, p. 18). A conjuntura do Estado, por ser uma fragmentação do feudalismo, trazia pressuposto de que somente os homens livres poderiam ser proprietários, pois os demais não preenchiam os requisitos para possuírem propriedade, como também não poderiam adquirir e dispor livremente de bens. Para o autor, o principal marco jurídico da propriedade moderna é a Revolução Francesa, impulsionada pela burguesia, foi detentora do poder civil na sociedade e da competência para a elaboração das constituições nacionais (MARÉS: 2003, p. 18). É nesse contexto que se introduz o pensamento de Locke a respeito de propriedade no concerne ao pensamento ocidental moderno.

No que diz respeito ao surgimento dos conflitos da terra, segundo Osório (2008, pg. 50) são poucas as documentações sobre os conflitos envolvendo a posse de terra no século XVIII e início do XIX. Diante de disputas, expulsões ou a submissões dos povoadores, os conflitos eram resolvidos em áreas remotas por meio da violência físicas, de forma a não deixar registros de conflitos.

Conforme explica a autora Osório:

Em geral envolviam camponeses e grandes proprietários, que freqüentemente tinham cargos militares nas tropas auxiliares, pessoas com poder que desempenhavam funções para a administração colonial. Por exemplo, eram os capitães das tropas auxiliares de cada distrito que davam as informações ao governador sobre quais terras estavam desocupadas, se havia ocupantes ou “intrusos” e se podiam ser concedidas como sesmarias ou datas (2008, pg. 51).

Antigamente não existia um conhecimento vasto a respeito dos conflitos, já que atingia mais analfabetos, esses por sua vez não conseguiam fazer uma queixa ou um requerimento por escrito para o governador ou vice-rei. (OSÓRIO, 2008, pg. 56).

O monopólio da terra obrigou muitos camponeses a comprar ou arrendar terras, ocorrendo diante disso um cenário de conflito muito além de apenas expulsão de camponeses que ocupavam terras há muito tempo. Demonstrando também a “desigualdade” com que as terras vinham sendo repartidas, pois a maioria das terras foram concedidas a militares.

Diante dessa situação percebe-se que não havia disponibilidade ilimitada de terras e os camponeses já estabelecidos submetiam-se à aquisição forçada ou ao arrendamento para não deixar suas posses, nas quais os conflitos ocorreram, sobretudo, entre soldados rasos que ocupavam as terras recém-conquistadas e seus comandantes e parentes, que obtinham datas, sesmarias e ordens de despejo contra os primeiros ocupantes.

Coação física e o aproveitamento de relações de parentesco eram utilizados para obter a expulsão de pretensos “intrusos”, que ocupavam as terras.

Após a suspensão da concessão das sesmarias durante a regência de D. Pedro, em 17 de julho de 1822. Logo em seguida houve a proibição de novas concessões, para que houvesse uma assembleia constituinte regulasse a matéria. (MOTTA; ZARTH, 2008, pg. 85).

O reconhecimento da posse em detrimento ao legítimo ocupante pois fim ao antigo sistema, levantando uma série de questionamentos sobre o direito do sesmeiro. Embora ele não atendesse a exigência de cultivo, ainda era considerado proprietário de terra.

Segundo explica Motta; Zarth:

Desde pelo menos o fim do século XVIII, havia claros indícios de disputas entre sesmeiros e cultivadores e denúncias de invasões chegavam à Coroa, para que ela encaminhasse uma solução aos problemas oriundos das várias formas de concessão e embates sobre limites territoriais. (2008, pg. 86).

A primeira Constituição Imperial que estabeleceu a garantia da propriedade abrangendo toda sua plenitude, com exceção ao bem público, ocorreu em 25 de março de 1824, sendo marcada pela figura social do sesmeiro, único ocupante com título de propriedade, herdeiro ou sucessor de áreas adquiridas por sesmarias.

O Direito Agrário surgiu simultaneamente com a Lei de Terra de 1850, sendo com o Estatuto da Terra. É importante ressaltar que a Lei de Terras foi promulgada entre 1822 e 1850, preenchendo um vácuo jurídico existente. O desbravamento e a ocupação de grandes ou pequenas extensões territoriais foram feitos, portanto, sem um instrumento jurídico que regularizasse a ocupação, demonstrando evidentemente que os fenômenos de conflitos por terra no Brasil necessitavam de regulamentação. (PARDO FILHO, 2006, pg.24).

Conforme expõe Motta; Zarth:

Denúncias de invasões, dúvidas sobre a titularidade de pretensos proprietários tornaram-se então recorrentes, consagrando uma história pretérita, com indícios relativos a conflitos de terra e da ausência de uma lei que regulasse o acesso à terra. (2008, pg. 87).

Somente a partir da Lei de Terras que a aquisição da propriedade agrária passou a ser realizada por compra e registro, instituindo assim a ação discriminatória separando terras públicas e particulares, que até então eram consideradas terras devolutas – terras de ninguém.

Dentro desse contexto houve vantagem e desvantagem. A vantagem foi que permitiu o acesso à terra por trabalhadores rurais sem terras, e a desvantagem foi a formação e ampliação de latifúndios.

A partir do surgimento da Lei de Terras, os conflitos pela posse e propriedade da terra no Brasil não deixaram de existir. Marcados por inúmeros atos violentos, foi a forma de luta que a população brasileira rural teve e ainda tem que enfrentar. (TAVARES DOS SANTOS, 2000, p.2).

Em razão dos problemas causados pela concentração de terras das propriedades fundiárias no Brasil, já nas primeiras décadas de colonização temos a primeira “reforma agrária”, instituída pelo regime das sesmarias.

## 1.1 REGIME COLONIAL E A DIVISÃO DE TERRA NO BRASIL

“Depois de desvio da rota que levaria até as Índias em 22 de abril de 1500, a esquadra comandada por Cabral aporta no litoral brasileiro.” (GILSON, 2017, pag. 1).

Foi o início para a colonização do Brasil sob o domínio português, esse fato constitui um dos episódios de grandes navegações e expansão marítima portuguesa, iniciada em princípios do século XV. É importante pontuar que a vinda dos portugueses ao país de início não significou uma rápida consolidação do domínio

colonial, apenas significou um Período Pré-Colonial marcado por relativo contemto de Portugal em explorar efetivamente essas terras. (GILSON, 2017, pag. 1).

O período pré-colonial trouxe consigo o início do que seria a exploração do país, essa exploração que por sinal não se imaginava perdurar por tanto tempo. A primeira exploração realizada foi por Pedro Álvares Cabral, em busca de um porto para colocar as caravelas (embarcação utilizada à época) seguindo assim rumo ao norte. Chegando-se então em Porto seguro, atualmente litoral do estado da Bahia. (GILSON, 2017, pag. 1).

A primeira riqueza explorada foi o ilustre Pau-Brasil (árvore nativa do país), com o caráter extrativista, sem o intuito de colonização. Para realizar a extração até o transporte da madeira os portugueses se utilizavam da mão de obra indígena, sendo realizado por eles o escambo (troca de mercadorias). Vale ressaltar que nesse período muitos índios foram mortos e outros foram escravizados, pois nem sempre existia essa permuta. (GILSON, 2017, pag. 2).

Quando os portugueses chegaram à terra que viria ser o Brasil, os povos indígenas já habitavam o território, encontrando assim uma população ameríndia. Segundo Fausto (2006, pag. 29), população ameríndia são povos oriundos da Ásia e chegaram ao continente americano por meio do estreito Bering, uma parte que aproxima dois continentes, sendo essa teoria a mais aceita na comunidade científica. Com culturas e línguas bem definidas, tinham uma boa organização comunitária, além da organização econômica com predominância na caça, pesca e coleta de frutos e raízes. (FAUSTO, 2006, pag. 29).

Com a exploração em vasta escala, já em 1520 muitas árvores próximas a costa foram desaparecendo. (TODA MATÉRIA, 2020).

A partir de 1530 os portugueses começam a ver a necessidade da colonização nas terras da América, foi quando o rei de Portugal envia ao Brasil a expedição de Martim Afonso de Sousa, objetivando o povoamento ao longo da costa e evitando a presença francesa em terras de domínio português, representando assim um momento de transição do velho para o novo período. (GILSON, 2017, pag. 3).

Em 1532 que Martim Afonso de Sousa funda a primeira vila brasileira - São Vicente, com o propósito de proteger, explorar e estabelecer colônias por meio de concessões não-hereditária de terras, tendo em vista as investidas das francesas, em busca do pau-brasil as terras brasileiras. (GILSON, 2017, pag. 3).

Por mais que fosse necessário povoar essa região o mais breve possível, a coroa portuguesa não detinha recursos suficientes para imediata ocupação do território. A solução encontrada à época para resolver o problema foi implantar no Brasil o sistema de Capitânicas a partir de 1534. (GILSON, 2017, pag. 3).

As Capitânicas hereditárias consistiam em um território dividido em extensos lotes repassados em forma de doação a um donatário, que geralmente pertencia à nobreza portuguesa, portanto, essa doação tinha o caráter hereditário, ou seja, passava-se de geração a geração. Após a doação os donatários possuíam deveres e obrigações, entre elas a exploração realizada com recursos próprios, doar dez por cento de tudo aquilo que produzia na terra, vinte por cento das pedras e metais preciosos, monopólio do pau-brasil e especiarias. (GILSON, 2017, pag. 3).

A divisão do território ocorreu por uma série de linhas paralelas ao equador com quinze capitânicas entre doze donatários: Maranhão, Ceará, Rio grande, Itamaracá, Pernambuco, Bahia de Todos os Santos, Ilhéus, Porto seguro, Espírito santo, São Tomé, São Vicente, Santo Amaro, e Santana. (GILSON, 2017, p. 3).

Ressalta-se que somente a capitania de Pernambuco e São Vicente permaneceram doadas a Duarte Coelho e Martim Afonso de Sousa, pois nelas foram implantadas a cultura canavieira e a criação de gado, sendo levado em conta o aspecto da situação financeira dos donatários. (GILSON, 2017, p. 3).

