

CENTRO DE ENSINO SUPERIOR DE RUBIATABA - CESUR  
FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA  
CURSO DE DIREITO

**FAUSTO PINTO**



**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA REFORMA  
AGRÁRIA**

Orientador: Luciano do Valle

Orientando: Fausto Pinto

Rubiataba

2010

FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA  
CURSO DE DIREITO

FAUSTO PINTO

Associação Educativa Evangélica  
BIBLIOTECA



**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA REFORMA  
AGRÁRIA**

Monografia Jurídica apresentada a FACER –  
Faculdade de Ciências e Educação de  
Rubiataba, como requisito para obtenção do  
grau de Bacharel em Direito sob orientação do  
professor: Luciano do Valle.

S. 32767

Tombo nº	17709
Classif.:	34
Ex.:	1
Origem:	vd
Data:	09.09.11

Rubiataba

2010

FICHA DE APROVAÇÃO

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA REFORMA AGRÁRIA**

COMISSÃO JULGADORA

**MONOGRAFIA PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE BACHARELADO EM  
DIREITO PELA FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA**

RESULTADO \_\_\_\_\_

ORIENTADOR \_\_\_\_\_

Luciano do Valle  
Especialista em Direito Civil

1º Examinador \_\_\_\_\_

Sérgio Luis Oliveira Santos  
Especialista em Direito Privado

2º Examinador \_\_\_\_\_

Monalisa Salgado Bittar  
Especialista em Direito Civil e Processo Civil

Dedico este trabalho aos meus pais BENJAMIN e MARLI, cuja coragem, determinação, dedicação e honestidade, por sua renúncia, sacrifício e afeto, os quais jamais conseguirei retribuir na mesma intensidade, ao meu irmão RIVER pelo companheirismo, a quem dedico respeito e admiração, à minha namorada DAIANE, pessoa muito especial e que tanto me apoiou nesta jornada.



Agradeço primeiramente a Deus, pelas oportunidades que me foram dadas, pela força interior e coragem para concluir este trabalho e pela perseverança de não desistir nunca.

Aos meus pais, que são pessoas que admiro muito e sem os quais não estaria aqui, por terem me dado condições para me tornar a pessoa que sou hoje.

Ao meu irmão, meu companheiro.

Aos professores do Curso de Direito da Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba, que muito contribuíram para a minha formação.

Agradeço em especial ao Professor Luciano do Valle que me forneceu vários momentos de discussão sobre o tema, pelos ensinamentos, auxiliou - me muito, inclusive em minhas falhas, orientando - me por qual caminho deveria seguir.

Agradeço também a todos aqueles que de alguma forma contribuíram e nunca deixaram de acreditar no meu potencial.

**Resumo:** O presente trabalho monográfico nasceu da idéia de conhecer para gerar mudanças. Assim, com o tema: A função Social da Propriedade na Reforma Agrária foi gerado um estudo a cerca das possibilidades da Função da propriedade, e no que se refere a sua Função social, essa deve haver um verdadeiro entendimento. Haja vista que, faz parte de conjunto de normas jurídicas a fim de disciplinar as relações do homem com a terra, visando, sobretudo o progresso social e econômico do homem rural e o enriquecimento da comunidade. Dessa forma, compreende por meio da Reforma agrária, uma possibilidade, e não a única, de efetivar a verdadeira Função Social da Propriedade. Entende-se que mediante essa Reforma Agrária e de conformidade com a Doutrina da Função Social da Propriedade poderá diminuir os conflitos no campo, o que não são poucos; da mesma forma daria possibilidade para uma verdadeira democratização da terra. A necessidade de ampliar o conhecimento a cerca da temática aqui levantada fará que se elaborem medidas de melhor aproveitamento da terra de maneira democrática e não predatória.

**Palavras-chave:** Reforma - Agrária, propriedade, social, conflitos, democrática.

**ABSTRACT:** This monograph was born the idea of knowledge to generate change. Thus, with the theme: The Social Function of Property in Land Reform has created a study about the possibilities of the function of property, and as regards its social function, this must be a true understanding. Considering that, is part of set of legal rules to govern the relations of man to the ground, aiming especially the social and economic advancement of rural people and enrich the community. Thus, understands through land reform, a possibility, not a single true effect of Social Function of Property. It is understood that upon such land reform and compliance with the Doctrine of the Social Function of Property can reduce conflicts in the field, which are not few, just as would the possibility for a genuine democratization of the land. The need to expand the knowledge about the themes raised here will develop measures that better use of land in a democratic manner and not predatory.

**Keyword:** Reform - Land, property, social conflict, democratic.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. O HISTÓRICO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL.....	12
1.1 Controvérsias legislativas sobre a propriedade rural no Brasil.....	17
2. LIMITAÇÃO E INTERVENÇÃO DO ESTADO NA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	22
2.1. Limitação ao direito de propriedade.....	22
2.2. Fundamentos da limitação ao direito de propriedade.....	23
2.3. Limitações de Ordem Privada.....	25
2.4 Limitações de ordem administrativa.....	26
2.5 Limitações de Ordem Social.....	27
2.6 Finalidade Social da Propriedade.....	27
3. A FUNÇÃO FUNDIÁRIA E A FUNÇÃO AGRÁRIA DA TERRA E A GERAÇÃO DE CONFLITOS NO ESPAÇO RURAL.....	31
3.1 A função fundiária da terra.....	31
3.2 Uma distribuição Irregular de terras.....	33
3.3 Características da estrutura fundiária brasileira.....	35
3.4 As relações de trabalho e conflitos no campo.....	37
4. DOCTRINA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA REFORMA AGRÁRIA SOBRE O PRISMA DE DEMOCRATIZAÇÃO.....	42
4.1 Promover a Reforma Agrária é Promover o Acesso Democrático à Terra.....	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	55

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho nasceu na tentativa de abordar, ainda que superficialmente, sobre a função social da propriedade na Reforma agrária. Acreditando que a temática é de bastante interesse da comunidade em geral, bem como para o aprimoramento dos conhecimentos de toda comunidade acadêmica que poderá usufruir deste logo após sua apresentação.

No estudo, pretende - se analisar o art. 186 da Constituição Federal, no que se refere à função social da propriedade. Entende-se que a função social da terra refere-se ao direito do titular usufruí-la, implica o poder de usar livremente a coisa, porém por sua vez supõe o dever de utilizá-la de maneira que não agride o meio natural a ponto de destruição irreparável. Isso em razão de que sua capacidade produtiva deve interessar a todos os sujeitos da comunidade a fim de os elementos necessários para a vida humana, como a alimentação, ar puro, água e outros, provêm de elementos agrários como a terra, água animais etc.

É preciso entender que a "função social da propriedade" não tem outro fim senão o de dar sentido mais amplo ao conceito econômico de propriedade, mas, nos dias atuais o valor econômico tem deixado a margem a concepção social e as prioridades sociais de toda comunidade. Assim a propriedade precisa existir como uma riqueza que se destina à produção de bens que satisfaçam as necessidades de todos.

Dada essa prioridade, os objetivos que o cerca foi o de conhecer a função social da propriedade a fim de direcionar políticas para que haja uma efetiva Reforma Agrária, e ainda: conhecer os requisitos previstos para que a propriedade efetue sua função social; compreender que além do aspecto econômico a propriedade exerce o aspecto social; Avaliar as implicações do não cumprimento da função social da propriedade; mostrar os aspectos satisfatórios quando a propriedade exerce sua função social. Assim, conhecendo esses objetivos, acredita - se na possibilidade de buscar relatos bibliográficos de variados autores que

ilustrarão essa proposta de trabalho, Dessa forma, para obter o máximo de conhecimento sobre o tema, a metodologia usada foi a bibliográfica, materializada através de consulta a artigos doutrinários, livros, materiais jurídicos retirados da internet. Este trabalho pretende estabelecer a comparação entre os pensamentos de autores sobre a Função Social da propriedade na Reforma Agrária, tendo como método a compilação do pensamento de doutrinadores, que escreveram sobre o tema em questão.

Conhecendo daí a proposta geral deste trabalho, pretende - se focar o estudo em inúmeras problemáticas: Como utilizar a terra de maneira consciente de sua função social? De que forma o Estado deve proceder para fazer valer a função social da propriedade? Que levantamento se utilizar para analisar a propriedade que enquadra na reforma agrária? Que benefícios podem ser alcançados pelo uso racional e social da propriedade?

Assim, foi dividido em quatro capítulos para poder fazer uma discussão atual do que vem acontecendo junto a Função Social da Propriedade na Reforma Agrária.

No primeiro capítulo foi feito uma análise e discussão sobre o histórico da função social da propriedade rural. Foi preciso buscar na história agrária brasileira algumas evidências que dão sustentação as explicações atuais que hoje emergem junto à função social da propriedade.

Conhecendo a preocupação referente à temática em questão, no segundo capítulo foi intencionado conhecer os limites e intervenções do estado na função social da propriedade, por assim acreditar que a função social da propriedade vai além da questão da tutela do Estado.

Dentro desse dinamismo, encontra-se no terceiro capítulo uma abertura de estudo na que tange a função fundiária e a função agrária da terra e a geração de conflitos no espaço rural. Visto de um ângulo, onde a terra exerce inúmeras funções, dependendo em que situação ela pode exercer essas funções, a fim de também compreender os motivos que levam a geração de conflitos no campo.

E finalmente no quarto e último capítulo, a análise a partir da doutrina Função Social da Propriedade na reforma Agrária sobre o prisma de democratização. Entendendo que a função social da propriedade é referida com doutrina, logo, ela precisa acontecer para que aconteça também a democratização de acesso a terra.

## 1. O HISTÓRICO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

Este trabalho visa abordar a Função Social Social da Propriedade na Reforma Agraria, pelo fato do Estado se reorganizar e sofrer mudanças em políticas econômicas e, mais polemicamente mudanças, sociais. É preciso lembrar que no seio rural brasileiro muitos conflitos a fins vêm acontecendo, e enquanto isso, o uso inadequado da terra tem levado de maneira bastante precária a subsistência sócia, além de afetar os recursos naturais o que muitas vezes levam a sua exaustão. Daí entende-se que a terra não tem exercido seu verdadeiro uso social. O cumprimento da função social da propriedade rural tem por finalidade a intensificação da produção, da integração da sociedade rural no processo de desenvolvimento nacional e de uma melhor distribuição de terras, pautada tanto pela justiça quanto pela moral.

A questão da função social da propriedade rural encontra-se abarcada por alguns ramos do Direito, sendo que encontra profundo vínculo no Direito Agrário<sup>1</sup>. De acordo com Borges (1991 *apud*, FERREIRA 1995), “é o conjunto sistemático de normas jurídicas que visam disciplinar as relações do homem com a terra, tendo em vista o progresso social e econômico do rurícola e o enriquecimento da comunidade”.

O tema aqui em questão é digno de estudo, pois conhece as graves situações fundiárias no país e acredita que é possível através de um bem planejado empreendimento efetuar o uso da terra de maneira satisfatória, fazendo a ocupação de terras devolutas<sup>2</sup> no país a fim de exercer sua função social. Entende-se que o aproveitamento da terra para subsistência familiar como no plantio de hortaliças, cereais, frutas e produção de laticínios e, o aproveitamento dos recursos férteis

<sup>1</sup> Sistema normativo com caráter publicístico, fundado na base a atividade agrária, regulando a redistribuição de terra (regime fundiário) e a atuação dos sujeitos agrários sobre os objetos agrários – propriedade, posse e ocupação de terra, assim como os vínculos obrigacionais entre os que a possuem e cultivam. (GISCHKOW, 1988)

<sup>2</sup> A caracterização do imóvel usucapiendo como terra devoluta, constitui-se em fato impeditivo do direito do autor, e demanda, do réu, a produção da prova correspondente, inclusive porque, de regra, os bens são passíveis de prescrição aquisitiva, e não o inverso. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/290816/terras-devolutas> acessado em: 11/05/2010 Às 11:22 horas.



disponíveis de maneira consciente também os recursos e hidros com conservação dos mananciais.

