



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**JÚLIA LOPES SAMPAIO**

**EQUIDADE NA TERRA: UM ENFOQUE JURÍDICO SOBRE A  
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO CONTEXTO  
RURAL BRASILEIRO**

Salvador  
2023

**JÚLIA LOPES SAMPAIO**

**EQUIDADE NA TERRA: UM ENFOQUE JURÍDICO SOBRE A  
FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO CONTEXTO  
RURAL BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Vicente Passos.

Salvador  
2023

## TERMO DE APROVAÇÃO

**JÚLIA LOPES SAMPAIO**

### **EQUIDADE NA TERRA: UM ENFOQUE JURÍDICO SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO CONTEXTO RURAL BRASILEIRO**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Titulação e instituição: \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2023.

Dedico a Ana Lúcia, minha avó e eterna professora, quem me contou pelas primeiras vezes sobre as histórias do mundo.

## RESUMO

O presente trabalho, buscando investigar as formas de aplicação da função social no contexto rural brasileiro, vem trazer uma retrospectiva do direito de propriedade e do histórico de ocupação de terras no Brasil, analisando as relações dos sujeitos históricos com a terra ao longo dos anos. As Constituições brasileiras e latino-americanas são examinadas para traçar a evolução da função social da propriedade, seus fundamentos e discussões sobre seus limites internos e externos, com o propósito de identificar seu papel na promoção de interesses que não são puramente proprietários e na realização de políticas coletivas. Como uma solução hipotética para acomodar a diversidade de situações de propriedade, o estudo se baseia nas dimensões igualitárias e pluralistas da democracia, que têm o potencial de romper com o ciclo de desigualdades deixado pelos resquícios coloniais. Por fim, coloca-se em discussão as novas dimensões de propriedade nas legislações brasileiras e latinoamericanas, reconhecendo a necessidade de novos alcances da função social da propriedade, na sua perspectiva igualitária e pluralista, principalmente na efetividade de suas aplicações pelo sistema judiciário.

Palavras-chaves: Terra; Posse; Propriedade; Função Social, Direitos Socioambientais.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2 ASPECTOS HISTÓRICOS DA OCUPAÇÃO DAS TERRAS NO BRASIL</b>	<b>10</b>
2.1 DO REGIME DE SESMARIAS (1500-1822)	11
2.2 DO REGIME DE POSSE (1822-1850)	13
2.3 DA LEI DE TERRAS (1850)	14
2.4 DOS MOVIMENTOS SOCIAIS POR TERRA NA REPÚBLICA	17
<b>2.4.1 República Velha - O Período Dos Movimentos Messiânicos</b>	<b>17</b>
<b>2.4.2 Redemocratização E Organização Sindical (1946)</b>	<b>19</b>
<b>2.4.3 O Surgimento Do Movimento Dos Trabalhadores Sem Terra</b>	<b>20</b>
<b>3 A NOVA DIMENSÃO JURÍDICA DA PROPRIEDADE RURAL</b>	<b>23</b>
3.1 A PLURALIDADE NA TERRA SEGUNDO AS CONSTITUIÇÕES LATINO-AMERICANAS:	24
3.2. O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	27
<b>3.2.1 A Definição Técnica Da Propriedade Rural</b>	<b>28</b>
<b>3.2.2 A Proteção à Pequena Propriedade e à Agricultura Familiar</b>	<b>31</b>
<b>3.2.3 A Política Agrícola</b>	<b>33</b>
<b>3.2.4 A Regularização Fundiária e as Áreas Prioritárias</b>	<b>35</b>
<b>3.2.5 Desapropriação Por Interesse Social Para Fins De Reforma Agrária</b>	<b>38</b>
<b>4 EQUIDADE NAS TERRAS BRASILEIRAS: AVANÇOS E DESAFIOS</b>	<b>40</b>
4.1 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E A MANUTENÇÃO DA PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA	42
4.2 JURISPRUDÊNCIA E CAMINHOS EMANCIPATÓRIOS	48
<b>5 CONCLUSÃO</b>	<b>56</b>
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>58</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A função social da propriedade, especialmente no contexto rural brasileiro, é um princípio fundamental do direito de propriedade que visa equilibrar os interesses individuais de posse e uso da terra com as necessidades coletivas da sociedade e a preservação do meio ambiente. Ao longo de sua história, o Brasil passou por transformações significativas na interpretação e aplicação desse princípio, refletindo as complexas questões de desigualdade e concentração de terras que permeiam o cenário rural do país.

É de conhecimento geral que o conceito de propriedade por séculos estava associado à ideia de inviolabilidade absoluta, devido à influência de ideias fundamentadas no individualismo e nos resquícios coloniais. No entanto, mais recentemente, a propriedade assumiu uma configuração mais flexível, principalmente inspirada pelo princípio da função social da propriedade, que poderia ser compreendida, em verdade, como as "funções sociais das propriedades".

Essa noção, que ganhou destaque na Constituição Federal de 1988, estabelece que a propriedade deve cumprir uma "função social", ou seja, não deve ser usada de forma improdutivo, estimulando a produção no campo e uma maior equidade no acesso à terra.

Contudo, após trinta e cinco anos de promulgação da atual Constituição Federal, é relevante questionar: Como é interpretada essa produtividade da terra? Ela abarca as pluralidades nos modos de cultivar e viver a terra, ou é pautada somente no ideal da monocultura e da exploração dos recursos naturais? A União vem desenvolvendo sua competência de desapropriar terras para atender o interesse social dos trabalhadores rurais, para fins de reforma agrária? Os sujeitos envolvidos nos movimentos sociais têm sido consultados para expressar suas interpretações da Constituição na elaboração dessa política? A descentralização do poder é considerada no contexto das questões agrárias e fundiárias do país?

A aplicação deste instituto é uma questão frequentemente debatida e contestada, dada a persistente concentração de terras, o avanço da agroindústria e as tensões entre interesses econômicos, sociais e ambientais.

Diante dessa complexidade, surge outra pergunta relevante, impulsionada pelo título deste trabalho: qual é o significado do termo "terra" neste estudo?

De início, atribui-se variados sentidos ao termo: “Terra” pode ter o sentido de substância, como matéria, ou seja, um elemento da natureza. A terra se aproxima do solo, da superfície e, conseqüentemente, se conecta à agricultura, como elemento essencial para a produção de alimentos e reprodução da vida. Ainda, “terra” pode significar um espaço geográfico de pertencimento, como no sentido de “minha terra”, vinculando um espaço físico e cultural originário de um ser humano.

É fácil avançar na especulação dos significados do termo e isso se deve ao elemento mais essencial que todas as designações têm em relação ao ser humano: a conexão intrínseca com a vida. Seja significando uma superfície, uma substância, planeta ou espaço geográfico, em todas as interpretações está presente a representação de como as pessoas se conectam ao mundo, no sentido de significar um elemento necessário à existência humana.

Um direito, seja individual ou coletivo, possui sempre um sujeito, capaz de reivindicá-lo e de exercê-lo, e um objeto, a substância do próprio direito. Aqui, examina-se um direito coletivo, de sujeitos plurais, no qual o território é a sua substância.

Para os povos e comunidades tradicionais, a terra possui um sentido que vai além do patrimônio. As atividades de preservação e manejo e os conhecimentos sobre a biodiversidade brasileira decorrem de um trabalho ancestral e coletivo desses povos. Permaneceram, como diria Ailton Krenak, “agarrados à terra”, teimando em ser coletividades e não sujeitos individuais (KRENAK, 2019).

Por tudo isso, a definição de terra alcança uma grande complexidade, o que se espelha na complexidade do instituto da função social da propriedade e no histórico da ocupação de terras no Brasil.

Dado este cenário, é importante investigar se o princípio da função social está limitado à ideia individualista de propriedade, conforme definida pelas leis modernas, ou se ele vem reafirmando a pluralidade das terras brasileiras, adquirindo contornos mais precisos.

Portanto, o presente trabalho, buscando investigar as formas de aplicação da função social no contexto rural brasileiro, vem trazer uma retrospectiva do direito de propriedade e do histórico de ocupação de terras no Brasil, analisando as relações dos sujeitos históricos com a terra ao longo dos anos.

Por fim, coloca-se em discussão as novas dimensões de propriedade nas legislações brasileiras e latinoamericanas, reconhecendo a necessidade de novos

alcances da função social da propriedade, na sua perspectiva igualitária e pluralista, principalmente na efetividade de suas aplicações pelo sistema judiciário.

## 2 ASPECTOS HISTÓRICOS DA OCUPAÇÃO DAS TERRAS NO BRASIL

A evolução da legislação fundiária no Brasil é um processo intrinsecamente ligado à história do povo brasileiro e à sua complexa relação com a terra. A trajetória desse desenvolvimento abrange desde o período colonial até os tempos atuais, podendo ser subdividida em quatro períodos: (i) regime de sesmarias (1500 a 1822); (ii) regime de posse (1822 a 1850); (iii) regime da Lei de Terras de 1850; e (iv) regime republicano (1889 aos dias atuais) (ROCHA, 2019, p. 61).

Compreender a história é crucial não apenas para a compreensão dos princípios legais atuais, mas também para conhecer a origem e o desenvolvimento do fenômeno de concentração fundiária no Brasil.

O Direito Agrário e a estrutura fundiária brasileira têm suas raízes no direito português, já que, no início do processo de colonização, não foi elaborada uma legislação específica para a colônia, e as leis portuguesas passaram a vigorar no Brasil. Essas leis estabeleciam as regras para a aquisição, posse, conservação, alienação e perda de terras. As terras originalmente brasileiras, portanto, eram consideradas propriedade do rei, em virtude do “direito de conquista” e dos Tratados de Alcaçovas (1479) e Tordesilhas (1494).

Essa condicionante histórica fez com que o direito de propriedade no Brasil fincasse sua raiz no desmembramento do patrimônio público. Originalmente, as terras eram de natureza pública, e, até os dias atuais, elas podem ser consideradas propriedade privada somente quando os particulares demonstrarem que houve a segregação legal do imóvel do patrimônio público.

Ainda, a Codificação no Brasil ocorreu de forma tardia, se comparado ao processo europeu. O momento histórico vivenciado no Brasil quando ocorreu a primeira promulgação do Código Civil era de colonização, recém saído do sistema de escravidão (GRINBERG, 2001, p. 08-09).

Embora tenha criado obstáculos significativos para atender às demandas populares, o controle legislativo não conseguiu conter totalmente as aspirações do povo. Isso porque os movimentos sociais estavam principalmente focados na elaboração de novas constituições que mudariam o cenário legal do regime colonial. Conforme Rúbio (2014, p. 45) observou:

"Juntaram-se outras racionalidades e outras epistemologias tradicionalmente silenciadas e marginalizadas cujo reconhecimento se faz necessário".

Na busca por um cenário distinto, os movimentos sociais passaram a atuar em defesa do seu espaço e de outros modos de viver a terra, para além da perpetuação do colonialismo.

Ideias como a função social da terra, que já estavam registradas desde 1946, foram garantidas pela Constituição Federal de 1988, que passou a definir novos critérios para o uso adequado da terra.

## 2.1 DO REGIME DE SESMARIAS (1500-1822)

Com a chegada dos portugueses ao Brasil, em 1500, o território brasileiro, que havia sido ocupado por populações indígenas ao longo de séculos, passou a ser considerado propriedade da Coroa Portuguesa por direito de conquista, de acordo com os tratados internacionais da época, reconhecidos como Tratado de Alcaçovas de 1479 e Tratado de Tordesilhas de 1494. (ROCHA, 2019, p. 62).

A efetiva colonização do território brasileiro teve início em 1530, com a expedição de Martim Afonso de Souza. Para promover o povoamento dessas terras, o navegador português recebeu autorização para conceder terras a indivíduos que desejassem ocupá-las e cultivá-las, o que marcou o início da apropriação privada das terras públicas sob o sistema de concessão de sesmarias.

As sesmarias foram inicialmente instituídas em Portugal em 1375, com o objetivo de resolver os problemas agrícolas e de abastecimento alimentar resultantes do abandono de terras. A lei de sesmarias exigia que os proprietários cultivassem a terra ou a entregassem a alguém que o fizesse. Embora a realidade da colonização no Brasil fosse substancialmente diferente das sesmarias criadas em Portugal, a transferência desse sistema para as terras brasileiras foi a solução encontrada pela Coroa Portuguesa para fomentar o povoamento, visto que não havia alternativas legais viáveis para promover a colonização (NOZOÉ, 2006, p. 588).

Durante os trezentos anos em que o sistema de concessão de sesmarias esteve em vigor no Brasil, uma grande quantidade de leis, decretos, cartas régias, alvarás, provisões, resoluções e avisos foram promulgados. Esse excesso de normas resultou em uma verdadeira confusão legislativa.

Apesar disso, algumas cláusulas essenciais garantiram a validade das cartas de sesmarias, como o requisito de Aproveitamento, o qual determinava que o proprietário deveria "lavar" a terra, e a falta desse cultivo poderia resultar na perda da

terra, sem direito a qualquer indenização, como uma sanção punitiva. (MATTOS NETO, 1988, p. 93.)

A cláusula da Medição e Demarcação das terras era relativizada pela Coroa Portuguesa, dado o vasto território brasileiro e o número relativamente pequeno de habitantes.

Outra exigência era o registro da carta em livro próprio, o pagamento de foro, que levava em consideração o critério de "grandeza ou bondade da terra" e sua distância das cidades, além do pedido de confirmação do rei.

Carlos Frederico Marés (2003, p. 30 e 31) explica:

“A lei de sesmaria assumiu integralmente a idéia da propriedade como o direito de usar a terra e, mais do que isso, a obrigação de nela lavar. Por isso, antes de ser uma lei de direitos, é uma lei de obrigações.”

Essa capacidade de negociação das terras concedidas pelas sesmarias também introduziu no Brasil a noção de contrato como um meio de transferência de riqueza, ou seja, a transferência da propriedade privada de terras surgia a partir do fim das concessões de terras por meio das sesmarias.

A propriedade privada no Brasil era o resultado da concessão, da vontade e da seleção do sesmeiro. Isso significava que quem se tornava proprietário era aquele que era escolhido e agraciado com terras pelo rei, muitas vezes ignorando as práticas de ocupação de terra originária. As comunidades originárias que já habitavam essas terras antes da colonização, portanto, foram excluídas do processo de manutenção de suas terras.

Uma vez que as terras eram concedidas somente aos "amigos do rei", os camponeses marginalizados acabaram ocupando parcelas de terra nas proximidades das grandes propriedades e distantes dos centros de povoamento (ROCHA, 2019, p. 64; NOZOÉ, 2006, p. 596).