Nota-se que esses donatários adivinham de um grupo da pequena nobreza, burocratas e comerciantes, todos com ligações com a Coroa. Importante lembrar que os donatários não possuíam a propriedade da terra, mas sim a posse. A posse transferia extensos poderes aos donatários, mas não poderiam este vender ou dividir a capitania, somente o rei poderia modificá-la ou extingui-la. (FAUSTO, 2006, pag. 44).

Dentro das capitânicas foram desenvolvidas atividades agrícolas em especial a cultura de cana-de-açúcar, pois era o produto comercializado e favorável a economia. Com a vasta plantação de cana surge a necessidade dos engenhos e com isso começa a se consolidar a efetiva colonização brasileira. (GILSON, 2017, pag. 4).

Os capitães-donatários possuíam também o poder de doar sesmarias, a atribuição da sesmarias é importante, quando se trata da origem à formação dos latifúndios existentes no Brasil, conceituada segundo Fausto (2006, pag. 44-45) como: “uma extensão de terra virgem cuja propriedade era doada a um sesmeiro, com a

obrigação – raramente cumprida – de cultivá-la no prazo de cinco anos e de pagar o tributo a coroa. Houve em toda a Colônia imensas sesmarias, de limites mal definidos...”.

Os latifúndios por serem grandes extensões de terras, plantavam a cana e produziam-se o açúcar, com isso a região do nordeste, em especial a Bahia e Pernambuco, tinha uma sociedade baseada no latifúndio, escravidão e patriarcalismo. (GILSON, 2017, pag. 4).

Em 1549 Dom João III decide estabelecer no Brasil o governo-geral, devido fatos significativos internacionais que atingiriam a economia da Coroa, além das capitanias hereditárias não almejem o esperado: a segurança a colônia. No mesmo ano Tomé de Sousa foi nomeado primeiro governador-geral e com ele vieram os primeiros jesuítas – com o objetivo de catequizar os índios. (FAUSTO, 2006, pag. 46-47).

Ocorrendo por seguinte a chegada dos primeiros negros a América portuguesa no início da colonização. Com as vastas propriedades e da comercialização agrícola e de especiarias, surge um terceiro elemento: a escravidão.

Os portugueses optaram em escolher escravos africanos invés de índios por diversas razões: o preço da compra do escravo negro era alto, os índios não eram acostumados ao trabalho pesado, regular e compulsório, devido a incompatibilidade da cultura. (FAUSTO, 2006, pag. 48-49).

Nesse mesmo ano (1549) funda-se a primeira cidade: Salvador, surgindo outras cidades ao longo do processo de colonização. (GILSON, 2017, pag. 5).

Já no governo-geral de Tomé de Sousa é trazido ao Brasil os primeiros africanos para o labor nas lavouras de cana, foram distribuídas terras entre colonos e implementado a pecuária.

A partir do ano de 1551 foi consolidado a união dos poderes políticos e religiosos da estrutura administrativa da colônia com a instituição do primeiro bispado de terra. A união dos poderes foram fundamentais para garantir a soberania portuguesa. (GILSON, 2017, pag. 5).

Somente em 1553 a 1558 muda-se o governo-geral, assumindo Duarte da Costa, sua administração ao contrário que ocorreu no governo passado é marcado por embates entre colonos e jesuítas, pois os jesuítas queriam impedir a escravização indígenas, além disso, no governo de Duarte os franceses em 1555 invadem o Rio de

Janeiro fundando um povoamento e em 1612 invadem o Maranhão. (GILSON, 2017, pag. 5-6).

Em 1558 a 1572 Mem de Sá, assume o terceiro governo-geral, foi um governo que restabeleceu e consolidou a autoridade real na colônia e expulsou os franceses em 1567, que ocupavam o Rio de Janeiro. Ressalta-se que houve outros governadores, mas esses três trazem os marcos mais importantes para consolidação do litoral. (GILSON, 2017, pag. 5-6).

No ano de 1624 Holanda invade o Brasil, ocupando a cidade de Salvador e rapidamente dominando toda a cidade em seus limites. Os holandeses só se renderam em maio de 1625, após duros combates. (FAUSTO, 2006, pag. 85).

A tentativa de invasão não parou, em 1630 invadem Pernambuco, período que perdurou conflitos por anos, chegando em 1654 com a reconquista pelos portugueses. (GILSON, 2017, pag. 7).

Após esse período as capitanias começam a serem retomadas pela Coroa, devido muitas fracassar por falta de recurso, outras por desentendimentos, inexperiência dos donatários ou ataque de índios. (FAUSTO, 2006, pag. 45).

Com a retomada pela Coroa as capitanias passam a pertencer ao Estado. Entre 1752 e 1754, o Marques Pombal transferiu praticamente todas as capitanias de domínio privado para o público. (FAUSTO, 2006, pag. 45-46).

Já no ano de 1822 é Proclamada a Independência do Brasil, entrando um novo período: o Brasil Império. Como fica a divisão de terras durante esse período?

Durante o lapso temporal de 1822 a 1850, o território passa a ser ocupado ou possuído, com nenhuma regulamentação de terras, mesmo criando no ano de 1824 a primeira Constituição. (PARDO FILHO, 2006, pag. 131).

Somente 1850 foi editada a Lei nº 601, também conhecida como a Lei de Terras. (PARDO FILHO, 2006, pag. 131).

## 1.2 SESMARIAS: HERANÇA ETERNA

A estrutura fundiária no Brasil é um patrimônio histórico profundamente enraizado desde a ocupação, principalmente na implantação do regime de sesmarias, fruto de 500 anos de apropriação privada da terra em detrimento do interesse social, dividindo o território brasileiro entre as famílias de confiança da monarquia de Portugal.



No Brasil os registros de terras começaram a surgir somente após o estabelecimento das capitanias hereditárias, com as doações de sesmarias, sendo os documentos mais antigos das capitanias datado em 1534.

Esses registros de terras apresentam informações, sobre o local onde as pessoas viviam e, freqüentemente, revelam dados pessoais e familiares, se a propriedade foi herdada, doada ou ocupada, quais os seus limites, se havia trabalhadores e como era constituída a mão-de-obra, em que região ficava tal propriedade, entre outras informações. (DINIZ, 2020, p. 1).

Nesse período a Igreja e o Estado eram oficialmente ligados. Os registros públicos das posses e sesmarias eram realizados nas paróquias locais, pelos seus vigários e párocos. (DINIZ, 2020, p. 1).

Em 1889 com a Proclamação da República o Estado e a Igreja se separam. E começa a desenvolver os chamados registros ou escrituras de propriedade. As sesmarias foram registradas como documentos cartoriais, permanecendo em Arquivos Públicos. A partir desses documentos pode se ter comprovação legal de posses, além de permitir conhecer o sistema fundiário. (DINIZ, 2020, p. 2).

Vale ressaltar que ao procurar a data de criação de cada capitania ou Estados, deve se verificar antes, pois as capitanias possuem datas de criação diferentes, além disso, muitas cartas de doações encontram se nos arquivos portugueses. Exemplo disso são os registros de Santa Catarina e Paraná, com registro em São Paulo, por ser esses Estados unificados anteriormente. (DINIZ, 2020, p. 2).

As sesmarias foram regidas pelas Ordenações Manuelinas (1521), segundo Nozoe (2005, p. 5), o registro ocorreu no “Livro 4, artigo 67 – nas partes que tratam da distribuição de terras em sesmarias – aludiam as cartas de doação pelos quais D. João III fez mercê da capitania.”.

As terras colocadas sob a governança de D. João III, os capitães donatários ficavam com uma parcela de terra e o restante distribuía em forma de sesmarias para pessoas que fossem cristãs, independentemente da pessoa e da sua condição pessoal.

Presume-se D. João III, queria dar as terras em caráter vitalício, mas não prosseguiu com o feito e transformou o domínio de terras em hereditário. (NOZOE, 2005).

Os governos gerais de 1548, acompanharam o teor das Ordenações, determinando que não fossem realizadas concessões em fração superior àquela que cada um fosse capaz de aproveitar no tempo estabelecido. Quando Tomé de Souza

assume o governo, reproduz determinação semelhante, autorizando o governo a conceder sesmarias, sendo adicionadas as terras ribeiras vizinhas desde que desse para construir engenhos de açúcar e estabelecimentos análogos, casas fortes ou edificarem torres necessárias à defesa contra opositores. (NOZOE, 2005).

Diferente do que ocorria em outros territórios, no Brasil havia cobiça dos conquistadores. Ao estabelecer grandes propriedades na distribuição de terras para aqueles que detinham condições de fazer a terra produzir e não a quem dela precisava, Portugal objetivava povoar o extenso território para defender e preservar os ataques estrangeiros. (NOZOE, 2005).

As concessões por sesmarias estabeleciam as seguintes obrigações aos sesmeiros como: cultivar e cuidar da terra, quando não cumpriam com essas obrigações surgiam posseiros que ocupavam e cultivavam as terras improdutivas. (CAVALCANTE, 2005, pag. 2).

Ao distribuir a terra era estipulado que cada sesmeiro tinha direito a uma sesmaria, o equivalente a quatro léguas de comprimento de terras por uma de largura. No entanto a lei não era cumprida e muitos cumulavam várias sesmarias, seja em nome próprio ou das próprias mulheres e até mesmo dos filhos menores de idade. (NOZOE, 2005).

Embora a sesmaria tenha sido inserida no século XIV, a aplicação deu resultados inimagináveis ao reino português, visto que inobstante tentativas de adaptação às condições vigentes no território resultou no uso um tanto disseminado da posse como recurso de acesso à terra. Diante desse desregramento em 1822 suspende-se as concessões de terra. (NOZOE, 2005).

A adaptação às condições vigentes no território transformou o regime sesmarial e marcou definitivamente a estrutura fundiária, passando a ter lei escrita (Lei de Terras) e a presença dos latifúndios devido as cessões estabelecidas pelos portugueses. Passou-se então, a conceder terras em sesmaria somente para aqueles que possuíam condições de explorá-las e fundar engenhos. (NOZOE, 2005).