O Estado pode exercer de forma cidadã a repartição de terras devolutas junta às famílias credenciadas e devidamente comprovadas suas necessidades pela posse da terra. Ainda assim, o Estado poderá atuar na fiscalização das terras improdutivas ou ainda mal administrada em seu uso. Criar um catálogo de propriedades rurais junto ao governo Federal que dê dimensão da verdadeira utilização das terras brasileiras, ainda fotos de satélites poderão referenciar como anda o uso das propriedades rurais, ajudando a coibir o contrabando de madeira, as queimadas e os prejuízos às nascentes dos rios e córregos.

Todas as disponibilidades tecnológicas acima supracitadas aliadas a boa vontade e disponibilidades de técnicos farão com que se alcance um maior controle do abuso das terras, levando em consideração sua boa administração em termos físicos e naturais e mais ainda, em termos sociais. Concorda-se que uma efetiva fiscalização, com aplicação de multas aos infratores e proibições acentuadas dos crimes contra o meio natural, levará uma inversão da situação latifundiária no Brasil

Ao ser feito todas as alternativas aqui citadas acredita-se na melhoria do uso da terra dentro do aspecto social que a mesma precisa exercer. Medir os efeitos positivos da terra dentro do seu aspecto social daria uma dimensão de como poderá resolver os problemas sociais e naturais do Brasil. Famílias que antes deixaram suas propriedades rurais para irem morar nas cidades, passando a ter uma vida de miséria, devido a falta de emprego e condições dignas de moradias entre outras condições, poderiam com uma Reforma Agrária voltar a possuir uma propriedade rural que lhes propiciariam o sustento consciente familiar.

O trabalho monográfico aqui levantado é uma maneira teórica e metodológica de alertar para os prejuízos causados com o uso da terra de forma irracional, ao passo que mostrar alternativas de como se pode empregar inúmeras formas para atingir um bom aproveitamento da terra zelando para seu uso social. Entende-se que na atualidade em meio a recursos tecnológicos e científicos, além

do empenho do Estado, é sim possível criar alternativas que reparam os danos naturais da terra, e os danos sociais de toda comunidade.

Compreende-se que "repartir" terras não seria o suficiente para resolver os problemas do não uso social da terra. Isso, pois, é necessário criar subsídios que levam a conscientização do uso correto da terra, seja por parte do pequeno proprietário ou do grande proprietário. Ambos precisam zelar pelo real aproveitamento dos recursos naturais, mais ainda é exigido deles uma renovação desses recursos, já que a efetiva exploração leva o esgotamento e por ora o abandono das terras, assim as técnicas conscientes do uso dessas precisam ser colocadas em práticas. Políticas de reparação de danos ambientais precisam ser efetuadas e a fiscalização espontânea dos próprios usuários da terra e da direção governamental fará que surja uma conscientização real e um cuidado rotineiro desses recursos.

Frente a essas questões é que o uso social e, porque não dizer, racional da terra é que leva a mudança estrutural da sociedade, pois, quando se mede os efeitos danosos naturais, entende-se que o maior responsável por esses efeitos é simplesmente o homem. Como se pode observar em determinadas situações a presença da função social da propriedade confunde-se com a defesa do meio ambiente e das riquezas naturais; o que chama a atenção para o aspecto público da terra. (COLARES, 1999)

É notório que o que tange ao estudo da propriedade rural e seu uso social, antes do Direito Clássico, "as informações dessa fase são parcas, contraditórias, e, por isso, discutíveis. Nesse estágio primitivo, é possível admitir que a propriedade comum constitua a primeira forma de propriedade, diretamente ligada a concepção então vigente acerca da família." (FACHIN, 1988 p. 14). Tendo por base a partir da Antiguidade, ali já veremos os filósofos gregos, dentre os quais destaca-se Aristóteles, dedicando-se a leitura de que os bens possuem uma imanência social; ou seja, embora apropriados pessoalmente fazem parte de um processo interativo que mais tarde Max Weber veio a chamar de ação social – ou seja, a produção de fenômenos sociais que têm a sua significação baseada na existência do "outro" (termo que encontra amparo também na psicanálise). (COLARES, 1999 p.

1). Com isso também OLIVEIRA e THEODORO 2004 (p. 1) reconhece que “desde a Grécia Antiga já se discutia a problemática das terras, bem como já se processavam movimentos agrários (luta da plebe contra os patrícios e a nobreza). Há de se dizer também de Atenas e Esparta, que disputavam a liderança política e econômica do mundo antigo.

Outrossim, na estatuição da propriedade pelo Direito romano, Tristão de Athayde (1993 *apud*, FACHIN 1988) afirma: “os romanos foram propriamente os criadores do direito da propriedade privada, do direito abstrato, do direito privado”. Ainda Arnoldo Wald reconhece que: “o direito romano elaborou a teoria da propriedade que se mantém, *mutatis mutandis*, na época contemporânea entre nós.” Nesse sentido o autor concorda que:

A princípio, toda terra era pertencente à comunidade, tendo a família de patrícios um pequeno lote. Aqueles moradores que não se incluíam entre os patrícios eram conhecidos como plebeus. Eram livres, mas não detinham o direito de cidadãos (patrícios), muito menos o direito de cultivar a terra da comunidade. Fazem parte da história de Roma lutas dos plebeus pela posse da terra. (OLIVEIRA e THEODORO 2004 p. 2)

Percebe-se que durante a Roma Antiga o sentido de propriedade rural estava bem arraigado, deixando explícito o papel daqueles que podiam e dos que não podiam obter o acesso a terra. Isso nos leva a crer que a propriedade, Roma, constituiu direito absoluto e perpétuo, excluindo-se a possibilidade em exercitá-la várias titulares.

MONTEIRO 2005 (p. 85 *apud*, FACHIN 1988) faz uma observação pertinente: “parece que a propriedade, nos primórdios da civilização, começou por ser coletiva, transformando – se, porém, paulatinamente, em propriedade individual”.

Por ora, é importante salientar que durante a Idade Média, encontra-se na obra *Utopia* (1516), de Thomas More, “onde o autor discorre sobre um novo sistema

de justiça, em que o que realmente importa é o valor moral de cada indivíduo, e não as posses acumuladas. Qualquer noção de propriedade deveria ser destruída para a garantia da justiça e da paz social.” E esse pensamento vigora durante grande parte do período Medieval.

Hubermam (1979 *apud*, FACHIN 1988 p. 16) esclarece sobre os dois caracteres importantes do sistema feudal:

Primeiro, a terra arável era dividida em duas partes, uma pertencente ao senhor e cultivada apenas para ele, enquanto a outra era dividida entre muitos arrendatários; segundo, a terra era cultivada não em campos contínuos, tal como hoje, mas pelo sistema de faixas espalhadas. Havia uma terceira característica marcante- o fato de que os arrendatários trabalhavam não só as terras que arrendavam, mas também a propriedade do senhor.

Todavia, a Idade Média, por seu turno consagrou a superposição de propriedades diversas, incidindo sobre um único bem, e a Revolução Francesa instaurou o individualismo e o liberalismo. Foi o que analisou (FACHIN1988 p. 17)

Ao ser escrito e publicado a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, “a propriedade constituiu em direito inviolável e sagrado. Tanto o Código francês quanto o Código italiano de 1865, instituíram que a propriedade é o direito de gozar e dispor do bem do modo absoluto”. (FACHIN 1988 p.17)

A Revolução Francesa procurou dar um caráter democrático à propriedade, abolindo privilégios, cancelando direitos perpétuos, porém, esse fato da burguesia ficou diretamente condicionado aos seus interesses econômicos e políticos, de forma que a propriedade alterava suas concepções tradicionais para servir a uma nova classe social em busca de poder: burguesia. “A nova fórmula de dominação econômica e política do feudalismo, que sucedeu ao Estado universal dos romanos, foi substituída pela Revolução francesa com o império dos princípios de igualdade, soberania e justiça”. (FACHIN 1988 p. 16) permitindo-me apenas chamar a atenção para o fato de que a Revolução Francesa fortaleceu a tese de

que a propriedade privada da terra não pode assumir uma feição absoluta, posto que a ação do homem sobre ela importava inclusive aos que não a possuíam. A partir do Código de Napoleão passamos inclusive a vislumbrar um mecanismo de desapropriação que, por um lado protege a propriedade privada, mas por outro submete a mesma ao interesse público. (COLARES 1999 p. 2)

Sobre a Revolução Francesa, leciona Borges (1995):

Aparentemente movimento popular contra privilégios, em verdade substituição dos privilégios da realeza, da nobreza e do clero, pelo privilégio dos burgueses, comerciantes e industriais, os novos ricos, a Revolução Francesa deu vigor novo ao direito de propriedade, tornando-o quicá mais sólido que entre os próprios romanos.

## **1.1 Controvérsias Legislativas Sobre a Propriedade Rural no Brasil**

Ditava o inciso XXII do artigo 179 da Constituição Imperial: "É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude". Seguindo tal idéia, ditava o artigo 72, §17 da Constituição Republicana de 1891: "O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude... As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria". (OLIVEIRA e THEODORO, 2004 p. 5)

Entende-se que no período imperial e na Primeira República o direito a terra era reconhecido em sua totalidade, aquele que dela tomasse posse, contudo salva algumas limitações federais que pudessem ocorrer.

A Constituição de 1934, em seus artigos 113, n. 17 e 118, passou a considerar as minas e demais riquezas do solo, bem como as quedas-d'água, como propriedade distinta do solo para efeito de exploração ou aproveitamento industrial, e que o direito à propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou

coletivo. Tais princípios foram mantidos nas Constituições de 1937 e de 1942. (OLIVEIRA e THEODORO, 2004 p. 5)

As três Constituições acima referenciadas já tentaram, ainda de forma obscura, dar a conotação do aspecto social ao uso da terra. Contudo nota-se que nada de prático fosse feito para assegurar o aspecto social e coletivo da Terra.

A Constituição de 1946 foi mais objetiva, exigindo que o uso da propriedade estivesse condicionado ao bem-estar social, preconizando, em seus artigos 141, §16, e 147, que se promovesse a “justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. Em 1962, dezesseis anos após a promulgação da Constituição de 1946, foi editada a Lei nº 4.132, que passou a regular a desapropriação por interesse social, embora de forma insuficiente no que diz respeito aos imóveis rurais para fins agrários. (OLIVEIRA e THEODORO p. 5) Assim também salienta (COLARES, 1999 p. 3) “no Brasil o princípio da função social da propriedade é introduzido a partir da Emenda Constitucional de 10 de novembro de 1964 à Constituição de 1946”.

A Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional nº. 1 dotou a propriedade de uma função social. Entretanto, de acordo com Araújo (1999): “O nosso Direito Agrário positivo acolheu a noção de função social a partir da Lei 4.504, de 30.11.64 – o Estatuto da Terra, a qual foi a primeira dentre todas as legislações latino-americanas sobre reforma agrária, se não a definir a função social da propriedade, aquela que, ao menos, estabeleceu os seus requisitos essenciais”.

