

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Fernando de Carvalho E Miranda Santos

**MST E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: da legalidade das
ocupações**

Taubaté

2023

UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Fernando de Carvalho E Miranda Santos

MST E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: da legalidade das
ocupações

Trabalho de Graduação apresentado como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade de Taubaté.
Orientadora: Prof. Ma. Elaine Cristina Rodrigues de Moura.

Taubaté

2023

**Grupo Especial de Tratamento da Informação - GETI
Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBi
Universidade de Taubaté - UNITAU**

S237m Santos, Fernando de Carvalho e Miranda
MST e a função social da propriedade : da legalidade das
ocupações / Fernando de Carvalho e Miranda Santos. -- 2023.
88f. : il.

Monografia (graduação) - Universidade de Taubaté, Departamento
de Ciências Jurídicas, 2023.
Orientação: Profa. Ma. Elaine Cristina Rodrigues de Moura,
Departamento de Ciências Jurídicas.

1. Direito de propriedade. 2. Direito social. 3. Função social.
4. Dignidade. I. Universidade de Taubaté. Departamento de Ciências
Jurídicas. Curso de Direito. II. Título.

CDU - 347.233

FERNANDO DE CARVALHO E MIRANDA SANTOS

**MST E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DA LEGALIDADE DAS
OCUPAÇÕES**

Trabalho de Graduação apresentado como exigência parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade de Taubaté.

Orientadora: Prof. Ma. Elaine Cristina Rodrigues de Moura.

Trabalho de Graduação defendido e aprovado em ____/____/____ pela comissão julgadora:

Prof. Ma. Elaine Cristina Rodrigues de Moura, Universidade de Taubaté.

Prof. _____, Universidade de Taubaté.

Dedico este trabalho aos meus pais e familiares pelo estímulo e apoio;
aos professores por toda a transmissão de conteúdo;
e aos amigos que me acompanharam.

AGRADECIMENTOS

Foram 5 anos de graduação. Embora tenha passado muito rápido, parece uma vida. Sendo uma vida, não pude deixar de evoluir, amadurecer, crescer e, é claro, cair.

Gostaria de agradecer a minha mãe, Ivete, minha companheira para todos os momentos. Com você, derramei lágrimas de felicidade e de tristeza, mas o mais importante é que, com você, eu cheguei. Grato ao meu pai, Fernando, que sempre me incentivou a me esforçar academicamente e tanto se sacrificou para que eu tivesse esta oportunidade.

Agradeço as minhas irmãs, Thaís e Tatiane. A minha inspiração para a escolha do curso veio da Thaís, que também sempre me apoiou durante esses 5 anos, especialmente durante os estudos para a prova da OAB, me fornecendo materiais e dicas. A Tatiane foi o apoio emocional durante os diversos obstáculos da graduação, afinal, a vida acadêmica não se separa da vida pessoal, mas ela me ajudou a manter os dois nos eixos.

Agradeço a minha tia Luciana, sobretudo durante a 2ª fase da OAB. Sem ela, minha preparação teria sido ainda mais difícil, sem mencionar todas as palavras de apoio que me colocaram pra cima e não me deixaram desistir. Parte do meu sucesso, devo a ela.

Agradeço a minha turma de amigos, inseparáveis desde o 1º semestre: Alan, Bruna, Danielle, Enzo, Iris e Lara. Vocês foram o meu porto seguro durante todas as manhãs. Devo muitas horas de risadas a vocês.

Agradeço a todos os meus professores pelos ensinamentos, cruciais para a minha formação acadêmica e profissional. Reservo um lugar especial a minha orientadora Professora Elaine, quem brilhantemente me auxiliou a realizar este artigo, com toda a atenção, além de excelentes lições no Escritório de Assistência Jurídica.

Por fim, agradeço a todos os meus colegas servidores da 2ª Vara Cível, que me acolheram no início do curso, época em que eu mal sabia o que era Direito. Me proporcionaram uma base muito forte em Direito Processual Civil, além de inúmeros aprendizados. Pude me desenvolver muito lá e sempre levarei no meu coração todos os momentos.

(...) Vocês nos recriminam, portanto, por querermos abolir uma forma de propriedade cuja condição necessária é que a imensa maioria da sociedade não possua qualquer propriedade. (MARX; ENGELS, 2018, p. 65)

RESUMO

O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) consiste em um grupo organizado que tem como escopo lutar pelo direito a terra, pela reforma agrária e pelas mudanças sociais no Brasil. Esse grupo é majoritariamente formado por pequenos agricultores, vítimas da intensa concentração de terras por meio de latifúndios, bem como da emergente mecanização do trabalho no campo. O MST trabalha para que todos tenham acesso à propriedade e a principal tese que legitima suas ações é a função social da propriedade, que em suma compreende a concretização do interesse público na utilização da propriedade, de modo a limitar o seu uso irrestrito e imoderado pelo particular. A propriedade deve ser instrumento de desenvolvimento, tratando-se de um instituto de suma importância que possui inclusive status de direito fundamental, porquanto previsto no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal, além de melhor detalhado em seu artigo 186. Destarte, com a presente pesquisa tem-se a finalidade de tratar sobre a legalidade das ocupações do MST, com lastro na função social da propriedade, para coibir o problema da concentração de terras no Brasil. Para tanto especificamente objetiva-se comprovar a legalidade e a importância das ações do MST, demonstrar a eficácia do movimento na promoção da justiça social, bem como quebrar o mito de que o movimento é de “invasores de propriedade”. No que tange ao ponto de vista teórico, o Estado não deve permitir que uma terra produtiva seja abandonada, compondo apenas o patrimônio de um latifundiário, que aguarda para que possa negociá-la, eis que seu uso racional deve voltar-se para o desenvolvimento humano, seja pelo trabalho ou seja para a produção alimentícia. A presente pesquisa utilizou-se do método dialético, que foi solucionado através de técnicas de pesquisas documentais e bibliográficas, assim como de informativos de órgãos competentes. Com a pesquisa restou demonstrado que a ação estatal quanto a problemática da concentração de terras é ineficiente, dado o crescente número de pessoas em situação de rua, da fome e do desemprego. Outrossim, comprovou-se a tese de que o uso de maneira arbitrária e incondicionada da propriedade, sem a devida intervenção estatal com o fito de coibir abusos, contribui para inúmeros males da sociedade. Diante do exposto, levanta-se a questão de até que ponto a natureza privada da propriedade implica em seu uso incondicionado? - Conclui-se que as ações do MST são imprescindíveis para que os ditames constitucionais saiam do plano abstrato e apareçam no concreto, de modo que ninguém seja privado do mínimo para sua subsistência e desenvolvimento. Como todo e qualquer direito, a propriedade privada não é absoluta, sendo de rigor a intervenção estatal em

prol da coletividade. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra preenche a omissão estatal, que pouco volta os seus olhos aos anseios dos necessitados, sem, contudo, transgredir a legislação vigente.

Palavras-chave: Direito à Propriedade. Direito Social. Dignidade. Função social.

RESUMEN

El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) consiste en un grupo organizado cuyo alcance es luchar por los derechos a la tierra, la reforma agraria y por los cambios sociales en Brasil. Este grupo está compuesto en su mayoría por pequeños agricultores, víctimas de la intensa concentración de la tierra a través del latifundio, así como de la emergente mecanización del trabajo en el campo. El MST trabaja para que todos tengan acceso a la propiedad y la tesis principal que legitima sus acciones es la función social de la propiedad, que en definitiva, incluye la realización del interés público en el uso de la propiedad, con el fin de limitar su uso irrestricto e inmoderado por parte del individuo. La propiedad debe ser un instrumento de desarrollo, tratándose de un instituto muy importante que incluso tiene el carácter de derecho fundamental, como lo prevé el artículo 5, inciso XXIII, de la Constitución Federal, además de estar mejor detallado en su artículo 186. Así, la presente investigación tiene como objetivo tratar la legalidad de las ocupaciones del MST, respaldado por la función social de la propiedad, para frenar el problema de la concentración de la tierra en Brasil. Específicamente el objetivo es probar la legalidad y la importancia de las acciones del MST, demostrando la efectividad del movimiento en la promoción de la justicia social, así como romper el mito de que el movimiento se trata de “intrusos de propiedad”. En cuanto al punto de vista teórico el Estado no debe permitir que una tierra productiva sea abandonada, componiendo sólo el patrimonio de un terrateniente a la espera de poder negociarlo, he aquí su uso racional debe orientarse al desarrollo de los recursos humanos, ya sea a través del trabajo, ya sea para la producción de alimentos. Esta investigación utilizó el método dialéctico, la cual fue resuelta a través de técnicas de investigación documental y bibliográfica, así como información de organismos competentes. Con la investigación se demostró que la acción estatal frente al problema de la concentración de la tierra es ineficiente, dado el creciente número de personas en situación de calle, el hambre y el desempleo. Además, se comprobó la tesis de que el uso de la propiedad en forma arbitraria e incondicional, sin la debida intervención estatal con el fin de frenar los abusos, contribuye a innumerables males en la sociedad. En vista de lo anterior, surge la pregunta de ¿En qué medida el carácter privado de la propiedad implica su uso incondicional? - Se concluye que las acciones del MST son indispensables para que los dictados constitucionales salen del plano abstracto y se manifiestan en lo concreto, para que nadie sea privado de lo mínimo para su subsistencia y desarrollo. Como todos y cualquier derecho, la propiedad

privada no es absoluta y se requiere estrictamente la intervención del Estado en nombre de la comunidad. El Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra suple la omisión estatal, que poco vuelve la mirada a los deseos de los necesitados, sin embargo, violar la legislación vigente.

Palabras-Clave: Derecho a la Propiedad. Derecho Social. Dignidad. Papel social.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Número de famílias assentadas	52
Gráfico 2 – Número de decretos de desapropriação	53
Gráfico 3 – Terras incorporadas à Reforma Agrária	54

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 ASPECTOS HISTÓRICOS E EVOLUTIVOS CONSTITUCIONAIS CIRCUNDANTES DO DIREITO À PROPRIEDADE BRASILEIRO	16
2.1 Alicerces histórico-fundiários brasileiros	16
2.2 Perspectiva evolutiva da reforma agrária no Brasil e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra	23
2.3 O processo de constitucionalização do direito à propriedade	28
3 ASPECTOS NORMATIVOS DO INSTITUTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	35
3.1 A tutela constitucional da propriedade e sua função social à luz da Carta Magna de 1988	35
3.2 O direito à propriedade consolidado no Código Civil brasileiro	40
3.3 O Estatuto da Terra	45
4 PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS DO DIREITO À PROPRIEDADE	50
4.1 Análise de dados e estatísticas da propriedade e atuação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra	50
4.2 O prospecto jurisprudencial do direito à propriedade brasileiro	57
4.3 A desapropriação como elemento propulsor da função social da propriedade	66
5 CONCLUSÃO	74
REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) consiste em um movimento social de massa, organizado e autônomo, que possui como escopo a democratização do acesso à terra no Brasil visando a realização da reforma agrária e a garantia de justiça social no campo, ao passo que sua atuação surge ante a problemática da concentração de terras no país. Tal grupo é formado por pequenos agricultores, arrendatários, meeiros, entre outros, e a ação do movimento fundamenta-se, precipuamente, no instituto da função social da propriedade, o qual pode ser definido como uma limitação de caráter positivo que impõe uma ação ao proprietário, de modo que o uso e o gozo da propriedade atenda ao interesse público, em sobreposição ao interesse privado.