Mattos Neto (1988, p. 94), resumindo o que aconteceu ao longo da vigência do regime sesmarias, conclui que:

Pelo sistema sesmarial, a terra era concedida, apenas, aos amigos do rei (fidalgos arruinados e plebeus enriquecidos); os homens rústicos e pobres, por sua vez, não tinham outra alternativa senão apoderar-se fisicamente de qualquer pedaço de terra remota e distante dos núcleos de povoamento e zonas populosas.

Portanto, se é inegável que o regime sesmarial garantiu o povoamento do interior do País, é também notório que três séculos de vigência do regime sesmarial resultaram na consolidação do latifúndio atual nas terras brasileiras.

A prática das sesmarias no Brasil findou em 1822, perdurando por quase trezentos anos. Entre os motivos que levaram ao fim desse sistema no Brasil, incluem-se as alterações no sistema colonial e a necessidade de regulamentar a propriedade privada de terras, uma vez que o método de concessão de sesmarias não era adequado para lidar com as mudanças que estavam surgindo no final do século XVIII e início do século XIX no país.

## 2.2 DO REGIME DE POSSE (1822-1850)

Durante o período colonial, coexistiram diversas maneiras de adquirir terras. Além das propriedades (sesmarias) que se expandiram, houve também ocupações ilegais de terras das sesmarias que foram abandonadas devido ao não cumprimento das condições estabelecidas e das ocupações em terras públicas sem autorização formal do Estado. A posse irregular surgiu como um hábito social que estava em total desacordo com as normas legais estabelecidas.

No início do Império, surgiram manifestos contrários ao sistema de sesmarias, que havia contribuído para a formação de grandes propriedades rurais, e argumentava-se em favor de uma reformulação do sistema agrícola.

Através da Resolução nº 76, datada de 17 de julho de 1822, Dom Pedro de Orleans e Bragança suspendeu o sistema de concessão de sesmarias, no qual o beneficiário recebia o título de posse antes de efetivamente utilizar a terra e explorá-la. Em vez disso, foi implementado o sistema de posse, no qual o ocupante da terra passou a explorá-la e melhorá-la antes de buscar sua legalização junto às autoridades. Esse ato foi promulgado 52 dias antes da declaração da independência do Brasil.

A partir da Constituição Imperial de 1824, houve o reconhecimento da qualidade das sesmarias de propriedade privada, conforme Carlos Frederico Marés: “Portanto, o primeiro documento comprobatório de propriedade privada da terra no Brasil é o título de concessão de sesmaria.” (MARÉS, 2003, p. 63). A propriedade que tivesse origem inicial na concessão pelos sesmeiros poderia ser transferida.

Portanto, neste período, o papel conferido ao contrato na organização econômica era de conferir legitimidade à transferência da propriedade privada imobiliária ou da terra.

O Novo Estado surgiu sem um conjunto de leis específicas e adequadas para regulamentar a questão agrária, utilizando, portanto, o antigo sistema legal português, que incluía uma variedade de leis, decretos, cartas régias, alvarás, provisões, resoluções e avisos que haviam criado uma verdadeira confusão legislativa.

A Constituição de 1824, em seu artigo 179, parágrafo 22, adotou o conceito napoleônico e burguês de propriedade absoluta, declarando que "o Direito de Propriedade é assegurado em toda a sua plenitude" (BRASIL, 1824), o que serviu para consolidar e oficializar a estrutura latifundiária predominante, caracterizada pela concentração da propriedade da terra.

Apesar da existência desse dispositivo na Constituição, não foram estabelecidos mecanismos para garantir o acesso à propriedade da terra. Portanto, esse período pode ser caracterizado como a "Era Dourada da Posse", no qual a ocupação inicial assegurava o controle sobre a terra. (MATTOS NETO, 1988, p. 95)

### 2.3 DA LEI DE TERRAS (1850)

A Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, também conhecida como a "Lei das Terras Devolutas" ou simplesmente a "Lei de Terras," marcou uma ruptura com o sistema de sesmarias. Ela eliminou a possibilidade de se obter terras gratuitamente e estabeleceu a compra como o único meio legítimo de adquirir terras devolutas, que passaram a ser tratadas como bens comerciais.

Essa lei foi criada para enfrentar a situação caótica em relação à posse de terras no período anterior e para regularizar o uso do território brasileiro.

Com exceção da faixa de fronteira, onde ainda era possível a doação de terras, a compra se tornou o principal meio de aquisição de propriedade, juntamente com a revalidação das cartas de sesmarias e a legalização das posses. Dessa forma, a terra passou a ser vista como uma mercadoria de alto valor econômico.

O artigo 1º da Lei nº 601/1850 era claro na sua exigência de se transmitir o domínio das terras exclusivamente através da compra e venda:

Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. Excetuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros, em zonas de dez léguas, as quais poderão ser concedidas gratuitamente.

A partir desse momento, tornou-se estritamente proibido tomar posse de terras públicas ou particulares. Aqueles que o fizessem seriam despejados e perderiam todas as melhorias feitas na terra.

O artigo 2º da referida lei estipulava:

Os que se apossarem de terras devolutas ou alheias, e nelas derrubarem matos, ou lhes puserem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de benfeitorias e demais sofrerão a pena de dois a seis meses de prisão e multa, além da satisfação do dano causado.

Assim, a ocupação de terras, públicas ou privadas, sem a devida autorização do proprietário, passou a ser considerada um delito, o que dificultou o acesso à terra para aqueles cujo único recurso era a sua própria força de trabalho.

A lei atribuiu grande importância à posse da terra como uma maneira legítima de adquirir a propriedade, mas estabeleceu condições cruciais, exigindo o cultivo efetivo da terra e a sua demarcação.

O artigo 7º da Lei 601/1850 estabeleceu prazos para a medição das terras que foram adquiridas por meio de posse, sesmarias ou outras concessões anteriores. Quando esses prazos expiravam, os documentos perdiam a validade, e as terras eram reincorporadas ao domínio público, como define o art. 8º da mesma lei:

Art. 8º. Os possuidores que deixarem de proceder à medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados caídos em comisso, e perderão por isso o direito que tenham a ser preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da presente lei, conservando-a somente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto.

Com o objetivo de permitir que as autoridades públicas mensurassem a extensão da terra já ocupada, o artigo 13 da Lei de Terras estipulava que o "governo organizará por Freguesia, o registro das terras possuídas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores". Essa medida representou a primeira tentativa de estabelecer um cadastro de terras.

Por essa razão, o artigo 91 do Decreto nº 1.318/1854, que regulamentava a Lei de Terras, estabelecia que "todos os possuidores de terras, qualquer que seja o título de sua propriedade, ou posse, são obrigados a fazer registrar as terras, que possuírem".

O artigo 97 do mesmo diploma exigia que todos os ocupantes, com qualquer título de posse, registrassem suas terras perante os vigários das paróquias, o que

resultou na denominação comum desses documentos como "Registros Paroquiais" ou "Registros do Vigário".

O Registro Paroquial não conferia automaticamente o direito de propriedade aos declarantes. Era necessário passar por um processo administrativo longo e complexo para legitimar e titular a posse. Esse processo envolvia a medição e a demarcação da área de posse, além do pagamento de taxas de chancelaria. Somente após a conclusão de todas essas etapas, um título de propriedade era emitido.

Devido às despesas elevadas vinculadas a esse procedimento administrativo para obter a legitimidade da posse, várias propriedades não foram regularizadas e permaneceram em um estado de ilegalidade, sendo apenas registradas nos Registros Paroquiais.

Apesar de sua importância no contexto do ordenamento fundiário e da implementação de uma política de terras, a demarcação das terras devolutas nunca foi efetivamente executada (ROCHA, 2019, p. 67). Durante o período em que a Repartição Geral das Terras Públicas esteve em vigor, de 1850 a 1875, "não existia nem mesmo um mapa ou um inventário completo" contendo informações sobre as áreas demarcadas, vendidas, doadas ou reservadas para uso público (ZENHA, 1952, p. 445).

De acordo com Silva (1997, p. 17), esse fracasso pode ser por duas razões. Em primeiro lugar, a regulamentação da Lei de Terras estabeleceu que a demarcação das terras devolutas deveria ocorrer apenas após a regularização das posses e o registro das terras particulares. Como esses procedimentos dependiam da iniciativa dos ocupantes, o poder público permaneceu inerte. Em segundo lugar, a lei não foi suficientemente clara na proibição da posse, levando a uma interpretação de que a regularização da posse era um direito, não uma obrigação. Portanto, bastava que a terra fosse cultivada e servisse como residência habitual para que a posse fosse protegida e pudesse ser regularizada a qualquer momento.

Alguns argumentam que a Lei de Terras promoveu a democratização do acesso à terra e possibilitou a formação de pequenas propriedades, reconhecendo as posses. No entanto, para a maioria dos doutrinadores, a Lei de Terras favoreceu ainda mais a formação de latifúndios e a concentração de terras nas mãos de uma elite financeira, excluindo pequenos agricultores, imigrantes e escravos libertos do mercado de terras (FONSECA, 2005, p. 112; SILVA, 1997, p. 17).

Independente da aplicação limitada da Lei de Terras, ela foi um marco importante na mudança de conceito de propriedade da terra, já que, no início da colonização, a terra era vista meramente como parte do patrimônio pessoal do rei e sua aquisição dependia da vontade do rei ou de seus representantes na colônia.

A Lei de Terras de 1850 introduziu a concepção moderna de propriedade, na qual a terra passou a ser tratada como uma mercadoria que poderia ser adquirida por qualquer pessoa, desde que tivesse recursos financeiros suficientes para comprá-la. Antes, a propriedade conferia prestígio social devido à relação pessoal entre o rei e o solicitante, enquanto que, após a lei, a terra passou a representar prestígio econômico e mercantil (COSTA, 1999, p. 172-173).

## 2.4 DOS MOVIMENTOS SOCIAIS POR TERRA NA REPÚBLICA

De certo que a estrutura fundiária excludente no Brasil provocou a criação de uma relação de subordinação no campo, mas foi também o que deu origem a movimentos que representaram, direta ou indiretamente, um questionamento da ordem fundiária em vigor ao longo da história da República brasileira.

É possível identificar três fases distintas nos movimentos de organização popular que de alguma maneira desafiaram a distribuição de terras no Brasil.

A primeira fase está relacionada à República Velha, na qual surgiram diversos movimentos de natureza messiânica que adotaram formas de organização baseadas na propriedade coletiva da terra.

A segunda fase começou nos anos 40, durante o processo de redemocratização do país, e continuou até o golpe militar de 1964, quando organizações de massa passaram a lutar pela Reforma Agrária.

A terceira fase abrange os períodos de resistência à ditadura militar e de redemocratização do país, com a organização de movimentos que buscavam a reforma agrária, liderados tanto pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) da CNBB quanto pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

### 2.4.1 República Velha - O Período Dos Movimentos Messiânicos

Os movimentos deste período partilhavam uma proposta em comum: a busca por uma alternativa de organização social baseada na agricultura com a posse coletiva da terra. No entanto, essa semelhança não significa dizer que esses movimentos tenham modificado a ordem política estabelecida na época. As formas coletivas de apropriação da terra eram, na realidade, uma estratégia de sobrevivência adotada por esses grupos sociais, visando garantir o abastecimento de alimentos, em vez de representarem uma revolta direta contra o latifúndio em si.

Durante a República Velha, a característica predominante era a manutenção do poder pela antiga oligarquia rural, que neste período se manifestava na forma do coronelismo. Essa oligarquia se baseava economicamente na exploração intensiva dos trabalhadores rurais e dos camponeses, enquanto politicamente exercia controle sobre as instâncias governamentais que estavam sob sua influência.

Ao longo de todo o período que se estende desde a proclamação da república até o término do Estado Novo, a população rural permaneceu submissa ao poder dos proprietários locais e das instituições governamentais por eles controladas.

Dentre as vertentes contra hegemônicas instituídas neste período, pode-se destacar três grandes movimentos, a saber:

A Guerra de Canudos, que ocorreu no final do século XIX, no sertão da Bahia, foi um dos conflitos mais notáveis da história do Brasil, ocorrendo entre o governo republicano e uma comunidade liderada por Antônio Conselheiro, um líder religioso messiânico.

Em 1893, Antônio Vicente Mendes Maciel, conhecido como Antônio Conselheiro, após uma jornada pelos sertões de Pernambuco e Sergipe, estabeleceu-se em Canudos com seus seguidores. Esses devotos de Antônio Conselheiro vieram de diversas regiões do Nordeste e formaram uma comunidade de beatos, centrada em uma vida comunitária que antecipava a ideia da "terra prometida". Belo Monte, o assentamento em Canudos, chegou a contar com aproximadamente 5 mil moradias e cerca de 25 mil habitantes.

A estrutura socioeconômica de Canudos era baseada na propriedade coletiva da terra, com foco na produção de culturas alimentares essenciais, como feijão, milho, mandioca e batata-doce, além da criação de pequenos rebanhos para assegurar o sustento da comunidade.

O governo republicano viu Canudos como uma ameaça à nova ordem política e social do país. A comunidade de Canudos era vista como um desafio à propriedade

privada e à estrutura latifundiária, além de ser considerada uma manifestação de resistência à república recém-estabelecida.

Após quatro expedições militares, a resistência popular foi brutalmente derrotada em 1897, com canhões, incêndios e massacres cruéis que resultaram na completa destruição da vila de Belo Monte e na perda de vidas dos seus habitantes. A incessante guerra revelou a brutalidade das forças militares e a resistência das comunidades do campo. Além disso, provocou debates sobre a relação entre o Estado e a religião e destacou a desigualdade social e a concentração de terras no Brasil.

Houve, ainda, a Guerra do Caldeirão, no estado do Ceará, onde um grupo de romeiros originários do sertão nordestino se uniu em torno do Beato José Lourenço, com a proteção do Padre Cícero Romão. Eles estabeleceram-se na vila de Santa Cruz, composta por cerca de duas mil habitações. A vida da comunidade girava em torno do trabalho e da devoção religiosa. O trabalho envolvia a agricultura nas terras cedidas (ou, em alguns casos, tomadas) de grandes proprietários, com os frutos sendo distribuídos coletivamente para atender às necessidades do grupo.

Após a morte do Padre Cícero, o governo do Estado do Ceará lançou uma campanha vigorosa contra essa comunidade. Em 9 de setembro de 1936, uma operação liderada por Cordeiro de Farias Neto atacou Caldeirão. Os bens dos camponeses foram apreendidos e suas residências foram incendiadas.

A motivação por trás dessa ação era a necessidade de eliminar a "influência comunista" na região dominada pelos grandes latifundiários. A comunidade foi destruída, seus líderes principais foram mortos, e a terra anteriormente livre foi incorporada às propriedades dos coronéis locais.