Ressalta-se que até a promulgação da Lei de Terras (Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850), manteve-se a posse como forma isolada de apropriação privada das terras públicas. (NOZOE, 2005).

Ao estabelecer o instituto das sesmarias o território brasileiro teve influências negativas em sua formação agrária e no seu povoamento, além disso, gerou vícios no sistema fundiário que pendura até os dias atuais.

### 1.3 SURGIMENTO DA LEI DE TERRAS NO BRASIL

Antes do advento da Lei, 601 de 1850 – Lei de Terras no Brasil, o Estado brasileiro passou por fatos marcantes, como: a economia voltada para o café, fim gradativo do tráfico negreiro e a pressão das grandes potências da época para acabar com a escravidão. (FERNANDES, 2014, pag.14).

Em 1843 foi apresentado e aprovado pelos deputados do império, o seguinte projeto:

1) Regularização da propriedade territorial: - Revalidar as sesmarias caídas em comisso (ou seja, que não cumpriram as condições de doação); - Legitimar as posses de período superior a um ano e um dia e que não ultrapassem meia légua quadrada no terreno de cultura e duas léguas nos campos de criação; - Registrar e demarcar as posses num prazo de seis meses. Após esse prazo, aplicar multa e se, após seis anos, não tivessem sido demarcadas nem registradas seriam incorporadas ao Estado. 2) Atribuições do Estado: - Imposto territorial anual, cultivados ou não; - Taxa de revalidação das sesmarias e legitimação das posses; - Promoção pelo governo imperial da venda de terras devolutas, em porções nunca inferiores a um  $\frac{1}{4}$  de légua quadrada, e reserva de terras para colonização indígena e construção naval; - Proibição de novas concessões de sesmaria, somente terras na faixa de 30 léguas da fronteiras; - Proibição de novas posses. 3) Colonização Estrangeira: - Os recursos assim como os impostos arrecadados nas vendas de terras serviriam para financiar a vinda de “colonos livres”. (CAVALCANTE, 2005, pag. 3-4).

Apesar de aprovado, não foi aplicado e ficou imêmore por sete anos, enquanto os liberais estavam no controle. As discussões a respeito do que seria o embrião da promulgação da Lei 601, de 1850, retomam quando os conservadores voltam ao controle. (CAVALCANTE, 2005, pag. 4).

Coincidentemente a Lei de Terras e a Lei Eusébio de Queirós são criadas no mesmo ano: em 1850. A Lei Eusébio de Queirós proíbe de vez o tráfico negreiro, fazendo assim surgir debates sobre a substituição do trabalho escravo, além da distribuição de terras no Brasil. Portanto seria necessário reavaliar e legitimar as concessões de sesmarias e as posses, que já se encontravam desordenadas antes mesmo do fim do período colonial. (CAVALCANTE, 2005, pag. 4).

A preocupação à época dos fazendeiros era o efeito causado pela Lei Eusébio de Queirós, pois os capitais antes aplicados no tráfico havia sido liberados e apesar

que a lei no que diz respeito a mão de obra livre não surtir efeito imediato era necessário pensar como seria essa transição para mão de obra livre.

Desta forma, os fazendeiros de comum acordo com o governo brasileiro encontra a melhor solução para manter inalterada a estrutura agrária e impedir o livre acesso à terra por boa parte da população considerada pobre: A Lei de Terras em 1850, consolidando como o Estatuto da Terra. (CAVALCANTE, 2005, pag. 4).

Diferentemente do projeto de 1843 a Lei de Terras, já que a terra poderia ser adquirida somente pela compra, até mesmo das terras que eram consideradas devolutas, não permitindo novas concessões de sesmarias e nem novas ocupações, exceto para as terras localizadas a dez léguas do limite do território. (CAVALCANTE, 2005, pag. 4).

Segundo Cavalcante (2005, pag. 4), “eram consideradas terras devolutas: todas aquelas que não estavam sob os cuidados do poder público em todas as suas instâncias (nacional, provincial ou municipal) e aquelas que não pertenciam a nenhum particular, sejam estas concedidas por sesmarias ou ocupadas por posse.”

No período colonial o significado de terra devolutas era empregado para aqueles que não cumpria com as obrigações impostas, no decorrer do tempo esse significado ficou vago. (CAVALCANTE, 2005, pag. 4-5).

A Lei surge com intuito de regularizar, as posses somente seriam regularizadas caso fosse cultivada ou que tivesse princípio de cultura, além de constituir morada habitual do posseiro. A demarcação e a medição também eram necessárias, e tinham prazos estabelecidos. Caso o posseiro não cumprisse a legitimação a posse não era efetuada. (CAVALCANTE, 2005, pag. 5).

Vale ressaltar que posseiro não era o proprietário, ele somente recebia do título da posse, somente eram reconhecidos proprietários aquelas posses que localizadas no interior ou nas limitações de alguma sesmaria, cujo proprietário realizou benfeitorias. (CAVALCANTE, 2005, pag. 5).

Apesar de ser uma Lei exígua, com pouco mais de vinte artigos, ela tentou corrigir os erros do período colonial (quando o Brasil concedia a sesmaria), até a promulgação da independência (onde o número de posseiros foram crescendo descontroladamente) e, a substituição do trabalho escravo. A Lei de Terras de 1850 é expressiva no que tange à ocupação da terra no Brasil, foi a partir dela que a terra não

era mais um privilégio, mas sim uma mercadoria capaz de gerar lucros. (CAVALCANTE, 2005, pag. 5).

A Lei 601, de 1850, somente seria regulamentada e executada em 1854, após quatro anos de sua promulgação, por meio do decreto 1318, de 30 de janeiro de 1854. Foi especificado pelo regulamento que a partir de um prazo a ser fixado todos os possuidores deveriam registrar suas terras – em outras palavras: obrigado. Devendo, portanto, procurar a paróquia local para ser feito o registro. (CAVALCANTE, 2005, pag. 5).

Nas paróquias os vigários ficavam responsáveis pelos registros das terras. Ficando a cargo do órgão criado pelo governo imperial – Repartição Geral das Terras Públicas as funções de medir, dividir e descrever as terras devolutas e promover sua conservação, sendo esse órgão subordinado pelo Ministério da Agricultura. (CAVALCANTE, 2005, pag. 5-6).

A função desse órgão dentro das províncias era mais limitada, já que dentro das províncias a responsabilidade de autorizar as medições e as demarcações ficavam a cargo de juiz comissário de medição. (CAVALCANTE, 2005, pag. 6).

Ressalta-se que essas medições e demarcações só poderiam serem realizadas se o ocupante da terra requisitasse, como dependia dessas requisições quase não houve procura, sendo extintas em 1861 a Repartição Geral das Terras Públicas e as repartições especiais nas províncias, criando-se no mesmo ano Ministério de Agricultura, Comércio e Obras. (CAVALCANTE, 2005, pag. 6).

Durante todo esse período ainda a mão de obra escrava era utilizada, apesar do fim do tráfico negreiro, ocorreu de vez apenas em 1888 com a abolição e criando-se o trabalho livre. E em 1889 o Brasil consolida a passagem do Império para República. (CAVALCANTE, 2005, pag. 6).

A Lei de Terras com todo esse contexto fica evidente que só reafirmou e estimulou o latifúndio do Brasil, favorecendo proprietários de terras, em especial os posseiros e restringindo o acesso à terra. (CAVALCANTE, 2005, pag. 7).

## **2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DA POSSE À PROPRIEDADE**

A posse inicia-se junto com o período colonial, mas ganha ênfase somente no período de 1822 a 1850, já que a posse eram a única forma de domínio de fato sobre

a terra, esse período fica conhecido como “áurea do posseiro”. (FERNANDES, 2014, pag.15).

Esse posseiro não era visto como ameaça ao regime de sesmaria, mas no decorrer dos anos muitos se tornaram grandes fazendeiros e muitos sesmeiros viraram posseiros. Gerando, portanto, um caos na organização política do país. (CAVALCANTE, 2005, pag. 2).

A Constituinte de 1823 e a Constituição Imperial outorgada em 1824, não dispôs sobre a questão fundiária no Brasil. Diante dessa situação perde-se o controle da distribuição de terra. Somente com a Resolução de 17 de julho de 1822, a suspensão das concessões das sesmarias pelo príncipe regente D. Pedro o posseiro passa a ter um papel importante na sociedade. (CAVALCANTE, 2005, pag. 2-3).

Com a Resolução de 17 de julho de 1822, foi instituído o regime de posse, o posseiro para legalizar as terras recebidas devia antes cultivá-las, diferente do que ocorria nas sesmarias, na qual o sesmeiro recebia o título para depois explorar. Deste modo, o apossamento de terras deveria ser destinado à exploração agrícola e à pecuária. (MELO, 2007, p. 45).

Apesar das posses ocorridas antes da Resolução serem reconhecidas, a nova resolução não permitia novas concessões de sesmarias e posses. Embora muitos pensem que o problema de distribuição terminou com essa Resolução, enganam-se o problema persistiu e novas concessões continuavam surgindo e o número de posseiros aumentavam sem controle. (CAVALCANTE, 2005, pag. 3).

Em 1838 cria-se uma comissão responsável pelo levantamento de terras devolutas, com indicação da Câmara do período. Já em 1842 o governo solicita modificações e critérios para obtenções de terras no Brasil. (CAVALCANTE, 2005, pag. 3).

A vantagem que a República trouxe consigo no tocante políticas de terras foram as tendências descentralizadoras (domínio dos estados) com relação aos centralizadores (da União), pois uma das principais questões era com quem ficaria o domínio das terras devolutas. Com isso o Congresso Nacional por sua grande maioria solucionou, transferindo o domínio das terras devolutas da União para os estados. (FERNANDES, 2014, pag.23).

Com o advento da Constituição de 1891, e a consequente transferência de domínio das terras devolutas para os estados, cria-se uma emenda em seu artigo 64:

*“Pertencem aos estados as minas e terras devolutas, situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais”.* (FERNANDES, 2014, pag.24-25).