Historicamente desde o período colonial brasileiro a concentração de terras sempre foi um fator impeditivo ao justo acesso à propriedade. A primeira forma de acesso à propriedade no Brasil deu-se com as chamadas capitanias hereditárias, que compreendiam imensos lotes de terra doados pela coroa portuguesa a interessados em ocupar o território recém-conquistado, posteriormente desmembrados em sesmarias, as quais eram destinadas à monocultura e à exportação. As sesmarias só poderiam ser obtidas via herança ou doação, o que garantiu que o acesso à propriedade se perpetuasse nas mãos de um seletivo grupo.

A política das sesmarias perdurou até 1850 quando foi promulgada a Lei de Terras, a qual implantou a propriedade privada das terras, transformando-a em mercadoria. Com isso, o modo de aquisição da propriedade passou a ser a compra e venda, o que decerto manteve as terras nas mãos de uma minoria, haja vista que os escravizados libertos e os pequenos agricultores não dispunham de meios para comprá-la.

Hodiernamente a dinâmica do campo transformou-se radicalmente, em que pese ainda vigorar a concentração da terra em latifúndios. Com a intensa mecanização da agropecuária e a criação de grandes complexos agroindustriais o pequeno agricultor, além de não ter acesso a terra, passou a não ter emprego, tendo em vista que sua mão de obra é muito menos eficiente e lucrativa do que as modernas máquinas agrícolas.

Forçado a migrar do campo para os grandes centros urbanos, constituindo o fenômeno do êxodo rural, o pequeno trabalhador vive à margem da sociedade. Seus problemas, mesmo com outra roupagem, ainda são os mesmos: sem propriedade, sem renda e sem alimento.

Nota-se que do tema propriedade se desdobram diversos outros pontos, sobretudo questões sociais, como a desigualdade, fome, desemprego, falta de moradia, entre outros. Assim, mostra-se inegável o interesse social e político acerca da propriedade.

Destarte, têm-se um vasto arcabouço normativo que se debruça sobre o tema propriedade, inclusive com tratamento constitucional, como por exemplo a reserva de um Capítulo próprio (III) dentro do Título VII da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a política agrária e fundiária, bem como a reforma agrária.

Outrossim, o direito à propriedade possui o *status* de direito fundamental, conforme artigo 5º, *caput*, da Constituição de 1988. Entretanto, em que pese a posição de destaque dentro do ordenamento jurídico pátrio, como todo e qualquer direito, o direito à propriedade não é absoluto. Neste sentido, o próprio artigo 5º da Constituição Federal, o mesmo que o exalta como direito fundamental, prevê que o direito à propriedade será limitado pela sua função social (inciso XXIII).

O texto constitucional, em síntese, conforme seu artigo 186 e seus incisos consigna que a função social será cumprida quando a propriedade rural é utilizada de maneira racional e adequada, bem como quando sua exploração atender ao bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. A definição dada pelo referido artigo evidencia a relação entre o instituto da função social da propriedade e o próprio princípio da dignidade da pessoa humana, esculpido no inciso III, do artigo 1º, da Constituição Federal, visto que, com a propriedade o ser humano consegue extrair trabalho, subsistência, constituir família, além de contribuir para incontáveis questões de saúde e de segurança.

Neste diapasão, em notório caráter de proteção à função social, reza o artigo 186 da Constituição Federal que compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. Assim, nota-se a preocupação Estatal com o uso indiscriminado da propriedade, intrínseco à concentração de terras, visto que o grau de aproveitamento da propriedade é inversamente proporcional à sua extensão. Para tanto, a própria Constituição estipula o “remédio” da desapropriação.

A Constituição traduziu uma tendência de evolução legislativa no que tange à função social que já vinha sendo presente na legislação infraconstitucional, como visto no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 1965), que regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. Prevê ainda o Estatuto da Terra, em seu artigo 18, dentre outros, que a desapropriação por interesse social tem por fim condicionar o uso da terra à sua função social, promover a justa distribuição da propriedade e permitir o desenvolvimento social.

O ordenamento infraconstitucional pós 1988 igualmente trata da problemática da propriedade, com vistas a regular as diretrizes dadas pela Constituição Federal. Merece destaque o Código Civil de 2002, que trata da propriedade em seu Título III do Livro III.

Apesar dos tratamentos constitucional e infraconstitucional responsáveis pela regulamentação da propriedade sob a ótica da função social, analisando o cenário atual do Brasil as medidas não se mostraram suficientes. Pode-se, pois, perguntar: o Estado realmente está tomando as medidas necessárias para promover a justiça social e a dignidade da pessoa humana? Qual a importância do MST para a erradicação da miséria?

No que se refere à importância justificadora do tema acoplado à pesquisa escolhida, convém citar o crescente número de pessoas em situação de rua, que em março de 2020 atingiu a marca de 221.869. Outrossim, o aumento entre setembro de 2012 e março de 2020 foi de 139%. Além de fatores como desemprego, alta inflação, diminuição do poder de compra, os dados apresentados remetem a concentração de terras nas mãos de uma minoria. Neste sentido, tem-se o alarmante dado de que 1% das propriedades rurais ocupam quase metade da área rural brasileira. Daí a importância do instituto da função social da propriedade, um fundamento constitucional capaz de orientar as políticas públicas fundiárias, mormente a reforma agrária. Assim, o poder, que emana do povo, de fato, em seu nome será exercido.

O presente trabalho de graduação adota por objetivo geral tratar da legalidade das ocupações do MST, com lastro na função social da propriedade, para coibir o problema da concentração de terras no Brasil. Ademais, especificamente, demonstrar a eficácia do MST na promoção da justiça social e quebrar o mito dos “invasores de propriedade”, tão comumente associado ao movimento em estudo.

Na seção 2 são tratados os aspectos históricos e evolutivos constitucionais que circundam o direito à propriedade no Brasil, com perquirição de seus alicerces histórico-fundiários, abordando, ainda, a perspectiva evolutiva da reforma agrária, a atuação do MST em tal cadeia de evolução, bem como o processo de constitucionalização do direito à propriedade.

Já na seção 3 são analisados todos os aspectos normativos do instituto da função social da propriedade, com seu exame à luz da Carta Magna de 1988, procedendo à análise de seu tratamento pelo Código Civil e pelo Estatuto da Terra, diplomas normativos de destaque concernente ao referido instituto.

Por derradeiro, na seção 4 são abordadas as perspectivas contemporâneas do direito à propriedade mediante a análise de dados estatísticos que ilustram a atuação do Movimento

dos Trabalhadores Sem Terra e apreciação jurisprudencial do direito à propriedade, debruçando-se ainda sobre a desapropriação, sob a ótica de ferramenta propulsora do instituto da função social da propriedade.

Abordando a problemática nos campos Filosófico, Histórico, Sociológico e do Direito Constitucional e Civil, a presente pesquisa utilizou-se do método dialético, que foi solucionado através das técnicas de pesquisas documentais e bibliográficas, bem como do estudo dos registros em informativos de órgãos competentes.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS E EVOLUTIVOS CONSTITUCIONAIS CIRCUNDANTES DO DIREITO À PROPRIEDADE BRASILEIRO

O Direito e a História não são ramos do saber comunicáveis entre si. Pelo contrário, eventos históricos, questões sociais momentâneas, crises econômicas e políticas são propulsores não só da atividade legislativa, mas também da maneira como se interpretam institutos já criados. Desta forma, entender a História é também entender o Direito (MENDES, 2014).

O Direito deve atuar em constante processo de adaptação, sofrendo variações de acordo com a mobilidade social. Se o Direito permanecer inerte, passará a não exercer a função social para qual foi criado (NADER, 1987, p. 23 *apud* OLIVEIRA, 1997). Qual seria a razão de existência de uma lei que trata sobre assuntos que não são do interesse atual da sociedade? Como por exemplo, em pleno ano de 2023, uma lei instituindo o uso obrigatório do FAX, sendo que este há tempo caiu em desuso. Neste sentido:

O direito não se conserva estático, mas se dinamiza e se transforma na medida em que as condições sociais assim exigem; não há como desvinculá-lo da realidade histórica, pois é preciso saber como este direito foi, até ontem, para entendê-lo, hoje, e melhorá-lo, amanhã. (AZEVEDO, 2005, p. 21 *apud* MENDES, 2014).

Todas essas questões, portanto, devem ser levadas em consideração como pressupostos para a análise da história do direito à propriedade no Brasil, posto que sua configuração é diferente de acordo com o momento histórico.

2.1 ALICERCES HISTÓRICO-FUNDIÁRIOS BRASILEIROS

O histórico fundiário do Brasil divide-se em quatro períodos, a saber, Regime Sesmarial, Regime de Posse, Regime da Lei de Terras e Período Republicano (TRECCANI, 2023). Em decorrência dos tratados de Alcaçovas e de Tordesilhas, datados respectivamente de 1479 e de 1494, as terras brasileiras passaram a pertencer à Coroa Portuguesa (ROCHA, 2021). Assim, o que pertencia até então aos nativos foi usurpado pelos europeus.

Durante as primeiras três décadas de colonização, pouco importava para Portugal a questão fundiária. O efetivo povoamento ou ocupação do território colonial foi colocado em segundo plano, já que a atenção da Coroa estava toda voltada para a exploração dos recursos, mormente o pau-brasil (SILVA, D., 2023a).

A situação passou a mudar com a crescente ameaça de invasão ao território brasileiro. Os franceses, interessados em roubar terras, começaram a formar alianças com indígenas a fim de combater os portugueses. O Tratado de Tordesilhas, tido até então como uma garantia da legítima propriedade e posse de Portugal na colônia, não se mostrava mais o suficiente para a livre manutenção e exercício de seus interesses (SILVA, D., 2023a).

Portugal, assim, começou a colocar em prática formas de divisão e administração da propriedade. Do ponto de vista jurídico houve mera reprodução do direito português. Em 1531 o sistema sesmarial passou a ser aplicado no Brasil, o qual já tinha sido criado em 1375, durante o reinado de Dom Fernando (SILVA, L. O, 2008 *apud* ROCHA, 2021).

O conceito de sesmaria passa, em primeiro plano, pelo conceito de capitania hereditária. Capitania hereditária é o nome dado à divisão administrativa inicial do território brasileiro. Cada fração da divisão correspondia a uma capitania, cuja extensão territorial, em sua maioria, equivalia à união de diversos Estados da Federação atual (SILVA, D., 2023a).

O território total do Brasil colônia foi dividido em 15 lotes, que foram distribuídos em 14 capitanias diferentes. Cada capitania era administrada pelo seu respectivo Capitão Donatário, membro da nobreza portuguesa ou grande comerciante. Incumbia a cada Capitão Donatário a administração e o desenvolvimento da infraestrutura da capitania. Os Capitães se tornaram as grandes autoridades administrativas e jurídicas de cada lote, estando abaixo somente do próprio Rei (SILVA, D., 2023a).