#### **2.4.2 Redemocratização E Organização Sindical (1946)**

Com a redemocratização do país, em 1946, ocorreu o fortalecimento dos sindicatos rurais e urbanos, que se tornaram um importante canal de expressão dos interesses dos trabalhadores. Os sindicatos rurais começaram a desempenhar um papel mais ativo na luta por melhores condições de trabalho e na defesa dos direitos dos trabalhadores do campo.

Assim, inicia-se o processo de reorganização dos trabalhadores rurais, que permaneceram praticamente sem qualquer iniciativa política durante todo o Estado Novo. Dada a sua completa desorganização política, entende-se a razão pela qual

nem mesmo as vantagens da legislação trabalhista da Era Vargas lhes beneficiavam, ou, quando favoreciam, não eram implementadas.

Numa tentativa de reorganização do movimento dos trabalhadores, na primeira metade dos anos cinquenta, foram realizadas a 1ª e a 2ª Conferência Nacional de Trabalhadores Agrícolas, em 1953 e 1954, respectivamente. Ao final da 2ª Conferência foi criada a ULTAB (União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil), sendo fortemente influenciada pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB).

Chama-se a atenção para o 1º Congresso Nordestino de Trabalhadores Rurais, realizado sob forte coação policial, em 1954, na cidade de Limoeiro-PE.

Com efeito, nesse Estado, o trabalho do Partido Comunista tinha dado atenção especial à organização dos trabalhadores rurais, onde as ligas “desenvolvem-se criando escolas e outras formas de assistência. Expandem-se pelo interior do Estado, em Pau d’Alho, São Lourenço da Mata, Escada, Goiânia, Vitória de Santo Antão, constituindo um sistema de autodefesa dos trabalhadores do campo sobre os quais houvesse ameaça de expulsão.” (SILVA, 1998, p. 111)

O foco disseminador desse movimento foi a fundação da Sociedade Agrícola de Plantadores e Pecuaristas de Pernambuco (SAPPP). Essa Sociedade foi fundada no Engenho Galiléia, sob a liderança de José dos Prazeres, no município de Vitória de Santo Antão, em 1955. Nesse engenho de fogo morto, residiam 140 famílias que, na qualidade de pequenos arrendatários, cultivavam lavouras de subsistência em aproximadamente 500 hectares de terra (AZEVEDO, 1982, p. 60), desencadeando o processo organizativo dos trabalhadores rurais em Pernambuco.

### **2.4.3 O Surgimento Do Movimento Dos Trabalhadores Sem Terra**

Apesar da ascensão dos movimentos sociais organizados no campo, após o golpe militar de 1964, houve a desarticulação dos movimentos de massa atuantes nas áreas rurais, resultando na desestruturação das ligas camponesas e na limitação significativa das atividades dos partidos políticos.

Nesse cenário de intensa repressão, a ressurgência das organizações dos trabalhadores rurais começou a ser gestada. Enquanto os sindicatos rurais continuavam a existir, sua ação passou a ser fortemente monitorada e sujeita a uma crescente influência e controle por parte do aparato militar.

Os sindicatos rurais passaram, essencialmente, a funcionar como uma extensão do sistema previdenciário, principalmente após a criação do FUNRURAL, que passou a cuidar das aposentadorias dos trabalhadores idosos e a fornecer serviços de assistência médica e odontológica por meio de ambulatórios estabelecidos pelo sistema oficial de previdência.

Enquanto o movimento sindical estava sob o domínio e a submissão aos interesses do governo militar, os problemas socioeconômicos nas áreas rurais se intensificavam, devido ao processo de modernização da agricultura em curso.

É nesse contexto que nasce a Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 1975. Ao assumir o controle de alguns sindicatos, particularmente naquelas áreas onde havia ocorrido uma maior expansão do trabalho assalariado, essa nova liderança vai rearticular o movimento dos trabalhadores rurais em torno das questões estritamente trabalhistas. Um bom exemplo disso é a organização das greves dos trabalhadores canavieiros no Nordeste e na zona açucareira paulista. (MOREIRA, 1997)

Além da reorganização do movimento sindical, o início dos anos 80 assistiu também ao surgimento do Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST).

Segundo STEDILE (1997, p. 102-104), três forças sociais vão dar origem ao Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST): a primeira, o trabalho pastoral realizado pela CPT; a segunda, o movimento de oposição sindical; a terceira, a ação de “lutadores sociais” que viam na luta pela reforma agrária uma forma de luta contra o regime militar.

A organização e consolidação do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), em 1985, consolidou um movimento pedagógico do processo político que contribuiu para o surgimento de um grande número de outros movimentos em todo o território nacional, como o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Movimentos das Mulheres Camponesas (MMC), a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar.

Os movimentos sociais de luta pela terra no campo revelam a complexidade do campesinato brasileiro, na medida em que agregam tanto membros que se identificam com bandeiras étnicas, quanto outros que efetivam usos comuns do território, através de gestão familiar e de laços de consanguinidade, desenvolvendo verdadeiros “territórios tradicionalmente ocupados”.

Esses movimentos surgem devido à ineficácia do Estado em satisfazer de maneira sistemática as necessidades das minorias marginalizadas, que permanecem nessa condição de exclusão devido ao uso de mecanismos de domínio, como o sistema judicial e penal.

O objetivo central dessas lutas é, portanto, a proteção do vínculo com a terra, nos seus diversos modos, através da reforma agrária, a qual deveria apresentar em prol da: subordinação da propriedade à justiça social; produção agropecuária voltada para a segurança alimentar e para o desenvolvimento econômico e social do trabalhador; apoio à produção familiar, através de disponibilização de créditos, de preços justos e de seguro agrícola; desenvolvimento de tecnologia adequada à pequena produção; melhoria das condições de vida com acesso dos trabalhadores à educação, à cultura e ao lazer (STEDILE, 1997, p. 108).

De acordo com Pastor e Dalmau (2010), embora os novos textos constitucionais na América Latina após o período de ditadura militar não tenham se afastado completamente das normas constitucionais tradicionais, eles introduziram elementos democráticos e de descolonização. Isso inclui dispositivos que protegem a diversidade étnica, cultural e racial, a preservação ambiental, a democratização do acesso à terra, a participação popular, os direitos sociais e uma visão ampliada de qualidade de vida, entre outros. Essas demandas foram gradualmente incorporadas no texto constitucional, embora tenham competido constantemente com as antigas estruturas jurídicas que servem aos interesses do capital.

### **3 A NOVA DIMENSÃO JURÍDICA DA PROPRIEDADE RURAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

Analisando o histórico de ocupação de terras no Brasil, verifica-se como a concepção jurídico-filosófica do Estado Moderno afirmou uma visão privatista da propriedade e a confirmação de um direito ligado às concepções liberais.

Na perspectiva individualista, Maria Helena Diniz (DINIZ, 1991) elenca alguns atributos da propriedade: (i) caráter absoluto, (ii) exclusivo e ilimitado, no qual o direito de uma pessoa sobre um determinado bem exclui o direito de outra pessoa sobre o mesmo bem; e (iii) perpetuidade, no qual o domínio persiste independentemente de seu uso ou da falta dele, a menos que ocorra uma causa de extinção legal ou a vontade do proprietário.

Contudo, as mudanças graduais na concepção individualista ao longo do tempo levaram a uma evolução em que a propriedade não pode mais ser estritamente regulada pelo Direito Privado. Pelo contrário, os interesses da comunidade passaram a enquadrá-la no âmbito do Direito Público, resultando na transferência da regulação da propriedade, anteriormente restrita ao âmbito privado, para o âmbito do Direito Constitucional.

A ruptura com a ideia moderna de propriedade, que era fundamentalmente unitária e individualista, encontra no princípio da função social a transição para uma visão pluralista da propriedade e sua conexão com o bem comum.

Tanto é assim, que as constituições contemporâneas passaram a enfatizar a função social da propriedade, acompanhando os avanços no papel do Estado na garantia do direito à terra.

Com a abertura democrática oficializada pela promulgação da Constituição de 1988, a questão da reforma agrária alcançou seu ponto máximo. O documento que iria reger a nova sociedade brasileira continha diversos dispositivos relacionados à questão agrária, com o objetivo de resolver o impasse na distribuição de terras no Brasil.

Essa perspectiva da propriedade se baseia em um princípio fundamental: dada a distribuição extremamente injusta da terra, com a concentração significativa nas mãos de poucos, o direito à terra requer uma requalificação em relação à sua função social.

A função social, ao constituir o fundamento do regime de propriedade, coloca a propriedade em submissão ao interesse de toda a coletividade, para o alcance da justiça social.

### 3.1A PLURALIDADE NA TERRA SEGUNDO AS CONSTITUIÇÕES LATINO-AMERICANAS:

A realidade na América Latina é um terreno fértil para o desenvolvimento de concepções que questionam a antiga doutrina civilista da propriedade. Muitos países da região compartilham a característica de ter uma concentração de terras nas mãos de poucos, o que tem incentivado teorias sobre a propriedade da terra que enfatizam a primazia das questões sociais em detrimento das concepções individualistas tradicionais baseadas no direito civil.

Enquanto, por um lado, os princípios jurídicos introduzidos na América Latina nos séculos XVIII e XIX estavam fortemente alinhados com o direito europeu, a partir do século XX, surgiram mudanças importantes, marcando o advento do Constitucionalismo latino-americano, resultado de lutas de comunidades contra-hegemônicas, lideradas principalmente por indígenas, quilombolas e trabalhadores rurais sem terra.

O Constitucionalismo latino-americano, embora dentro de limitações e contradições, conseguiu incorporar abordagens decoloniais<sup>1</sup> que desafiaram as normas clássicas do constitucionalismo. Nesse processo social longo e difícil, os Estados, sob pressão de numerosos movimentos populares e influenciados pela demanda de padronização constitucional democrática, reestruturaram suas leis nacionais.

Frente à realidade brasileira, Carlos Marés (2020, p. 116) aduz que:

[...] muitos temas introduzidos na Constituição foram contrários ao gosto das

---

<sup>1</sup> “Decolonizar é comprometer-se com outras construções histórico-filosóficas que extrapolam o eurocentrismo. É a busca de novas respostas aos antigos problemas (agrários, raciais, étnicos, de gêneros, desigualdades etc.) que a modernidade prometeu resolver, mas ainda aflige a sociedade mundial, em especial a latino-americana. A origem da decolonialidade está atrelada à colonização, posto que aquela é uma reação às imposições forçadas desta. Decolonizar é abrir uma nova maneira de pensar e fazer que vai de encontro às cronologias construídas, aos saberes impostos, aos institutos jurídicos definidos, às subjetividades determinantes e ao presente e futuro certo. A origem da decolonialidade está nos países que viveram o processo de subalternização colonial e a luta para trazer à tona sua diversidade de história, pertencimentos e tempos locais. A decolonialidade é muito mais que uma mera opção de conhecimento acadêmico, de domínio de estudo. É uma forma de vida, de pensar e fazer; uma tentativa de sistematização da resistência, do senso comum, das lutas e espiritualidades como forma de alargar e trazer ao mundo outras epistemologias de validação da verdade, para além da limitada teoria sistema-mundo moderno/colonial” (MIGNOLO, 2014).

elites dominantes que se empenharam em dificultar sua aplicação confiando no controle que sempre mantiveram sobre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. As elites tinham consciência de sua pouca força, portanto trataram de dificultar a aplicação posterior. Os temas mais relevantes para os movimentos sociais foram tratados de tal forma que houve grande avanço legal, mas foram construídas travas que viriam dificultar sua aplicação. Assim, Meio Ambiente, Povos Indígenas, Quilombolas, Direitos do Trabalhador, Patrimônio Cultural, Direitos Humanos e, obviamente, Reforma Agrária estão estabelecidos na Constituição com belos e profundos textos, mas com armadilhas capazes de os tornar de difícil aplicação.

Essas conquistas foram notavelmente semelhantes em diversos países da América Latina, já que tiveram em comum a forte resistência do Estado em desenvolver políticas de democratização no acesso à terra e ao território. Na América do Sul, o colapso dos regimes militares e o retorno à democracia por meio de constituições orientadas para o bem-estar social ocorreram em momentos próximos: Brasil (1964-1985), Paraguai (1954-1989), Argentina (1966-1983), Bolívia (1964-1982), Chile (1973-1990), Uruguai (1973-1984) e Colômbia (1953-1957).

Comparado a outras realidades constitucionais na América Latina, com todas as ressalvas mencionadas, a redemocratização, que emergiu das lutas populares e foi influenciada pela comunidade internacional, possibilitou, em parte, a criação de um constitucionalismo que abraçou a pluralidade e a diversidade cultural.

Isso efetivamente inaugurou uma espécie de renovação da democracia. Conforme observado por Fonseca (2015), as constituições, na região, introduziram novos significados e estruturas legais em seus textos, focando em conceitos como a dignidade humana e os direitos sociais fundamentais, especialmente os direitos coletivos, como o direito ao acesso à terra para indígenas, quilombolas e trabalhadores rurais.

Esse processo constitucional na América Latina deu origem a diversas terminologias. Entre elas, destacam-se: a) novo constitucionalismo latino-americano (PASTOR; DALMAU, 2010); b) constitucionalismo andino (FAGUNDES, 2011); c) constitucionalismo mestiço (BALDI, 2012); d) constitucionalismo pluralista (FAJARDO, 2011), entre outras.

Quanto à Constituição brasileira, seus artigos 215 e 216 resguardam o direito de manifestação das pluralidades culturais:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional;

§2º A lei disporá sobre a fixação comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

Artigo 216: Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III- as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

As Constituições da Bolívia e do Equador, por sua vez, trouxeram de forma expressa as influências da cultura do Bem-Viver, principalmente ao prever em seu texto constitucional os “Direitos da Mãe Terra” (BOLÍVIA, 2009). Reconhecer a natureza como sujeito de direitos pressupõe, de partida, seu reconhecimento como indivíduo ou pessoa, detentora de direitos da personalidade.

Tais países assumiram seu protagonismo no cenário internacional a partir de mobilizações políticas e sociais, que superaram a instrumentalização dos espaços, segundo o que Milton Santos (SANTOS, 2014) preconiza na obra “A natureza do espaço”, passando a adotar uma reflexão acerca de seus próprios rumos, viabilizando o resgate da cultura e da manutenção dos conhecimentos tradicionais, culminando na constitucionalização de direitos reconhecidos à Natureza.

Os casos específicos das Comunidades de Fundo de Pasto e das Quebradeiras de Coco Babaçu, ambos na Bahia, são amplamente abordados na literatura jurídica como exemplos nos quais estão em jogo vínculos de propriedade que, além de levarem à discussão as garantias dos direitos culturais e étnicos dos grupos que compõem a cultura nacional, também se somam as causas de transformação histórica e democrática na conjuntura da propriedade privada. São movimentos que colocam em cena uma concepção diversificada de propriedade, com implicações no princípio da função social da terra e do território.