Percebe - se que só através dessa Lei que haverá uma Legislação própria que tratará das questões inerentes da função social da terra. E com isso surge o empenho em promover a Reforma Agrária como forma de reparação dos danos causados durante séculos a terra e a população que se viram excluídas do acesso a terra.

Dessa forma lembra Colares:



Se analisarmos o art. 2o, § 1o do Estatuto da Terra (Lei no 4.504/64) e o art. 186 da Constituição Federal observaremos profunda identidade entre a redação de ambos; enfatizando-se a necessidade de simultaneidade no cumprimento das medidas ali elencadas para que se considere cumprida a função social da propriedade. (Colares 1999)

Por fim, a Constituição Federal de 1988 trata da propriedade como direito fundamental do indivíduo, uma vez que o *caput* do artigo 5º garante o direito da propriedade como algo inviolável. Todavia, o inciso XXIII do referido artigo dita: a "propriedade atenderá a sua função social". "Importante salientar que tanto a propriedade rural como a urbana devem cumprir sua função social. Contudo, na presente pesquisa, o enfoque será dado apenas à função social da propriedade rural". (OLIVEIRA e THEODORO, 2004 p. 5)

O texto da atual Constituição é pródigo em relatar a preocupação em fazer acontecer a função social da terra, mas, contudo, sabe-se que muito ainda continua no papel e dele não saiu, pois, na prática existe burocracia e má vontade governamental para realizar essa proposta.

Daí entende-se que "todas as normas que vigoram no País – das Capitânicas Hereditárias à Lei de Terras de 1850 – sempre houve referência à necessidade pragmática de utilização da terra pelo seu possuidor; como forma de efetivação do domínio". (COLARES, 1999 p. 5) Todavia, coloca Borges (1995) "Proprietário, sim: proprietário com titularidade garantida; proprietário com direitos assegurados; mas proprietário com deveres sociais, justamente pelo fato de ser proprietário".

E sobre o papel do proprietário é necessário reconhecer o seu papel social frente ao seu imóvel rural. Esse proprietário precisa reconhecer que a posse de bem físico permite usufruí-lo de maneira incorreta, causando desgaste ao meio natural e, sobretudo não contribuindo de nenhuma forma para a geração da sustentabilidade para os indivíduos que lhe cercam.

Proprietário que precisa trabalhar a terra, ou fazê-la trabalhada. Proprietário que tem responsabilidade pelo bem-estar dos que, com ele, labutam na terra. Proprietário que faça a terra produzir como mãe dádiosa e fértil, mas sem a exaurir, sem a esgotar, porque as gerações futuras também querem tê-la produtiva. (COLARES, 1999 p. 4)

No entanto, observa - se que o cumprimento da função social da propriedade já se faz de todo impossível – trabalho escravo, descumprimento contumaz das leis trabalhistas, agressão irremediável ao meio ambiente, exploração de parceiros outorgados e arrendatários nos contratos agrários. Os prejuízos sócio-ambientais não podem ser “maquiados com reparações cosméticas”, posto que as chagas psico-sociais e a agressão ambiental não podem ser simplesmente corrigidas, pois suas marcas são por vezes perenes ou, no mínimo duradouras. (COLARES, 1999 p. 4)

Ainda continua o autor que:

(...) a função social da propriedade – aplicada ao imóvel rural – tem o caráter de regularização econômica e ambiental do uso da terra, numa perspectiva de bem estar social. Considero que o descumprimento da função social da propriedade não deve ser encarado apenas como um instrumento de tributação, mas acima de tudo como um referencial para desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária. (COLARES, 1999 p. 5)

Urge que os movimentos sociais recolham a jurisprudência acerca do tema e estimulem a produção de decisões que configurem a atenção do Estado juiz ao cumprimento do espírito da Lei Maior. Para Alvarenga (1995 p. 117) “A ação do Poder Público desdobra – se no atendimento a distintos princípios, partindo do pressuposto de ser o meio ambiente um patrimônio público que deve ser, necessariamente, assegurado e protegido.”

A produtividade da terra não pode se sobrepor ao cumprimento dos demais itens norteadores da função social da propriedade, que acima de tudo deve



qualificar-se como em sintonia com a vida e não com a instituição propriedade, fonte de poder, controle e, por vezes meio de alienação. (COLARES, 1999 p. 5)

Hoje, já se imprime à propriedade privada um conjunto de limitações formais, sendo composto de restrições e induzimentos que formam o conteúdo da função social da propriedade que não se confunde com a função social da posse. Essa, portanto será a discussão aprofundada no próximo capítulo desta monografia.

## 2. LIMITAÇÃO E INTERVENÇÃO DO ESTADO NA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

### 2.1 Limitação ao Direito de Propriedade

Para Opitz et al (2010, p. 205), “A desapropriação distingue-se da limitação da propriedade, em regra, esta não implica em dever de indenizar, o que não acontece na desapropriação, que traz consigo a obrigação de pagar o preço justo.

Vimos ainda que de acordo com Opitz et al (2010, p. 205), essa norma distintiva é muito antiga. Que no direito romano vamos encontrar a expropriação seguida de indenização do preço, quando o Estado, em caso de necessidade, exigia os serviços dos escravos particulares, em que pesem opiniões em contrário que negam a desapropriação no direito romano. (cf. Pontes de Miranda, *Tratado de direito jurídico*, cit. v. 14, p. 197).

O mesmo sucedia quando um escravo prestava bons serviços ao governo: quando denunciava um *complot*, obtinha do estado a sua liberdade. A expropriação dos materiais necessários para construções de ruas e obras públicas fazia-se segundo as prescrições legais, mediante o pagamento de seu custo.

Na expropriação do solo procedia com tanto respeito e atenção que se comprava ao dono toda a propriedade ainda que não se utilizasse mais que uma parte, e nada havia de extraordinário que se renunciasse inteiramente à obra antes a negativa dos possuidores (cf. Jhering. *O espírito*, cit., Ed. Alba, v. 2, p. 51)

Reconhecia-se que o Estado devia respeitar os direitos adquiridos e que não podia ir contra eles, salvo levado por justa causa. A desapropriação dava-se então quando sua casa se fundava na necessidade pública, mediante sempre uma indenização. A razão disso estava no fato de que a doutrina medieval aceitava a

origem da propriedade no *jus gentium* que precedia ao Estado e este devia respeitá-la.

## 2.2 Fundamentos da Limitação ao Direito de Propriedade

O legislador brasileiro ao confeccionar o Código Civil de 2002, deixa expresso a busca da função social e seus institutos. No entanto o art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil de 1916 já apontava tal caminho, determinando aos juízes que, na aplicação da Lei deveriam observar a sua finalidade social, o que na maioria das vezes não acontecia. Tais desvios ocorrem devido um conceito equivocado de função social.

Portanto limita-se a propriedade, qualquer tipo de direito, sempre que se busca um sentido à sua tutela.

Tais limitações foram bem sistematizadas por Maria Helena Diniz<sup>3</sup> (2002) que as classificou em limitações decorrentes de interesse social, quais sejam:

a) Limitações Constitucionais, tais como: desapropriações por necessidade ou utilidade pública e interesse social (art. 5º XXV da CF); jazidas, minas e demais recursos minerais (art. 176 da CF); desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária (art. 184); b) Restrições administrativas, tais como: proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional; leis edilícias que limitam o direito à construção; leis de zoneamento, etc.; c) Restrições de natureza militar, como por exemplo: requisição de bens móveis e imóveis necessários às forças armadas e à defesa da população (Decreto – lei nº 5.451/43; restrições às transações de imóveis nas faixas de fronteira (Decreto – lei nº 6.430/44, etc. d) Restrições destinadas a proteger a lavoura, comércio ou a indústria; e) Limitações decorrentes das leis eleitorais, tais como: requisições de prédios para locais de votação, etc e limitações baseadas no interesse privado, tais como: direitos de vizinhança; restrições quanto ao uso da propriedade (arts. 186 e 188 do Código Civil); águas; limites entre prédios; direito de tapagem (art. 1.297 do Código Civil) e; direito de construir. (DINIZ, 2002. p. 217)

O controle social exercido pelo Estado sobre a propriedade privada reflete a condição política existente em determinado momento da história de uma nação. Nesse sentido, observa-se entre o Código Civil de 1976 e o de 2002 profundas mudanças.

Estabelecia o revogado artigo 524 (“a lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”), sem qualquer restrição formal na sua redação. O dispositivo era amplo, quase que absoluto, pelo que suas limitações somente poderiam aparecer ao longo dos demais artigos, de maneira esparsa.

Por outro lado, o Código Civil de 2002, no dispositivo equivalente ao mencionado art. 524 (a saber, Art. 1.228) acrescentou ao caput cinco parágrafos ensejadores de limitações à propriedade privada.

O exame dos arts, 65 do ET e 8º da Lei n. 5.868/72 dá-nos os seguintes princípios:

- a) o imóvel rural definido no art. 4º do ET não é divisível em área de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural (na forma de seu inc. III) ou fração mínima de parcelamento;
- b) a fração mínima de parcelamento será:
  1. o módulo correspondente à exploração hortigranjeira das respectivas zonas típicas para os Municípios das capitais dos Estados;
  2. o módulo correspondente às culturas permanentes para os demais Municípios situados nas zonas típica A, B e C;
  3. o módulo correspondente à pecuária para os demais Municípios situados nas zona típica D;
- c) em caso de sucessão *causa mortis* e nas partilhas judiciais ou amigáveis não se poderão dividir os imóveis rurais em áreas de dimensão do módulo rural ou fração mínima de parcelamento, prevalecendo a de menor área (letra b cima);
- d) os herdeiros ou legatários que adquirem por sucessão *mortis causa* o domínio de imóveis rurais não poderão dividi-los em área de dimensão inferior ao módulo calculado para o imóvel ou fração mínima de parcelamento na forma da letra b *supra*;

- e) para fins de transmissão a qualquer título, nenhum imóvel poderá ser desmembrado ou dividido em áreas de tamanho inferior ao do módulo calculado para o imóvel ou fração mínima de parcelamento na forma da lei *b supra*;
- f) a transmissão a qualquer título se permite nos casos em que a área se destine comprovadamente à sua anexação ao prédio rústico confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento

### 2.3 Limitações de Ordem Privada

Segundo o artigo 1.228, parágrafo 2º do Código Civil brasileiro, *in verbis*: “São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem”.

A norma estipula a proibição de atos que não tragam comodidade ou utilidade, desde que sejam praticados intencionalmente. Essa limitação tem por origem a faculdade do proprietário de usar e gozar da coisa.

Nos últimos anos, mormente a Constituição de 1988, tornou-se comum dizer que o direito de propriedade deve ser exercido em razão da função social. Todavia, é possível encontrarmos um exercício regular dos direitos de propriedade, obediente à função social, porém, animado pela intenção de prejudicar outrem. Por exemplo, no caso de possuidor que opta por destruir uma benfeitoria útil, ao invés de pleitear a indenização correspondente. O exercício do direito de propriedade sobre a coisa (divisórias de madeira, por exemplo), destruindo-a, não traria comodidade ou utilidade, e vindo a fazê-lo com a intenção de que o proprietário não venha a se servir da coisa, estará animado pela intenção de causar-lhe prejuízos. Ficará a cargo da outra parte (proprietário do imóvel), provar o *animus lesandi*, mas torna-se perfeitamente viável dada a falta de comodidade ou utilidade.