Houve ao todo 14 capitães donatários (O SISTEMA..., 2023). Nota-se desde já o berço da problemática da concentração de terras do Brasil. Um território imenso concentrava-se nas mãos de pouco mais de uma dúzia de indivíduos.

Dada a sua enorme extensão, as capitanias hereditárias eram novamente divididas em porções menores, e redistribuídas a outros nobres. Esta porção era chamada de sesmaria, e quem a recebia era chamado de sesmeiro. O capitão donatário poderia ficar com cerca de 20% da fração, devendo os outros 80% serem distribuídos na forma de sesmaria. A destinação da sesmaria era o aproveitamento do solo para o plantio (PINTO, T., 2023).

O modelo sesmarial foi incorporado às Ordenações do Reino: as Afonsinas (1446), as Manuelinas (1511) e as Filipinas (1603). Nas Ordenações Filipinas as sesmarias são definidas como dadas de terras, casais ou pardieiros que foram ou são de alguns senhorios e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas e agora o não são. As Ordenações portuguesas, de maneira geral, exigiam o cumprimento de uma série de cláusulas a serem obedecidas pelos sesmeiros, pois as concessões não eram incondicionadas. A título de exemplo, podem ser

citadas as obrigações de aproveitamento, cultivo e demarcação (COSTA PORTO, 1965 *apud* ROCHA, 2021).

Cumpra salientar que, apesar da ocupação pelos capitães donatários e dos sesmeiros, a propriedade em sentido estrito das terras ainda era da Coroa Portuguesa. A sistemática sesmarial foi respaldada e construída em parâmetros medievais de propriedade, considerando que o sistema foi formulado no século XIV (FONSECA, 2005 *apud* ROCHA, 2021)

A Carta de Sesmaria concedia o uso da terra para o sesmeiro, mediante cumprimento das exigências, em geral relacionadas ao cultivo. Cumpridas as exigências pelo período lá estipulado, a sesmaria era incorporada ao patrimônio do sesmeiro, de forma definitiva. Trata-se de uma espécie de “propriedade em condição suspensiva”.

A diferença existia em razão do procedimento para se requerer a sesmaria: a carta de data e sesmaria representava a concessão da terra ao sesmeiro que deveria cumprir as condições estabelecidas na legislação portuguesa aplicada à Colônia; a carta de confirmação real, representava o título definitivo. (BENATTI, 2003 *apud* ROCHA, 2021)

Em que pese às condições constantes da Carta de Sesmaria, a fiscalização era quase inexistente. Muitas terras foram ocupadas de maneira, à luz do regime, irregular, com desrespeito aos limites traçados e ocupações de novas terras sem prévio conhecimento Real. Assim, o regime das sesmarias passou a coexistir com o regime senhorial, chamado Regime de Posse. Tal prática passou a ser cada vez mais frequente, e virou costume, o que a colocou, na prática, acima das normas de Portugal (BENATTI, 2003 *apud* ROCHA, 2021).

Destarte, com a transferência das terras públicas para o domínio privado de maneira não oficial, o direito à propriedade passou a ser costumeiro. Apesar de em notório atrito aos ditames portugueses, quem estava ocupando a terra era seu proprietário, por força da prática de ocupações irregulares. Neste sentido:

O domínio, na lógica do direito comum, refletia uma faculdade de uso abrangendo uma série de possibilidades de gozo sobre as coisas, em razão de suas múltiplas utilidades. Era sobre essas utilidades que recaía o domínio, e não sobre a coisa em si. Não existia hierarquia entre os diferentes domínios que poderiam incidir sobre a mesma coisa e nem equivalência direta entre as noções de domínio e de propriedade. Em verdade, na estrutura do direito comum, o domínio e uso efetivo da coisa eram equivalentes. Em situações de conflitos, por exemplo, prevalecia o domínio de quem estivesse usando a coisa, isto é, exercendo posse sobre ele (PAES, 2018 *apud* ROCHA, 2021)

Em decorrência do costume, uma terra ocupada de maneira ilegal poderia ser considerada legal conforme a sua produtividade. Como evidência de que a real preocupação de Portugal eram os recursos que a colônia tinha para oferecer, sendo a terra muito produtiva

e por um longo período de tempo, a própria Coroa demonstrava anuência a tal prática costumeira (HOLSTON, 2013, p.167 *apud* ROCHA, 2021).

Pode-se afirmar o regime sesmarial e o apossamento de terras públicas, ou seja, a propriedade senhoria, contribuíram para a formação do latifúndio no Brasil Colônia (BENATTI, 2003 *apud* ROCHA, 2021).

Não há, ressalte-se, uma divisão clara entre o Regime de Sesmarias e o Regime de Posses. Conforme já mencionado, os dois regimes foram aplicados concomitantemente, mas esse como fruto da prática costumeira e aquele como o regime oficial.

Existe uma razão muito clara para que o regime de posses tenha se tornado tão forte e corriqueiro: quanto mais terras, maior a produção agrícola e maior o prestígio político (ROCHA, 2021). Nota-se que, desde tal período, propriedade é poder. Não se trata, aqui, apenas do poder da Coroa. Há, conforme o pensamento de Foucault, uma rede de microfísica do poder, atravessando toda a estrutura social e coordenando as suas relações (1979 *apud* BODART, 2021).

Dessa forma, a propriedade garante ao detentor a influência local, podendo adequá-la conforme os seus interesses. Os proprietários de terra se tornavam autoridades políticas locais. É exatamente por tal capacidade, que o acesso à propriedade é tido como tabu. Existe um grande temor de que mais e mais indivíduos, de fora da dita elite, tenham acesso à terra, pois dessa forma eles também terão acesso a uma parcela do poder.

As terras eram abundantes, mas estavam acessíveis a uma reservada e ínfima parcela da população. Seja qual tenha sido a forma de aquisição da terra, por concessão real ou apossamento, apenas as classes aristocráticas, escravistas e comerciais tinham acesso à propriedade (HOLSTON 2013 *apud* ROCHA, 2021).

Diante de todo o cenário exposto, não havia legislações brasileiras dispoendo sobre Direito Civil. A toda questão jurídica civil aplicava-se a legislação portuguesa. Tal situação permaneceu até o ano de 1822, especificamente um pouco antes da Independência. No dia 17 de julho de 1822, mediante a Resolução nº 76, suspendeu-se o regime de sesmarias até a edição da Lei nº 601, de 18 de setembro 1850, conhecida como a Lei de Terras (ROCHA, 2021).

Conforme já exposto, mais uma vez, o momento histórico influenciava o Direito, eis que o cenário do Brasil era de inúmeras mudanças. Por exemplo, duas semanas antes da aprovação da referida lei, entrou em vigor a Lei Euzébio de Queiroz, que criminalizou o tráfico negreiro, a qual está intimamente ligada com a Lei de Terras de 1850, tendo em vista que o fim da mão de obra escravizada abria caminho para uma demanda pela mão de obra

estrangeira. Portanto, a questão da terra, juntamente com a mão de obra, estava sendo muito debatida na época (SOUSA, 2023).

Por meio da Lei de Terras, a terra tornou-se uma mercadoria. Assim, não havia mais necessidade de concessão da terra pelo Estado como visto no regime sesmarial, nem pela ocupação ilegal como no regime de posses. Agora, a propriedade fundiária poderia ser obtida mediante compra e venda (SOUSA, 2023).

Como bem assinalou Ana Luisa Santos Rocha:

Em vez de ser um instrumento de reforma social e ruptura com o sistema de concentração de propriedade, a legislação em comento representou a consolidação das situações jurídicas anteriores. A Lei de Terras valorizou a cultura e a morada habitual, possibilitando assim, a revalidação de sesmarias e concessões reais não confirmadas, bem como legitimou as ocupações anteriores à lei não fundadas em qualquer título (2021, p. 10)

Foi estabelecido um novo regime jurídico de aquisição da propriedade de terras, o qual traçava quais seriam as terras privadas e públicas, com demarcações bem delimitadas. É o surgimento de uma noção mais moderna de propriedade, visto que definiu o proprietário de forma clara, que passou a exercer os poderes sobre a coisa de forma exclusiva, superada a ideia anterior de sesmaria (FONSECA, 2005 *apud* ROCHA, 2021).

Com isso, houve uma desburocratização do acesso à terra, bem como em tese tornou o seu processo mais igualitário, pois agora a terra não era mais exclusiva da nobreza. Um pequeno agricultor e um aristocrata pagariam o mesmo preço por um lote de terra. A compra e venda, a princípio, coloca todos em igualdade de condições, mas tão somente quanto à forma de aquisição. Do ponto de vista das condições materiais, o cenário é totalmente diferente (SOUSA, 2023).

Por meio desta, a terra se transformava em uma mercadoria de alto custo, acessível a uma pequena parte da população brasileira. Com isso, pessoas com condição financeira inferior – como ex-escravos, imigrantes e trabalhadores livres – tinham grandes dificuldades em obter um lote de terras. Paralelamente, apesar de regulamentar a propriedade agrária, a lei de terras não foi cumprida em boa parte das propriedades, legitimando o desmando e a ampliação de terras dos grandes proprietários (SOUSA, 2023)

Neste diapasão, é inegável que a população negra recém-liberta, tampouco os imigrantes de baixa renda, não possuíam as mesmas condições financeiras para comprar qualquer propriedade. Assim, na prática, a concentração de terras se perpetuou (SOUSA, 2023).

A Abolição da Escravatura com a Lei Áurea, em 13 de maio de 1888, foi um marco para a história brasileira e por óbvio louvável. Entretanto, a legislação limitou-se a tão

somente libertá-los, já que seu texto não previu o que seria feito após a libertação, nem a maneira com que os mais de 700 mil libertos seriam tratados e acolhidos. A sociedade proibiu a escravidão do negro, mas não se preocupou em inserir o negro na sociedade, eis que não houve qualquer política pública neste sentido, o que fez com que os escravizados se libertassem das correntes, mas não da miséria (SILVA, D., 2023b).

Logo após a abolição da escravatura, uma das questões mais importantes, e que foi definidora para garantir a manutenção do liberto como um indivíduo marginal e subalterno na pirâmide social, foi a questão da terra. Não foi realizada reforma agrária e, assim, a grande maioria dos 700 mil libertos, a partir de 1888, não teve acesso à terra, sendo esses forçados a sujeitarem-se aos salários baixos oferecidos pelos grandes proprietários (SILVA, D., 2023b)

A questão racial, com certeza, também contribuiu para a problemática da concentração de terras no período em questão. A população negra não conseguia emprego por conta do preconceito racial. Quando contratadas, recebiam salários menores justamente pela cor da pele. Assim, muitos eram forçados a aceitar o pior salário possível, porque era o único que poderia conseguir. Essa situação, decerto, impedia os negros de comprarem terras, agora tidas como mercadorias sob a égide da Lei de Terras (SILVA, D., 2023b).