Outro exemplo concreto que evidencia a relevância da terra e de seus recursos naturais, em contraposição à ideia unitária de propriedade, é o caso das Quebradeiras de Coco de Babaçu. Similar ao cenário das Comunidades de Fundo de Pasto, a comunidade das Quebradeiras de Coco também representa uma forma de uso coletivo da terra, desafiando a noção convencional de propriedade imobiliária. Essa atividade envolve a colheita coletiva e livre de cocos das palmeiras de babaçu na Bahia,

realizada pela comunidade. Nesse contexto, não há proprietários das palmeiras que impeçam a coleta dos frutos, já que as palmeiras são consideradas um recurso natural de uso comum para todos. Essa atividade, em grande parte conduzida por mulheres, envolve o acesso livre às palmeiras de babaçu para a coleta de cocos e a extração de amêndoas.

Portanto, a racionalidade em que se baseia o reconhecimento dos direitos territoriais dos povos tradicionais no Brasil, juntamente com os costumes, tradições, vivências comunitárias e transgeracionais que esses povos possuem em relação à terra e à natureza, apresenta-se como um caminho de novas aplicações jurídicas dos direitos territoriais.

### 3.2. O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA:

Como resposta aos conflitos que se estabeleceram ao longo do tempo e à necessidade de remodelação do sistema de distribuição de terras no Brasil, diversas leis foram criadas pelo legislador e pelo executivo.

“A onerosidade excessiva gerada aí para o povo credor da promessa é tão evidente, que a Constituição Federal de 1988, no seu título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira do país, depois de vinculá-la ao princípio da função social da propriedade, procura inseri-la expressamente em dois de seus capítulos, num claro reconhecimento de que a realidade fundiária do país exige mudança, tanto de política urbana, quanto de política fundiária e de reforma agrária, tentando extrair das funções sociais, o ‘bem estar dos habitantes (art. 182, caput), o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores’ (art. 186, IV), isso tudo depois de ter incluído a mesma função social da propriedade no capítulo I do título II – dos direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º, XXIII) – resguardando os últimos em cláusulas pétreas” (AFONSIN, 2003, p. 206)

A Constituição Federal, em seu artigo 60, dispõe sobre os direitos e garantias individuais como cláusulas pétreas. Portanto, o princípio da função social da propriedade, estando assegurado no art. 5º, XXIII, no Capítulo I - Dos Direitos E Deveres Individuais E Coletivos da Constituição Federal, é consagrado como cláusula pétrea, e não pode ser objeto de emendas constitucionais que o suprimam ou o modifiquem de maneira a prejudicar sua eficácia. Isso reforça a importância da preservação desse princípio na Constituição e seu papel na promoção do interesse público e da justiça social.

Dentre outros dispositivos, podemos citar também o artigo 1º, parágrafo 3º, que trata da diminuição das disparidades sociais; o artigo 5º, parágrafo XXIV, que discute a capacidade do poder público de tomar propriedades com o propósito de atender necessidades sociais; e o artigo 184, que aborda a desapropriação de terras que não estão sendo efetivamente utilizadas para fins de reforma agrária.

Outro instrumento facilitador da regularização fundiária reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro é a usucapião especial rural, destinada aos imóveis rurais que não possuem título de propriedade formalizado. O objetivo da usucapião especial rural é regularizar a situação fundiária desses imóveis, conferindo segurança jurídica aos ocupantes e possibilitando o acesso à terra por aqueles que dela necessitam para desenvolver atividades agrícolas (MARQUES, 2022).

O artigo 5º, inciso XXII, da Constituição consagra o direito à propriedade privada, e em seguida, o mesmo artigo, no inciso XXIII, condiciona o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social.

Assim, a legislação brasileira reconhece o direito à propriedade, mas impõe a condição de que esse direito seja exercido de maneira que respeite tanto seus objetivos econômicos quanto sociais.

Nota-se a confluência de forças incentivadas pelos movimentos sociais que impuseram novos conceitos à propriedade privada no Brasil, substituindo a antiga concepção individualista para a noção coletiva concretizada na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXIII, e nas leis infraconstitucionais vinculadas, que passaram a dispor de novos instrumentos de garantia de acesso à terra e de incentivo à produção agrícola, como demonstrados a seguir.

### **3.2.1 A Definição Técnica Da Propriedade Rural**

Para entender o que constitui um imóvel rural, é fundamental distingui-lo dos urbanos. Pensa-se, em senso comum, que se o imóvel estiver localizado dentro de uma área urbana será considerado urbano, enquanto que aquele situado fora dessas áreas urbanas será denominado rural. No entanto, de acordo com a legislação, a principal distinção é determinada pela finalidade ou destinação do imóvel, ou seja, pelas atividades realizadas nele, como exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, etc.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), em seu art. 4º, inciso I, já definia o imóvel rural:

Art. 4º, I - Imóvel Rural - o prédio rústico, de área contínua, independentemente de sua localização, destinado à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, seja por meio de planos públicos de valorização, seja por iniciativa privada.

Essa definição é novamente adotada pela Lei 8.629/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária:

Art. 4º, I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, independentemente de sua localização, destinado ou suscetível de destinação à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial.

Essa diferenciação com base na localização ou na destinação gerou debates, especialmente em termos tributários. O Código Tributário Nacional (CTN), em seus artigos 29 e 32, adotou o critério da localização para a distinção de imóveis rurais e urbanos. No entanto, em 1982, o Supremo Tribunal Federal (STF), no acórdão do RE 93.850-MG, reafirmou o critério de distinção com base na localização (BORGES, 1992).

A Lei 8.629/1993, encerrou a controvérsia, reafirmando o critério da destinação, estabelecendo que o que importa para o Direito Agrário é a atividade exercida na terra e os frutos dela obtidos para benefício próprio ou da comunidade. Dessa forma, a destinação da terra é o critério fundamental.

A partir dessa caracterização do imóvel rural, a legislação agrária brasileira introduziu conceitos importantes, como o de "módulo rural", que é uma medida de avaliação da extensão do prédio rústico. Esse módulo considera a dimensão da propriedade familiar, que é a área máxima permitida para cada região e tipo de exploração. O módulo é importante para evitar a fragmentação excessiva das terras e garantir um uso econômico eficaz da propriedade.

A noção de módulo é flexível, pois as diferentes regiões do país possuem características diferentes em termos de solo, clima, tipos de cultura, práticas agrícolas e distâncias dos centros consumidores.

O Decreto nº 55.891/ 65, em seu artigo 14, estabelece zonas típicas com base na capacidade demográfica de áreas geográficas e as associou a diferentes tipos de atividades, como agricultura, pecuária, florestas e áreas não exploradas.

Esse decreto também serve como referência para determinar os diversos tipos de propriedades rurais, levando em consideração a (in)divisibilidade da área e não

permitindo a divisão de uma propriedade abaixo do tamanho do módulo ou da propriedade familiar.

Quando um imóvel rural tem uma área e recursos que são menores do que os de uma propriedade familiar, ele é classificado como um minifúndio, de acordo com o Artigo 4, Inciso IV do Estatuto da Terra. Isso significa que a relação entre o tamanho da terra e sua viabilidade econômica não é suficiente para sustentar uma família com padrões de vida minimamente aceitáveis.

Por outro lado, o latifúndio é subdividido em dois tipos, conforme estipulado pelo artigo 4, inciso V do Estatuto da Terra: (i) Latifúndio por dimensão, quando o imóvel rural ultrapassa o limite máximo especificado no artigo 46, parágrafo 1º do Estatuto da Terra, levando em consideração as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e seu propósito; e (ii) Latifúndio por exploração, quando, mesmo não ultrapassando o limite mencionado anteriormente, o imóvel rural é mantido sem exploração em relação às capacidades físicas, econômicas e sociais da região, seja com objetivos especulativos ou sendo inadequadamente explorado, de forma que não possa ser considerado uma empresa rural.

Verifica-se que ambos são incompatíveis com a justa distribuição de terras, concentrando grandes extensões nas mãos de poucos proprietários ou deixando terras improdutivas, resultando em perdas econômicas para o país.

Para o Estatuto da Terra, ambos os tipos de latifúndios estão sujeitos à desapropriação para fins de reforma agrária.

Nos artigos 49 e 50 do Estatuto da Terra, foram estabelecidas as regras para o lançamento do Imposto Territorial Rural (ITR). O cálculo foi estabelecido de acordo com o "módulo fiscal", mas com modificações ao longo do tempo, e a substituição pelo "hectare".

A Lei 8.629/1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, direcionou o módulo fiscal para uma outra função, o de estabelecer o conceito de pequena e média propriedade, tendo em vista que estas são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, conforme preceitua o art. 185, inciso I, da Constituição Federal.

### 3.2.2 A Proteção à Pequena Propriedade e à Agricultura Familiar

Com base na definição de propriedade familiar estipulada no Estatuto da Terra, o módulo rural é a unidade de medida designada para as propriedades rurais categorizadas como pertencentes a famílias. Isso fica evidente no próprio Estatuto da Terra, que caracteriza o módulo rural como a extensão estabelecida de acordo com a propriedade familiar.

A propriedade familiar está assim definida no Art. 4º, II, Estatuto da Terra (BRASIL, 1964):

[...] imóvel rural que direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração e, eventualmente, trabalho com a ajuda de terceiros.

Segundo Borges (2012, p. 363), “seria o imóvel suficiente para a sobrevivência e o progresso da família, o que para isso, segundo os estudos realizados pelo INCRA, cada região e cada tipo de exploração fixa o tamanho da propriedade familiar”.

Ainda sobre a fixação da medida dessa área, o INCRA leva em consideração diversos fatores, dentre os quais o tipo de exploração a que destina o imóvel, a qualidade da terra, a proximidade do centro consumidor, dentre outras características; motivo pelo qual a fixação do quantum do módulo rural não estabelece um padrão geral, porque ele pode variar segundo os critérios estabelecidos. (MARQUES, 2011).

A Constituição Federal atual, conforme estabelecido no artigo 185, reconheceu a pequena e a média propriedade, juntamente com a propriedade produtiva, como imóveis que não podem ser sujeitos à desapropriação por interesse público visando a reforma agrária.

Neste contexto, cabe destacar que o princípio da dignidade da pessoa humana como um dos responsáveis pela evolução dos entendimentos acerca da impenhorabilidade de forma não apenas econômica, mas também ético-social e humanista, como bem assevera Humberto Theodoro Junior (2016, p. 453-454) em sua obra Curso de Direito Processual Civil:

Não obstante essa regra de que são penhoráveis os bens alienáveis ou negociáveis do devedor, o certo é que, por razões de outra ordem que não apenas econômica, há, na lei que regula a execução por quantia certa, a enumeração de bens que, mesmo sendo disponíveis por sua natureza, não se consideram, entretanto, passíveis de penhora, muito embora, ordinariamente, o devedor tenha o poder de aliená-los livremente e de, por iniciativa própria, convertê-los em numerário, quando bem lhe aprouver. [...]

Essa limitação à penhorabilidade encontra explicações em razões diversas,

de origem ético-social, humanitária, política ou técnico-econômica.

A razão mais comum para a impenhorabilidade de origem não-econômica é a preocupação do Código de preservar as receitas alimentares do devedor e de sua família. Funda-se num princípio clássico da execução forçada moderna, lembrado, entre outros, por Lopes da Costa, segundo o qual, “a execução não deve levar o executado a uma situação incompatível com a dignidade humana”.

Observa-se, portanto, que a Constituição Federal não definiu a pequena propriedade rural, motivo pelo qual, deve-se recorrer à legislação infraconstitucional para tanto, mas contemplou a prerrogativa de impenhorabilidade no artigo 5º, inciso XXVI, ao dispor que quando trabalhada pela família, não será objeto de penhora. (BRASIL, 1988).

Como demonstrado anteriormente, o artigo 4º, II da Lei 8.629/93, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, estabelece como Pequena Propriedade o imóvel rural de área compreendida entre um e quatro módulos fiscais. Contudo, em 2010, o Superior Tribunal de Justiça emitiu uma decisão (BRASIL, STJ, 2010) na qual se pronunciou sobre a delimitação da pequena propriedade rural, opondo-se à utilização dos 4 módulos fiscais estabelecidos na Lei 8.629/93 e adotando o conceito definido pelo Estatuto da Terra, o qual compreende “a extensão de terras rurais, mínima, suficiente e necessária, de acordo com as especificidades da região, para que o proprietário e sua família desenvolvam a atividade econômica inerente ao campo”:

RECURSO ESPECIAL - IMPENHORABILIDADE DA PEQUENA PROPRIEDADE RURAL - DIREITO FUNDAMENTAL QUE, A DESPEITO DA AUSÊNCIA DE LEI REGULAMENTADORA, TEM APLICAÇÃO IMEDIATA - ESTATUTO DA TERRA - CONCEITOS DE MÓDULO RURAL E FISCAL - ADOÇÃO - EXTENSÃO DE TERRA RURAL MÍNIMA, SUFICIENTE E NECESSÁRIA, DE ACORDO COM AS CONDIÇÕES (ECONÔMICAS) ESPECÍFICAS DA REGIÃO, QUE PROPICIE AO PROPRIETÁRIO E SUA FAMÍLIA O DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADE AGROPECUÁRIA PARA SEU SUSTENTO - CONCEITO QUE BEM SE AMOLDA À FINALIDADE PERSEGUIDA PELO INSTITUTO DA IMPENHORABILIDADE DE PEQUENA PROPRIEDADE RURAL - CONCEITO CONSTANTE DA LEI N. 8.629/93 - INAPLICABILIDADE À ESPÉCIE - RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO. I - Não há, até o momento, no ordenamento jurídico nacional, lei que defina, para efeitos de impenhorabilidade, o que seja “pequena propriedade rural”. A despeito da lacuna legislativa, é certo que referido direito fundamental, conforme preceitua o § 1º, do artigo 5º da Constituição Federal, tem aplicação imediata. Deve-se, por consequência, extrair das leis postas de cunho agrário exegese que permita conferir proteção à propriedade rural (tida por pequena - conceito, como visto, indefinido) e trabalhada pela família; [...] III - A definição do módulo fiscal efetuada pelo Estatuto da Terra, além de considerar os fatores específicos da exploração econômica própria da região, imprescindíveis para o bom desenvolvimento da atividade agrícola pelo proprietário do imóvel, utiliza também, em sua mensuração, o conceito de propriedade familiar (módulo rural), como visto, necessário, indiscutivelmente, à caracterização da pequena propriedade rural para efeito de impenhorabilidade; [...] V - A Lei n. 8.629/93, ao regulamentar o artigo 185 da Constituição Federal, que, ressalte-se, trata de desapropriação para fins de reforma agrária e definir o que seja “pequena propriedade rural”, o fez tão-somente para efeitos daquela lei. VI - Veja-se que, se um módulo fiscal, definido pelo Estatuto da Terra, compreende a extensão de terras rurais, mínima, suficiente e necessária, de acordo com as especificidades da região,

para que o proprietário e sua família desenvolvam a atividade econômica inerente ao campo, não há razão para se adotar o conceito de pequena propriedade rural constante da Lei n. 8.629/93 (voltado à desapropriação para fins de reforma agrária), o qual simplesmente multiplica em até quatro vezes a porção de terra que se reputa mínima e suficiente; VII - Recurso Especial improvido. (RECURSO ESPECIAL Nº 2006/0081166-7, TERCEIRA TURMA, STJ, RELATOR: MINISTRO MASSAMI UYEDA, JULGADO EM 01/10/2010).