A idéia de sistema adotada pelo legislador civil de 2002 permite a aplicação do disposto nos artigos 186 e 187, com especial ênfase ao último (art. 187 “Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestadamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa fé ou pelos bons costumes”), fazendo com que atuem, no caso, princípios pertinentes à responsabilidade civil.

## 2.4 Limitações de Ordem Administrativa

Haja visto que o direito é realmente absoluto, o proprietário ao manifestar-se perde a sua própria vontade, onde o órgão o qual regula está no Código Civil no art. 1.228, § 3º) e que fica o respaldo nos incisos XXIV e XXV do art. 5º CF:

XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

Reafirmando a supremacia do interesse público sobre o particular é o que afirma Wald:

A desapropriação, ou seja, a extinção da propriedade particular e conseqüente incorporação do bem ao patrimônio de uma pessoa de direito público, mediante o pagamento de uma indenização ao desapropriado, é um ato que reflete a supremacia do interesse público sobre os direitos individuais. (2002: p. 130)

## 2.5 Limitações de Ordem Social

Conhecidas as limitações codificadas de ordem privada e administrativa, trataremos aquilo que deve ser a base da aplicação de todo o ordenamento jurídico positivo: a prevalência do interesse social para a preservação de direitos, no qual se inclui a propriedade. Tais limitações encontram-se exaradas nos dois últimos parágrafos do art. 1.228 do Código Civil, que estabelecem:

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário, pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Observa-se tratar de dispositivo que institui uma nova forma de perda de propriedade, não conhecida antes pelo direito brasileiro, dada a sua peculiaridade, constituindo uma situação intermediária entre a usucapião e a desapropriação.

Diversas discussões são levantadas doutrinariamente a cerca da natureza jurídica, deste instituto surgem diversas correntes de pensamento, defendendo diversos conteúdos essenciais para o instituto, que vão da usucapião até a desapropriação judicial, passando por uma figura mista de posse-trabalho.

## 2.6. Finalidade Social da Propriedade

Sem dúvida, a concepção de propriedade continua a ser elemento essencial para determinar a estrutura econômica e social dos Estados. A Encíclica Mater et Magistra do Papa João XXIII, de 1961, ensina que a propriedade é um

direito natural, mas esse direito deve ser exercido de acordo com uma função social, não só em proveito do titular, mas também em benefício da coletividade. Desse modo o Estado não pode omitir-se, deve criar instrumentos legais eficazes e justos para tornar todo e qualquer bem produtivo e útil. O bem não utilizado ou mal utilizado é constante motivo de inquietação social. A má utilização da terra e do espaço urbano gera prejuízo a coletividade.

Prova de tal fato é a redução do polêmico art. 1.228 § 4º do Código Civil, *in verbis*:

O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

O texto legal do ponto de vista social é perfeitamente explicativo. Matéria correlata também está presente no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), ao instituir e permitir o usucapião coletivo no art. 10, *in verbis*:

As áreas urbanas com mais de 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por 5 (cinco) anos, ininterruptamente e sem oposição onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

A história da propriedade repercute diretamente sobre suas conseqüências jurídicas. O juiz deste século, a cada decisão, deve sempre ter em mira a função social de todos os bens. Assim como não existe concepção de Direito para o homem que vive isolado, não existe propriedade, como entidade social e jurídica, que possa ser analisada individualmente. A justa aplicação do direito de



propriedade depende do encontro do ponto de equilíbrio entre o interesse coletivo e o interesse individual.

Toda propriedade deve cumprir uma função social, nesse entendimento, o Código Civil, após descrever os poderes inerentes ao proprietário, dispõe, *in verbis*:

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

Estão presentes nessas dicções princípios afastados do individualismo histórico que não somente buscam coibir o uso abusivo da propriedade, como também procuram inseri-la no contexto de utilização para o bem comum.

O art. 5º da Constituição de 1988, após garantir o direito de propriedade em seu caput e no inciso XXII, destaca que, *in verbis*: “a propriedade atenderá a sua função social” no inciso XXIII. O artigo 170 da Carta Magna, ao tratar da ordem econômica, dando valor ao trabalho e à livre iniciativa, conforme os ditames da justiça social garantem o princípio da função social da propriedade (inciso III), após referir ao princípio da propriedade privada em si mesma (inciso II). Ao tratar da política urbana, o legislador constitucional destaca que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 182, § 1º). Ao cuidar da política agrícola e fundiária, dispõe a Constituição no 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.

A propriedade, tendo em vista sua função social, sofre limitações de variadas naturezas, desde as limitações impostas no Código Civil em razão do direito de vizinhança, até as de ordem constitucional e administrativa para preservação do meio ambiente, fauna, flora, etc.

A proteção àquela que se utiliza validamente da coisa nada mais é do que revigoração do usucapião. O proprietário e possuidor, pelo fato de manter uma riqueza, têm o dever social de torná-la operativa. Assim, estará protegido pelo ordenamento. O abandono e a desídia do proprietário podem premiar a posse daquele que se utiliza eficazmente da coisa por certo tempo. A prescrição aquisitiva do possuidor contrapõe-se, como regra geral, à perda da coisa pelo desuso ou abandono do proprietário. O instituto do usucapião é veículo perfeito para conciliar o interesse individual e o interesse coletivo na propriedade. Daí ter a Constituição vigente alargado seu alcance. A finalidade do usucapião é justamente atribuir o bem a quem dele utilmente se serve para moradia ou exploração econômica. Cabe também ao Estado regular sua intervenção sempre que as riquezas não forem bem utilizadas ou relegadas ao abandono, redistribuindo-as aos interessados e capazes de fazê-lo.

Conquanto, a posposta para o próximo capítulo é abordar a função fundiária e a função agrária da terra gerando conflitos ao espaço rural.

### 3. A FUNÇÃO FUNDIÁRIA E A FUNÇÃO AGRÁRIA DA TERRA E A GERAÇÃO DE CONFLITOS NO ESPAÇO RURAL

#### 3.1 A Função Fundiária da Terra

Entende-se que a maneira em que as propriedades rurais estão distribuídas, segundo suas dimensões, denomina-se estrutura fundiária. É sabido que o Brasil é o segundo país do mundo em concentração fundiária – atrás apenas do Paraguai, onde há forte atuação do agronegócio brasileiro – e também um dos maiores do mundo em concentração de renda. Todavia há que se entender que “A política fundiária, por sua vez, difere da política agrícola; sendo um capítulo, uma parte especial desta, tendo em vista, o disciplinamento da posse da terra e de uso adequado (função social da propriedade).” E que por hora “a política fundiária deve visar e promover o acesso à terra daqueles que saibam produzir, dentro de uma sistemática moderna, especializada e profissionalizada.”(FILHO,2000)

A estrutura fundiária brasileira nasceu sob o signo da grande propriedade, o latifúndio e mesmo alguns séculos depois, o quadro não sofreu grandes alterações. Acredita-se que a concentração fundiária manteve-se devido à intensificação do êxodo rural, através da expulsão em massa dos trabalhadores, sobretudo, parceiros, colonos e assalariados. Com isso, multiplicaram-se os conflitos pela posse da terra, somando-se também, as tributações que são executadas com base nas informações cadastrais declaratórias da propriedade, não se efetivando o cadastro técnico rural como previsto na década passada.

Importa-se fazer uma análise da história agrária brasileira, o que demonstra que tal problemática é secular, desde o descobrimento do Brasil, Portugal fez da sua colônia uma área de exploração o de gêneros agrícolas para exportação destinada ao mercado europeu. Desta maneira, as formas de apropriação do solo basearam-se em latifúndio monocultor, o que sem dúvida estimulou a concentração fundiária, levando a posse da terra como referência da condição sócio-econômica e

capacitação política, dentro da sociedade colonial. Essa situação persiste-se na estrutura agrária do campo brasileiro até os dias atuais. Ela é, em grande parte, responsável pela ineficácia das políticas fundiárias no Brasil contemporâneo, que também gera as tensões entre trabalhadores sem-terras e os grandes proprietários rurais.

A fase inicial da colonização constituiu o transplante de instituições feudais portuguesas para um país habitado por uma coletividade indígena, com uma organização social rudimentar, em que o solo era explorado pela coletividade e os frutos partilhados entre todos. Neste sentido, as tribos indígenas não sentiam necessidade de demarcar territórios que ocupavam.

Dessa forma é notório que a questão fundiária do Brasil nasceu com a colonização e exploração primeira do país e que a Legislação não cuidou de mudar essa realidade.

Quando Portugal decidiu ocupar o Brasil, isto é, povoá-lo e explorá-lo de modo mais efetivo, iniciou a tarefa da produção de cana-de-açúcar, altamente rentável e que os portugueses tinham experiência na Ilha da Madeira desde meados do século X. O território brasileiro foi dividido administrativamente em 14 Capitânicas Hereditárias no período de 1534 a 1536, que possuíam de 20 a 100 léguas (cada légua com 4.828 m) de costa e limites paralelos entre si, até a linha imaginária do Tratado de Tordesilhas. Estas pertenciam ao donatário que tinha o privilégio de instalar moendas e outros engenhos. Mas o resultado foi um grande fracasso.

Para efetuar a exploração colonial, um novo sistema político-administrativo foi instalado, denominado de Governo-Geral do Brasil que encarregou de disciplinar e regularizar a exploração das riquezas, cobrança de tributos, entre outros. Todavia as concessões políticas e administrativas foram feitas a pessoas ligadas ao Governador, explicando o surgimento dos grandes latifundiários por dimensão que possuíam enormes áreas sem ocupá-las ou até mesmo sem aproveitá-las. Assim, a estrutura formada apoiava-se na grande propriedade, a

exploração de um produto tropical exportável já conhecido e a utilização do braço escravo – inicialmente o índio e depois o negro.

A partir do ano de 1822 o país passou a ser independente e o processo de concessão de terras ficou paralisado, passando a surgir uma nova fase na ocupação, essa sem qualquer restrição legal, pois estava disponível a qualquer pessoa que quisesse ocupá-la, formando um quadro fundiário complexo e inadequado às características físicas do relevo brasileiro. Dada a Proclamação da República em 1889 e o regime federativo no começo do século XX, transferindo-se aos Estados as terras devolutas e as minas encontradas no seu território. Contudo esses Estados foram adotando ainda a legislação de terras do Império e o seu respectivo regulamento, mesmo contando com certa autonomia, esses estados passaram a cederem aos municípios a tarefa de organizar a parte das terras devolutas, necessárias ao assentamento e formação de suas cidades, vilas e povoados. A partir de então, a União ficou responsável somente pela defesa das fronteiras e os denominados "terrenos de marinha". Desta forma, os Estados tiveram autonomia para gerenciar suas próprias leis e administrar suas terras.

Com isso é notório:

Associação Educativa Evangélica  
BIBLIOTECA

A agricultura brasileira sempre esteve entre as principais atividades econômicas do país. Mas o Brasil não se tornou uma potência agrícola, pois alguns dos maiores problemas sociais brasileiros estão centralizados no campo, como a estrutura fundiária marcada pela concentração de terras, os conflitos pela posse da terra e as relações desiguais de trabalho. (FILHO, 2010)

### **3.2. Uma Distribuição Irregular de Terras**

A principal característica da estrutura fundiária brasileira é o predomínio de grandes propriedades. As origens dessa distribuição desigual de terras em nosso país, como se viu, estão em seu passado colonial. "As capitânicas hereditárias, que inseriram o Brasil no sistema colonial mercantilista, foram os primeiros latifúndios

brasileiros: a colônia foi dividida em quinze grandes lotes entre doze donatários.” (FILHO, 2010).