Pois bem, o racismo não começou no dia 14 de maio de 1888. Trata-se de um mal muito mais antigo, que surgiu em grandes proporções no século XV, em decorrência da colonização e presente na sociedade até os dias hodiernos (SILVA, D., 2023c). Aliás, se não fossem os ideais supremacistas e eurocentristas, sequer haveria escravidão. Então, não seria um dispositivo legal capaz de mudar um cenário de racismo tão consolidado na sociedade.

Embora a Lei de Terras tenha modernizado a questão fundiária no Brasil, inclusive criminalizando o ato de ocupar terras sem licença do dono, a execução das diretrizes por ela traçadas ainda era ineficiente. O Poder Público da época não tinha condições de fiscalizar, planejar e controlar a aquisição de terras. O que estava no papel, não era colocado em prática (ROCHA, 2021).

Existia uma enorme insegurança jurídica no que toca ao título de proprietário. O Estado não dava conta de registrar todas as terras, o que consagrava a velha prática de ocupação de terras, já que não estavam no nome de ninguém. Para resolver a problemática, cita-se o Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, regulamentador da Lei de Terras, por meio do qual se institui o Registro Paroquial ou do Vigário. As terras privadas e públicas deveriam ser registradas perante os chamados Párcos, tratando-se de uma configuração embrionária de um cartório de registros (ROCHA, 2021).

Entretanto, o Registro Paroquial servia para fins meramente estatísticos. Não havia sequer punição para aqueles que deixassem de efetuar o registro, razão pela qual foi uma medida avaliada ineficiente, bem assim considerando a baixa instrução da população e a sobreposição do direito consumeiro já mencionado, que consagrava o ocupante de fato a qualquer custo (FERREIRA, 2012 *apud* ROCHA, 2021).

Na esteira do Registro Paroquial, em 1864 foi criado o Registro Geral por meio da Lei Hipotecária. O Registro Geral voltava-se para a disciplina das hipotecas, mas também era utilizado para registrar transferências de imóveis. Anteriormente, a transferência de domínio consumava-se com a mera tradição, o que decerto contribuía para a notória insegurança jurídica. Agora, tudo era registrado, desde a transferência, até os chamados ônus reais que recaíam sobre o imóvel. Instituiu-se um “verdadeiro sistema de *publicidade*, condição essencial à natureza *erga omnes* dos direitos reais (VARELA, 2005, p. 179 *apud* ROCHA, 2021).

Destaca-se a importância do registro diante do cenário da época. Inicialmente, as terras não eram registradas. A posse e propriedade de fato eram irrefutáveis. À míngua de qualquer tipo de registro ou título, se uma terra fosse invadida, ao proprietário nada restava a não ser recuperá-la pela força. Com o registro, o proprietário tinha meios de provar sua condição como tal, podendo exigir a retomada do bem. Eis a segurança jurídica, porquanto garantia a oponibilidade perante terceiros (VARELA, 2005 *apud* ROCHA, 2021).

Em 1890, acompanhando a tendência de evoluções, surgiu o Registro Imobiliário Torrens (Decreto nº 451-B). Agora, o possuidor da matrícula tinha seu direito tido como incontestável. Do registro constava o assentamento do imóvel, com todas as suas especificações físicas e jurídicas (TRECCANI, 2001 *apud* ROCHA, 2021).

A consolidação do direito registral no Brasil deu-se somente com o advento do Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071 de 1916), já com a República proclamada. O Registro Geral passou a se chamar Registro de Imóveis. Agora, havia a supremacia do registro, pelo que se extrai do seu artigo 859, segundo o qual a transcrição gerava a presunção do domínio pelo seu titular (DINIZ, 2014 *apud* ROCHA, 2021).

Iniciou-se uma maior distinção entre posse e propriedade, dado o fato do Decreto nº 18.542 de 1928 passar a exigir a transcrição da propriedade em escritura pública, para que a transmissão do domínio surtisse efeito perante terceiros, sob pena de, à sua falta, o adquirente do imóvel ser mero possuidor, tendo-se, assim, a consolidação da organização cadastral moderna (BENATTI, 2003 *apud* ROCHA, 2021).

Diante de todo o exposto, percebe-se que a evolução da questão fundiária caminhou a passos lentos na história do Brasil, com inúmeros anos de inércia da Coroa e posteriormente uma ineficácia das medidas do Império brasileiro. Levou-se cerca de um século para que fossem criados mecanismos garantidores do direito à propriedade, como o registro. Por muito, o direito à propriedade foi tratado como um direito precário, haja vista o seu titular não possuir meios de oposição a terceiros, o que consagrou o domínio pela força física. Assim, conflitos possessórios eram conflitos físicos e violentos, sendo que apenas com o Código Civil de 1916, o direito à propriedade foi revestido da roupagem moderna.

2.2 PERSPECTIVA EVOLUTIVA DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL E O MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA

De acordo com o artigo 1º, § 1º do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), Reforma Agrária é o “conjunto de medidas que visem promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (BRASIL, 1964).

O tema é discutido desde a época da colonização portuguesa, considerando a formação do país, que teve como base a estrutura fundiária das capitanias hereditárias (REFORMA..., 2021).

Tratavam-se de terras de grande extensão, que eram dadas aos chamados Capitães Donatários. Sendo assim, o intuito não era só de colonizar o território, mas também de torná-lo produtivo. Em troca, esses Capitães pagavam 1/6 da produção para Coroa Portuguesa na forma de impostos. Diante da situação, muitos capitães desistiram do sistema devido às dificuldades na realização das tarefas, bem como pela incapacidade de arcar financeiramente com os custos. Apesar disso, o território brasileiro continuou concentrado em poucas mãos (REFORMA..., 2021).

A partir de 1822, com a independência do Brasil, as terras passaram a ser administradas por pessoas de grande poder político e econômico. Eis o esboço da problemática da desigualdade social atual, a qual possui como cerne a própria questão fundiária, à medida que a terra proporcionava ao seu titular o poder político, os meios de produção e de ascensão social. Limitar o acesso à terra é também limitar o poder (REFORMA..., 2021).

Em 1850, foi criada a “Lei de Terras”, considerado o primeiro plano de reforma agrária do país, responsável por fazer da terra um elemento gerador de lucro para a economia, expondo a necessidade de se reorganizar a estrutura fundiária. Assinada pelo Imperador Dom Pedro II, a lei deixava claro que o país optava, oficialmente, pela divisão da zona rural em latifúndios e não em pequenas propriedades, proibindo ainda a invasão e ocupação de terras (WESTIN, 2020).

Para Ricardo Westin não foi por acaso que a Lei de Terras nasceu em 1850 (2020). Segundo o autor, duas semanas antes da lei entrar em vigor, Dom Pedro II havia assinado a Lei Eusébio de Queirós, a primeira das leis abolicionistas, por meio da qual ficava proibida a entrada de novos escravizados no país (WESTIN, 2020).

Diante disso, os latifundiários temiam a escassez de mão de obra em suas terras, risco este eliminado pela Lei de Terras. Uma vez tornadas ilegais a invasão e a ocupação da zona rural, tanto os ex-escravos quanto os imigrantes pobres europeus ficariam impedidos de ter suas próprias terras e, sem opções, se transformariam em trabalhadores baratos para os latifúndios (WESTIN, 2020).

Após a derrubada da Monarquia e a proclamação da República, a elite agrária continuou no comando do país e a concentração fundiária, mesmo diante de novas regras, não sofreu grandes alterações. Acredita-se que o histórico predomínio do latifúndio levou ao surgimento dos trabalhadores rurais sem terra e tornou rotineira a violência no campo (WESTIN, 2020).

Foi somente a partir de 1950, durante processo intenso de urbanização e industrialização do país, que o debate a respeito da distribuição mais justa de terras foi retomado. Na época, observavam-se planos para desenvolvimento da questão agrária no país, o que, para a doutrinadora Ana Maria dos Santos, não se tratava de um novo debate já que ainda durante a crise da escravidão, em meados do século XIX, também se observava uma preocupação com o atraso representado pela agricultura brasileira, como já citado (1997). Ademais, no período da República Velha, entre os anos de 1889 e 1930, surgiram propostas de reforma e modernização diante das críticas contra o sistema latifundiário e às estruturas agrárias do campo na época, já consideradas arcaicas à época (SANTOS, 1997).

No século XX, a preocupação com a questão agrária esteve subordinada à ideia de industrialização. O campo só começou a receber maior atenção do Estado porque era visto como fonte de matéria prima para a indústria em ascensão, além de abastecer a população urbana com alimentos. Então, sob tal contexto, a reforma agrária tinha fins tão somente produtivos e econômicos, não sociais (CABRAL, 2021).

Entre as décadas de 1950 e 1960 surgiram diferentes projetos apresentados no âmbito do poder Legislativo, que apontavam a reforma agrária como saída para o Brasil superar os obstáculos do desenvolvimento e dos desequilíbrios resultantes do modelo econômico privilegiado presente no período. Nessa época, sob o rótulo de reforma agrária, registraram-se propostas com objetivos como: obtenção de créditos; subsídios e isenções tarifárias e fiscais; política de estímulo à produção; fundação de núcleos coloniais e ocupação das terras devolutas e das fronteiras do país; entre outros. Foi neste período que se enfatizou a ideia de intervenção no direito e nas relações de propriedade para aumentar o número de proprietários, alterar e modernizar a estrutura fundiária do país (SANTOS, 1997).

Desde então, as questões do campo passam a receber cada vez mais atenção do Executivo e do Congresso, com a emissão de pronunciamentos, pareceres e projetos de lei. Em 1951, foi constituída a Comissão Nacional de Política Agrária, extinta após 11 anos, que propôs o Conselho Nacional de Reforma Agrária. Já em 1953, foi proposta a lei de desapropriação por interesse social, a qual não teve continuidade, porém ressurgiu quase dez anos depois como uma das Reformas de Base, do governo João Goulart (SANTOS, 1997).

No entanto, maiores incentivos e investimentos no setor agrícola lamentavelmente não implicaram em melhores condições de vida aos trabalhadores. A exploração ainda era frequente e a estrutura fundiária em nada alterou-se (SILVA, 1982 *apud* CABRAL, 2021).

No ano de 1961, o deputado Carlos de Britto Velho apresentava o projeto “Bases e diretrizes para uma reforma agrária no Brasil”, como emenda a um projeto exposto sete anos antes. Convém colacionar sua fala durante a proposta do projeto, com o fito de ilustrar a urgência da reforma agrária ante aos crescentes conflitos no campo:

Ou a realizam com violência, com sangue, com opressão ou contra a liberdade; ou a fazem os verdadeiros democratas em moldes que beneficiem com justiça a todos e se resguardem as liberdades. Noutras palavras – ou a reforma agrária com supressão da propriedade e da liberdade, ou a reforma agrária com garantias para a propriedade e para a liberdade (SANTOS, 1997)

Em tal época, o descontentamento dos trabalhadores rurais crescia junto com a sua organização. Em 1955, surgiram as Ligas Camponesas, além do sistema sindical no campo, que se consolidou em 1960. No início, os trabalhadores aceitavam o projeto conservador de 1954, o qual reivindicava o aumento da participação dos representantes dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais – a serem criados – nas comissões municipais para levantamento das terras passíveis de desapropriação. Porém, em seguida, esses trabalhadores se direcionaram

para projetos mais radicais, à medida que seu nível de mobilização aumentava (SANTOS, 1997).