Os estados passam a criar as suas próprias leis, influenciadas pela Lei de Terras, com objetivo de legitimar as posses e as sesmarias, além de criar um cadastro de terras e proibir posses posteriores a 1854. Após esse período de 1891, as diferentes leis de terras de cada estado resumiam se em três fenômenos que determinaram as características da história da apropriação territorial da época, conforme cita Silva apud Fernandes:

1. Adaptação da lei de 1850 aos interesses dos posseiros: se pela lei de 1850 era vedado legitimação de posses ocorridas após 1854, houve expansão desta data para pelo menos 1889 (em alguns estados este limite foi dilatado para até 1920);
2. Privatização das terras públicas (principalmente pelo apossamento de terras devolutas);
3. O processo de passagem das terras devolutas para domínio privado (característica central do padrão de apropriação territorial brasileiro) foi vinculado à emergência do fenômeno do coronelismo. (2014, pag. 23).

Dentro de todo esse contexto foi se modificando toda aquele cenário de posse e iniciando a propriedade.

## 2.1 UM BREVE CONCEITO DE PROPRIEDADE

A propriedade é um instituto marcado pela desvinculação em relação à posse efetiva do bem, modificando deste modo as relações antes estabelecidas para adquirir um bem, que agora passa a ter caráter de valor de troca com predominância do modo de produção capitalista. (SANTOS, 2007, p.42).

O capitalismo consolidou o positivismo jurídico, dependendo intensamente da noção de propriedade para existir. O capitalismo de Karl Marx demonstrou que tudo é mercadoria, desde a terra até a força de trabalho. Deste modo, a noção de propriedade difunde-se por todas as relações sociais. (MELO, 2007, p.37).

A Constituição de 1824 do Brasil estabeleceu uma garantia sobre o direito de propriedade, sendo direito individual e absoluto do proprietário, estabelecendo a garantia do direito de propriedade na sua plenitude. (ZAKKA, 2007, p. 65).

Vejamos o teor da garantia ao direito de propriedade na Constituição de 1824:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cíveis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

(...)

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

(...)

Todavia, no momento da promulgação o dispositivo não havia condições de aplicabilidade, diante da conjuntura fundiária brasileira:

as terras de sesmarias cultivadas e integralmente legitimadas segundo a legislação; as terras de sesmarias cultivadas, mas não confirmadas, por falta de cumprimento de exigências legais; as terras ocupadas com simples posse, exploradas ou não; e, as terras devolutas, ou seja, tanto aquelas vacantes, quanto aquelas dadas de sesmarias, já revertidas pelo não atendimento dos preceitos legais. (ZAKKA, 2007, p. 70).

Com o advento da Lei de Terras, buscou se criar condições para nova propriedade privada, criando medidas como um registro, a definição de terras devolutas e o procedimento de sua demarcação e a forma de alienação das terras devolutas para o particular e a aplicação dos respectivos recursos, tendo como objetivo estabelecer condições mudança para o direito de propriedade absoluto e único, nos moldes liberais. (ZAKKA, 2007, p. 70).

A Constituição Republicana de 1891, seguiu a de 1824 e manteve a plenitude do direito de propriedade, porém estruturo de melhor a questão de desapropriação por necessidade ou utilidade pública e previu a indenização. Com o advento Emenda Constitucional em 03 de setembro de 1926, o artigo 72, parágrafo 17, passou a aplicar a titularidade do dono do solo também sobre minas, em caráter excepcional estabeleceu limitações em relações às minas. (ZAKKA, 2007, p. 71).

A Constituição de 1934 assegurou a propriedade, mas anteriormente em seu anteprojeto estabeleceu a garantia da propriedade, com ressalva a limitação. Em seu anteprojeto seu art. 114 possuía a seguinte redação: “*a propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo*”. A função social como termo limitador não progrediu nessa Constituição, mas voltou a ser debatido nas Constituições seguintes. (FERNANDES, 2014, pag.27).

O Código Civil de 1916, recebeu a influência do Código Napoleônico em seu artigo 524, podendo o proprietário usar, gozar e dispor de seus bens. Pode-se afirmar, que o regime jurídico da propriedade é constituído pela exclusão de uns em relação às coisas e aos produtos das coisas e do trabalho. (ZAKKA, 2007, p. 73).

No que tange as definições convencionais de propriedade dentro do preceito jurídico, pode-se afirmar que é um dos direitos reais mais amplos, de modo que



abrange a coisa em todos seus aspectos, além de ser um direito perpétuo de usar, gozar, dispor de determinado bem, afastando terceiros de qualquer interferência. (ZAKKA, 2007, p. 73).

Acrescenta-se também que, o Código Civil de 1916 estabeleceu o registro como elemento constitutivo do direito de propriedade, rompendo com a legislação imperial, delimitando o direito de propriedade, conforme as concepções liberais. (ZAKKA, 2007, p. 74).

O legislador do Código Civil de 2002, não definiu propriedade nem posse, apenas afirmou tributos da propriedade, sendo caracterizada por seu jurídico formal: como adquirir, como gerir, como alienar etc. (MELO, 2007, p.38).

A Constituição Federal de 1988 manteve em seu artigo 5º, inciso XXII a garantia do direito de propriedade, inovando, no entanto, ao prescrever sobre a função social, assunto este que será abordado com mais profundidade na próxima seção. (ZAKKA, 2007, p. 75).

## 2.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO BRASIL

As primeiras referências da função social da propriedade em constituições surgem nas Constituições de Weimar de 1919, repercutindo internacionalmente e de forma teórica esparsa na Constituição Mexicana de 1917, não sendo suficientes para lançar o tema da funcionalização dos institutos e instituições privados. (MELO, 2007, p.44).

a paradigmática Constituição de Weimar, ao elevar ao status constitucional diversas relações antes tratadas em âmbito privado, que exercerá fundamental influência sobre os textos constitucionais posteriores. Dela provém a proposição-síntese em matéria de função social da propriedade: “A propriedade obriga” (art. 153). Sua recepção, todavia, não é pacífica. Vindo de diversos pontos de vista, as críticas são sempre pesadas. Resumindo, grosso modo, as principais entre elas, pode-se dizer que a função social da propriedade é atacada, à “direita”, por tocar no sagrado direito de propriedade e, à “esquerda”, por fingir tocar no sagrado direito de propriedade. Várias delas serão apresentadas e debatidas ao longo do trabalho, mas, por ora, é relevante transcrever aquela que talvez tenha sido a mais aguda crítica recebida pela funcionalização da propriedade, escrita por Pasukanis no seu A teoria geral do direito e o marxismo, de 1927. Para o autor soviético, “a apresentação do direito de propriedade burguês como uma obrigação social não passa de uma hipocrisia”. (MELO, 2007, p. 45).

Na perspectiva de Pasukanis, a função social da propriedade não altera as relações sociais fundadas no patrimônio, a funcionalização da propriedade fortalece

seu caráter privado, sendo um esforço de sobrevivência do sistema capitalista. (MELO, 2007, p. 16).

O ordenamento jurídico delongou bastante para recepcionar a função social como instituto qualificativo da propriedade da terra, e quando fez foi apenas de forma aparente. Podendo ser visto isto nas constituições brasileiras de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969, não sendo muito levando em consideração pela sociedade à época, com a restrição à grande propriedade improdutiva e a reforma agrária. Somente obtendo um pouco de avanço a partir do golpe militar de 1964. (MARÉS, 2003, p. 191).

Apesar da forte oposição dos ruralistas, os governos progressistas conseguiram unicamente legalizar os sindicatos do campo e facilitar a organização da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, tal feito da organização sindical do campo brasileiro é do Ministro Amaury Silva, o mesmo que foi o mais perseguido pela ditadura militar e derrubou o Governo de João Goulart. (MARÉS, 2003, p. 191).

Com o advento em 1964 do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 30 de novembro), como a primeira lei brasileira que adotou a função social, tornando-se referência para a qualificação da propriedade. Observada a seguinte redação:

a propriedade da terra desempenha integralmente sua função social quando:  
a) favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividades; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

A função social não estava diretamente ligada a reforma agrária, o maior intuito era possibilitar a criação de áreas de proteção. Vejamos o artigo 18, alínea h:

Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim:  
(...)  
h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias.

Os governos militares não utilizaram a Lei de Terras, deixando a lei sem aplicabilidade prática. Preferiram desenvolver a agricultura, empenhando-se na chamada revolução verde que viria ocorrer em 1970, possibilitando um aumento exponencial da produção com introdução de maquinário, tecnologia (uso de fertilizantes e agrotóxicos) e, enfim, a capitalização do campo. (MARÉS, 2003, p. 191).

Deste modo, não houve nem a reforma agrária e nem a modernização por via do tributo, incentivando por meio de financiamentos, o capital agrário. Estabelecendo prêmio ao cumprimento a lei de produtividade, invés da função social.

De qualquer forma, e para evitar riscos, os índices de produtividade ficaram aqueles definidos em 1964, muito antes da revolução verde. Além disso, desde o início, a confusão entre produtividade e função social ficou estabelecida. Quando se indaga do Estatuto da Terra o que significa a reforma agrária, a resposta está no artigo art. 1º, § 1º e também no art. 16, afirmando que são políticas públicas para promover a melhor distribuição, para chegar à justiça social e aumentar a produtividade, visando à extinção do latifúndio e do minifúndio, isto é, mais do que só produtividade. (MARÉS, 2003, p. 193).

O Estatuto da Terra em seu artigo 18, dispôs também sobre a desapropriação por interesse social de terras, condicionando o uso da terra pela função social, permitindo o estabelecimento de políticas públicas que obrigasse a exploração racional da terra, permitisse recuperação social e econômica das regiões, evitasse degradação dos recursos naturais e etc. (MARÉS, 2003, p. 193).

Historicamente falando, o momento de consertar todo esse equívoco foi o processo constituinte elaborado no final dos anos 80, com a presença da função social da propriedade para estabelecer o real exercício do direito de propriedade aos interesses sociais. (MARÉS, 2003, p. 194).