Logo a expansão da lavoura açucareira, por volta de 1530, no litoral manteve o latifúndio como uma de suas características, ao lado da monocultura e da escravidão da mão-de-obra africana no sistema de *plantation* voltado para a exportação. Daí, isso explica a ocupação das terras brasileiras apontarem para uma acentuada concentração de terras.

Foi com a Lei de Terras, promulgada em 18 de agosto de 1850, que praticamente instituiu a propriedade privada da terra no Brasil, ao determinar que as terras públicas ou devolutas (ociosas) só poderiam ser adquiridas por meio de compra, percebeu que essa lei limitou o acesso à posse de terras a quem tivesse recursos para satisfazer essa condição. O que fez os imigrantes europeus recém-chegados, negros libertos e pessoas sem recursos ficaram sem direito às terras livres, que foram compradas por abastados proprietários rurais.

Com o passar do tempo, essa desigual distribuição de terras acabou gerando conflitos cada vez mais violentos e generalizados entre quem possuía e quem não possuía terras.

Logo, nas décadas de 1950 e 1960 marcaram o surgimento de organizações que lutavam pelos direitos dos trabalhadores rurais. Entre elas, podemos citar as ligas camponesas e a Confederação Nacional dos Trabalhadores do Campo (Contag). (FILHO, 2010).

Diante de tal situação, os membros do regime militar (1964-1985), ficaram preocupados com o descontentamento social no campo, elaboraram um conjunto de leis que visava tentar controlar os trabalhadores rurais e acalmar os proprietários de terras. Essa tentativa deu-se através de um projeto de reforma agrária para promover uma distribuição mais igualitária da terra, que resultou no Estatuto da Terra. Essa postura adotada pelos governos militares foi uma maneira paliativa de solucionar uma questão que exigia bem mais compromisso e atitude para ser resolvida.

De forma legal somente em 1964, com o governo militar que foi editado o Estatuto da Terra a fim de consolidar a regulamentação do uso e ocupação da terra, e a partir de então, dando enfoque a função social da propriedade e instituindo mecanismos de políticas agrícolas. Segundo (RECCO, 2003) “o Estatuto da Terra define uma tributação progressiva, desapropriação das terras improdutivas, eliminação dos latifúndios improdutivos e do minifúndio antieconômico, promoção do homem rural através das reformas e ajustes nas estruturas produtivas.”

### **3.3 Características da Estrutura Fundiária Brasileira**

A análise dos dados históricos mostra as principais características da estrutura fundiária no Brasil. Existe uma absurda concentração de terras no país poucos latifúndios ocupam a maior parte da área total brasileira e o grande número de minifúndios não chega a ocupar 2% dessa área. Como consequência um grave quadro socioeconômico:

Poucas propriedades rurais (43 956) com 1000 hectares ou mais concentram mais de 50% da área total do país. Geralmente, uma grande concentração fundiária pode gerar terras ociosas e improdutivas porque seus donos aguardam melhores preços para arrendá-las ou vendê-las (estão concentradas nas regiões, Norte e Centro-Oeste). - Muitas propriedades rurais (947 408) não chegam a possuir 2% da área total, inviabilizando, muitas vezes, o plantio de algum produto. A despesa com sementes pode ser maior que o montante obtido com a colheita. Êxodo rural como consequência da mecanização em algumas grandes propriedades rurais no Centro-Sul e entre os pequenos proprietários, porque produzem pouco, ficam endividados e não têm capital para investir. Aumento do número de desempregados e subempregados que migram para as periferias das cidades e acabam ocupando áreas de mananciais. (FILHO, 2010)

E o fato mais marcante dessa situação toda foi o aumento dos conflitos sociais no campo. Como salienta FILHO, (2010) Mais de 50% dos conflitos de terra no Brasil ocorrem, respectivamente, nas regiões Nordeste e Norte. São regiões de

grande concentração de propriedades rurais e de imóveis improdutivos, onde muitas vezes a polícia é mal preparada e mal equipada e os latifundiários impõem sua vontade às leis.

Ao analisar a Constituição em vigor (1988), no capítulo referente à questão agrária, nota-se que esse estipula o pagamento prévio das indenizações, mas impôs a dificuldade etimológica na definição do que venha a ser propriedade produtiva e improdutiva. "O texto constitucional avançou em alguns pontos, como a função social da propriedade, demarcação de terras públicas, reavaliação de todos os incentivos fiscais, dentre outros aspectos". (RECCO, 2003). Por isso, na atualidade a composição e a evolução da estrutura fundiária brasileira, está fundamentada, por tipos específicos de uso, ou mesmo, estas estruturas permanecem ociosas por especulação dos proprietários.

De acordo com o INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, 82,6% dos estabelecimentos com menos de 50 ha atingem apenas 13,5% da área total, ou seja, um grande número de propriedades com espaço extremamente reduzido, sendo que destes 53,7% possuem menos de 10 hectares, em sua maioria, caracterizando-se como minifúndios. As propriedades com área entre 50 e 1.000 hectares perfazem um total de 16,6% dos estabelecimentos e ocupam área de 43% do total. Nas áreas acima de 1.000 ha o número de estabelecimentos é menor do que 1,0%, (2.174 estabelecimentos), entretanto, a área atinge 43,5% do total, demonstrando uma acentuada concentração fundiária. (RECCO, 2003)

Dessa forma, há um grande debate atualmente no país sobre a relação entre a população rural e urbana. Isso ocorre devido às estatísticas mostrarem uma população urbana bem superior à rural – índices utilizados por aqueles que querem justificar a desnecessidade da reforma agrária – ou por outro lado, devido à expulsão dos excluídos para os centros urbanos, mostra que o campo "mandou seus problemas para as cidades" - realidade elucidada pelos reformistas para justificar a necessidade da reforma agrária.



Assim, a reforma agrária e a agricultura familiar são apontadas como alternativas para a diminuição da miséria. Com os minifundistas, em torno de 2,5 milhões de famílias e os eventuais beneficiários de uma redistribuição da terra, cerca de 2,4 milhões, seria possível retirar milhões de pessoas do estado de miséria e fome. A questão fundiária para as elites brasileiras tende a resolver-se à medida que o capital penetre na produção agrícola, haja vista a diminuição da pequena produção agrícola mercantil em relação à produção capitalista. Para os movimentos sociais, o foco de análise é outro. Incide sobre uma aliança operário-camponesa em torno da questão agrária, numa coligação de reivindicações democráticas e de redistribuição da terra. Para seus líderes, a luta pela terra não se opõe à propriedade privada, mas a uma forma de apropriação, que é o latifúndio. Essa aliança estaria ameaçada em virtude da ampliação da pequena produção mercantil com um aumento dos preços dos alimentos e matérias-primas para o consumidor final. A solução estaria na eliminação da especulação e de preços monopólicos da comercialização, da renda fundiária e do lucro do capital produtivo agrário, com uma articulação entre produção e distribuição – uma alternativa tão ou mais complexa que a própria redistribuição da propriedade fundiária. (RECCO, 2003)

### 3.4 As Relações de Trabalho e Conflitos no Campo

Geralmente encontramos entre os trabalhadores rurais brasileiros baixos indicadores socioeconômicos, como elevada natalidade, elevado analfabetismo, pequena qualificação profissional e baixa remuneração. Além disso, eles sofrem com a falta de cumprimento da legislação trabalhista por parte de alguns patrões e o elevado número de acidentes com ferramentas, como facões. Quanto mais distantes das principais cidades e capitais, mais tensas são as relações sociais no campo.

Dessa forma salienta:

Observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito à lei trabalhista e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais, de sorte que o desrespeito à legislação trabalhista, no que diz com o cumprimento rígido das obrigações laborais do patrão para com seu empregado, levará aquele ao descumprimento do mandamento constitucional e à quebra da *função social* da propriedade, deixando-a vulnerável e passível de desapropriação princípio da *função social* que exige

cumprimento *simultâneo* de todo o elenco constitucional que o embasa. (FALCÃO, 1995 p. 9)

Quando o assunto é trabalho assalariado temporário essa é a forma predominante no Brasil. Seu predomínio é fruto do processo capitalista que, por um lado é benéfico pois, aumenta a produtividade rural gerada sobretudo pelo uso de máquinas, irrigação, sementes selecionadas e, por outro acarreta prejuízos por dispensa o trabalhador residente ou permanente gerando um aumento do número de assalariados. Assim, no Brasil houve uma grande redução das modalidades tradicionais de trabalhadores rurais permanentes, residentes, colonos e parceiros e o aumento de trabalhadores temporários sem vínculo empregatício. Esses não possuem seguridade, pois não contribuem para Previdência, e chegam à velhice sem aposentadoria e outros direitos. São, pois, trabalhadores que recebem no fim do dia pelo serviço prestado, trabalhando no plantio ou na colheita de cana-de-açúcar, laranja ou café. Moram na periferia das cidades onde os aluguéis são menores. Recebem a denominação de peões na região, também conhecidos em outras localidades por bóias – frias.

Enumeram-se outras formas de trabalho no campo, e entre elas destacam: Trabalho familiar. Realizado geralmente nas pequenas e médias propriedades rurais de subsistência. Falta capital para investir na lavoura e com as secas periódicas aumentam o número de trabalhadores familiares que abandonam o campo e migram para as periferias das cidades, onde se tornam trabalhadores temporários. Uma exceção entre os trabalhadores familiares é encontrada nas áreas vizinhas dos grandes centros urbanos, os conhecidos cinturões verdes, já que conseguem vender sua produção para os centros de abastecimento, redes de supermercados, feiras livres e até em carros ou caminhões que percorrem as ruas dessas cidades. Dessa forma, quanto mais próximas forem essas áreas dos grandes centros urbanos, mais possibilidades terão os trabalhadores de escoar suas produções agrícolas.

Arrendamento: Forma de utilização da terra destinada ao cultivo ou à pastagem, que o proprietário arrenda (aluga) à quem tem capital para explorá-la. No Brasil com o aumento do uso do etanol tem sido cada vez maior o arrendamento de

terra por Indústrias alcooleiras, daí as terras passam a produzir apenas a cana-de-açúcar.

Parceria: Forma de utilização da terra em que o proprietário dispõe de sua terra para um terceiro (o parceiro) que a cultiva. Em troca, o parceiro entrega ao proprietário parte de sua colheita. A forma de obter a propriedade da terra fez surgir duas figuras que estão frequentemente envolvidas nos conflitos pela terra: o posseiro<sup>4</sup> e o grileiro<sup>5</sup>.

Ainda assim destaca-se o peão: Trabalhador volante mais recente que o bóia fria é muito utilizado nas regiões de fronteiras agrícolas, sobretudo em projetos agropecuários da Amazônia. É "contratado" por um intermediário (gato) para trabalhar em regiões distantes, com promessas de salários, alojamento e alimentação. Quando recebe o pagamento, aparecem os "descontos": custos de transporte, alimentação, hospedagem, etc., quase nada restando do seu salário, chegando, às vezes, a ficar devendo. Muitas vezes jagunços e pistoleiros são contratados para evitar a fuga de trabalhadores, reproduzindo uma situação de escravidão (peonagem). Nota-se que até mesmo ofícios ilegais passam a vigorar quando faltam alternativas para sobrevivência.

Outro triste exemplo da violência no campo são os assassinatos ocorridos entre 1986 e 1996, segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Incra e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST). Soma-se a esse quadro brutal e desumano o uso improdutivo de muitas propriedades rurais que geram o ciclo: êxodo rural – desemprego -violência. A porcentagem dos imóveis improdutivos no Brasil mostra a necessidade urgente de uma política agrícola e de uma reforma agrária que contemple os trabalhadores rurais excluídos. Norte, corumbás, nas regiões Centro-Oeste e Nordeste e bóias - frias nas regiões Sul e Sudeste. (ARBUQUERQUE FILHO, 2010).