O Estatuto da Terra, que já era discutido, foi ser promulgado apenas no final de 1964, pela Ditadura Militar, admitindo a desapropriação e defendendo a redistribuição de terra (BRASIL, 1964).

Em 1970, através do Decreto-lei nº 1.110, criou-se o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), uma autarquia que viria para unir e substituir dois órgãos já existentes: o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), que tinham as funções de promover a reforma agrária e de desenvolver o setor rural (PENNA; ROSA, 2015).

O objetivo do governo militar com esta substituição era avançar no projeto de colonização da região amazônica, embora, no escopo desse projeto também existisse a intenção de neutralizar conflitos por terra nas regiões Nordeste e Sul do país. Porém, com a redemocratização, o órgão passou a se dedicar somente à sua função de executor da reforma agrária, agora com recursos escassos e reduzida prioridade (PENNA; ROSA, 2015).

À míngua de medidas efetivas por parte do Estado, as ocupações de terra se tornaram ferramenta de expressão camponesa e de contestação do autoritarismo, e novos focos de resistência surgiam em todo o país.

A prática começou a ganhar força no final da década de 1970, quando as contradições do modelo agrícola se tornam mais intensas, juntamente com a violência do Estado. Em 1979, no Rio Grande do Sul, centenas de agricultores ocuparam as granjas Macali e Brilhante e, dois anos depois, no mesmo Estado, um novo acampamento surge, evoluindo para uma organização social estruturada, com cerca de seiscentas famílias. O acampamento recebeu o nome de Encruzilhada Natalino, e se tornou símbolo da luta de resistência à ditadura militar (A HISTÓRIA..., 2023).

É neste cenário que nasce o MST, em 1984, na cidade de Cascavel, no Paraná, durante o “1º Encontro Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra”. O objetivo do movimento social é articular e organizar os trabalhadores rurais e a sociedade para conquistar a Reforma Agrária e um Projeto Popular para o Brasil (A HISTÓRIA..., 2023).

Uma das primeiras demonstrações de força, por parte dos Sem Terra, ocorreu em 25 de julho de 1981, em um ato público com mais de quinze mil pessoas, noticiado pela imprensa de Porto Alegre como ‘a maior manifestação realizada por trabalhadores rurais na história do Rio Grande do Sul’ (A HISTÓRIA..., 2023).

O grupo se concretiza, enquanto movimento social em 1984, na cidade de Cascavel, Paraná. No ano seguinte, ocorreu o 1º Congresso Nacional do MST, no qual fora declarado que “ocupação de terras era a única solução para que se concretizasse o direito à mesma (*sic*), devido à concentração de poder e propriedades, bastante desiguais no país e instaurada desde o Brasil Colônia” (SILVA, 2022). Após o 1º congresso, as ocupações de terras foram se expandindo em toda a Região Sul, bem como pelo país adentro.

São diversos os instrumentos de atuação do MST, sendo o principal deles a ocupação de terras e propriedades rurais realizada por grupos em terras consideradas improdutivas ou que foram apropriadas de forma ilegal através da falsificação de documentos, processo conhecido como “grilagem”. O objetivo desta ocupação é chamar a atenção do governo brasileiro sobre essas propriedades para que ações sejam feitas, a fim de que elas passem a cumprir a sua função social.

A reivindicação do MST inclui não apenas acesso à terra, mas também política agrícola adequada e direitos sociais básicos para as famílias camponesas, tais como moradia, saúde, educação e saneamento (CABRAL, 2021).

Nos dizeres de Carter, o MST possui um ativismo público que:

(...) envolve uma forma organizada, politizada, visível, autônoma, periódica e não violenta de assumir o conflito social. O objetivo aqui é atrair a atenção pública, influenciar as políticas do Estado e persuadir outros atores sociais. O ativismo público combina ações de pressão sobre os Estados, amparadas em um amplo repertório tático de contestação, e o empenho recorrente por negociar com suas autoridades (CARTER, 2010, p. 516 *apud* CABRAL, 2021).

Na década de 1990, em grande medida como resposta à mobilização dos movimentos sem-terra, o Incra começa a trabalhar mais intensamente na desapropriação de áreas e na criação e gestão de projetos de assentamento. (PENNA; ROSA, 2015).

Nesse período, propostas de Reforma Agrária de mercado passam a orientar a política agrária brasileira, com forte atuação do MST, por meio de cobranças ao governo para realização da Reforma Agrária, valendo-se de protestos, ocupação de terras, criação de acampamentos às margens das rodovias etc. A violenta repressão ao movimento pelas autoridades e pelos fazendeiros teve forte repercussão na opinião pública nacional e internacional, obrigando o governo a priorizar o assunto (CABRAL, 2021).

Porém, na década seguinte, iniciou-se uma onda de repressão aos movimentos, muito motivado com o fortalecimento do agronegócio, fazendo com que a Reforma Agrária, novamente, perdesse espaço (CABRAL, 2021).

O desenvolvimento do setor agroexportador implicou negativamente na questão agrária, posto que o elevado preço das *commodities* agrícolas leva a gigantes do ramo terem maior interesse em adquirir terras, o que aumenta o seu preço. Desta forma, o pequeno agricultor não consegue fazer frente ao poderio econômico das gigantes do agronegócio, e permanece sem acesso à terra (CABRAL, 2021).

Em tese, a maior demanda pela produção agrícola poderia levar a um aumento na mão de obra rural, mas a forte mecanização faz com que a contratação da mão de obra humana seja desnecessária, aumentando o desemprego. Assim, eis o seguinte cenário: poucas terras disponíveis, inclusive para se trabalhar, e quando disponíveis extremamente caras (CABRAL, 2021).

Os incentivos e investimentos no campo acabaram privilegiando quem já era detentor de grandes privilégios. Daí a importância de movimentos como o MST, posto que o Estado permaneceu inerte durante toda a história no que toca à reforma agrária, e quando finalmente “volta os seus olhos” ao instituto, é para privilegiar o lado do capital, não o humano.

2.3 O PROCESSO DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO À PROPRIEDADE

Até o Brasil conquistar sua Independência, no ano de 1822, o direito era regido pela legislação portuguesa, com as chamadas Ordenações Afonsinas, Manoelinas e Filipinas (COSTA *et al*, 2011).

Ante a criação de um novo Estado, bem como dado o fato de as Ordenações supracitadas terem aplicação somente em um contexto colonial, em 1823 a Assembleia Constituinte iniciou os seus trabalhos para a criação da primeira Constituição Brasileira. No entanto, durante a discussão dos termos da futura Constituição, Dom Pedro I temeu pela limitação aos seus poderes e acabou dissolvendo a Assembleia, usurpando seu papel. Assim, em 25 de março de 1824 foi outorgada a primeira Constituição do Brasil (RICARTE *et al*, 2014).

Na Constituição de 1824, o direito à propriedade já ocupou notável destaque, sendo dito como uma das bases dos direitos civis dos cidadãos, os quais nos termos do seu artigo 179 eram invioláveis. O inciso XXII do referido artigo consignou que é garantido o direito à

propriedade em sua plenitude, mas previa a possibilidade de transferência ao domínio público mediante indenização, na forma da lei¹.

Nos termos da Constituição de 1824, assim, a única limitação à propriedade era a necessidade pública. Não havia ainda a cultura jurídica, tampouco o pensamento, da função social da propriedade. A propriedade, sobretudo após a edição da Lei de Terras de 1850, era apenas uma mercadoria, não como parte integrante da dignidade do homem. De tal maneira, a Constituição de 1824 não menciona a palavra “moradia” em nenhum de seus dispositivos (BRASIL, 1824).

Tal panorama evidencia a influência do direito francês ao pensamento da época, dado as suas tendências liberais e individualista, posto que o Código Civil Napoleônico consagrava a propriedade como absoluta (RICARTE *et al*, 2014).

Após a Proclamação da República, em 1889, surgiu a necessidade de adequar a configuração do Estado aos moldes republicanos, o que culminou em uma nova Constituição em 1891. Em que pese o cenário político de transformações, com tentativas de se afastar o máximo possível do absolutismo, no que tange à propriedade, nada mudou.

A Constituição de 1891 manteve a relação umbilical entre propriedade e direitos civis invioláveis, desta vez garantindo-os aos estrangeiros aqui residentes, conforme seu artigo 72. Da mesma maneira, seu caráter ainda era absoluto, salvo desapropriação por necessidade pública e mediante indenização prévia, nos termos do §17 do artigo 72. Também não houve qualquer menção a moradia em todo o corpo constitucional².

Com a instituição do sufrágio universal, o processo político fora influenciado por correntes de pensamento como o socialismo e a social-democracia, como forma de reação ao avanço do liberalismo econômico, que pregava a liberdade econômica acima de tudo. Assim, houve profunda revisão sobre o alcance e o significado do direito de propriedade, já que se passou a encarar a propriedade como instrumento de opressão de massas e fonte de crescente desequilíbrio social (BURDEAU, 1966, p. 378; FERREIRA FILHO, 1982, p. 32 *apud* LEAL, 2012).

¹ Art.179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle previamente indemnizado do valor della . A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação. (BRASIL, 1824).

² Art.72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes: [...] §17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia. (BRASIL, 1891).

É de tal movimento que decorreu a ideia de impor limitações à propriedade, no sentido de que o seu uso não atendesse às necessidades individuais, mas também da sociedade. Assim, a propriedade se torna mais moralizada e humanizada, afastando-se o risco de degenerar em um poder opressivo (BURDEAU, 1966, p. 378 *apud* LEAL, 2012).

Tal concepção ganhou força na primeira metade do século XX, principalmente com as Constituições Mexicana e de Weimar, datadas de 1917 e 1919, respectivamente (LEAL, 2012).

A segunda Carta Magna do período republicano foi promulgada em 16 de julho de 1934 no governo de Getúlio Vargas e teve vigência até 1937. A Constituição de 1934 reserva ao direito à propriedade o *status* de inviolável e garantia fundamental dos cidadãos brasileiros, bem como dos estrangeiros aqui residentes (artigo 113)³.

Todavia, diferentemente das constituições anteriores, o texto constitucional contou com um viés mais social ao tratar do tema propriedade, conforme o artigo 113, alínea 17, *in verbis*:

É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (BRASIL, 1934).

Embora a diferença literal entre a Constituição de 1934 e as duas anteriores seja discreta, sob o aspecto teleológico, há grande discrepância. Anteriormente, a limitação à propriedade dizia respeito tão somente ao seu domínio. O proprietário poderia deixar de o ser, mas nenhum dispositivo tratou de determinar como o proprietário poderia ou não agir. Não havia nenhuma limitação de caráter negativo, tamanho o caráter absoluto do instituto.

Agora, a limitação não recai somente quanto ao domínio, mas ao seu uso, na forma de seu exercício. Neste sentido, o legislador constituinte sabiamente utiliza a frase “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo”. Trata-se da primeira expressão da função social da propriedade em um texto constitucional.