Trazendo a Constituição de 1988 em seu bojo a função social como irmã gêmea da propriedade, inovando e aplicando a função social para qualquer propriedade, mesmo que os constituintes ruralistas novamente quisessem confundir o conceito de função social e introduzindo a produtividade. (MARÉS, 2003, p. 195).

Com a promulgação da Constituição de 1988 mais uma vez o tema desapropriação pelo não cumprimento da função social para fins de reforma agrária ressurge em seu artigo 184, porém com mais clareza que Estatuto da Terra, apesar do mesmo nível de entendimento, atualizando somente os conceitos de Meio Ambiente e modificando “níveis satisfatórios de produtividade” por “aproveitamento racional e adequado”. Além disso, a Constituição de 1988 em seu artigo 185, inciso II, excluiu da desapropriação a “propriedade produtiva”, devendo a propriedade cumprir a função social estabelecida em seu artigo 186 da mesma Constituição. (MARÉS, 2003, p. 195).

Ao analisar os dois artigos pensa-se que eles podem coexistir tranquilamente, porém não é desde modo. Por conta do dogmática jurídica, há autores e juízes que consideram os artigos 184 e 185 da Constituição Federal como autônomos e admitem

outros critérios de produtividade, além dos previstos na Constituição. (MARÉS, 2003, p. 195).

No Brasil o jurista Orlando Gomes (1991), explorou a função social. Segundo ele, há uma imprecisão da expressão social da propriedade, existindo uma dificuldade em transformá-la em um conceito jurídico, tornando seu uso corriqueiro, preferencialmente nas Constituições, sem univocidade, porém com expressiva carga psicológica, sem precauções, pelos juristas em geral. (MELO, 2007).

Segundo o ex ministro Eros Roberto Grau (2002), “o princípio da função social da propriedade [...] passa a integrar o conceito jurídico-positivo de propriedade [...], de modo a determinar profundas alterações estruturais na sua interioridade”. (MELO, 2007).

O jurista e escritor Carlos Frederico Marés (2003, p. 194) trata o tema de forma objetiva, tratando a função social, da propriedade como aproveitamento racional e adequado, com respeito ao meio ambiente, às normas trabalhistas e ao bem-estar dos funcionários). Opondo-se a uma produtividade no sentido estritamente econômico, voltando-se para valorização da propriedade, e dando sentido ao artigo 185, mais que o próprio artigo.

Outra dificuldade enfrentada pela redação do artigo 185 da Constituição, é a exclusividade da União em desapropriar apenas para utilizar Títulos da Dívida Agrária, e os demais entes desapropriar por dinheiro. Além de redefinir a produtividade em seu arcabouço em produtividade social, de interesse social, não somente em nível de produção fornecido pelo Grau de Utilização da Terra e seus similares. (MARÉS, 2003, p. 195).

Segundo José Afonso da Silva a respeito da função social da propriedade:

A produtividade é um elemento da função social da propriedade rural. Não basta, porém, ser produtiva para que ela seja tida como cumpridora do princípio. Se ela produz, mas de modo irracional, inadequado, descumprindo a legislação trabalhista em relação a seus trabalhadores, evidentemente que está longe de atender à sua função social. (1994, p. 185).

Atualmente a desapropriação pela função social da propriedade para fins de reforma agrária atinge somente as grandes propriedades, sendo insuscetíveis de desapropriação as médias e pequenas propriedades.

Poderíamos ter tido a reforma agrária voltada para o cumprimento da função social que o Brasil tanto precisava através da Constituição de 1988, possibilitando desapropriar para atingir metas de agricultura orgânica, de eliminação do trabalho

escravo, de cobertura florestal etc., mas como veremos na próxima seção o legislador introduziu de última hora o artigo 185.

### **3 O QUE ESPERAR DA REFORMA AGRÁRIA: AS TENTATIVAS DE REFORMA AGRÁRIA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRA**

De 1930 a 1960 temos um profundo desequilíbrio social provocado pela estrutura fundiária, principalmente no âmbito político-legislativo, além da pressão dos movimentos sociais no campo. (FERNANDES, 2014, pag. 31).

A Constituição de 1934, estabeleceu a função social com limitação, mas não progrediu nessa Constituição, e retirada da função social trouxe implicações importantes nas políticas agrárias, dando artifício para deslegitimar o latifúndio improdutivo com a desapropriação por interesse social. (FERNANDES, 2014, pag. 27).

Antes de efetivar de fato a Constituição de 1934, surge outra mudança no Anteprojeto na questão agrária, desta vez assegurava o art. 114, parágrafo 1º, a desapropriação por utilidade pública ou interesse social, mas mediante indenização prévia e justa, paga em dinheiro ou outra forma, devendo ser estabelecida por lei especial. (FERNANDES, 2014, pag. 28).

A Assembleia Constituinte de 1934, alterou a redação do art. 114 e assegurou a propriedade, além de retirar a expressão função social e a possibilidade de outras formas de indenização sem o pagamento de dinheiro. (FERNANDES, 2014, pag. 28).

A Constituição do Estado Novo, em 1937, quase não fez mudanças em relação a questão agrária. Vargas favoreceu implantação de projetos de colonização em áreas distantes com objetivo de difundir a pequena propriedade com a chamada “marcha para oeste”, visando a ocupação dos grandes vazios do norte e centro-oeste, além das terras públicas na Amazônia e no Oeste. (FERNANDES, 2014, pag. 28).

Apesar de existirem decretos como de: 1932, 1938 e 1939 que proibia o usucapião de terras públicas, o que estava ocorrendo era a ocupação e apropriação privada das terras públicas, embora a ocupação não se dera em terras tão vazias assim, por já existir nelas usinas, fazendas de gados, garimpo, plantações e entre outras atividades. (FERNANDES, 2014, pag. 29).

O objetivo de Vargas como em outros períodos da história do Brasil era favorecer os interesses agrários, por meio da disseminação das pequenas

propriedades, apaziguando as tensões em torno da terra e a burguesia rural de modo geral com ganhos significativos a longo prazo. (FERNANDES, 2014, pag. 29).

Com o advento da Constituição de 1946, com a chegada da democracia, temos a volta a desapropriação por interesse social, ou seja, a função social da terra, permitindo e legitimando a desapropriação em termos legais e inviabilizando novamente as indenizações prévias e em dinheiro. (FERNANDES, 2014, pag. 29-30).

Entre a Constituição de 1946 e o Estatuto da Terra, tem-se tentativas de alterar a legislação agrária, em um primeiro momento com intuito de estabelecimento de uma política de reforma da situação da propriedade rural em casos de desapropriação por interesse social e o que entendia como imóvel produtivo, e um segundo momento com a possibilidade de indenização em títulos da dívida pública, porém ambos não tiveram prosseguimento. (FERNANDES, 2014, pag. 31).

Nos anos seguintes de 1950 a 1960, surge amplas mobilizações de cunho social por reformas de base, abrangendo com destaque especial as discussões a respeito dos latifúndios. No entanto o foco foi em alterações legislativas e regulatórias pertinentes à propriedade rural. (FERNANDES, 2014, pag. 30).

Durante as décadas de 1960 a 1980, o Brasil passa pelo processo de modernização conservadora da agricultura, com manutenção do padrão de apropriação territorial, instrumentos de política agrícola com crédito rural, subsídios e isenções. (FERNANDES, 2014, pag. 42).

O período seguinte é 1964, o ano que representou o golpe contra a democracia brasileiras e ascendeu movimento contra as reformas sociais e políticas e repressão contra as organizações dos trabalhadores. (FERNANDES, 2014, pag. 37).

Promulgando nesse período o Estatuto da Terra - a segunda lei que regulamentou a questão agrária no Brasil. (FERNANDES, 2014, pag. 37).

O governo militar à época aparentava buscar resolver alguns entraves para suceder a reforma agrária, sendo eles o problema do pagamento em dinheiro estipulando pagamento prévio em títulos especiais da dívida pública com correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de 20 anos - Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964 e a promulgação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30/11/1964), que trazia a definição regionalmente de latifúndio e minifúndio, e estipulava-se dois instrumentos para realização da reforma agrária - um curativo (desapropriação por

interesse social, facilitando o acesso à terra aos pequenos proprietários) e outro preventivo (tributação do imposto Territorial Rural progressivo pelos estados, como forma de impedir a formação de latifúndios divididos pela desapropriação). (FERNANDES, 2014, pag. 39-40).

O governo militar não seguiu fazendo reformas agrárias, houve uma estagnada e uma inversão de prioridades, sendo deixada em segundo plano a desapropriação e dando ênfase à atividade de zoneamento, cadastro e tributação. Mesmo o governo tendo todos os instrumentos necessários para reforma agrária, optou por deixar de lado devido as alianças feitas com os latifundiários e aliados para sustentar o regime militar. (FERNANDES, 2014, pag. 41).

Tendo vista todo esse contexto, o Estatuto de Terra não foi realmente implantado e seguiu direção contrária à reforma:

Um relatório do INCRA expõe que dos 126.581.645 hectares adquiridos e incorporados pela União entre 1970 e 1985, 31.829.966 hectares foram transferidos, em caráter definitivo, sob a forma de propriedades rurais, para particulares. Ainda mais, este processo de privatização das terras públicas se dava via licitações (leilões de terras), com lotes de 500 a 3.000 hectares, excluindo assim os que não tivessem recursos financeiros suficientes e beneficiando grandes fazendeiros e grupos econômicos nacionais e estrangeiros interessados na terra como reserva de valor. Por fim, dos quase 32 milhões de hectares referidos, 12.224.984 hectares foram, por esta via, incorporados ao estoque de terra da grande propriedade. Salienta-se que, por existirem apenas dados fragmentários, não estão incluídas acima as áreas que foram objeto de contratos de concessão de domínio de terras públicas, que consistem numa forma especial de regularização de áreas de até 600 vezes o módulo de exploração indefinida, forma que pode ser realizada sem concorrência no caso de proteger investimentos pioneiros na Amazônia ou através de concorrência pública, no caso da concessão de áreas destinadas a projetos de colonização por empresas particulares. (FERNANDES apud PALMEIRA, 2014, pag. 45).