---

<sup>4</sup> Posseiro. Indivíduo que tem a posse da terra e nela trabalha sem, porém, possuir o título de propriedade. (FILHO, 2010).

<sup>5</sup> Grileiro. Pessoa que toma posse da terra de outros, usando para isso falsas escrituras de propriedade. (FILHO, 2010).

Dessa forma, os conflitos no campo é consequência da inaceitável desigualdade ao acesso à terra.

Realizar as reformas agrária, titular territórios quilombolas, demarcar terras indígenas e garantir acesso à terra para os demais povos tradicionais é o único caminho aceitável e eficaz para reduzir os conflitos fundiários. Reduzir conflitos sem garantir a democratização do acesso à terra será um engodo e encobrirá problemas sociais que mais tarde aparecerão com maior gravidade. (RECCO, 2003).

No Brasil veem-se acompanhando um agravamento acelerado da questão fundiária com o aumento das ocupações (ou invasões) organizadas pelos movimentos sociais que coordenam as ações dos trabalhadores rurais, destacando o Movimento Nacional dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) como maior deles. O governo parece estar acuado, pois vive as contradições entre sua pregação histórica e as reações explosivas no campo. A problemática agrária passa a ser tema na imprensa e esta se posiciona ao lado das elites brasileiras influenciando a opinião pública brasileira, apontado o Movimento como anarquia e "baderna". Todavia, há diferenças conceituais fundamentais dos termos invasão<sup>6</sup> e ocupação<sup>7</sup>, estes estão no fato de o direito à propriedade rural diferir do direito de propriedade sobre os outros bens, por ela ser a fonte de produção alimentar de um país.

Segundo alguns juristas, invadir significa um ato de força para tomar alguma coisa de alguém e ocupar diz respeito, simplesmente, a preencher um vazio, no caso, terras que não cumprem a sua função social, pré-requisito para a garantia da propriedade fundiária. O MST defende essa posição, pois acredita em que o direito à propriedade não pode se sobrepor ao direito à vida. Assim, famílias que buscam uma terra que não esteja cumprindo sua função social, para fins de sobrevivência, estariam ocupando, e não invadindo. (RECCO, 2003)

---

<sup>6</sup> s.f. Ação ou efeito de ocupar ou ocupar-se. Ação de se apoderar militarmente de uma cidade, de um país. Trabalho, afazeres com que nos ocupamos. Emprego, profissão, ofício, modo de vida.

<sup>7</sup> s.f. Ação de invadir. Irrupção feita num país por uma força militar: as invasões dos bárbaros. Difusão súbita: a invasão das novas ideias. Bras. Ocupação, por pessoas pobres ou de poucos recursos, de habitações ou de terras pertencentes ao Estado.

No âmbito rural, estudiosos alegam que, os conflitos fundiários por terra, moradia, trabalho e alimentação que afetam os trabalhadores (as) são decorrência do modelo econômico neoliberal de desenvolvimento, e ambiental excludente que favorece a propriedade privada para atender à demanda pela produção de monoculturas voltadas ao mercado externo própria do sistema capitalista. Há que frisar também o modelo do agro-negócio, baseado em uma aliança entre o grande proprietário de terras, que detém a renda fundiária - o latifúndio - e o capital internacional, que detém a renda industrial. Entende-se que esses fatores dificultam o verdadeiro acesso à terra daqueles que possuem necessidade dela.

Por isso o Movimento Nacional dos Trabalhadores Sem-Terra levanta essa bandeira em prol da vida, da sobrevivência e por hora são confundidos e discriminados pela luta da causa. Assim, mesmo “transcorridas algumas décadas da vigência do Estatuto da Terra, pouco foi feito para modificar a estrutura agrária do Brasil. A desapropriação da terra por interesse social processou-se em escala ínfima e, conseqüentemente, o número de beneficiários foi reduzido”. (RECCO, 2003) E ainda quanto à utilização das terras no Brasil, “pode-se destacar que apenas 11% destinam-se às culturas anuais, ou seja, para o cultivo das culturas cíclicas. As culturas permanentes ocupam apenas 3% das áreas.

Segundo Fernandes (1996 p 136):

O MST, esse sujeito coletivo, se espacializa pela sua praxis, por meio da (re) produção por suas experiências de luta. Este processo é desenvolvido pelo trabalho, pela ação criativa, reconstruindo o espaço de socialização política. Espaciaizar é registrar no espaço social um processo de luta. É o multidimensionamento do espaço de socialização política. É escrever no espaço por intermédio de ações concretas como manifestações.

Mas, cabe ressaltar que a meta de redução de conflitos só pode ocorrer se estiver absolutamente atrelada à democratização do acesso a terra no país.

#### 4. DOCTRINA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA REFORMA AGRÁRIA SOBRE O PRISMA DE DEMOCRATIZAÇÃO

A função social da propriedade passa a ser uma doutrina que tem sua origem na sociologia. Segundo CHAGAS, (2010) "Essa doutrina "função social da propriedade" não tem outro fim senão o de dar sentido mais amplo ao conceito econômico de propriedade, encarando-a como uma riqueza que se destina à produção de bens que satisfaçam às necessidades sociais".

Concorda para tanto, Antônio C. Vivanco, *apud* CHAGAS (2010):

A função social da propriedade representaria nada mais nada menos que o reconhecimento de todo titular do domínio, por ser um membro da comunidade têm direitos e obrigações com relação aos demais membros, de maneira que se ele pode chegar a ser titular do domínio, tem a obrigação de cumprir com o direito dos demais sujeitos. Assim, consiste em não realizar ato algum que possa impedir ou obstaculizar o bem de ditos sujeitos, ou seja, da comunidade.

No Brasil o princípio da função social da propriedade é introduzido a partir da Emenda Constitucional no Art. 10, de novembro de 1964 à Constituição de 1946.

Interessa também analisar o sentido de propriedade, nesse caso, opta-se pela conceituação de RIBEIRO (2010) "O sentido de propriedade da era contemporânea implica, destarte, uma retomada da esfera pública sobre a privada em matéria de propriedade, tal qual ocorreu no direito germânico e no direito feudal, tendo como fonte de inspiração imediata a doutrina social da Igreja."

O direito do titular implica o poder de usar livremente a coisa, porém por sua vez supõe o dever de utilizá-la de maneira que não se desnaturalize. Isso em razão de que sua capacidade produtiva interessa por igual a todos os sujeitos da comunidade e de que os elementos essenciais para a vida humana, como a alimentação, provêm de elementos agrários como a terra ou os animais. (RIBEIRO, 2010)

A função social da terra foi admiravelmente definida por Leon Duguit, ao sustentar que a propriedade não é um direito, mas uma função social. O proprietário ou possuidor da riqueza é vinculado a uma função ou dever social. Enquanto ele, detentor da propriedade, cumpre essa missão, seus atos devem ser protegidos. Não o cumprindo ou cumprindo mal ou de forma imperfeita; se não a cultiva ou deixa que sua propriedade se arruine, torna legítima a intervenção do poder público para compeli-lo ao cumprimento de sua função social de proprietário, consiste em assegurar a utilização da riqueza conforme o seu destino. (in "*Las Transformaciones generales del Derecho Privado desde el Condigo de Napoleón*", trad. Castelhana, Edit, Francisco Beltrán, Buenos Aires).

Por outro lado, a função social da propriedade não é um artifício para a realização da Reforma Agrária. Não, "este instituto é resultado do processo civilizatório da humanidade, com o intuito de considerar a terra com um bem básico e coletivo; embora particularmente, apropriado segundo o sistema econômico de cada cultura". (COLARES, 1999).

Com isso, nota-se a função social da propriedade deve ser exercida em todo e qualquer espaço territorial, daí a apropriação da Reforma agrária como ação particular de alguns países para insistir na necessidade de tornar próspera a função social da terra. "Considero que o descumprimento da função social da propriedade não deve ser encarado apenas como um instrumento de tributação, mas acima de tudo como um referencial para desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária". (COLARES, 1999).

De acordo com a definição de CAVALCANTI (1961) *apud* CLEMENTE (2009):

Depois incluída na Constituição de 1988, Reforma Agrária é a revisão e o reajustamento das normas jurídico-sociais e econômico-financeiras que regem a estrutura agrária do País, visando à valorização do trabalhador do campo e ao incremento da produção, mediante a distribuição, utilização, exploração social e racional da propriedade agrícola e ao melhoramento das condições de vida da população rural.

E ainda, é notório:

A Carta Federal de 1988 inclui a função social da propriedade como princípio da ordem econômica e social, no art. 170, III, como fizeram as duas últimas constituições. Mas fez mais que isso: assegurou a função social no âmbito dos direitos e garantias fundamentais do cidadão no art. 5º, XXIII. Isso significa que a função social foi encarada pelo constituinte como princípio próprio e autônomo, apto a instrumentalizar todo o tecido constitucional, e, por via de consequência, todo o ordenamento infraconstitucional. O direito de propriedade é garantido, desde que cumprida a sua função social. É tratado, ao mesmo tempo, como direito individual fundamental e de interesse público, visando a atender os anseios sociais. (MOESCH, 2005)

Entende-se que a estrutura fundiária mais indicada, portanto, é aquela que, independentemente do tamanho das propriedades, gere renda e garanta que as funções acima sejam cumpridas respeitando a função social da terra, ou seja, a produção agropecuária, o meio ambiente, a legislação, buscando o aumento da produtividade e desenvolvimento sustentável.

Assim, grandes propriedades que, sendo áreas agricultáveis, não têm como atividade principal a produção agropecuária devem ser expropriadas. Da mesma forma, trabalhadores sem terra que não são capacitados para o tratamento nem nunca tiveram qualquer relação com a terra, jamais devem ser beneficiários da redistribuição de terras. (CLEMENTE, 2009)

Assim, a preocupação em dar a propriedade, mesmo que privada, uma destinação mais vinculada ao benefício coletivo não se faz presente apenas em relação à produtividade, embora seja inegável que a economia tem papel fundamental na busca de uma existência mais digna para todos. Recentemente, a moradia vem sendo uma grande preocupação. A má distribuição das terras gera injustiça e, conseqüentemente, violência no seio da comunidade. "Deve haver, por isso, maior solidariedade no uso das coisas materiais. Trata-se de uma salutar reação do ordenamento contra o desperdício de potencialidade para satisfazer as necessidades humanas, materiais e pessoais". (MOESCH, 2005)



Vale lembrar as restrições ao direito de propriedade:

Urge extirpar do ordenamento brasileiro toda e qualquer referência aos institutos da posse e da propriedade, a fim de que fiquem regrados tão-somente pelas normas do Direito Agrário. Seja quanto às formas de aquisição, conservação, defesa e uso da propriedade, seja quanto à sua perda, sem o que estará o Judiciário frente a uma dicotomia que pouco contribui para resolução dos litígios. A propriedade, tal como constitucionalmente protegida, já não comporta mais, no Brasil, ser recepcionada pelo art. 524 do Código Civil, posto que hoje já não se admite mais possa o proprietário *usar, gozar e dispor* com a amplitude que os termos exigem. O uso e o gozo da propriedade rural estão diretamente vinculados à *função social* que a Constituição da República vota à propriedade. Já não temos um direito individual de propriedade, mas um direito socialmente coletivo. Enquanto o uso desse direito não serve aos interesses da coletividade, promovendo-lhe o bem estar e concorrendo para o progresso econômico e social de seu titular, a propriedade já não pode mais permanecer nas mãos de quem a não trabalha, impondo-se a desapropriação por interesse social a fim de que, redistribuída, possa alcançar, pelo trabalho, a *função social* a que está fadada. (FALCÃO, 1995 p. 4)

A função social da propriedade, prevista no Estatuto da Terra foi solenemente ignorada na época do regime militar. Por sua vez, a função social da propriedade na Constituição de 1988 tem sido ignorada por outros meios - não atualização dos índices de produtividade da terra, grilagem das terras tolerada e legalizada pela política oficial. (DELGADO, 2010)

Os movimentos sociais guardam para si uma característica inerente à história da sociedade contemporânea: a busca pelo novo, pelo adverso e a luta pela transformação da realidade expropriadora e exploradora de grande parte das sociedades, já que a mundialização nos traz a internacionalização da exploração e opressão capitalista.