De acordo com a nova mentalidade, talhada no artigo 113, §17, a propriedade era muito mais que um mero bem, passando a ter um fim utilitário, embora também não trate expressamente da questão da moradia (RICARTE, *et al*, 2014).

³ Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes [...] (BRASIL, 1934).

Essa mudança de mentalidade não foi por acaso. A Constituição de 1934 sofreu influências da Constituição de Weimar de 1919, uma das pioneiras dos chamados direitos sociais, também chamados de direitos fundamentais de segunda geração (PINHEIRO, 2006, p. 116). A Constituição de Weimar, acompanhando o vanguardismo da Constituição Mexicana de 1917, reconfigurou o papel do Estado junto aos seus cidadãos. Trata-se da passagem do estado absenteísta para o estado prestacional.

Destarte, as Constituições não poderiam mais se contentar em prever a organização do Estado e limitar os seus poderes sob os governados, mas determinar um papel ativo do próprio Estado, que deveria garantir o bem estar de seus cidadãos, fornecendo inclusive todos os meios materiais para tanto, como saúde, educação, assistência social, etc. (RODAS, 2019).

Como bem assevera Lenio Streck:

Com Weimar, o Estado é chamado a proteger o cidadão, inaugurando o que poderíamos chamar de ‘função social do Estado contemporâneo’. Eis o grande legado de Weimar. Mais que garantir – como no Estado projetado a partir das revoluções liberais – a liberdade dos cidadãos, primando pela garantia da livre iniciativa, sobretudo, nas relações de mercado, a Constituição de Weimar projeta, também, a proteção do indivíduo. Com ela, a propriedade obriga: eis um marco para superar a velha noção da propriedade como mercadoria (2019 *apud* RODAS, 2019).

A tendência social conferida à propriedade também se deve a um traço marcante do Governo Vargas do período: o populismo. O populismo é uma estratégia de governo voltada para as massas e para as camadas mais vulneráveis da sociedade, tendo como característica medidas assistencialistas por parte do Estado, discurso de identidade entre o líder e os ditos mais pobres e construção de sua imagem como “salvador da pátria” (LENZI, 2018).

Ademais, o populismo é uma maneira de perpetuação no poder político de uma nação, uma vez que o apoio popular sempre irá voltar-se a quem tanto os beneficiou e com quem tanto se identificam. Daí porque o interesse do governo da época em “beber da fonte” dos direitos sociais e criar a Constituição em seus moldes (RASOTO, 2009).

Valendo-se de tal instrumento, bem como visando perpetuar-se no poder, Vargas orchestra um golpe de Estado em 1937, dando início à Ditadura do Estado Novo. Para, em tese, legitimar a manobra política, Vargas utiliza-se do pretexto de uma ameaça comunista, que só poderia ser evitada se ele assumisse o controle total do poder. Embora, nos dias hodiernos, a narrativa mostra-se pouco crível, à época, diante da imagem de herói da nação e de grande líder, minuciosamente cultivada por Vargas, foi o suficiente para que as eleições de 1938 fossem canceladas e o golpe fosse exitoso (HIGA, 2023).

De plano, o Congresso Nacional foi fechado e a Constituição de 1937 outorgada. As Constituições de 1934 e 1937 são polos opostos. Enquanto aquela possuía traços democráticos e sociais, esta foi autoritária e de tendências fascistas (RICARTE *et al*, 2014).

No que tange ao tema propriedade, a Constituição de 1937 foi um verdadeiro retrocesso em relação a sua anterior, visto que a proibição de seu exercício de forma contrária aos interesses sociais e coletivos não mais existia. Subsistiu tão somente a limitação já presente nas demais Constituições, qual seja a hipótese do interesse público assim exigir e mediante indenização prévia, conforme depreende-se do artigo 122 da Constituição de 1937⁴.

Superado o período autoritário do Estado Novo, a Constituição de 1946 resgata o caráter social da Constituição de 1934, inclusive com inovação. A propriedade segue ilimitada, ressalvada a hipótese de desapropriação (artigo 141)⁵. No entanto, o maior marco jurídico encontra-se no artigo 147, segundo o qual o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. No mesmo artigo, abre-se a possibilidade da lei, valendo-se do instituto da desapropriação, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.⁶

A desapropriação ocupou certo destaque em tal Constituição, visto que é abordada de maneira mais minuciosa, com especificações do seu procedimento, conforme artigo 147 e parágrafos:

Art. 147 (...)

§1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas.

§2º A lei disporá, sobre o volume anual ou periódico das emissões, bem como sobre as características dos títulos, a taxa dos juros, o prazo e as condições de resgate.

§3º A desapropriação de que trata o § 1º é da competência exclusiva da União e limitar-se-á às áreas incluídas nas zonas prioritárias, fixadas em decreto do Poder Executivo, só recaindo sobre propriedades rurais cuja

⁴ Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] (BRASIL, 1937).

⁵ Art. 141 [...] §16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurada o direito a indenização ulterior. [...] (BRASIL, 1946).

⁶ Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. (BRASIL, 1946).

forma de exploração contrarie o disposto neste artigo, conforme fôr definido em lei.

§4º A indenização em títulos somente se fará quando se tratar de latifúndio, como tal conceituado em lei, excetuadas as benfeitorias necessárias e úteis, que serão sempre pagas em dinheiro.

§5º Os planos que envolvem desapropriação para fins de reforma agrária serão aprovados por decreto do Poder Executivo, e sua execução será da competência de órgãos colegiados, constituídos por brasileiros de notável saber e idoneidade, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal.

§6º Nos casos de desapropriação, na forma do § 1º do presente artigo, os proprietários ficarão isentos dos impostos federais, estaduais e municipais que incidam sobre a transferência da propriedade desapropriada. (BRASIL, 1946).

Nota-se que a Constituição de 1946 preocupou-se também com a questão agrária. O artigo 156 prevê que a lei facilitará a fixação do homem no campo e deverá estabelecer planos de colonização e aproveitamento das terras públicas, em evidente tendência de adequação da propriedade à sua função social.

Outrossim, cumpre colacionar o §3º do artigo 156:

§3º Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra que haja tornado produtivo por seu trabalho, e de sua família, adquirir-lhe-á a propriedade mediante sentença declaratória devidamente transcrita. A área, nunca excedente de cem hectares, deverá ser caracterizada como suficiente para assegurar ao lavrador e sua família, condições de subsistência e progresso social e econômico, nas dimensões fixadas pela lei, segundo os sistemas agrícolas regionais (BRASIL, 1946).

Apesar da ausência de tratativa da moradia de forma expressa, a expressão “suficiente para assegurar ao lavrador e sua família, condições de subsistência e progresso social e econômico”, contida no dispositivo acima transcrito, mostra como o legislador passou a enxergar a propriedade como instrumento de progresso social, superando cada vez mais a mercantilização da terra. A propriedade assegura a subsistência e a ascensão econômico-social dos indivíduos, por isso seu tratamento não pode ser dissociado do mínimo existencial, porquanto promove a materialização deste.

A Constituição de 1946 vigorou até 1967, por exigência do Ato institucional nº 04, por meio do qual outorgou-se a Constituição de 1967, profundamente modificada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969, ao ponto de existir divergência doutrinária acerca de sua natureza, se de fato uma emenda constitucional ou uma nova Constituição em si (RIBEIRO, 2014).

As Constituições de 1967 e de 1969 foram as primeiras a utilizarem expressamente a palavra “função social da propriedade”, elencando-o como princípio da ordem econômica e

social, para o fim de desenvolvimento nacional e justiça social. Apesar do contexto nebuloso para a democracia da época, a Constituição de 1969 não deixou de incentivar a justa distribuição da terra, conforme §34 do seu artigo 153⁷, embora não a correlacione à subsistência e desenvolvimento social, a exemplo da Constituição de 1946.

Depreende-se da evolução do tratamento constitucional do direito à propriedade, até a Constituição de 1988, que não somente o pensamento jurídico influenciou suas diferentes disposições ao longo da história, mas também os contextos sociopolíticos de cada época. Períodos democráticos implicaram também em um viés mais social e humanizado da propriedade, ao passo que períodos autoritários conservaram o *status quo* e mantiveram o viés estritamente individual e liberal da propriedade, aos moldes imperiais.

⁷ Art. 153. [...] § 34. A lei disporá sobre a aquisição da propriedade rural por brasileiro e estrangeiro residente no País, assim com por pessoa natural ou jurídica, estabelecendo condições, restrições, limitações e demais exigências, para a defesa da integridade do território, a segurança do Estado e justa distribuição da propriedade [...] (BRASIL, 1969).

3 ASPECTOS NORMATIVOS DO INSTITUTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Tão relevante quanto compreender o aspecto teórico da função social da propriedade, é compreender a sua aplicação prática, sob o ponto de vista legislativo. Ora, de nada adianta permanecer no plano da teoria, uma vez que este é incapaz de alterar a realidade social.

Depreende-se da análise histórica do direito à propriedade, que o Estado demorou a nutrir interesse pelo acesso igualitário à propriedade. A mudança, entretanto, teve como ponto de partida a própria legislação.

Destarte, a legislação é capaz de impulsionar a dinâmica social, dando-lhe diretrizes e princípios. Ademais, o fato de algo estar consagrado em um dispositivo legal, confere-lhe aplicabilidade e exigibilidade. Trata-se do primeiro passo para mudanças de paradigmas.

Sendo a República Federativa do Brasil um Estado Democrático de Direito, o Estado se submete às leis. Desta forma, à medida que as leis são criadas pelo povo e para o povo, a população é capaz de coagir os seus representantes a executá-las, pelo que se pode afirmar que a positivação de direitos é capaz de trazer segurança jurídica (OLIVEIRA, 2022).

Da mesma maneira, a previsão de sanções aos particulares é capaz de organizar as relações sociais em consonância com os ditames legais, posto que estabelece obrigações de fazer e de não fazer. Daí a possibilidade de o Direito moldar uma sociedade (OLIVEIRA, 2022).

Em que pese o caráter analítico da Constituição de 1988, ou seja, com abordagem exaustiva de diversos temas, inclusive estranhos à organização do Estado, ela por si só é incapaz de regular todo o ordenamento jurídico, cabendo à legislação infraconstitucional a tratativa mais minuciosa. Assim, a Constituição de 1988 traz o alicerce, os princípios e diretrizes, cumprindo à lei a construção da estrutura (OLIVEIRA, 2012).

3.1 A TUTELA CONSTITUCIONAL DA PROPRIEDADE E SUA FUNÇÃO SOCIAL À LUZ DA CARTA MAGNA DE 1988

Inicialmente, importante destacar que a Constituição de 1988 é a Constituição na qual o legislador constituinte mais se preocupou com o aspecto social e humano. Sob influência do instituto da dignidade da pessoa humana, todo o texto constitucional está contaminado, no melhor sentido da palavra, com a finalidade de promoção do mínimo existencial. Neste

sentido, tem-se a consagração de tal princípio como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme artigo 1º, inciso III (BRASIL, 1988).