O STJ, neste contexto, busca avaliar a limitação da dimensão da propriedade rural de pequeno porte com referência ao Estatuto da Terra, e não com base na Lei 8.629 de 1993. Segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a Lei 8.629 foi elaborada com o propósito de desapropriação para promover a reforma agrária, não devendo ser utilizada como critério para determinar a impenhorabilidade real da extensão da propriedade rural.

Verifica-se, portanto, que a interpretação que parece mais justa é aquela que reconhece que o propósito fundamental da impenhorabilidade é determinar a quantidade mínima e adequada de terras rurais necessárias para que o proprietário e o seu núcleo familiar desenvolvam o sustento pela atividade inerente ao campo, levando em consideração as características da região.

### **3.2.3 A Política Agrícola**

A atividade agrícola, de acordo com o artigo 1º da Lei nº 8.171/91 (Lei da Política Agrícola), abrange a produção, processamento e comercialização de produtos, subprodutos, derivados, serviços e insumos relacionados à agricultura, pecuária, pesca e silvicultura.

O sistema legal brasileiro dedica uma atenção especial aos objetivos que devem ser alcançados e aos fundamentos que devem orientar a atividade agrícola no país. A partir dessas disposições constitucionais, emerge um sistema normativo detalhado, contido tanto na Constituição como em leis infraconstitucionais, que elabora as responsabilidades, deveres e obrigações dos indivíduos envolvidos na atividade agrícola de acordo com as diretrizes estabelecidas.

Segundo o art. 2º, §2º, do Estatuto da Terra:

Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Nesta perspectiva, a Constituição Federal, em seu art. 187, estabeleceu ações de incentivo ao bom desenvolvimento da atividade agrícola:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

Essas ações representam, na verdade, a expressão da vontade da legislação, que exige que o Estado estabeleça condições apropriadas para promover o desenvolvimento da atividade agrícola em todas as suas facetas. Isso abrange aspectos como a concessão de crédito, incentivos fiscais, medidas para garantir que a propriedade rural atenda aos requisitos de função social.

Dentre os instrumentos da Política Agrícola brasileira, tem-se o crédito rural, o cadastro rural e o Imposto Territorial Rural (ITR), os quais, em suas aplicações, alimentam o desenvolvimento da atividade agrícola.

De acordo com Ferreira Marques (2007, p. 364), desde o início de sua implementação, o crédito rural tinha três objetivos principais: financiar despesas operacionais, investimentos e atividades de comercialização. Posteriormente, com a introdução da Lei de Política Agrícola, uma quarta finalidade foi estabelecida, conhecida como crédito fundiário, que tinha como propósito facilitar a aquisição de terras.

Segundo o autor:

A linha de custeio é destinada à cobertura das despesas ordinárias feitas durante todo o ciclo produtivo, seja agrícola, seja pecuária, compreendendo todos os encargos desde o preparo da terra até o beneficiamento primário da produção e seu armazenamento, bem como a extração de produtos espontâneos, de natureza vegetal, e seu preparo primário e, ainda, aquisição de mudas, sementes, adubos, corretivos do solo e defensivos (...). Anote-se que o custeio pecuário serve também às atividades de piscicultura, apicultura, sericultura, limpeza e restauração de pastagens, fenação, silagem, formação de capineiras e de outras culturas forrageiras. Registre-se, também, que no campo de beneficiamento, essas despesas normais custeáveis abrangem a mão-de-obra, manutenção e conservação do equipamento, aquisição de materiais secundários, sacaria, embalagem, armazenamento, seguro, preservação, impostos, fretes e carretos.

A linha de investimento, à sua vez, é aquela que se destina às aplicações em bens ou serviços, cujo desfrute se estenda por mais de um período de

produção. Pode ser classificado como fixo, que compreende a inversão de capital para a fundação de culturas permanentes, inclusive pastagens, florestamento e reflorestamento, construção, reforma ou ampliação de benfeitorias e instalações permanentes, eletrificação rural, obras de irrigação e drenagem; e, como semifixo, que corresponde à inversão de capital na aquisição de animais de grande, médio e pequeno porte, destinados à criação, recriação, engorda ou ao serviço; na aquisição de máquinas e respectivos implementos, veículos e equipamentos e instalação de desgastes.

E a linha de comercialização é aplicada em fase posterior à colheita, para pagamento das despesas próprias desta fase, mas também serve para a conservação, em espécie, de títulos advindos da venda de produtos, ou emitidos em operações entre produtores e suas cooperativas. Destina-se, portanto, a facilitar aos produtores rurais a colocação de seus produtos colhidos, compreendendo, o armazenamento, o seguro, a manipulação, a preservação, o acondicionamento, os impostos fretes e carretos. (MARQUES, 2007. p. 364)

Neste contexto, o Estatuto da Terra também adota, em seu art. 46, o Cadastro Rural, concebido pelo legislador para atender as demandas da nova política agrária, dentre as quais se destaca o levantamento e registro dos imóveis rurais existentes no território nacional, de modo a caracterizá-los e individualizá-los, para fins de aplicação de índices de regressividade ou progressividade no cálculo do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), de modo que quanto mais produtivo o imóvel, menor o imposto a pagar, e vice-versa.

Embora tenha evoluído a partir do artigo 46 do Estatuto da Terra, uma legislação abrangente foi promulgada para melhorar o sistema de cadastramento e o estímulo ao registro de terras, culminando na Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

Essa lei introduziu mudanças significativas no programa de cadastramento de imóveis rurais no país, como a obrigatoriedade de enviar informações cadastrais à Receita, por meio do Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR (DIAC), e do Documento de Informação e Apuração do ITR (DIAT), que passaram a servir como base para a avaliação e cobrança do respectivo tributo e, simultaneamente, ao controle de terras.

### **3.2.4 A Regularização Fundiária e as Áreas Prioritárias**

Os Programas de Regularização Fundiária no Brasil fazem parte de uma série de medidas promovidas e fomentadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em parceria com os estados e municípios, visando

assegurar o pleno direito da função social da propriedade, garantir moradias, criar empregos, desenvolver políticas agrícolas, incentivo fiscal, crédito rural e assistência técnica (CASSETTARI, 2015). Esses programas focam na permanência dos habitantes locais nas áreas atendidas e na segurança jurídica, expedindo títulos definitivos de propriedade para evitar a realização de títulos falsos de terras e o êxodo rural (RAMBO, 2005).

Conforme o Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), o Estado deve regularizar ou arrecadar as terras devolutas, basicamente áreas não registradas no cartório de registro de imóveis, criando um estoque estratégico de terras que podem ser reordenadas de diversas formas, como por exemplo: criação de unidades de conservação ambiental e assentamento de reforma agrária.

A questão da regularização fundiária e das terras devolutas é considerada desde 1976, através da Lei Federal 6.383 (Brasil, 1976), mas continua sendo um problema atual.

Segundo Medeiros (2012), a estrutura fundiária da região Nordeste, especialmente no Estado da Bahia, não houve praticamente nenhuma alteração entre o período de 1970 e 2006, data do último censo agropecuário, mantendo as desigualdades sociais e a perda de produtividade. Além das limitações físicas do Estado da Bahia, a desigualdade na repartição da terra e a falta da regularização fundiária tornam-se grandes entraves para o desenvolvimento socioeconômico.

A governança fundiária possui, portanto, deve se pautar em cinco áreas-chaves (NEWMAN, 2015): (a) direitos sobre a terra; (b) ordenamento do território; (c) gestão e tributação; (d) reforma agrária e; (e) prestação pública de informações geoespaciais sobre o território.

Dada a dificuldade de regularização fundiária, a curto prazo, na totalidade do território brasileiro, devido a sua dimensão continental, priorizar áreas específicas é uma etapa fundamental no processo de regularização, com foco nas regiões mais vulneráveis e necessitadas de proteção socioambiental.

De acordo com pesquisa realizada por Tania Pacheco, coordenadora executiva do Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil, os povos indígenas são os mais afetados pelos conflitos de terras (18%), dado muito expressivo quando se considera o fato de que, segundo a FUNAI, há apenas cerca de 660 mil indígenas no Brasil, dos quais somente 460 mil vivem em aldeias. E, ainda, esse número representa 0,25% da população brasileira.

Existem também dados sobre os “Danos e riscos à saúde” causados pelos conflitos fundiários. Dos que foram listados, a “piora na qualidade de vida” representa 25% dos casos, urbanos e rurais. A “Violência”, por sua vez, soma 24% dos casos, manifestada através de ameaças (12%), coação física (5%), lesão corporal (4%) e assassinatos (3%). Os danos e riscos decorrem também da “Insegurança alimentar e desnutrição” (14%), “Doenças não transmissíveis ou crônicas” (13%), “Falta de atendimento médico” (9%), “Doenças transmissíveis” (6%) e “Acidentes” (4%). A taxa de “Suicídios” (1%) diz respeito aos indígenas que, expulsos de suas terras e proibidos de manifestar suas tradições, acabaram “optando” pelo “não ser” absoluto.

Quanto às atividades produtivas dentro dos territórios, as “Monoculturas” são responsáveis por 14% dos conflitos; a “Mineração, garimpo e siderurgia” por 7%; as “Madeireiras” e as “Barragens e hidrelétricas”, ambas por 6%; a “Indústria química e de petróleo/gás”, 5%; a “Pesca industrial e carcinicultura”, 4%; e a “Pecuária”, as “Hidrovias, rodovias e gasodutos” e os “Agrotóxicos” compõem 3% dos conflitos.

Nota-se que todos os processos produtivos reproduzem o mesmo contexto de negação do direito ao território aos povos a que ele tem direito, expulsando-os do seu território original para utilizá-lo em grandes projetos.

No entanto, o dado mais expressivo está no fato de que, no primeiro lugar na lista dos “responsáveis pelo conflito”, está a omissão e/ou a conivência nas “Ações das autoridades governamentais” (22%).

Neste contexto, é possível perceber que as origens dos conflitos de terras estão justamente na gestão administrativa do Estado e na inobservância de princípios constitucionais de equidade no momento de distribuição de riscos.

Assim, a Constituição Federal determina os critérios a serem seguidos quando diferentes segmentos sociais disputam o mesmo espaço, definindo quem tem direito de preferência na Regularização Fundiária, em ordem hierárquica:

- 1) as posses tradicionalmente ocupadas por indígenas e comunidades quilombolas;
- 2) as áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e as ocupadas pelas populações tradicionais;
- 3) as glebas de terras destinadas à reforma agrária (propriedade familiar) de pequeno porte;
- 4) as glebas para as atividades agroambientais (agricultura, pecuária, extrativismo ou misto) para lotes médios e grandes.

Sob a orientação de regulamentações próprias e com os direitos e prioridades estabelecidos na Constituição Federal, os indígenas e quilombolas necessitam de maior visibilidade na questão fundiária.

Ainda, há reservas extrativistas marinhas, de pescadores artesanais; reservas extrativistas de coletores de castanha, coletores de seringa e de outros produtos da floresta, as quais também recebem proteção prioritária. Além disso, existem as reservas de desenvolvimento sustentável, onde os ocupantes têm uma relação direta com a terra e buscam utilizar a floresta conforme suas crenças, não limitada a uma única prática.

Antes de 1988, o processo de regularização de terras seguia um padrão rígido que não levava em consideração as particularidades de cada região. Todos os grupos, incluindo indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, pescadores e coletores, eram forçados a se conformar a modelos estabelecidos.

No entanto, conforme demonstrado, essa abordagem foi abandonada e substituída por abordagens mais flexíveis que levam em conta a diversidade de ocupações e práticas territoriais, priorizando os grupos mais vulneráveis.

### **3.2.5 Desapropriação Por Interesse Social Para Fins De Reforma Agrária**

O conceito legal de Reforma Agrária é previsto no art. 1º, § 1º, do Estatuto da Terra, nestes termos:

“Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”. (BRASIL, 1964)

Na Constituição de 1988, consta:

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

Os três caminhos principais para se promover a distribuição de terras para fins de reforma agrária, segundo Rocha (2019. p. 339), são: (i) destinação das terras devolutas, (ii) compra e venda, e (iii) desapropriação.

A ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, conforme estabelecido no artigo 184 da Constituição Federal e regulamentada pela

Lei nº 8.629/93, é o mecanismo legal que viabiliza a aquisição originária da propriedade. Nesse processo, o governo federal retira do domínio privado a propriedade rural que não cumpre sua função social, mediante uma indenização em dinheiro.

O interesse social para fins de reforma agrária deve ser declarado através de Decreto Presidencial e a competência para aferir a produtividade do imóvel é do INCRA, que deverá, de acordo com os critérios estabelecidos no art. 6º da Lei no 8.629/1993, e as normas que lhe são complementares, apresentar laudo técnico sobre a produtividade da terra.

Dado que essa atribuição está claramente estabelecida na legislação, esse órgão não pode evitar a tarefa de fiscalização e deve seguir o devido processo legal administrativo em caso de não conformidade. Portanto, a reforma agrária é uma obrigação constitucional, o que significa que a administração pública deve implementá-la, sob pena de cometer uma omissão inconstitucional.

Um dos dispositivos mais criticados é a previsão de ser insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva (art. 185, II, CF), já que a CF não define o que seja essa produtividade, negligenciando outros aspectos da função social da propriedade.

A falta de clareza nesse sentido tem gerado debates acerca dos limites e responsabilidades dos proprietários rurais, bem como sobre os mecanismos adequados para fiscalização e punição em caso de descumprimento da função social. Além disso, há também discussões sobre a necessidade de se considerar as particularidades regionais e as diferentes formas de uso da terra no país (SOARES, 2021).

Avanços recentes na legislação brasileira têm buscado incorporar novos aspectos socioambientais na análise da função social da propriedade rural. A inclusão desses aspectos tem sido motivada pela crescente preocupação com a preservação do meio ambiente e com a promoção do desenvolvimento sustentável no contexto rural.

Nesse movimento, a legislação tem buscado estabelecer critérios mais claros e abrangentes para avaliação da função social, considerando não apenas a produção agrícola, mas também a conservação dos recursos naturais e a promoção do bem-estar das comunidades locais (TARGINO, 2018).