(...) um movimento social pode ser definido como um conjunto de pessoas em luta por melhores condições de sobrevivência, pessoas estas que adquirem uma consciência relativamente coletiva no processo de construção da contestação e da luta, alavancada por um

potencial de rebeldia desenvolvido no tempo da pressão, exploração e expropriação vividas por estes sujeitos. (JUNIOR, 2010).

Por tudo isso, a importância da reforma agrária é decisiva porque permite e consolida a estabilidade econômico-financeira de um país. Nenhuma nação poderá ser próspera enquanto seu campesinato estiver na miséria social-econômica. Daí a necessidade premente da "libertação" dos camponeses, numa base econômica de aliança harmônica entre o proprietário e os trabalhadores rurais. (JUNIOR, 2010).

Diz-se de reforma agrária "um novo regramento de normas disciplinando a estrutura agrária do país" (FILHO, 2010), visando à valorização do trabalhador e uma elevação na produção, usando a melhor e mais racional forma de utilizar a terra assim como a técnica mais apropriada para garantir o melhoramento da condição humana da população que vive nestas terras. A intenção de tal reforma é combater o uso incorreto destas terras, que acabam não produzindo o que deveriam, bem como combater os latifúndios existentes, ou até mesmo das pequenas propriedades. A principal ideia é adequar a população à terra de forma que possa se utilizar das técnicas de créditos disponíveis, bem como o melhor assentamento do homem à terra. Os beneficiados com a reforma agrária receberão títulos de domínio público ou de concessão, sendo estes inegociáveis pelo prazo de 10 anos. Estes títulos serão expedidos ao homem ou à mulher independente do estado civil destes, conforme consta no art. 189, § único.

Concordam os estudiosos que poder e influência sempre estiveram nas mãos das elites que formaram e formam os governos - o Estado. Por isso, a aristocracia agrária (latifundiários) brasileira tem uma fatia considerável da política (ações) e do poder no governo, fazendo parte deste poder também. Isso explica por que os Estados posicionam-se contra os movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra. Além de ser contrário ainda criam mecanismos para abafar e impedir esses movimentos.

O que há de novíssimo na atuação do governo referente à questão agrária é a burocratização da reforma agrária. É bom lembrar, antes de tudo, que a Constituição Federal (1988) brasileira representa um bloqueio jurídico para a realização desta reforma, agora, somando a este impedimento jurídico, há a proposta, por meio de inúmeros projetos governamentais, da realização da tão sonhada mudança na estrutura fundiária. Mas com o passar do tempo de vida destes projetos vemos que eles não se realizam na prática. E o dito transforma-se em feito através da mídia para a sociedade civil. (JUNIOR, 2010)

Na verdade isso faz parte de um processo de adequamento das ações do governo atual relativas à reforma agrária. Acontece que no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso o governo, como um todo, não estava preparado para combater a imensa espacialização da luta pela terra organizada pelos movimentos sociais no campo. E por isso a "vitória parcial dos sem terra na conquista do maior número de assentamentos já realizados na História do Brasil, portanto, para ser mais exato, não houve reforma agrária proporcionada pelo governo, mas sim a luta organizada pela terra, principalmente pelo MST". (JUNIOR, 2010)

Assim sendo:

(...) é imperiosa a necessidade de se repensar a política fundiária brasileira, assim como uma política agrária mais ativa que garanta à agricultura familiar e ao setor agropecuário de forma geral competitividade e melhorias da qualidade de vida para a população rural. São indispensáveis as parcerias e cooperativas para acesso a mercados, tecnologia, produção em escala e preços competitivos; assim como crédito subsidiado, educação, saúde, saneamento básico, entre outras condições, sem as quais fica comprometido até mesmo o desenvolvimento econômico nacional. (CLEMENTE, 2009)

Assim, discorrer acerca da reforma agrária no Brasil remete a preocupação com a reestruturação fundiária, além de dotar os beneficiários da terra os meios necessários ao pleno exercício da atividade agrária, o que só poderá ser feito com implementação de uma política agrícola ou política de desenvolvimento rural que seja satisfatória.

“A propriedade deixou de conferir apenas poderes ao titular do direito, mas também deveres. Aparece o dever de usar o bem, de dar a ele uma finalidade social, cujo conceito não é retratado apenas em nosso país”. Pelo contrário, pode ser constatado que a sua introdução na estrutura do direito de propriedade ocorre em diversos países do mundo, principalmente naqueles que possuem um ordenamento jurídico mais avançado e moderno. (MOESCH, 2005)

Outrossim, como a discussão aqui levantada refere-se à reforma agrária, qual seja: “atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (art. 1º, § 1º, do Estatuto da Terra). Ressalta Benedito Ferreira Marques:

Essa é a razão porque alguns autores afirmam que o fundamento da Reforma Agrária é a ‘Justiça Social’. Outros assinalam que são dois os fundamentos: a) igualdade de oportunidade de acesso à terra (democratização da terra); e b) fazer a terra cumprir a sua função social”. Parece claro que também esta segunda corrente de opinião está enfocando a justiça, tanto do ponto de vista da justiça distributiva quanto da justiça social. (MARQUES, 1998)

#### **4.1. Promover a Reforma Agrária é Promover o Acesso Democrático à Terra.**

Acredita-se que ao fazer acontecer a Reforma agrária num país como o Brasil, onde persistem estruturas fundiárias inadequadas para acontecer a função social da terra, estaria apostando numa adequação democrática do uso da terra.

Sobre isso alega CHAGAS:

(...) a função social da terra comporta duas concepções opostas sob a invocação do mesmo objetivo: a concepção democrática que defende a reforma agrária pelos meios pacíficos; e a concepção marxista ou marxista-leninista que, em nome do mesmo princípio, propugna pela expropriação pura e simples. Sob tal ponto de vista, vale registrar que as diversas concepções ditam igual número de

soluções para a posse da terra: a solução democrática, ou a mais acolhida para os países ocidentais, que considera a função social da propriedade privada, conquanto sujeita à limitações que estabelece com o objetivo de preservar o direito de propriedade, em oposição às concepções socialistas; a solução marxista que considera a terra propriedade do Estado, e que inspirou a reforma russa e a do Código Agrário da China, em 1950, chamada marxista-liberal, porque assegura a propriedade da terra pelos camponeses. Parece ser esta também a solução adotada pela Iugoslávia. A reforma egípcia é um meio termo entre as duas concepções, predominando nesta, certas concessões ao direito individual.

Percebe-se a doutrina da função social da propriedade da terra, foi a motivadora do "Estatuto da Terra" inspirando-se na concepção tomista (doutrina de São Tomás de Aquino), a qual não nega a visão democrática, visando o bem comum, sem sacrifício dos direitos fundamentais do homem.

Em estudo acerca dos conflitos do sistema democrático, reflete com profundidade sobre os fundamentos jurídicos do movimento dos sem-terra:

O MST (Movimento dos Sem-Terra), na sua pureza inicial, justificava suas ações através de argumento jurídico: não estavam invadindo os latifúndios, mas ocupando-os. A invasão é ato contra a lei, viola o direito de propriedade e tem como consequência jurídica a evacuação forçada. A ocupação define uma situação jurídica mais complexa: ocupa-se o que está abandonado (*res derelicta*) ou não é de ninguém, por nunca ter sido utilizado (*res nullius*). Ora, a Constituição do Brasil estabelece no art. 170, que a propriedade tem função social e no art. 186, que a função social da propriedade rural é cumprida com os requisitos de 'aproveitamento racional adequado', dentre outros, segundo o que estabelecer a lei. O não aproveitamento racional é entendido como abandono, pois que se trata de requisito ou elemento essencial do direito de propriedade. (SALGADO, 1995)

Surge nesse sentido, para fazer valer a função social da terra, o instituto da desapropriação, o qual se configura como:

Um mecanismo extremamente útil na busca da efetivação do princípio da função social da propriedade. Mesmo porque essa

realização, uma vez descumprida pelo proprietário sua obrigação perante a coletividade, deve ficar a cargo do Poder Público, que tem o poder coercitivo, e não de particulares. Daí a impertinência das invasões de terra promovidas por alguns movimentos sociais, especialmente o MST (Movimento dos Sem-Terra), que importam na configuração de uma situação de beligerância incompatível com o Estado Democrático de Direito.

Vivanco *apud* Lima descreve que:

A convivência comunitária faz compreender aos membros da sociedade em que vivem a responsabilidade que lhes incumbe no manejo das coisas que são de interesse comum. Isso contribui para despertar a consciência de que os benefícios a que têm direito de gozar impõem correlativamente deveres, que é necessário cumprir, para que esses benefícios não se convertam no privilégio de um grupo e encargos para os demais. A co-participação ativa no manejo das coisas de interesse público ou comum surge da necessidade imperiosa de satisfazer determinadas necessidades. Tudo isso vincula o homem e o faz político. (LIMA, 2010 p.122).

Compreende que a terra exerce um bem de produção por excelência, fonte de riquezas. Além disso, trata-se de parte do meio ambiente onde vive o ser humano, ou seja, a terra é o local das relações entre os homens e entre esses e o meio ambiente. Todavia, não se pode esquecer que a terra é bem finito e sua conservação e manuseio exigem racionalidade e bom senso. Daí a necessidade da verdadeira preservação, pois, a manutenção da natureza, animais e plantas é questão primordial para a sobrevivência da raça humana no planeta. Contudo, vale ressaltar que o progresso e as necessidades da vida não permitem que a natureza seja considerada tal como um santuário. Afinal foi dela que desde os primórdios o homem retira-se o sustento diário, e dela que o fomento para os demais setores da economia humana.

Conquanto:

O fato é que o homem possui necessidades ilimitadas, enquanto os recursos naturais são limitados, residindo aí o grande problema que

atinge a civilização humana. Todavia, com as modernas técnicas e equipamentos sofisticados disponíveis, não mais se justifica a degradação ambiental além dos limites necessários ao funcionamento de certa atividade ou empreendimento. Portanto, o desenvolvimento sustentável integrado à função social da propriedade é de suma importância no desenvolvimento econômico e financeiro do país. A não observância de tal princípio (função social da propriedade rural) produzirá reflexos negativos na ordem econômica, restando à propriedade passível de desapropriação. (OLIVEIRA e THEODORO, 2010)

Assim, não há que se olvidar que um dos grandes desafios deste século, preocupação estampada na nova ordem constitucional, bem como no plano jurídico internacional, “é a obtenção do desenvolvimento econômico sustentável com a promoção e exploração razoável da terra e dos seus recursos naturais, que outra denominação não recebe, senão a de cumprimento da função social da propriedade”. Tudo isso, vale lembrar, buscando sempre o bem maior, qual seja, o bem estar coletivo desta e das futuras gerações. (CAEIRO e CECCON, 2010).