Definir-se aludido princípio é crucial para melhor compreensão da função social da propriedade, posto que este instituto tem como fundamento a própria dignidade humana. Nos dizeres de Ingo Sarlet, dignidade humana é:

(...) a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2001, p. 60 *apud* ANDRADE, 2003).

O princípio da dignidade da pessoa humana mostra-se de suma importância em todas as esferas das relações sociais e para o próprio sistema democrático, conforme lição de Sarlet, Marinoni e Mitidiero:

(...) O reconhecimento da íntima e indissociável vinculação entre a dignidade da pessoa humana, os direitos humanos e fundamentais e a própria Democracia, na condição de eixos estruturantes deste mesmo Estado Constitucional, constitui um dos esteios nos quais se assenta tanto o direito constitucional quanto o direito internacional dos direitos humanos (2017, p. 284).

É imprescindível tal associação entre propriedade e dignidade humana. Com a propriedade, o ser humano consegue extrair trabalho, subsistência, constituir família, além de contribuir para incontáveis questões de saúde e de segurança. Não basta que a Constituição proteja e preveja o direito à propriedade, sendo de rigor a criação de mecanismos para promover o acesso a ela, pois “[...] sem os recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade ficaria sacrificada [...]” (BACHOF, 1954 *apud* SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 667).

A propriedade foi protegida pelo texto constitucional de 1988 tanto no artigo 5º, XXII a XXXI, no capítulo dos direitos e garantias individuais, como no artigo 170, II e III, capítulo da ordem econômica (BRASIL, 1988). De acordo com Eros Roberto Grau, “ao proteger a propriedade em dois institutos distintos, o constituinte contemplou uma multiplicidade de significados para a função social da propriedade” (1997 *apud* BRAGA, 2009).

Como corolário do artigo 5º, *caput*, da Constituição de 1988, é garantido aos brasileiros e estrangeiros aqui residentes a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Em meio ao exaustivo rol de direitos consagrados

pelos incisos do artigo 5º, o legislador optou por mencionar a propriedade logo em seu *caput*, o que lhe confere destaque e maior importância (BRASIL, 1988).

O artigo 5º, inciso XXII se refere ao direito de propriedade individual, que tem relação ao valor liberdade, fruto das revoluções liberais francesa e norte-americana, em que a burguesia reivindicava o respeito às liberdades individuais em face do Estado. Trata-se da propriedade em sentido genérico, posto que a Constituição também prevê, especificamente, nos incisos XXVII a XXXI, a proteção ao direito autoral, à propriedade industrial e de marcas e ao direito de herança, enquanto variações do direito de propriedade (BRAGA, 2009).

A Constituição de 1988, ademais, foi primeira a tratar de moradia, equiparada à direito social, conforme artigo 6, *caput*⁸.

Assim como visto em todas as outras constituições anteriores, a Constituição de 1988 também contém previsão de uso da propriedade privada pelo poder público em caso de interesse público e de iminente perigo (artigo 5º, incisos XXIV e XXV)⁹.

No que tange à questão agrária, o inciso XXVI do artigo 5º institui a impenhorabilidade da pequena propriedade rural em relação a débitos decorrentes de sua atividade produtiva, o que também guarda relação com a garantia do mínimo existencial, conforme já exposto alhures.

Outrossim, a Constituição de 1988 foi a primeira a tratar de reforma agrária. Acerca do tema, reservou capítulo próprio, em seu título III, “Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária”. A reserva da questão em capítulo próprio evidencia a preocupação do legislador constituinte com a justiça social.

Preceitua o seu artigo 184 que:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será de finida em lei. (BRASIL, 1988)

A Constituição de 1988, assim como visto pelas duas constituições anteriores, também menciona de forma expressa a função social da propriedade. O artigo 5º, inciso XXIII afeta a

⁸ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988).

⁹ Art. 5º [...] XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, 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; [...] (BRASIL, 1988)

propriedade individual ao cumprimento de sua função social¹⁰. Neste sentido:

A propriedade vai perdendo sua característica de direito subjetivo do proprietário com caráter absoluto e intangível que possuía nos primeiros tempos, tornando-se uma situação objetiva, constituída de deveres impostos aos proprietários, cujas prerrogativas estão condicionadas à satisfação desses deveres e que devem cair, entretanto, diante da utilidade pública, entendida no sentido amplo (CHAGAS, 2001 *apud* BRAGA, 2009).

Portanto, apesar do direito à propriedade privada estar constitucionalmente consagrado, inclusive sob o *status* de direito fundamental, conforme artigo 5º, *caput*, da Carta Política, tal como todo e qualquer direito, este não é absoluto (BRASIL, 1988).

Sendo assim, firma-se a tese de que o Estado jamais deve permitir que uma terra, devidamente produtiva, seja abandonada, compondo apenas o patrimônio de um latifundiário, que aguarda para que possa negociá-la.

Qual a razão de se ter uma propriedade se não for para o desenvolvimento e a subsistência dos indivíduos? O interesse público não deve ceder lugar aos interesses privados, os quais, se tratando do setor de propriedade, atendem muitas vezes a especulações financeiras (SILVA, 2022).

Neste diapasão, pode-se afirmar que ao atender a sua função social, a propriedade está concretizando o interesse público (NICODEMOS, 2016).

Reza o artigo 170 da Constituição de 1988 que:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)
II - propriedade privada;
III – função social da propriedade; (BRASIL, 1988).

A função social da propriedade atua não só como instrumento de equilíbrio da atividade econômica, mas também de sanção ao proprietário que a utiliza sem atender ao interesse social. “Essa interpretação permite à doutrina e à jurisprudência inovar no sentido de atribuir funções sociais à empresa e ao contrato, já que estes pertencem à ordem econômica e devem contribuir para a justiça social” (BRAGA, 2009).

Neste ínterim, Celso Antonio Bandeira de Mello, consigna que a função social da propriedade não se limita ao aspecto econômico, mas “tem seu conteúdo vinculado a objetivos de justiça social, buscando uma maior igualdade material e a ampliação das oportunidades para todos” (MELLO, 1987, p. 43-45 *apud* BERCOVICI, 2015).

¹⁰ Art. 5º [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...] (BRASIL, 1988).

Nos dizeres de Bercovici “a função social é mais do que uma limitação. Trata-se de uma concepção que se consubstancia no fundamento, razão e justificação da propriedade” (2015). Sendo assim, a função social atua muito mais como um “deve ser” do que como um “não deve ser”, porquanto agrega caráter utilitário à propriedade, tal como geração de emprego, subsistência e moradia.

Para tanto, a própria Constituição elenca meios de restringir o direito de propriedade, reduzindo os poderes do proprietário, tais como a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, e a requisição administrativa, no caso de iminente perigo público (artigo 5º, XXIV e XXV).

Neste sentido, convém colacionar o conceito de Marinela:

No atual contexto, o direito de propriedade não pode ser visto como direito absoluto, sem qualquer ônus para quem o detém, estando condicionado ao cumprimento de sua função social, sob pena de intervenção do Estado para suprimi-la. Por sua função social da propriedade, entende-se a necessidade desse direito, em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de conformidade com o estabelecido em lei especial, incluindo ainda o respeito à flora, à fauna, às belezas naturais, ao equilíbrio ecológico e ao patrimônio histórico e artístico, bem como evitar a poluição do ar e das águas (2019, p. 843 *apud* ALVARES; DURANTE, 2023).

O descumprimento da função social da propriedade, no entanto, não descaracteriza o direito de propriedade. Conforme dito por Leal “a colisão entre princípios constitucionais, mormente no caso de direitos fundamentais, requer que uns tenham moderada sua aplicação em face de outros” (2012). Desta forma, a proteção à propriedade não será abolida, de modo que ainda haverá compensação econômica ao proprietário no caso de aplicação das penalidades. O dever de indenizar decorre justamente da garantia constitucional da propriedade, como forma de compensar o prejuízo econômico sofrido pelo proprietário.

A desapropriação pelo descumprimento da função social, assim, busca conciliar os âmbitos do individual e do social, de forma a que todos os interesses possam ser satisfeitos senão na sua plenitude, pelo menos até o limite que garanta que os outros interesses a estes opostos possam ter um mínimo de realização (SOARES, 2008).

No caso do imóvel rural, o artigo 184 da Constituição sujeita o bem à desapropriação para fins de reforma agrária caso não seja observada a função social da propriedade¹¹. Em relação ao imóvel urbano, o artigo 182, § 4º, do texto constitucional, comina em face do descumprimento da função social a aplicação sucessiva das seguintes penalidades: (I)

¹¹ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. [...] (BRASIL, 1988)

parcelamento ou edificação compulsórios; (II) IPTU progressivo no tempo; e (III) desapropriação (BRASIL, 1988).

Em seu artigo 182, § 2º, prescreve que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988). Outrossim, em seu artigo 186:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL, 1988).

Cumpra mencionar, ademais, outra forma de sanção decorrente do uso incorreto do imóvel, qual seja a usucapião especial, prevista no artigo 183 da Constituição Federal:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988).

Ora, carece de razoabilidade um imóvel permanecer desocupado por mais de cinco anos, deixando de cumprir com a sua função intrínseca, qual seja a moradia. A Constituição, assim como a legislação infraconstitucional, deve sim privilegiar aquele que confere utilidade ao imóvel. A usucapião especial, portanto, é mais um exemplo de instituto jurídico com lastro na função social (RICARTE *et al*, 2014).

Assim, por todo o exposto, nota-se que a atual Constituição Brasileira reproduz toda a evolução de uma cultura jurídica mais humanista, decorrente de um contexto histórico que clamava não só por um Estado Democrático de Direito, mas por um Estado mais prestacional.

Tal cultura irradiou-se sobre diversos institutos jurídicos, dentre eles a propriedade, gerando, por conseguinte, uma verdadeira evolução em seu conceito nos dias hodiernos.

3.2 O DIREITO À PROPRIEDADE CONSOLIDADO NO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO

Conforme já exposto na Seção 2 da presente pesquisa, durante séculos, o Brasil importou a legislação portuguesa para regular as relações civis e privadas em seu território.

Foi somente em 1916 que o Brasil codificou normas sobre direito civil, em um único documento, chamado de Código Civil.

O Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071 de 1916, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 4.657 de 1942) atribuiu à propriedade um caráter absoluto, desprovido de limitações ou quaisquer restrições ao seu exercício. O proprietário era considerado senhor da coisa e nela poderia implementar o tratamento que bem entendesse (PINTO, L., 2023).

Em seu livro “Do Direito das Coisas” constam os artigos sobre o direito de propriedade. Os artigos 524 a 529 tratam da propriedade em geral. A propriedade imobiliária é tratada nos artigos 530 a 553, a qual podia ser adquirida pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel, pela acessão, pela usucapião e pelo direito hereditário (CUNHA, 1998).

Já a perda da propriedade imóvel também é contemplada nos artigos 589 a 591, que tratam da perda por alienação, por renúncia, por abandono do imóvel, por perecimento do imóvel e por desapropriação. Apesar da previsão da desapropriação, o instituto em questão ainda era tratado de uma forma arcaica, conforme se demonstrará a seguir (CUNHA, 1998).