#### 4 EQUIDADE NAS TERRAS BRASILEIRAS: AVANÇOS E DESAFIOS

Apesar da inclusão de novas demandas no plano legislativo, na prática, contudo, a base constitucional do Brasil tem demonstrado sua ineficácia em envolver os trabalhadores rurais sem terra na formulação de políticas de reforma agrária que busquem eliminar a desigualdade social, a latifundiária, os conflitos agrários, a monocultura, a degradação ambiental, a violência de gênero, racial e étnica principalmente nas Américas do Sul e Central (CASTAÑEDA, 2009).

Sobre as constituições, Restrepo (2013, p. 19) indaga:

“[...] são triunfos duradouros? Pode uma constituição alterar a gigantesca balança de poder mundial e os interesses que a determinam? Qual é a relação entre um capitalismo de cassino, mundializado, desregulado, depredador e as lutas locais pela equidade social? Pode a constituição parar em frente ao conselho de Washington?”

A essa situação, acrescentam-se as promessas não efetivadas pelo Estado, que tem reagido de maneira hostil aos movimentos sociais que ousam demandar seu cumprimento. Na América Latina, ocorreu um processo de criminalização dos movimentos sociais, recorrendo à judicialização, impondo restrições às liberdades civis, assassinando líderes políticos e defensores dos direitos humanos, resultando em conflitos armados, aumento significativo da população carcerária, atos de violência e perdas de vidas humanas.

Em 10 de dezembro de 2019, com a influência do conservadorismo ruralista, foi lançada a Medida Provisória de nº 190, a qual tentou instituir novas regras para a regularização de terras públicas, tendo como principal objetivo a titulação de grandes posses irregulares de terras da União, proporcionando, assim, a legalização da grilagem, que em geral é antecedida de destruição da natureza e de povos que nela residem. A MP foi proposta em dezembro de 2019 e estava programada para ser votada em 2020. No entanto, devido à pandemia, ela caducou em maio de 2020.

Quando a lei busca regularizar terras ocupadas de forma irregular, escolhe ignorar atividades criminosas em relação à natureza, especialmente quando é promulgada pouco tempo após eventos que afetaram a Amazônia, como incêndios florestais, que de alguma forma receberam apoio tácito do governo e atenderam aos interesses de invasores de terras na região.

A regularização de ocupações predatórias de terras públicas, combinada com a falta de ação do Poder Público, afeta, em especial, às terras indígenas e de

comunidades tradicionais, resultando em conflitos e genocídios, encorajando a destruição de terras ocupadas, especialmente na Amazônia.

Verifica-se, portanto, que a modernização de cunho conservador, centrada na otimização das grandes propriedades rurais, resulta na manutenção de uma estrutura agrária altamente concentrada, gerando uma busca incessante por produtividade, intimamente ligada ao uso de adubação química e mecanização, visando atender às necessidades do mercado internacional e às demandas da indústria nacional, as quais passaram a influenciar significativamente o perfil da agricultura no Brasil.

Neste impasse, é importante que se concilie a construção normativa e a diversidade social do uso dos recursos naturais, com o intuito de compor os diferentes interesses, pois há casos em que os objetivos de gestão dos recursos são contraditórios entre si ou até mesmo antagônicos.

Com o advento do Estado de bem-estar social, a sociedade civil capitalista tornou-se cada vez mais complexa, já que a propriedade se fragmenta, deixa de ser unitária para ser diversificada e com várias naturezas. Opera-se uma mudança de consciência valorativa (KATAOKA, 2000, p. 463), que concebe a igualdade mediante o equilíbrio entre o interesse individual de usar, gozar, dispor e fruir a coisa e os interesses coletivos e difusos (FACHIN, 2003, p. 292).

A democracia reconhece a diversidade de uso da terra e adota uma abordagem distinta em relação à antiga codificação de 1916, que priorizava exclusivamente o interesse do proprietário. A democracia, com sua ênfase na pluralidade e igualdade, pode reconhecer outros interesses, inclusive os dos não proprietário.

Portanto, até mesmo o conceito da função social da propriedade deve ser questionado quando visa apenas aferir a produtividade econômica da terra, sem incluir um projeto de preservação dos recursos naturais e de bem-estar social dos trabalhadores rurais, garantindo a manutenção das atividades do campo para as futuras gerações.

Em outras palavras, a função social da propriedade não pode se basear apenas na “propriedade supostamente produtiva”, que busca tão somente a otimização das técnicas de produção capitalistas no campo, sem dar a devida atenção às políticas fundiária, social e ambiental.

#### 4.1 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E A MANUTENÇÃO DA PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA

O art. 184 da Constituição Federal preceitua que compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. No art. 186, define função social nos seguintes termos:

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

I – aproveitamento racional e adequado;

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

De acordo com esse dispositivo constitucional, portanto, a função social da propriedade agrária é constituída por um elemento econômico (aproveitamento racional e adequado), um elemento ambiental (utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente) e um elemento social (observância das normas que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores).

A Constituição Federal, em seu art. 185, estabeleceu que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: a) a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra (CF, art. 185, I); b) a propriedade produtiva (CF, art. 185, I).

O caput do art. 6º da Lei 8.629/93 define propriedade produtiva in verbis:

“Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra (GUT) e de eficiência na exploração (GEE), segundo índices fixados pelo órgão federal competente”.

Os atuais índices são utilizados para aferir a produtividade dos imóveis rurais, e aquelas que não atingiram, simultaneamente, Grau de Utilização da Terra – GUT, de no mínimo 80%, e Grau de Eficiência da Exploração – GEE, de no mínimo de 100%, são desapropriáveis. Dessa forma, uma propriedade que teve um GUT de 100% e um GEE de 99% é desapropriável como “improdutiva”, embora de fato esteja produzindo (Instrução Normativa nº 11, 2003).

Nesse contexto, é indispensável destacar o entendimento de Eliseu Alves (2006, p. 176) quanto ao que denominou de “índices de desapropriação da terra”:

A reforma agrária é um importante programa do governo. Seu objetivo é dar

acesso à posse da terra e influir na distribuição imobiliária. Contudo, teve outro objetivo que foi intensificar o uso da terra. Tanto assim, que as medidas usadas para classificar a propriedade baseiam-se na ideia do aproveitamento do espaço disponível para exploração da agropecuária e em medidas de produtividade física da terra.

Depreende-se, assim, que o atual processo de verificação da condição de produtividade cria sérias distorções, pois os atuais índices estão alicerçados no conceito de intensificação do uso da terra.

Nessa perspectiva, surge a controvérsia: quando se estiver diante de uma propriedade que é produtiva, porém deixa de cumprir a sua função social, esta seria desapropriável para fins de reforma agrária?

Para impedir o avanço das políticas de aplicação da função social, a primeira providência da elite latifundiária foi introduzir instrumentos de ineficácia em cada afirmação da Constituição. Assim, onde a Constituição diz como se cumpre a função social, acrescentou-se que necessitaria de ter uma lei para estabelecer os “graus e exigências”.

Elisabete Maníglia (2005, p. 42), explicitando a opinião de parte significativa do pensamento agrarista e da jurisprudência dominante, sentencia: “o cumprimento integral da função social inexistente no Brasil”. Chega a essa conclusão depois de verificar que, na prática, os elementos ambiental e trabalhista da função social são considerados apenas para efeitos de desapropriação quando a propriedade descumpre também o elemento econômico, vale dizer, não atinge os índices de produtividade.

Contudo, a consultoria jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário, através do Parecer Conjunto/CPALNP-CGAPJP/CJ/MDA/Nº 011/2004, buscou solucionar esse conflito, consolidando o entendimento de que o conceito de produtividade está contido no de função social, mas “no conceito de produtividade também estão contidas parcelas dos conceitos de função ambiental, função trabalhista e função de bem estar”. Assim, “a função social é continente e conteúdo da produtividade”. Daí concluem:

A vedação do art. 185 da CF/88 não pode excepcionar ipso facto o comando do art. 184, senão nos casos em que a produtividade provenha de atividades não contrapostas a vedações legais, e, pois, não pode ser invocada para tutelar os casos em que a produtividade derive de descumprimento de preceitos de regime ambiental ou trabalhista, já que em essência, esses ilícitos, além de impedirem o aperfeiçoamento da função social plena, viabilizam até mesmo a desincorporação dos ganhos de produtividade correspondentes, expondo o imóvel à desapropriação-sanção, inclusive por improdutividade ficta, assim vista a produtividade obtida à custa das demais

funções.

Assim, a propriedade que, mesmo alcançando os índices de produtividade econômica (GUT e GEE), descumpra os elementos ambiental e trabalhista, não é uma propriedade explorada racionalmente, haja vista que a racionalidade da exploração consiste exatamente no atendimento de todos os elementos que integram a função social. Pode, portanto, ser desapropriada por interesse social e destinada à reforma agrária porque passa a ser uma propriedade considerada improdutiva.

A ausência de regulamentação legal perpetua a incerteza jurídica, pois a produtividade ainda continua a ser confundida com o requisito de "aproveitamento racional e adequado" da função social rural, em detrimento do requisito ampliado aos parâmetros socioambientais.

Ao invés da eventual antinomia entre o art. 185, II, e o art. 186 da Constituição Federal, uma tentativa de harmonização de tais normas surge mediante o dito tratamento especial, disposto no parágrafo único do art. 185:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:  
I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;  
II - a propriedade produtiva.  
Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Portanto, quando uma propriedade rural alcança o status de ser produtiva, ela se qualifica para receber tratamento diferenciado, conforme estipulado na Constituição, a fim de cumprir sua função social. As propriedades que não atingem o critério de produtividade ou não estão atendendo aos requisitos da função social são excluídas do tratamento especial.

Em síntese, cumprindo a função social e sendo produtiva, a propriedade, seja qual for sua extensão, está protegida, insuscetível à desapropriação. Essa interpretação não anula a vedação imposta pelo art. 185, II, CF, e, ao mesmo tempo, garante a unidade da constituição.

Contudo, o art. 16 do Estatuto da Terra, ao tratar dos objetivos da Reforma Agrária, como antes mencionado, destaca "a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio".

Assim, tratando-se de latifúndios, para serem considerados sustentáveis e produtivos, segundo os mandamentos constitucionais, devem direcionar seus modos de produção a um padrão agroecológico, porque não existe monocultura sustentável,

em razão, por exemplo, (i) do desmatamento, sendo o agronegócio o grande responsável; (ii) da degradação e perda do solo; (iii) do uso intenso de agrotóxicos; (iv) dos transgênicos, com a contaminação biológica e perda de sementes crioulas; (v) da perda da biodiversidade e da agrobiodiversidade, em razão da monocultura, provocando erosão do solo, entre outros problemas, que contribuem para a mudança climática, insegurança alimentar, criação de desertos verdes etc.

Sobre os agrotóxicos, os dados são significativos:

“Entre 2010 e 2015 foram registrados 815 agrotóxicos e entre 2016 e 2020 este número mais que dobrou, sendo liberados 2.009 agrotóxicos. [...] Na última década, o Brasil tem se destacado como um país subserviente, restrito a funções secundárias na economia global, que o colocam entre os maiores consumidores de agrotóxicos, cultivadores de plantas transgênicas e exportadores de matéria-prima, avançando para o sucateamento das bases de transformação industrial. Os agrotóxicos, adubos químicos e sementes geneticamente modificadas (transgênicas) formam alguns dos pilares que sustentam o modelo de produção agrícola hegemônico do país” (FRIEDRICH, 2021. p. 26-36)

“As monoculturas criam cada vez mais pragas e aumentam dramaticamente os problemas com insetos, fungos e ervas chamadas ‘daninhas’. Isso aumenta custos e mesmo com os recursos da transgenia, da clonagem, da mutagênese, de novos produtos químicos, da adubação suplementar, esses problemas são amenizados por alguns anos e depois voltam com mais força. As monoculturas atraem cada vez mais doenças nas plantas. Isso é fruto do desequilíbrio do meio ambiente, da falta de biodiversidade, do empobrecimento do solo. Nesse modelo, os problemas tornam-se crônicos e sem solução dentro do arsenal de meios oferecidos pelo instrumental técnico-científico da ‘revolução verde’ (GUTERRES, 2006. p. 18-19)

Ou seja, os latifúndios produtivos com base na monocultura não se adequam aos requisitos da função social da propriedade (MACHADO, 2017. p. 36-37). Apenas podem ser consideradas produtivas aquelas atividades que não degradem o meio ambiente, garantam a produção de alimentos saudáveis para as presentes e futuras gerações, com respeito à Natureza, promovendo, assim, a “desmercadorização” da terra e a “desmercadorização” do trabalho humano.

É nesse contexto que surge a definição de regime alimentar, pautada na política em torno dos alimentos e da relação entre Estado e mercado.

McMichael ressalta a existência de três regimes alimentares, o primeiro, chamado de imperial, centrado na Grã-Bretanha (1870-1930), que consistia na exploração das colônias. O segundo, centrado nos Estados Unidos (1950-1970), com o pano de fundo nas ideias da Revolução Verde, consistia em levar esse regime alimentar para os Estados pós-coloniais. Por fim, o regime corporativo (1980-2000) aprofunda esse processo, porém, revertendo a ordem do ‘processo de

desenvolvimento' anterior por meio do qual Estados regem mercados. "Agora, Estados servem a mercados" (MCMICHAEL, 2016. p. 71-72).

O regime alimentar corporativo é excludente e não sustentável, devido à individualização do que antes era comum, como a apropriação de sementes ou uso de sementes transgênicas, a falta de acesso ou regularização da terra, monoculturas e perda de biodiversidade (MACHADO, 2017. p. 83), e "modelos agrícolas excludentes e insustentáveis são fatores de insegurança alimentar" (MALUF, 2009. p. 117).

Em oposição ao regime alimentar corporativo, há o movimento da Soberania alimentar.

Embora não exista uma definição universalmente válida de Soberania Alimentar, a declaração de Nyéléni seria a principal definição:

"A soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentício e produtivo".

A Soberania Alimentar é, portanto, um movimento de transformação sobre o "nosso modo de pensar um futuro socioecológico sustentável." (MCMICHAEL, 2016. p. 114).

Para McMichael (2016. p. 90-99), a necessidade de uma mudança da estrutura agrária se justifica pela "dinâmica do regime alimentar e a questão agrária, que são mutualmente condicionantes ao longo do tempo e do espaço" e que hoje pode existir uma reformulação da questão agrária por uma questão ecológica.

O movimento de soberania alimentar fortalece as comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares, empreendedores familiares rurais, trabalhadores sem-terra etc., pelo interesse universal em sistemas alimentares compatíveis com a proteção do meio ambiente (TOLEDO, 2021, p. 195).

Neste contexto, a perspectiva socioambiental foi construída quando os povos e comunidades tradicionais e originários passaram a se apropriar dos discursos ambientais e apresentaram uma nova concepção de território, segundo os ideais do Bem-Viver.