Varella (1997) diz: “que a União tem o dever de desapropriar os imóveis que não cumprirem sua função social, visando à concretização da igualdade do acesso à terra e da melhoria do bem-estar da sociedade como um todo.”

E, nesse sentido OLIVEIRA e THEODORO (2010) completa:

Portanto, acerca da desapropriação por interesse social, cumpre destacar que esta é de competência exclusiva da União, limitando-se à propriedade rural, sendo o descumprimento da função social o requisito essencial autorizador da desapropriação, objetivando-se, contudo, a redistribuição de imóveis rurais que não cumprem sua função social. Observe-se ainda que esta modalidade de desapropriação se dá com o pagamento da justa e prévia indenização em títulos da dívida agrária, resgatáveis em até 20 anos.

Acredita - se então que cabe ao Estado a realização de política de fomento à produtividade agrícola e redistribuição de propriedades, justamente para que o Brasil não deixe perder este enorme potencial que possuímos, talvez o ponto mesmo capaz de estabelecer a diferença entre nosso país e a maior parte do mundo

na atualidade. Considera – se que Brasil e China são talvez os únicos países portadores de extensas áreas de cultivo ainda virgens. E para dar solução à questão do campo, instrumento indispensável é o da desapropriação por interesse social.

Paulo Torminn Borges salienta:

Concerne analisar, porém, que a função social da propriedade não se resume apenas à equilibrada divisão dos bens, mas também a outros direitos inerentes à construção de uma sociedade mais justa, que é o objetivo de toda a coletividade. Por isso não pode ser deixada em segundo plano a questão ambiental, que é atinente a todos os indivíduos, detentores do direito de viver em um meio ambiente saudável e equilibrado, em condições, enfim, de propiciar uma vida digna ao ser humano. De nada adianta uma propriedade ser extremamente produtiva sob o ponto de vista econômico se a atuação do proprietário enseja a devastação da ecologia. Tal situação implicaria um custo social extremamente indesejável, mesmo porque a Constituição Federal assegura a todos o direito de viver em um meio ambiente equilibrado. (MOESCH, 2005).

Em suma, o princípio da função social nos leva a crer que a propriedade, para atender aos atuais anseios sociais, deve ser mais abrigo e menos exclusão, mais produção e menos especulação (FACHIN, 2003). “O caráter estritamente patrimonialista com o qual ela foi historicamente encarada não se justifica mais, visto que a pessoa humana deve prevalecer sobre qualquer outro valor”. (LÔBO, 1999).



## Considerações Finais

O desenvolvimento do tema: Função Social da Propriedade na Reforma Agrária envolveu uma ampla discussão e mereceu bastante atenção, visto que nasceu a partir do entendimento que a propriedade privada também exerce papel social. O tema aqui debatido trouxe possibilidades de conhecer melhor as verdadeiras funções da propriedade, visto de alguns prismas, aprofundou, contudo, a Função Social da Propriedade, pois acreditou que existem confusões a cerca do papel que essa propriedade, independente se pública ou privada exerce junto à sociedade geral.

O tema em questão foi aqui debatido, levando em consideração a questão fundiária no Brasil, a qual é uma das mais graves do mundo, visto que quilômetros de áreas têm se feito improdutivas, outros tantas não tem tido aproveitamento racional e adequado dos recursos naturais disponíveis, também não têm recebido conservação ambiental. E partindo deste pressuposto, encontraram-se nos estudos bibliográficos inúmeros debates que ajudaram entender melhor como se deu a mentalidade agrária brasileira, durante os séculos e seu prolongamento até os dias atuais, mentalidade essa que ignora a função social da propriedade e que exclui inúmeros trabalhadores do direito a Terra.

Entende-se, no que tange ao trabalho em questão, foi debatido a exploração territorial que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Daí colocado o meio rural que veem sendo, há anos, palco de conflitos, justamente por não haver tais entendimentos sobre o uso consciente da terra, usando essa, muitas vezes, como forma de especulação para fins econômicos. E assim, foi observado que mediante a fuga do sentido da Função social da propriedade, sem ou mesmo com a execussão da Reforma Agrária a terra perde seu sentido de existir para todos que dela poder usufruir.

O trabalho aqui levantado não teve intenção de menosprezar a Reforma Agrária, contudo é sabido que se essa for feita aleatoriamente, sem que leve em

consideração a Função social da Terra, todos que dela tiver acesso não dará o verdadeiro sentido social pelo bem imóvel alcançado. A Reforma precisa acontecer, mas de forma a privilegiar o verdadeiro sentido social que a terra exerce sobre a sociedade, caso contrário correria o risco dos pequenos proprietários rurais, beneficiados pela Reforma Agrária, continuarem a desenvolver práticas de abusos do solo, da água e animais, assim como a história nos informa.

Compreende-se que conscientizando a população geral, os governantes e os estudiosos a cerca da temática aqui salientada, estará gerando possibilidade de mudança quanto se refere o uso social da propriedade e ainda crê-se que poderá romper paradigmas que há décadas vem atrasando o verdadeiro acesso democrático da terra. Paradigmas esses que cerceiam de muitos desinteresses tanto político como por parte de poderes locais, espécie de verdadeiros "coronéis da terra", que tende a fazer da terra ao seu bel prazer tudo que bem entender, na justificativa que é um bem particular.

Concorda-se que o reconhecimento do papel social da propriedade em prol do bem comum é indispensável para o melhoramento dos aspectos sociais de toda comunidade. Entender para fazer acontecer a justa e legal Função social da propriedade pode-se levar a diminuir as desigualdades sociais e colaborar para que haja a solidariedade entre os povos.

Crê-se que todos vão, aos poucos e com muita insistência, mudar seus pensamentos rumo a verem e sentirem parte integrante de um todo, onde a ação de um poderá refletir positivamente ou negativamente na vida do outro. Passar a ver a Reforma Agrária como uma maneira, não a única e a mais viável, para solucionar a o uso incorreto da propriedade e seu desperdício natural.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

### Referencias Eletrônicas:

ARBUQUERQUE FILHO; Clóvis Antunes Carneiro de; **A reforma agrária no Brasil Elaborado** em 08/2000. Disponível em <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1672/a-reforma-agraria-no-brasil>>

BARROSO, Lucas Abreu; **A Política Agraria como Instrumento Juridico da efetividade dos Fundamenstos e objetivos da Republica Federativa do Brasil na Constituição Federal de 1988.** Disponível em:<<http://www.abda.com.br/texto/LucasBarroso2.pdf>>

COLARES, Marcos; **Breves notas sobre a função social da propriedade;** 1999. Disponível em< <http://jus.uol.com.br/revista/texto/2254/breves-notas-sobre-a-funcao-social-da-propriedade>>

COLARES; Marcos: **Breves notas sobre a função social da propriedade**<Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/Doutrina/texto.asp?id=2254>> acessado em 10 de maio de 2010 às 15:30h.

CHAGAS, Marco Aurélio Bicalho de Abreu. **A doutrina da função social da propriedade no Direito Agrário.** Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 40, 1 mar. 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1669>> Acesso em: 7 nov. 2010.

FILHO, Miguel Jeronymo. Disponível em: <http://oespacobrasileiro.blogspot.com/2010/04/estrutura-fundiaria-e-os-conflitos-de.html>

FERNANDES, Frederico; **O princípio da função social da propriedade e sua eficácia;** 2005. Disponível em<[hptt://jus.uol.com.br/revista/texto/7645/o-principio-da-funcao-social-da-propriedade-e-sua-eficacia](http://jus.uol.com.br/revista/texto/7645/o-principio-da-funcao-social-da-propriedade-e-sua-eficacia)>

MOESCH, Frederico Fernandes; **O princípio da função social da propriedade e sua eficácia** 2005. Disponível em:<<http://jus.uol.com.br/revista/texto/7645/o-principio-da-funcao-social-da-propriedade-e-sua-eficacia/2>>

OLIVEIRA, Gustavo Paschoal Teixeira de Castro; THEODORO Silvia Kellen da Silva; **A Evolução da Função Social da Propriedade**. <disponível em [http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID\\_16.pdf](http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID_16.pdf)>acesso em 12 de maio de 2010 às 14:52h.

OLIVEIRA, *Gustavo Paschoal Teixeira de Castro* SILVA, *Silvia Kellen da*; **A Evolução da Função Social da Propriedade**. Disponível em:<*Theodoro*[http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID\\_16.pdf](http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID_16.pdf).

RECCO; Abelardo. **A gravidade da questão fundiária no Brasil**, 2003; Disponível <[http://www.ciari.org/opiniaio/gravidade\\_questao\\_fundiaria\\_brasil.htm](http://www.ciari.org/opiniaio/gravidade_questao_fundiaria_brasil.htm)

RIBEIRO, Fernando J. Armando. **O Princípio da Função Social da Propriedade e a Compreensão Constitucionalmente adequada do Conceito de Propriedade**. Disponível em:<[http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/ano2\\_2/O%20principio%20da%20funcao.pdf](http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/ano2_2/O%20principio%20da%20funcao.pdf)

## Referencias Literárias:

ALVARENGA, Octávio Mello; **Política e direito agroambiental: comentários à nova lei de reforma agrária**: (Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993)/ Rio de Janeiro: Forense, 1995.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos de direito agrário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 17. Apud FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 1.

CAEIRO, Marina Vanessa Gomes; CECCON, Luís Fernando Ribas; Direito agrário, reforma agrária e a função social da propriedade rural: **Dos primórdios históricos à Constituição Federal de 1988**; São Paulo, 06 de abril de 2010.

DELGADO, Guilherme; **O limite de propriedade fundiária e a função social da terra** disponível: CLEMENTE Ewerton; **Reforma Agrária, Concentração de Terras, Estrutura Fundiária e Desenvolvimento no Campo**, 2009

FACHIN, Luiz Edson; **A função social da posse e a propriedade contemporânea** (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural). Porto Alegre: Fabris, 1988.

FERNANDES, Bernardo Mançano - **MST: movimento dos trabalhadores rurais sem terra: formação e territorialização em São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

FALCÃO, ISMAEL MARINHO; **A Função Social da Propriedade**, Ed. EDIPRO, Bauru-SP, 1995,

FACHIN, Luiz Edson. Apreciação crítica do código civil de 2002 na perspectiva constitucional do direito civil contemporâneo. **Revista Jurídica**. v. 51, n. 34, p. 17–22, fev. 2003

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**. São Paulo: Saraiva, 1994.

FILHO, Clóvis Antunes Carneiro de Albuquerque. **A Reforma Agrária no Brasil**.

GISCHKOW, Emílio Alberto Maya. **Princípios de direito agrário: desapropriação e reforma agrária**. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 21.

JUNIOR, Marco Antonio Mitidiero; **A Agricultura Capitalista no Brasil Territorialização: conceito explicativo da luta pela terra ?**

LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Constitucionalização do Direito Civil**. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 3, n. 33, jul. 1999. Acesso em: 11 out. 2004.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 2. ed. rev. e atual. Goiânia: AB, 1998. p. 255.5

OPITZ, Sílvia B. OPTIZ, Osvaldo. **Curso Completo de Direito Agrário**. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A idéia de justiça em Kant – seu fundamento na liberdade e na igualdade**. 2 ed., Belo Horizonte: Editora UFMG, 1995.

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária: o direito face aos novos conflitos Sociais**. Leme: Editora de Direito, 1997. p. 245.