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) foi criado pela junção do INDA, GERA e IBRA, institutos esses formados em 1970. (FERNANDES, 2014, pag. 45).

Nota-se que o governo militar não tinha controle e gestão das terras públicas, utilizou se ainda de dispositivos que dificultaram a propriedade pública de imóveis rurais em caráter permanente e toda sublegislação para transferir terras da União para particulares. (FERNANDES, 2014, pag. 45).

Apesar da modernização da agricultura, poucas foram as respostas para reforma agrária, além de manter vista grossa para as privatizações das terras devolutas. (FERNANDES, 2014, pag. 46).

Com a democracia restabelecida, surge debates em relação a questão agrária e é proposto o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) em 1985, no IV Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). (FERNANDES, 2014, pag. 46).

Ressalta-se para contradição a respeito da questão agrária, junto com a reabertura democrática antes da promulgação da Constituição de 1988:

Aparentemente uma contradição, a consagrada Constituição da Nova República, coroando a reabertura democrática, foi, no que tange a questão agrária, mais regressiva que o Estatuto da Terra. Esta aparente contradição, entretanto, tem a serventia de iluminar quão enraizados e poderosos são os interesses alinhados em defender qualquer regulação que implique na alteração do ancestral padrão de apropriação territorial brasileiro. É necessário, pois, analisar o desenrolar da regulamentação das leis propostas na Constituição para ver como os conflitos expõem as forças e tendências objetivas que mediam a aplicação da lei. (FERNANDES, 2014, pag. 47).

A promulgação da Constituição de 1988 vislumbrou novamente o interesse social da propriedade proveniente do Estatuto da Terra, mas do mesmo modo não foi desenvolvido e resolvida a questão, tornando um problema burocrático maior. (FERNANDES, 2014, pag. 47-48).

Por se utilizar do Estatuto da Terra, a Constituição de 1988 torna-se dependente nas questões regulatórias, além disso o engessamento prático tornou a nova regulação um vazio legal (indefinição do que seria uma propriedade produtiva ou propriedade que cumpra a função social) criando ainda mais tensões no campo. (FERNANDES, 2014, pag. 47-48).

### 3.1 OS ASPECTOS DA LUTA E DOS CONFLITOS: DE QUE LADO DA CERCA ESTÁ O DIREITO?

Desde a colonização até os dias de hoje, nos mostra que a estrutura fundiária do Brasil sempre foi marcada pela concentração de terras nas mãos de poucos – quando muitos precisam – trazendo assim consequentemente a desigualdade e um abismo entre as classes sociais.

Somos um dos países com a maior concentração de terra, o atual quadro é de séculos de manobras dos proprietários de terras para manterem e sustentarem seus latifúndios, mesmo que utilizem violência ou não.

O que seria de forma basilar para solução são e sempre será as normas jurídicas, junto a elas temos instrumentos regulatórios. O legislativo não pode legislar



para os interesses das elites, cujo intuito é somente apoderar-se de mais propriedades.

E quando esses conflitos vão para o Poder Judiciário, somente as elites são privilegiadas, pois muitas das vezes é inacessível para aqueles que precisam. A política de reforma agrária carece de instrumentos capazes de saírem do papel para serem realizados na prática.

O Brasil necessita de mudanças quando se trata de questão agrária, tanto no âmbito legislativo quanto no judiciário. Trabalhar a norma como única forma de justiça possível, sem levar em consideração a realidade do indivíduo não torna o direito relevante para os aspectos que foram abordados ao decorrer desse trabalho.

Abordar somente a norma jurídica sem considerar a realidade é como fazer a distinção entre cumprir a função social prevista em lei e cumprir a função social.

A função social da propriedade estritamente ligada ao texto normativo, reduz seu critério prático, levando em um esvaziamento e negação. A abordagem da função social em outros ramos do direito abre possibilidade para outros entendimentos e simplifica o cumprimento da função social da propriedade.

O que se assegura é o sentido constitucional da função social da propriedade, seja como elemento de toda propriedade ou princípio da atividade econômica, mas sempre ligado com os objetivos da República no sentido da justiça social, com respeito à dignidade humana, visando erradicar a pobreza e diminuir as desigualdades, todo este complexo se vê reduzido à aferição de índices de produtividade.

A correção dos atos que especificaram a orientação constitucional, é onde reside uma possível justiça, ou seja, a função social da propriedade como ela deveria ser cumprida. O direito tem que estar do lado de dentro da cerca, alcançando os seus propósitos.

Porém não é isso que ocorre na nossa sociedade, o direito é marcado pela dogmática jurídica, enquanto temos grandes propriedades sem cumprir função social e sem a devida desapropriação, muitas famílias que poderiam beneficiar da reforma agrária, acabam ficando a mercê da própria sorte.

Se a Lei existe deveria ser para todos, conforme expressa a Constituição Federal de 1988, sem distinção. Até quando a banca ruralista no Brasil vai sob sair em relação aqueles que realmente necessitam de justiça e de igualdade?

### 3.2 QUESTÕES FUNDIÁRIAS: TEM SOLUÇÃO?

A terra para muitos é a única forma de sustento para sobrevivência, é com as mínimas condições de vida que alguns lutam para ter um espaço para poder trabalhar ainda no campo, é uma esperança de um povo que não teve seus direitos reconhecidos, um povo que luta por dias melhores.

Enquanto outros consideram a luta pela terra apenas uma forma de dar para aqueles que não precisam um pedaço de terra, outros ainda pensam que a reforma agrária, é uma luta contra o sistema capitalista.

A abordagem de todo o contexto histórico é importante para ressaltar as tentativas de soluções dos problemas fundiários, passado todo esses períodos de tratativa, atualmente as questões agrárias têm solução?

Aqui começa a ser abordado o período do Brasil República para ser feito um levantamento do que foi feito pelos governos de 1990 até os dias de hoje, com os pontos de omissões e ações feitas pelos governos para solucionar esse problema recorrente no Brasil.

O ano de 1990 inicia-se com o governo Collor e finaliza com o governo de Itamar Franco, já que o governo do Collor sofre “*impeachment*” não conseguindo ir ao final do mandato. Durante o governo Collor quase não houve mudanças em relação a questão de regulação fundiária, em termos de regulação da apropriação territorial principalmente. Além disso, continuou paralisados o programa de assentamentos - abandonados à própria sorte, o Incra foi desarticulado - não realizando desapropriações, visto que não possuía regulamentação dos dispositivos constitucionais, cresceu o número de conflito no campo devido ao aumento no número de ocupação de terras improdutivas e o Estado começa repreende de forma intensa os movimentos sociais do período. (FERNANDES, 2014, pag. 47-48).

Quando o governo de Itamar Franco assume a presidência, foram realizadas algumas medidas para solucionar a regulação fundiária, embora fracas. A primeira medida foi reavivar o Incra devido ao agravamento da questão social do campo (conflitos e ocupações). O novo presidente do Incra assume procurando reativar os processos de assentamento, mesmo com a politização-ideológica com força política conservadora e ruralista a época. Apesar disso o novo presidente do Incra obteve um pequeno êxito ao assentar 23 mil famílias e implantar 152 projetos (FERNANDES, apud FERREIRA, 2014, pag. 47-48).

### Os programas de Reforma Agrária até 1994:

foram inexpressivos frente à dimensão do problema agrário brasileiro, em que milhões de famílias sem ou com pouca terra viviam em condições que oscilavam entre a pobreza e a miséria. Entre 1990 e 1994, em torno de 160 mil famílias foram beneficiadas (FERNANDES apud SCHNEIDER ET AL, 2014, pag. 49).

### Nas palavras de Fernandes apud Ferreira et al (2014, pag. 47-48):

Fazer de conta ou brincar de fazer política, com práticas performáticas de ilusionismo, é recorrente na história da política agrária brasileira. A Constituição de 1988 não pode ser considerada cidadã para os pobres do campo. Para todo o período examinado [1950 até 2008] não há alteração significativa do nosso nefando padrão histórico de concentração de terras e poder no meio rural.”

Deste modo, finaliza o governo de 1990-1994, e entra no governo Fernando Henrique Cardoso. Diferente dos governos anteriores Fernando Henrique Cardoso reconheceu os problemas agrários, objetivando a adotar política de assentamentos com metas, porém embora tenha estabelecido em seu discursos esses problemas, não quebrou o padrão de apropriação territorial, não criou instrumentos normativos para realização de metas da reforma agrária e tão pouco realizou a mudança agrária estrutural. (FERNANDES, 2014, pag. 49-50).

Durante seu governo não fez questão de importar com as pressões dos movimentos sociais, em específico o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, por outro lado as tensões no campo cresciam de forma assustadora, com massacre e sem a possibilidade de tratativa. (FERNANDES, 2014, pag. 50-51).

Uma das alterações impostas ao mandato de Fernando Henrique Cardoso foi a promulgação da lei sobre um novo Imposto Territorial Rural – ITR, que incentivou o uso social da terra, penalizando o latifúndio improdutivo (seria o proprietário obrigado a pagar 20% do valor da sua propriedade a cada ano e quando não usasse a propriedade a perderia, dentro de 5 anos). (FERNANDES, 2014, pag. 51).

Em outros aspectos: criou um novo cadastro rural com intuito de arrecadar as terras (no sentido de desapropriação), estabeleceu lei complementar para redução do tempo entre a desapropriação e a emissão da posse de glebas desapropriadas para reforma agrária, lançou mão de Medida Provisória para rever critérios de avaliação da terra a ser desapropriada com intuito de reduzir indenizações superestimadas e que dificultava a reforma agrária, e ainda criou-se também por meio de Lei Complementar o Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco de Terra) disponibilizando

financiamento a longo prazo para trabalhadores rurais pobres com pouca ou nenhuma terra que teve vida curta (1998-2002). (FERNANDES, 2014, pag. 52-53).