Deve-se observar que a agroecologia, portanto, propõe um desenvolvimento rural com práticas ecológicas modernas e que preservem, simultaneamente, o conhecimento tradicional (LEFF, 2002. p. 42).

O sistema de Fundo de Pastocidade anteriormente, revela um exemplo de sistema tradicional de gestão da terra no semi-árido do sertão da Bahia. Estas

comunidades integram um conjunto de forças sociais e políticas que visam construir um debate extenso sobre outras formas de viver o semi-árido, para além do sistema estatal de propriedade privada individual, com a valorização das capacidades e potencialidades socioambientais e culturais da região. (SÁ, 2009, p. 160, 165, 166 e 167).

Ainda, no movimento das quebradeiras de coco, impera a prática social conjunta e de comum acordo, e “é exatamente isto que define a noção latina de tradição, que em tudo corresponde ao nosso ponto de vista de considerar as quebradeiras como constituindo uma “comunidade tradicional” (...).” (SHIRAISHI NETO, 2006, p. 19)

Como reflexo desse movimento, surgiram políticas públicas pautadas na proteção ao pequeno agricultor e a preservação das atividades do campo. São eles: o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2006).

No Nordeste, as abordagens centradas na sustentabilidade foram citadas em vários planos e estratégias, entre os quais devem ser mencionados:

(i) o Projeto Áridas, pelo qual se constituiu uma proposta de desenvolvimento sustentável e foi orientado para o esforço que abrangeu vários estados do Nordeste, utilizando recursos do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste, utilizando recursos oriundos do Banco Mundial; contou com o apoio da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República – SEPLAN/PR;

(ii) o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia elaborado em 1995, influenciado pelos procedimentos adotados pelo Projeto Áridas, tanto os relativos à metodologia, como à ideia de sustentabilidade; vale ressaltar que deste plano se deu o desdobramento do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão da Bahia;

(iii) o Plano de Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco, elaborado em 1995, influenciado pelo Projeto Áridas e pela experiência de planejamento sustentável da Zona da Mata do referido estado; esse plano estadual teve seu desdobramento na concepção do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão de Pernambuco, de 1997;

No âmbito do Governo Federal, vale lembrar a realização de esforços no Ministério do Meio Ambiente, através da Agenda 21. Já no Ministério do Desenvolvimento Social o destaque, nesse particular, é dado pelo Programa Fome Zero de Segurança Alimentar e Nutricional.

Embora muitas das condições dependam de uma estruturação política, como a aplicação do crédito rural, demarcação das terras indígenas, infraestrutura social e ecologicamente adaptada, juridicamente verifica-se a possibilidade de se desapropriar imóveis rurais, latifúndios “produtivos”, para fins de reforma agrária, para se assegurar a continuidade da vida e a produção de alimentos saudáveis, nutritivos e ecologicamente sustentáveis.

A palavra reformar é originada de *reformare* (re+formare), que significa dar nova forma, refazer, restaurar, melhorar, corrigir, transformar. Por isso, diz-se que o Direito Agrário tem a responsabilidade de transformação, uma vez que tem como objeto a reforma agrária, que nada mais é do que a reformulação da estrutura fundiária. (MARQUES, 2014, p. 130).

Neste contexto, surge a questão da desapropriação de terras para fins de reforma agrária, na qual a propriedade é transferida do setor privado para o Estado, que posteriormente a destinará à reforma agrária. Esse mecanismo visa proporcionar acesso à terra para aqueles que, devido às desigualdades persistentes ao longo da história, são excluídos da sociedade. A concretização do direito fundamental à propriedade demonstra que esse sistema de desapropriação para a reforma agrária é uma maneira de efetivar a função socioambiental em prol da manutenção da atividade agrícola para as próximas gerações.

#### 4.3 JURISPRUDÊNCIA E CAMINHOS EMANCIPATÓRIOS

Diante dos impasses na aplicação jurídica da função social da propriedade, faz-se necessária uma análise desenvolvida das decisões dos magistrados e o que vem sendo levado em consideração nas sentenças de ações em que tenham por objetivo a desapropriação sancionatória para fins de Reforma Agrária em razão de descumprimento da função social.

Neste cenário, questiona-se: Por que as resoluções que abordam questões de grande relevância para grupos marginalizados, como pertencimento, território, conhecimento, liberdade religiosa, perspectivas culturais, orientação sexual e estado civil, frequentemente são debatidas perante a Suprema Corte de Justiça, mas muitas vezes não recebem o devido respeito por parte do sistema judicial federal? Se essas questões são legítimas, por que esses grupos têm uma representação tão limitada

nos órgãos de tomada de decisões, como os parlamentos e os tribunais de justiça, e nos poderes da República?

A reação dos tribunais diante da atuação dos movimentos sociais, principalmente ligados à reforma agrária, ainda é percebida como lenta. Isso ocorre porque, de acordo com Santos (2011), a estrutura judiciária, organizada de forma hierárquica e baseada em um sistema de prestígio, contribui para o fortalecimento de uma relação corporativa dentro das instituições judiciais, visada no lucro.

Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra sobre conflitos no campo, em 2010, foram 638 ocorrências; em 2011, foram 805 ocorrências; em 2012, foram 816 ocorrências; em 2014, foram 763 ocorrências, em 2014, foram 793 ocorrências; em 2015, foram 771 ocorrências; em 2016, foram 1.079 ocorrências; em 2017, foram 989 ocorrências; em 2018, foram 964 ocorrências; em 2019, foram 1.206 ocorrências (CPT, 2020, p. 20).

Em 2019, o campo brasileiro experimentou um significativo aumento de conflitos, motivado, em boa parte, pelo incendiário e violento discurso do Governo Federal em favor dos grandes proprietários rurais e grileiros, do agronegócio, das atividades garimpeira e madeireira ilegais e contra os Movimentos Sociais do Campo, considerados e tratados, em particular pelo presidente Bolsonaro, como organizações delinquentes (CANUTO; CRUZEIRO; SANTOS; SIQUEIRA, 2020, p. 100).

O aumento de 12% nas ocorrências, no ano de 2019, representa o maior registro na história do CPT, algo em torno de 3,3 conflitos por dia. Outro dado que chama atenção é o tamanho da área envolvida nos conflitos que representa 53.312.543 ha, sendo a maior em toda a história da Comissão Pastoral da Terra (2020, p. 20).

“No ano de 2019 a reforma agrária sofreu a maior retração da história, desde 1985, quando foram criados apenas 3 assentamentos. Em 2019, nenhum assentamento foi criado e nenhuma propriedade foi desapropriada para fins de Reforma Agrária” (FERNANDES; CLEPS JUNIOR; SOBREIRO FILHO; LEITE; SODRÉ, 2020, p. 6).

Há, portanto, uma retração aos atos democráticos de luta pela terra e o território.

Nesta discussão, observa-se que a judicialização da política pode se tornar um obstáculo para uma justa reforma agrária, quando baseada em uma perspectiva conservadora e liberal que considera a propriedade somente por índices de produtividade econômica, enquanto rotula os movimentos camponeses como grupos

de criminosos, retirando a possibilidade de que pessoas em vulnerabilidade recebam um espaço para produzir, enquanto que proprietários de vastas extensões de terra, muitas vezes, produzem através de meios impróprios, colocando em risco a presente e as futuras gerações.

Grossi alerta que tal entendimento encontra-se na no estrutura das operações do Direito, fazendo com que a defesa da propriedade privada seja “quase naturalizada”, sem nenhuma reflexão sobre os novos marcos constitucionais, que submetem a propriedade à sua função social (SILVA, 2000).

Como exemplo desse entrave no judiciário, tem-se o acórdão do TRF 2 frente à apelação cível de n.º 2007.50.02.001501-1. O INCRA, apelante, não conformado com a decisão do juízo a quo, que indeferiu os interesses do INCRA na ação de desapropriação e deferiu o pedido de reconsideração do andamento de procedimento administrativa pelo proprietário da fazenda, apelou sob a justificativa de que o imóvel em questão não atingiu os índices de GEE e GUT ordenados, e também não vem preservando o meio ambiente. Apesar de o Ministério Público Federal ter se posicionado favorável ao provimento da apelação, o TRF 2 não deu provimento à apelação, alegando que não ficou demonstrado claramente que a Fazenda Lambari não atingiu os índices devidos e também não ficou clara a ocorrência de danos ao meio ambiente.

Ainda, no AC/Reexame Necessário 2007.50.05.000495-7, faz-se importante a transcrever parte do voto do relator, o Desembargador Federal Guilherme Couto de Matos (BRASIL, 2007):

Assim, como ressaltado pelo ilustre representante do Ministério Público Federal em primeiro grau (fl. 1.001), no aspecto ambiental o legislador adotou expressões vagas e abstratas, como a “utilização adequada” dos recursos naturais, o respeito à “vocação natural da terra”, a “manutenção das características próprias do meio natural”, sem definir os graus e critérios para tal aferição.

Ao fim do acórdão anterior, o Desembargador Federal não deu provimento à apelação do INCRA, que alegou na apelação desatenção às exigências ambientais e manteve a sentença que anulou o processo de desapropriação. Ele reconheceu as infrações, mas votou em favor da manutenção da propriedade rural nas mãos do proprietário, em razão das imprecisões da lei.

Ainda, outra decisão demonstrou priorizar a manutenção da posse de proprietários em detrimento de direitos trabalhistas: o acórdão do Agravo de Instrumento nº 76333-08.2012.4.01-GO interposto pelo INCRA contra decisão que

suspendeu o curso da ação expropriatória que visava à desapropriação do imóvel rural do senhor Alfredo Caiado Paranhos Filho e de Nathália Amanda Leal Caiado Paranhos, no bojo de uma ação cautelar, até que seja proferida sentença em processo de ação de produtividade, com o objetivo de aferir se realmente o imóvel atingiu ou não os índices legalmente previstos. O motivo da interposição do recurso foi revogar a suspensão do processo administrativo expropriatório. O INCRA alegou fato novo: a constatação de trabalho humano degradante na propriedade, aonde foram resgatados 8 funcionários em situações análogas a de escravo.

No fim do voto, o Desembargador Relator Hilton Queiroz embasa sua decisão do não provimento do agravo afirmando que, ainda que o bem estar dos trabalhadores represente um dos atributos da função social da propriedade na Constituição Federal de 88, no art. 186, II, o próprio texto constitucional veda a desapropriação da propriedade produtiva no artigo 185, II.

Nesta seara, observa-se que a omissão do Estado ao não cumprimento da função socioambiental de propriedade, através da desapropriação para fins de reforma agrária, contribui com a concentração de terras nas mãos de sujeitos que, em prol do lucro incessante, não consideram as responsabilidades ambientais e sociais que se vinculam ao direito de propriedade.

Ao não sofrerem ameaça de desapropriação pelo não cumprimento de suas obrigações com a terra, os latifundiários se contentam com o mero pagamento de multas ambientais, quando ocorre, sem a devida responsabilização, concretizando a perpetuação do descaso com as questões sociais e ambientais que abarcam as estruturais das relações no campo.

Como consequência, são noticiadas quase diariamente queimadas, enchentes, desmatamentos, invasões de terras públicas, assentadas, indígenas e quilombolas, permeadas por violências e mortes no campo.

Ainda, o problema não se restringe o campo, refletindo também na zona urbana. Nos últimos anos, as cidades do Norte no Brasil, em especial a cidade de Manaus, vêm sofrendo com um problema extremo de poluição do ar oriunda das queimadas realizadas no seu entorno. As pessoas não conseguem evitar a fumaça nem mesmo dentro de suas casas, provocando aumento de internação nos hospitais por conta de problemas respiratórios.

Questiona-se qual é o papel do Estado na solução destes “desastres”, e qual a lacuna no percurso entre a legislação e a realidade, dada a existência de farto

arcabouço legal a tutelar dos direitos humanos e ambientais no ordenamento jurídico brasileiro, embora não haja uma efetiva aplicação de medidas de supervisão e ação repressiva para prevenir incêndios florestais antes que ocorram.

Pelos crescentes conflitos fundiários, calamidades ambientais e escândalos das violências do campo que permeiam as vivências brasileiras, os movimentos sociais vem exigir uma outra resposta do judiciário.

Através de suas reivindicações e de suas práticas cotidianas, estes sujeitos coletivos dos movimentos sociais exploraram a dimensão da democracia e deflagraram a reinvenção dos espaços sociais e políticos. A democracia é chamada a “explicar os problemas antigos e novos que as entrecortam e de dar resposta às perguntas da sociedade que mudaram de natureza e modalidade de expressão.” (DOBROWOLSKI, 2007, p. 242)

Neste caminho, é crescente o movimento de juizes que buscam superar a concepção de que o Poder Judiciário deve se manter imparcial frente aos problemas sociais e aos anseios da cidadania, já que o Judiciário deve ser imparcial somente aos interesses das partes, mas é o responsável por proteger a legislação e suas aplicações sociais. Na maioria das vezes, o que parece ocorrer é que o Judiciário mantém-se parcial ao interesse de alguma parte processual, em sua maioria, aos interesses do capital, escolhendo permanecer inerte à sua real função no ordenamento jurídico, qual seja, de efetivação das leis.

Os juízes do movimento emancipatório do Poder Judiciário vem trazer uma outra abordagem. A diferença substancial é o tratamento a ser dado com relação as ocupações de terras que não estão cumprindo a sua função social, de acordo com a Constituição.

Portanto, apesar do conservadorismo evidente a favor dos grandes latifúndios nas decisões judiciais, existe também um discurso enfatizando a relevância do judiciário na obtenção e fortalecimento dos direitos dos trabalhadores rurais e dos movimentos sociais envolvidos na questão agrária.

No que diz respeito à reforma agrária, a influência dos movimentos sociais sobre o sistema judiciário é evidente, refletindo-se na quantidade de processos judiciais nos quais esses movimentos, especialmente o MST, estão envolvidos como partes. O litígio legal é uma estratégia adotada para exercer pressão sobre o poder público, incentivando a busca por abordagens que resolvam os conflitos no campo e promovam a cidadania dentro do contexto democrático. Nesse contexto, é perceptível

um aumento nas estratégias de atuação do MST, indo além da percepção pública de que o grupo se limita apenas às ocupações de terras.

Assim, observa-se a intervenção dos tribunais nos conflitos agrários que versam sobre a posse da terra, servindo de entrada do movimento social ao judiciário, como elucida Santos (2011):

começaram a surgir processos judiciais que o MST saiu vencedor e o próprio movimento passou a ressignificar a sua luta a partir do vocabulário do campo jurídico, propugnando uma hermenêutica crítica e contra-hegemônica dos institutos jurídicos, apropriando-se de conceitos como o de função social da propriedade ou denunciando as violações dos direitos humanos subjacentes aos conflitos fundiários (SANTOS, 2011, p. 9)

Em todas as hipóteses, portanto, o acesso ao judiciário por parte das minorias, ainda que de forma resistente, é considerada uma ação emancipatória no contexto do processo de judicialização da política no Brasil.