Com essas ações o governo buscava acelerar o processo de reforma agrária e dirimir o custo da mesma, por outro viés o governo tentava frear as ocupações de terras promovidas por movimentos sociais e conduzir nova proposta de reforma agrária, financiada boa parte pelo Banco Mundial. (FERNANDES, 2014, pag. 54).

Fernando Henrique partindo para o início do segundo mandato, anuncia a sua Nova Reforma Agrária, com uma alteração drástica na forma de obtenção das terras, se comparado com o período anterior, pois o ponto central era os interesses dos grandes proprietários devido a questão do uso social da terra e o modo de aquisição de terras para distribuição via mercado – Banco da Terra e leilões de terras – visto que o preço das terras despencaram no Brasil. (FERNANDES, 2014, pag. 54-55).

Para justificar a nova política afirmava-se que o mandato anterior fragmentou os latifúndios e o valor da terra evidenciava isso.

O governo para realizar o cadastro e titulação dos posseiros, cria a Lei 10.267/2001 que propõe uma nova organização fundiária por meio do Cadastramento Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), visando o recadastramento por notificações de imóveis com tamanhos de áreas específicas. Além disso, a Lei dispôs que qualquer alteração no registro do imóvel junto ao cartório deverá o cartório enviar uma planta georreferenciada da propriedade. (FERNANDES, 2014, pag. 56).

Ao usar essa informação o INCRA pretendia atualizar o cadastro com base no levantamento da situação dos imóveis rurais, podendo ser resolvido os problemas como titularidades das terras rurais e reaver terras devolutas para propor políticas fundiárias. (FERNANDES, 2014, pag. 56).

Segundo Fernandes (2014, pag. 57) a respeito dessa regularização fundiária:

Portanto, no que se refere à regularização fundiária, mais uma vez foi elaborada uma legislação de mais elevada importância e com proposições bastante interessantes, mas não se criou as condições para sua implementação, provavelmente porque os últimos governos tinham interesses mais ligados aos projetos de reforma agrária.

Com o fim do governo de Fernando Henrique inicia-se o governo Lula, toda a população com grande expectativa de mudanças, pois o discurso em sua campanha era trazer a política agrária e junto a ela o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA. (FERNANDES, 2014, pag. 57).

Seria esse o governo que traria a mudança que o Brasil realmente precisava?

O governo trouxe o PNRA, na qual teve duas propostas: a primeira o PNRA I com objetivo de alterar de forma estrutural no campo com assentamento de um milhão de famílias a serem beneficiadas entre 2004-2007, sendo as famílias acampadas preferenciais, porém apesar do seu custo ser viável o governo não aceitou e propôs a chamada PNRA II com assentamento de 400 mil famílias, regularização de posse de 500 mil famílias, crédito fundiário para 127,5 mil famílias, recuperação da capacidade produtiva e viabilidade econômica dos atuais assentamentos, cadastramento georreferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2004, p. 38).

No entanto, essas metas não foram cumpridas e outra parte delas parcialmente cumpridas, causando descontentamento nos movimentos sociais do campo, estes que voltaram a se mobilizar como forma de pressionar o governo. (FERNANDES, 2014, pag. 58).

Em março de 2006 seis organizações dos trabalhadores manifestaram-se com relação ao desempenho da política agrária no primeiro governo Lula. O documento emitido apontou 39 medidas de política agrária e a avaliação delas resultou no seguinte: “dez foram consideradas avanços e acúmulos para a agricultura camponesa e reforma agrária e 29 derrotas para os camponeses”. As avaliadas positivamente – excluía a mudança de postura do governo federal em direção ao diálogo ao invés de repressão com relação aos movimentos sociais do campo - eram de caráter pontual, como seguro rural, PRONAF, Programa Luz para Todos, construção e melhoria de casas, Pronera, assistência técnica, etc.

Trazendo inovação para democratização de terras o governo criou em novembro de 2003 o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), com a fusão dos outros programas semelhantes existentes que foram implementados e modificados desde 1997. O PNCF foi um programa com duas frentes principais: Combate à Pobreza Rural (para os trabalhadores rurais mais pobres) e Consolidação da Agricultura familiar (para agricultores familiares sem-terra ou pouca terra). O programa oferecia financiamento de acordo com a necessidade de cada comunidade ou associação. (FERNANDES, 2014, pag. 58-59).

Surge então no governo Lula medidas que trariam impactos no processo de apropriação territorial: a Medida Provisória nº 422, de julho de 2008, abrindo caminho para apropriação desregulada na Amazônia – possibilitando o INCRA ser titular sem licitação da propriedade dentro da Amazônia Legal em áreas de até 15 módulos rurais ou o equivalente a 1.500 hectares.

Dentro dessa titulação ocorreu a privatização de terras devolutas, que invés de ir para destinação de reforma agrária, demarcação de terras indígenas, comunidades quilombolas ou unidades de conservação ambiental, foram para mão de grandes posseiros. (FERNANDES, 2014, pag. 59).

O governo sanciona outra Medida Provisória, agora a de nº 458 de 2009:

A despeito de o governo federal declarar que a medida visa regularizar as terras dos pequenos posseiros da região com até 100 hectares, a MP nº 458 possibilita a regularização de áreas bem maiores, inclusive acima de 1.500 hectares, mediante concessão de domínio ou direito real de uso. Enfim, o conteúdo dos dispositivos constantes da MP implica sérios riscos de apropriação privada em larga escala para a maior parte dos 67,4 milhões de hectares de terras públicas (Ferreira et al, 2009, p. 214). Além de tudo, um estudo minucioso feito por procuradores do Grupo de Trabalho de Bens Públicos e Desapropriação do Ministério Público Federal apontaram nove pontos que consideram inconstitucionais na mesma MP, divulgado em nota técnica. (FERNANDES, 2014, pag. 60).

Seguimos em diante, com o governo de Dilma Rousseff, com um processo bastante burocrático e demorado para o assentamento de novas famílias, além da limitação de 100 mil reais para aquisição de novas áreas, impossibilitando encontrar áreas que não sejam degradadas. (FERNANDES, 2014, pag. 60).

Nesse governo foi novamente colocado em segundo plano a reforma agrária, além do clima de insatisfação pelos movimentos sociais cria-se protesto pela paralização da reforma agrária e as demarcações de terras indígenas e quilombolas, ademais esse governo demonstrou uma inexpressiva regulação fundiária, permanentemente recriado em todos os períodos da história, sem capacidade de reverter a apropriação territorial concentrador e excludente. (FERNANDES, 2014, pag. 61-62).

O governo de Dilma como de Collor finaliza com impeachment e a entrada do então vice Michel Temer, à época os movimentos sociais ascenderam, surgiram muitos conflitos no campo, mas nada de novo o governo fez. (FERNANDES, 2014, pag. 62).

Após todos esses governos chegamos em 2020 com o Governo Bolsonaro, durante a sua campanha política o atual Presidente da República já expressava insatisfação com as políticas agrárias, mas invés de tentar solucionar o problema, ele mandou paralisar todos os processos de reforma agrária por prazo indeterminado e consequentemente não implementou nenhuma política para solução do problema.

Em uma entrevista ao vivo no canal da Band News no dia 16/06/2020 o Presidente disse:

tínhamos uma indústria de demarcações de terras indígenas, assim como outras indústria de demarcações de parques nacionais de proteções ambientais, que são importantes sim, mas que hoje 60% do território brasileiro já é protegido, sendo 14% para indígenas e apenas 27% do território é ocupado para pecuária e para a agricultura, então o Brasil está indo muito bem, com uma grande área pela frente na região de Matupiba para nós desbravarmos aqueles território, naquele miolo mais ao leste do Brasil. Então o Brasil está indo muito bem e em grande parte graças ao agronegócio, afinal de contas se tudo parar o homem do campo não pode parar se não pereceremos. O agronegócio vai crescer mais... (BAND NEWS, 2020).

Segundo a Fundação Nacional dos Índios – FUNAI, apenas 12,2% do território brasileiro é demarcado por terras indígenas, já segundo a Embrapa no Brasil possui apenas 49,8% de áreas protegidas, divergindo ambas com os dados informados pelo presidente.

Nota-se a total desinformação desse governo, visto que o Presidente está preocupado apenas em atender as necessidades ruralistas em expandir as áreas agrícolas e manter a expansão de terras dos grandes proprietários.

Vimos a atuação de todos os governos para ser refletido como a situação do país se encontra hoje. Ao analisamos percebemos que o problema não está voltado apenas para os grandes proprietários de terra que querem sempre mais, mas principalmente aos governantes que “passam pano” para eles.

Como foi contextualizado, em todos os governos tínhamos a expectativa de modificação na estrutura agrária, principalmente nos governos de Fernando Henrique, Lula e Dilma Rousseff, mas todas as expectativas foram frustradas por todos, nenhum deles fez o que realmente prometeram – só lembrando que todos esses governantes foram eleitos duas vezes – e não tiveram coragem de inovar o suficiente, fizeram legislações, porém sem aplicação íntegra na maioria dos casos, ficando ali no papel.

Todas as medidas regulatórias foram insuficientes para modificar a forma que se apropria terras, sendo mantida ainda no ano de 2020 a possibilidade de apossamento de forma irrestrita de terras devolutas.

A questão fundiária tem solução, mas nenhum governante ainda foi capaz de mudar a realidade de um país marcado pela exploração, desigualdade, opressão e violência. O campo só retrata a dificuldade de uma “minoridade” em ter um pedaço de terra para ter sua subsistência, retrata que ainda não fomos capazes de mudar a realidade e a desigualdade tão constante na vida de tantos.

A mudança do Brasil só ocorre pelos interesses da “maioria”, e aqui utiliza-se o termo “maioria”, pois somente eles têm voz ativa, eles só fazem o que vão lhes beneficiar, não importando quem ou que irão atingir.

E infelizmente essa mudança só poderá ocorrer quando tivermos pessoas capazes de enfrentar a temida bancada ruralista. A mudança não ocorre nesse governo, esperamos que talvez nos próximos as coisas mudem...