Embora os tribunais mantenham parte do conservadorismo ruralista nas suas aplicações, há de se reconhecer que o surgimento de sujeitos políticos e processuais que acessam o judiciário para demandar o cumprimento de seus deveres também culminou no surgimento de decisões emancipatórias. Esse é um passo importante no caminho da democratização do Poder Judiciário.

Digno de nota é o caso da reintegração de posse pedida pelo Departamento nacional de Estradas de Rodagens (DNER) contra 300 famílias de trabalhadores sem terra acampadas as margens da rodovia BR 116, na altura do quilômetro 405.

Neste caso, o Juiz Federal Antônio Francisco Pereira, da 8ª Vara do Estado de Minas Gerais, negou a liminar com os seguintes argumentos:

Não. Os "invasores " (propositadamente entre aspas) definitivamente não são pessoas comuns, como não são milhares de outras que "habitam" as pontes, viadutos e até redes de esgotos em nossas cidades. São párias da sociedade (hoje chamados de excluídos, ontem de descamisados), resultado do perverso modelo econômico adotado no país. Contra este exército de excluídos, o Estado (aqui, através do DNER) não pode exigir a rigorosa aplicação da lei (no caso reintegração de posse), enquanto ele próprio - o Estado - não se desincumbir, pelo menos razoavelmente, da tarefa que lhe reservou a Lei Maior. Ou seja, enquanto não construir ou pelos menos esboçar - "uma sociedade livre, justa e solidária" (CF, artigo 3º, I), erradicando "a pobreza e a marginalização" (III), promovendo "a dignidade da pessoa humana" (art. 1º, III), assegurando "a todos existência digna, conforme os ditames da Justiça Social"(Art. 170, III), dando à família, base da sociedade, "especial proteção" (art. 226), e colocando a criança e o adolescente "a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, maldade e opressão" (artigo 227), enquanto não fizer isso, e levando os marginalizados à condição de cidadãos comuns, pessoas normais, aptas a exercerem a sua cidadania, o Estado não tem autoridade para exigirem, indiretamente

ou pelo braço da Justiça o reto cumprimento da lei. Ora, é muita ingenuidade do DNER se pensa que vou desalojar este pessoal, com a ajuda da polícia, de seus moquiços, em nome de uma mal arrevesada segurança nas vias públicas. O autor esclarece que quer proteger a vida dos próprios invasores, sujeitos a atropelamento. Grande opção! Livra-os da morte sobre as rodas de uma carreta e arroja-os para a sorte sob o relento e as forças da natureza... Quanto ao risco de acidentes na área, parece-me oportuno que o DNER sinalize convenientemente a rodovia nas imediações. (PROCESSO Nº 95.0003154-0 - AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. PODER JUDICIÁRIO. JUSTIÇA FEDERAL 1ª REGIÃO. SEÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. 8º VARA)

Portanto, ainda que timidamente, os tribunais estão começando a evidenciar outras maneiras de compreender a propriedade, reconhecendo que tanto a terra quanto o território têm um papel a desempenhar em termos de função social, diferente da tradicional concepção da função social da propriedade estabelecida pela legislação civil clássica.

Outro exemplo desse movimento ocorreu no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (1998), que considerou não cumprir sua função social o propriedade rural que, embora produtiva, apresentava débitos fiscais de natureza federal, mantendo assentadas, por essa razão, as seiscentas famílias carentes que haviam ocupado a área. A supremacia dos direitos sociais foi invocada como fundamento da decisão, levando à prevalência dos direitos fundamentais das 600 famílias acampadas em detrimento do direito puramente patrimonial de uma empresa.

O AC n.º 36570 SP 94.03.036570-6, considerou, de forma inédita, a produtividade da terra como um dos atributos da função socioambiental da terra, e não como uma característica especial que garante imunidade a propriedade de ser submetida a processos desapropriatórios. A consideração da terra como produtiva seria um “quinto elemento” da função socioambiental da propriedade, juntando-se aos outros quatro incisos previstos no art. 186 da Constituição Federal. O acórdão proferido elevou os atributos da função social da terra citados no art. 186 da CF ao mesmo patamar da produtividade, prevista no art. 185. Se um destes atributos não for atendido, deve-se a propriedade rural ser desapropriada para ter cumprida finalidade (BRASIL, TRF3, AC 36570 SP 94.03.036570-6).

Para o autor Carlos Frederico Marés, independente das armadilhas do texto Constitucional, é possível utilizarmos das leituras sociais, com o intuito de mudança, e isso acontece com os instrumentos legais desapropriatórios e com a função socioambiental da terra (MARÉS, 2003, p. 121-122).

Pela abordagem inclusiva e emancipatória, portanto, atribui-se ao Judiciário um papel político, no qual ele se compromete a manter a ordem política e social, garantindo a aplicação dos direitos estabelecidos na Constituição. Além disso, ele se torna um espaço de deliberação onde os movimentos sociais podem lutar por suas demandas, servindo como meio em que grupos oprimidos possam expor injustiças e buscar soluções.

Nesta perspectiva, os tribunais precisam conciliar as demandas individuais que chegam ao judiciário e os conflitos sociais estruturais, abandonando a rotineira resposta judicial calcada na banalização e despolitização das lides e promovendo a expansão da cidadania através da consideração de perspectivas que desafiem a hegemonia estabelecida.

Nos tribunais, para que se efetive o potencial emancipatório de utilização do direito e da justiça, Santos exalta a necessidade de se perceberem “como parte de uma coalizão política que leve a democracia a sério acima dos mercados e da concepção possessiva e individualista de direitos” (SANTOS, 2011, p. 14).

Assim, nota-se o esforço em se superar a colonização e as ditaduras que construíram o capitalismo liberal, as quais promoveram “[...] um crescimento desigual das capacidades econômicas dos cidadãos e uma divisão também desigual de liberdades individuais” (GODOY, 2012, p. 51).

A alegação de que todos são iguais em um país dominado por latifundiários e com políticas de reforma agrária deficientes é uma evidência clara de que a Constituição, apesar de ter sido demandada pelos movimentos sociais, tem tido pouca eficácia em se tornar uma realidade palpável. Isso ocorre, em parte, porque a simples inclusão na Constituição da afirmação de que “todos são iguais” não é suficiente para modificar as desigualdades profundamente enraizadas ao longo da história brasileira.

Por essa razão, os institutos que envolvem a aplicação do princípio da função social da propriedade não podem anular as diferenças históricas que refletem nos modos de ser, fazer e viver no campo hoje. O que se requer é uma igual distribuição de liberdade para o ser humano. Democratizar o acesso à terra e ao território é uma política construtora de igualdade e liberdade.

## 5 CONCLUSÃO

Uma análise retrospectiva da história de ocupação de terras no Brasil revela os inúmeros impactos tanto no fortalecimento da ideia de propriedade individualista como na ruptura de sua concepção. A base do conceito moderno estava na liberdade, permitindo que tudo pudesse ser propriedade de um único dono.

No entanto, a dimensão pluralista da democracia, fortalecida pelos movimentos sociais, trouxe mudanças significativas ao questionar a concepção unitária da propriedade, uma vez que a ênfase no conceito individualista de propriedade resultou em grandes desigualdades e exclusão social.

A democracia prevaleceu sobre a ideia moderna de propriedade, levando à fragmentação em diversos estatutos jurídicos, permitindo que, em lugar de uma única propriedade, fossem consideradas a pluralidade de propriedades; e em lugar de uma normatividade abstrata, uma normatividade concreta.

No contexto das propriedades rurais, descobre-se que há um jeito peculiar de uso da terra, no qual para criar, fazer e viver revelam outras situações proprietárias que se aproximam da igualdade e do pluralismo. Desnuda-se, portanto, novas formas de pertencimento vinculadas à terra e ao território, e sua relação com o meio ambiente.

Observa-se que o que articula a questão agrária e os movimentos e grupos sociais, sejam de trabalhadores rurais sem-terra, quilombolas, ribeirinhos, indígenas, fundo e fecho de pasto, atingidos por barragem, por grandes obras de infraestrutura, em sua luta por e na terra, é a questão territorial.

No entanto, apesar dos avanços no plano legislativo e na aplicação de planos estratégicos, o sistema judicial brasileiro ainda demonstra resistência em reconhecer a possibilidade de desapropriar propriedades produtivas quando não cumprem com suas funções socioambientais, preservando o conceito individualista de propriedade, devido aos resquícios coloniais e oligárquicos deixados pelo legado português nos tribunais brasileiros.

Apesar dos entraves, o papel dos órgãos judiciários é de suma importância na concretização dos avanços legislativos, uma vez que são eles os responsáveis por aplicar o direito e, portanto, têm o poder de efetivar a função social da propriedade na prática.

Neste caminho, a justiça pode, de fato, desempenhar um papel como promotora da justiça e equidade social, na medida em que adequa os parâmetros de

produtividade segundo a preservação da própria Terra e dos conhecimentos originários, do bem-estar social e da segurança alimentar, já que não haveria riqueza maior, para o Estado e para a sociedade, do que a própria manutenção e continuidade da vida.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, A. M. **Curso completo de Direito Agrário**. Campo Grande: Contemplar, 2012.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

Brasil. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Impenhorabilidade da Pequena Propriedade Rural**. Recurso Especial nº 2006/0081166-7, da Terceira Turma. Relator: Ministro Massami Uyeda. Brasília, DF, 01 de outubro de 2010. Superior Tribunal de Justiça.

BRASIL, Tribunal Regional Federal (2ª Região), AC/Reexame Necessário 2007.50.05.000495-7. Apelante: JOSE AUGUSTO SIMÃO E OUTROS. Apelado: INCRA. Relator: Desembargador Federal Guilherme Couto de Matos. Colatina\_ES

BRASIL. **Lei Federal 6 383**. Brasil. (1976).

CASSETTARI, C. (2015). **Direito agrário**. 2 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Conflitos com o Governo. Disponível em <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/noticias/12-conflitos/1096-governo-quer-incluir-370-camponeses-na-lista-de-vitimas-da-ditadura>>.

COSTA, Emília. **Da monarquia à república: momentos decisivos**. 6ª ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. São Paulo, Saraiva, 1991.

DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. **A construção social do sentido da Constituição na democracia contemporânea: entre soberania popular e direitos humanos**. 2007.

FACHIN, Luiz Edson. **Teoria crítica do direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FONSECA, Ricardo Marcelo. **“A Lei de Terras e o advento da propriedade moderna no Brasil”**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, nº 17 (2005).

FRIEDRICH, Karen et al. (org). **Dossiê Contra o Pacote do Veneno e em Defesa da Vida**. Porto Alegre: Rede Unida; Rio de Janeiro: ABRASCO; São Paulo: Expressão Popular, Hucitec, 2021.

GROSSI, Paolo. **História da propriedade e outros ensaios**. Tradução: Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. 2006.

GUTERRES, Ivani. **Agroecologia Militante: contribuições de Enio Guterr**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

HASENACK, M. (2013). **A cartografia cadastral do Brasil** [The cadastral cartography of Brazil]. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Instrução Normativa nº 11, de 4 de abril de 2003 - Resolução/CD nº 7, de 04/04/03 – DOU 16/04/03 seção 1.

KATAOKA, Eduardo Takemi. **Declínio do individualismo e propriedade**. In: TEPEDINO, Gustavo (org.). Problemas de direito civil-constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. Companhia das letras. 2019.

LEFF, Enrique. **Agroecologia e Saber Ambiental**. In: **Revista de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**. Porto Alegre, v.3, n.1, jan./mar.2002.

LESSA, Natalie Coelho: **Novo Constitucionalismo Latino-Americano e Soberania Alimentar: Reflexões Sobre Brasil, Equador e Bolívia**. Salvador: Universidade Federal da Bahia (Dissertação de Mestrado), 2018.

LEVENHAGEN. **Código Civil**. São Paulo: Atlas, 1979. v. 3.

MALUF, Renato S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 2ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2009.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. **Leis do babaçu livre: práticas jurídicas das quebradeiras de coco babaçu e normas correlatas**. 2006.

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. 1ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARQUES, B. F. **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2011.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2007.

MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

MCMICHAEL, Philip. **Regimes Alimentares e Questões Agrárias**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

MACHADO, Luiz Carlos Pinheiro; MACHADO FILHO, Luiz Carlos Pinheiro. **Dialética da Agroecologia**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2017. p. 83.

MATIOS NETO, Antônio José. **A posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil**. Belém: Cejup, 1988.

Micheline, C. R. (2012). **Legitimidade da propriedade rural [Legitimacy of rural property]**. Cuiabá: KCM Editora & Distribuidor.

NEWMAN, C., Tarp, F., & Broeck, K. (2015). **Property rights and productivity: the case of joint land titling in Vietnam**. *Land Economics*, 91(1), 91-105. doi: 10.3368/le.91.1.91  
Oliveira, S. N., de Carvalho Júnior, O. A.

Porto-Gonçalves, Carlos Walter. **A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana e caribenha**. In: *Los desafios de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

RAMBO, L. I. (2005). **Uma proposta para conexão do Registro de Imóveis ao Cadastro Imobiliário Urbano [A proposal for connecting the Land Registry to the Urban Real Estate Cadastre]**. (Tese de Doutorado em Engenharia Civil. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina).

ROCHA, Ibraim et al. Manual de direito agrário constitucional: Lições de direito agroambiental. 3ª ed. Revista, ampliada e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ROCHA, Ibraim et al. Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de direito agroambiental. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum 2019.

Santos, Milton. A natureza do espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção. São Paulo: EdUsp, 2014.

SILVA, José Afonso da. Direito ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, José Gomes da. Reforma agrária na Constituição Federal de 1988: uma avaliação crítica. In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) ano 18. Nº 2. Agosto a novembro 88.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 6a ed. S. Paulo, Revista dos Tribunais, 1990.

Soto, H. (2001). O mistério do capital [The Mystery of capital]. Rio de Janeiro: Editora Record.

TEIXEIRA, MARCOS PAULO DE SOUSA, e PATRICIA BATISTA FERREIRA. "Problemas da propriedade territorial rural." Investigaciones Geográficas (2006).

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. O papel do Poder Judiciário na efetivação da função social da propriedade, In: Questões agrárias – julgados comentados e pareceres. São Paulo: Método, 2002.

ZENHA, Edmundo. **Terras Devolutas – A Lei no 601, de 1850**. Revista de Direito Administrativo 28 (1952).

ZHANG, YU, e HONGFENG HE. "A data-driven rule-based parcel-scale rural land use classification." Computers, Environment and Urban Systems (2020): 101574.