## CONCLUSÃO

Este trabalho possibilitou compreender como foi a forma de aquisição de terra no Brasil e a questão da reforma agrária. Como pode se perceber ao contrário que ocorreu em Portugal a respeito da distribuição de terras, com pequenas e médias propriedades, no Brasil imperou a grande propriedade, somente importando se a quem era dada tinha condições de fazê-la produzir, não importando quem dela precisava.

Para se atingir uma compreensão da realidade foram estabelecidos três objetivos específicos. O primeiro, tratar de todo o marco histórico que o Brasil sofreu até os dias de hoje, perpassando por todas as questões fundiárias enfrentadas e chegar ao segundo objetivo – identificar o conceito da função social da propriedade.

A função social da propriedade nos remete há um importante questionamento, no sentido interpretativo. Trazendo para nós estudantes e até mesmo para os leitores uma reflexão de como a norma jurídica pode ser ambígua no sentido de favorecer uma classe social.

A propriedade e a função social, são, de fato, assuntos complexos, do ponto de vista do direito ou não. Seja porque a primeira sempre foi marcada desde as civilizações, até mesmo vital para a vida social e no ordenamento jurídico, ou porque o segundo é projetado para minar esse papel.

Optando por debater questões atuais (e prementes) no que diz respeito à da função social da propriedade e seu status constitucional, como um motor do plano de reforma agrária, apresentou algo corriqueiro na realidade, que é cronicamente adiado.

Em relação ao conflito entre a norma (Constituição Federal) e a realidade (agrária), o trabalho buscou a compreensão da função exercida pelas classes dominantes, demonstrando o desinteresse da norma sobre a realidade. Ressaltando ainda, que a norma pode ter um grande cunho político, potencializada pela complexidade da questão agrária, onde a propriedade fundiária sempre foi concentrada.

Diante dos fatos mencionados no decorrer deste trabalho, conclui-se que o direito de propriedade não é realidade, bem como não são todos que possui propriedade que cumpre a função social, deve se ter igualdade ao direito de propriedade, devendo ser mecanismo igualitário.

Ao trazer o questionamento ao final do trabalho, a esperança é que o mundo do direito possa abandonar suas falhas, sendo absoluto entre a norma e a realidade, seja o da igualdade diante dos problemas sociais. Espera-se que os futuros governantes sejam a mudança dessa nação que tanto sofre por séculos nas mãos daqueles que tem dinheiro ou estão na política por interesse próprio.

Enfim, que os profissionais jurídicos, troque o saber dogmatizado, pelo zetético, com o compromisso de interpretar a norma e transformar a realidade.

## REFERÊNCIAS

BAND, News. **BandNews repercute entrevista de Jair Bolsonaro**, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=o8UONLAcWm8>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BEZERRA, Juliana. História do Brasil: Brasil Colônia. **Toda matéria**, 2020. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/brasil-colonia/>. Acesso em: 16 maio 2020.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824)**. [S. l.: s. n.], 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 5 ago. 2020.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891)**. [S. l.: s. n.], 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 16 DE JULHO DE 1934)**. [S. l.: s. n.], 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 15 ago. 2020.

CAVALCANTE, José Luiz. A LEI DE TERRAS DE 1850 E A REAFIRMAÇÃO DO PODER BÁSICO DO ESTADO SOBRE A TERRA. **Revista Histórica**, [S. l.], p. 1-7, 13 maio. 2020. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

DELGADO, Guilherme Costa. **A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, [s. l.], 2003. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/126539/mod\\_resource/content/2/Guilherme%20Delgado%20Quest%C3%A3o%20Agr%C3%A1ria.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/126539/mod_resource/content/2/Guilherme%20Delgado%20Quest%C3%A3o%20Agr%C3%A1ria.pdf). Acesso em: 5 ago. 2020.

DINIZ, Mônica. **SESMARIAS E POSSE DE TERRAS: POLÍTICA FUNDIÁRIA PARA ASSEGURAR A COLONIZAÇÃO BRASILEIRA**. [S. l.: s. n.], 2020. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/Sesmaria.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2020.

EMBRAPA. **Síntese Ocupação e Uso das Terras no Brasil**, 2020. Disponível em: [https://www.embrapa.br/car/sintese#:~:text=%C3%81reas%20dedicadas%20a%20pr,ote%C3%A7%C3%A3o%20e%20preserva%C3%A7%C3%A3o%20da%20vegeta%C3%A7%C3%A3o%20nativa&text=O%20conjunto%20dos%20territ%C3%B3rios%20das,de%20compara%C3%A7%C3%A3o%20\(Fig%205\)](https://www.embrapa.br/car/sintese#:~:text=%C3%81reas%20dedicadas%20a%20pr,ote%C3%A7%C3%A3o%20e%20preserva%C3%A7%C3%A3o%20da%20vegeta%C3%A7%C3%A3o%20nativa&text=O%20conjunto%20dos%20territ%C3%B3rios%20das,de%20compara%C3%A7%C3%A3o%20(Fig%205)). Acesso em: 19 jun. 2020.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12 reimpressão. ed. São Paulo: Universidade São Paulo, 2006. 639 p. Disponível em:

<https://mizanzuk.files.wordpress.com/2018/02/boris-fausto-historia-do-brasil.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

FERNANDES, VITOR BUKVAR. **Passado não resolvido: a histórica falta de regulação na ocupação de terras no Brasil e após** – Campinas, SP: [s.n], 2014. Disponível em: [http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/7FERNANDESVictorBUKVAR.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7FERNANDESVictorBUKVAR.pdf). Acesso em: 15 abr. 2020.

Fundação Nacional do Índio. **Demarcações de Terras**, 2020. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/demarcacao-de-terras-indigenas#:~:text=Atualmente%20existem%20462%20terras%20ind%C3%ADgenas,com%20concentra%C3%A7%C3%A3o%20na%20Amaz%C3%B4nia%20Legal>. Acesso em: 19 jun. 2020.

GILSON, Francisco. **História do Brasil**. [S. l.: s. n.], 2017. Disponível em: <https://www2.unifap.br/piap/files/2017/03/Historia-do-Brasil.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

GOMES, Orlando. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. In **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, v. 67, 1991.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 4ª ed. SP: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. Malheiros Editores: São Paulo, 1994.

KIAUNOTICIAS. **A verdadeira história do dia 7 de setembro no Brasil** [S. l.: s. n.], 2016. Disponível em: [https:// http://www.kiaunoticias.com/destaque/a-verdadeira-historia-do-dia-7-de-setembro-no-brasil](https://http://www.kiaunoticias.com/destaque/a-verdadeira-historia-do-dia-7-de-setembro-no-brasil). Acesso em: 20 maio 2020.

**LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964**. [S. l.: s. n.], 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20da%20Terra%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A7%C3%A3es.&text=Art.&text=2%C2%B0%20%C3%89%20assegurada%20a,na%20forma%20prevista%20nesta%20Lei](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20da%20Terra%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A7%C3%A3es.&text=Art.&text=2%C2%B0%20%C3%89%20assegurada%20a,na%20forma%20prevista%20nesta%20Lei). Acesso em: 10 ago. 2020.

MELO, Tarso Menezes de. **DIREITO E EXISTÊNCIA CONCRETA: a ideologia jurídica e a função social da propriedade rural**. Orientador: Alaôr Caffé Alves. 2007. 128 f. Dissertação de mestrado (Direito) - Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito, São Paulo, 2007. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-28112007-085733/publico/TARSO.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2020.

MIRALHA, Wagner. Questão agrária brasileira: origem, necessidade e perspectivas de reforma hoje. **REVISTA NERA**, [s. l.], p. 1-22, 2006. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/nera/revistas/08/Miralha.PDF>. Acesso em: 13 jun. 2020.

NOZOE, Nelson. SESMARIAS E APOSSAMENTO DE TERRAS NO BRASIL COLÔNIA. **Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade**, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A024.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2020.

PARDO FILHO, Milton. DIREITO AGRÁRIO – ASPECTOS REAIS E OBRIGACIONAIS. **Dominio Público**, [S. l.], p. 1-279, 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp012532.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

PAULA, Roberto de; GEDIEL, José Antônio Peres. Questão agrária: entraves jurídico processuais recorrentes e desigualdade social. **Rev. Direito Práx**, [s. l.], 16 jan. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n4/2179-8966-rdp-8-4-2819.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

SANTOS, Gilberto Alves dos. **A REFORMA AGRÁRIA PARA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA**. 2007. 98 f. Trabalho de conclusão de curso (Curso de Direito) - Fundação Universidade Federal de Rondônia, Cacoal/RO, 2007. Disponível em: <https://ri.unir.br/jspui/bitstream/123456789/1516/1/MONOGRAFIA%20GILBERTO.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2020.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. *In*: **A REFORMA AGRÁRIA E MEIO AMBIENTE**, 2003. cap. III, p. 1-20. Disponível em: [http://www.itcg.pr.gov.br/arquivos/File/LIVRO\\_REFORMA\\_AGRARIA\\_E\\_MEIO\\_AMBIENTE/PARTE\\_3\\_1\\_CARLOS\\_MARES.pdf](http://www.itcg.pr.gov.br/arquivos/File/LIVRO_REFORMA_AGRARIA_E_MEIO_AMBIENTE/PARTE_3_1_CARLOS_MARES.pdf). Acesso em: 7 ago. 2020.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; ROSSITO, Flávia Donini. **ESTUDOS SOBRE O CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) E CONSULTA PRÉVIA POVOS TRADICIONAIS**. Curitiba: Letra da Lei, 2016. 112 p.

TÁRREGA, M. C. V. B. <sup>[1]</sup> RODRIGUES, B. L. R., **Ecologia Política e Meio Quilombola: reflexões sobre território** *In*: **Direitos fundamentais e democracia** II.1 ed. Florianópolis : FUNJAB, 2012, v.1, p. 232-246.

ZAKKA, Rogério Marcus. O DIREITO DE PROPRIEDADE: Análise de convivência sob a ótica de sua convivência com a função social da propriedade. **PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**, São Paulo, p. 1-225, 2007. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/7814/1/Rogério%20Marcus%20Zakka.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2020.