Preconiza o artigo 590 do Código Civil de 1916 que:

Art. 590. Também se perde a propriedade imóvel mediante desapropriação por necessidade ou utilidade pública.

§ 1º Consideram-se casos de necessidade pública:

I. A defesa do território nacional.

II. A segurança pública.

III. Os socorros públicos, nos casos de calamidade.

IV. A salubridade pública.

§ 2º Consideram-se casos de utilidade pública:

I. A fundação de povoações e de estabelecimentos de assistência, e educação ou instrução pública.

II. A abertura, alargamento ou prolongamento de ruas, praças, canais, estradas de ferro e em geral, de quaisquer vias públicas.

III. A construção de obras, ou estabelecimento, destinados ao bem geral de uma localidade, sua decoração e higiene.

IV. A exploração de minas. (BRASIL, 1916)

Nota-se que a noção de desapropriação por interesse ou necessidade pública estava muito ligada a situações emergenciais, de calamidades, de defesa do território e construções. A definição dada pelos parágrafos do artigo 590 ilustram a cultura jurídica da época, desprovida da noção de que o interesse público também deve ser social e humano, com lastros na dignidade humana.

Ademais, o artigo 591 dispunha que:

(...) em caso de perigo iminente, como guerra, ou comoção intestina (Constituição Federal, art. 80), poderão as autoridades competentes usar da

propriedade particular até onde o bem público o exija, garantido ao proprietário o direito à indenização posterior.

Em síntese, não se tratando de casos emergenciais ou para construções/obras públicas, a propriedade privada era absoluta. Fora as exceções já mencionadas, o máximo previsto capaz de constranger o proprietário a não utilizar a coisa conforme seus interesses era a usucapião, já existente no Código de 1916.

Contudo, com o passar dos anos, diante da evolução do pensamento da sociedade e do Direito, bem assim ante a necessidade social de que o Estado interviesse nessas questões, o direito de propriedade deixou de ser absoluto para se tornar relativo. Foi o que demonstrou o Código de 2002 (Lei nº 10.406 de 2002), que trouxe ao direito de propriedade conotações diferentes, impregnadas de noções de sociabilidade e solidariedade (PINTO, L., 2023).

No diploma civilista de 2002, o direito de propriedade é tratado em seu Título III, do artigo 1.228 ao artigo 1.368-B. O Capítulo I trata da propriedade em geral, cuja Seção I aborda as disposições preliminares (BRASIL, 2002).

Hodiernamente, à luz da Constituição de 1988, o direito de propriedade segue sendo um direito real, oponível *erga omnes*, mas condicionado ao cumprimento da função social, pois não será admitida a subutilização dos bens, desvinculada de qualquer compromisso social e econômico (PINTO, L., 2023).

Neste sentido, leiam-se os parágrafos primeiro e segundo do artigo 1.228 do Código Civil de 2002:

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.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 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.

O artigo acima transcrito deixa claro que agora o direito à propriedade não é mais absoluto, não podendo mais o Estado admitir que a propriedade seja desprovida de utilidade, dado o seu potencial e sua relevância econômico-social.

Se ainda fosse absoluto, o proprietário somente deixaria de assim o ser por ato de manifestação da própria vontade, como venda, doação ou renúncia (JELINEK, 2006).

Sobre o artigo 1.228 do Código Civil de 2022, aduz Jelinek que a utilização de recursos hermenêuticos, especialmente a interpretação conforme a Constituição, permite uma adequada utilização, acarretando a possibilidade de estabelecer freios e eventuais abusos na utilização da propriedade dominial (2006).

Atos relativos à propriedade e que não proporcionam ao seu titular um efetivo desenvolvimento, seja ele econômico ou social, não mais deverão prosperar, de modo que se torna inconcebível a ideia de um acervo patrimonial apenas para especulação financeira ou para ostentação, por exemplo. Trata-se do uso racional da propriedade (SILVA, 2022).

Neste sentido:

A propriedade tende a traduzir uma relação entre sujeito e bem cujo exercício em prol da sociedade apresenta interesse público relevante, traduzindo um direito-meio, e não um direito-fim, não sendo garantia em si mesma, só se justificando como instrumento de viabilização de valores fundamentais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana (JELINEK, 2006).

José Diniz de Moraes enumera três formas de incidência da função social no direito à propriedade: a) privação de determinadas faculdades; b) obrigação de exercitar determinadas faculdades, e c) complexo de condições para o exercício de faculdades atribuídas. (1999 *apud* JELINEK, 2006).

A privação de determinadas faculdades atua como uma forma de equilíbrio entre o convívio social e a autonomia privada durante a gestão da propriedade. Por exemplo, é defeso ao proprietário construir em áreas de reserva ambiental ou contaminar o solo, porquanto a sua atividade deve ser limitada em prol da coletividade, mormente quanto ao seu bem-estar (MORAES, 1999 *apud* JELINEK, 2006).

Pela obrigação de exercitar determinadas faculdades, a função social atua principalmente pela via de prestações positivas a cargo do proprietário (MORAES, 1999 *apud* JELINEK, 2006). O artigo 182, §4º, da Constituição Federal, é exemplo típico que impõe aos proprietários a obrigação de construir ou aproveitar adequadamente a propriedade urbana, sob pena de parcelamento compulsório, imposto progressivo ou desapropriação (BRASIL, 1988).

Por fim, quanto ao complexo de condições para o exercício de faculdades atribuídas, emerge a conformação da atividade do titular da propriedade ao interesse social, isto é, a eficácia dos atos praticados pelo proprietário é subordinada à observância de determinados pressupostos, sob pena de perda do bem, conforme o caso. Por exemplo, o proprietário tem a faculdade de construir, mas para tanto deverá adotar medidas contra incêndio ou realizar compensações ambientais, tudo de modo a garantir um equilíbrio social na medida da liberdade de cada indivíduo (MORAES, 1999 *apud* JELINEK, 2006).

Pois bem, retornando à análise do artigo 1.228 do Código Civil de 2002, no seu §3º encontram-se previstas formas de intervenção do Estado na propriedade privada, quais sejam a desapropriação e a requisição.¹²

Já quanto aos parágrafos 4º e 5º¹³, sobre a natureza jurídica desse novo instituto, debate-se a doutrina, defendendo tratar-se de espécie de usucapião coletivo, forma de desapropriação judicial, instituto novo chamado posse-trabalho, contra-direito processual, ou forma de desapropriação especial (JELINEK, 2006).

Quanto ao instituto da usucapião, no artigo 1.240 do novo Código Civil há reprodução exata do disposto no artigo 183, §§ 1º a 3º da Constituição da República Federativa do Brasil, apenas reafirmando o já disposto para o usucapião especial urbano. Com relação ao usucapião especial rural, no artigo 1.239 do novo Código Civil também houve reprodução do disposto no artigo 191, parágrafo único, da Constituição Federal.

Houve redução do tempo para as formas ordinária e extraordinária do usucapião e a possibilidade de prazos prescricionais inferiores conforme a destinação dada ao imóvel, o que demonstra a influência da função social da propriedade, na medida em que privilegia o indivíduo que efetivamente conferiu utilidade à propriedade, especialmente nos quesitos de moradia e emprego.

Convém destacar, entretanto, novidade introduzida pelo Código Civil de 2022, que reforça a mudança de mentalidade estatal, não passando mais a tolerar o uso irracional da propriedade. Veja-se o disposto no artigo 1.276, *in verbis*:

¹² Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. [...] § 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. [...] (BRASIL, 2002).

¹³ Art. 1.228 [...] § 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. (BRASIL, 2002).

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

§ 1º - O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2º - Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais. (BRASIL, 2002).

Assim, depreende-se que o fenômeno da constitucionalização do direito foi importantíssimo para que a função social se tornasse parte integrante do direito de propriedade, posto que estabeleceu pressupostos e limitações para faculdades do proprietário, antes tidas como absolutas e nas quais o Estado não deveria se intrometer.

A regulamentação do direito à propriedade nos moldes constitucionais é primordial para que possa traçar-se um caminho rumo à primazia dos valores sociais e da justiça social (JELINEK, 2006).

3.3 O ESTATUTO DA TERRA

A reforma agrária é um instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais que, inclusive, constitui um dos objetivos da República Federativa do Brasil, conforme artigo 3º, III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A principal fonte legislativa acerca do tema é a Lei nº 4.504/64, denominada de Estatuto da Terra.

A aprovação do Estatuto da Terra em 1964 deu-se em meio a um período de grande insatisfação da população rural e de um crescente temor de revolta camponesa. Importante ressaltar também que era um período de grande repressão, em decorrência do Golpe Militar (DIA., 2016).

Como soluções para a correção da estrutura agrária, a lei determina medidas de assistência e proteção à economia rural, além de introduzir um plano de reforma agrária pautada na consagração de propriedades familiares (CONSELHO REGIONAL DE BIOLOGIA DA 6ª REGIÃO, 2023).

Encarregado de regular os direitos e obrigações relativos aos bens imóveis rurais, com a finalidade específica de reforma agrária, é o Estatuto da Terra inclusive que a conceitua, conforme o § 1º do seu artigo 1º:

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

A reforma agrária é muito mais do que distribuição de terras ou desconstituição dos latifúndios, mas também uma ferramenta de promoção de justiça social. Conforme já mencionado, a Constituição de 1988 aborda a propriedade dentro da ordem econômica, conforme artigo 170, inciso II. Tal artigo, ademais, aduz que a ordem econômica possui o fito de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (BRASIL, 1988).

Outrossim, a reforma agrária é um meio de promoção da dignidade humana, pois proporciona condições mínimas de desenvolvimento do cidadão, o que, para Ericeira a coloca como direito fundamental:

Neste contexto a Reforma Agrária pode ser encaixada enquanto um direito fundamental. Sendo a reforma agrária, conceitualmente, o instituto jurídico destinado à propulsão da justa distribuição de terra e da produtividade (Lei 4.504/64, art. 1º, § 1º), pode-se afirmar que esta distribuição equitativa está intimamente correlacionada com a dignidade da pessoa humana, uma vez que os indivíduos só adquirem uma condição digna de vida ao possuírem uma situação de sobrevivência. Com efeito, a reforma agrária está vinculada com a dignidade da pessoa humana, isto é, a reforma agrária possibilita a propulsão da dignidade da pessoa humana, este instituto jurídico pode ser considerado um direito fundamental do homem, uma vez que é capaz de materializar e efetivar os direitos subjetivos inerentes à condição humana (2014, p. 3 *apud* MARTINS; SILVA, 2016).

Assim, mostram-se indissociáveis a aquisição da propriedade e a justiça social. Neste diapasão, sendo a reforma agrária um meio de promoção do direito à propriedade:

Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (BRASIL, 1964).

Em que pese a ideia de função social ser melhor abordada principalmente a partir da Constituição de 1988, o Estatuto da Terra já mencionava o instituto em questão, de maneira, ressalta-se, inovadora. Isto porque o seu texto, nos termos do artigo 2º, trouxe o paralelo entre acesso à propriedade e função social, estabelecendo os limites de um sobre o outro. Ademais, coube ao Estatuto da Terra definir os requisitos para o cumprimento da função social, o que merece destaque.

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. (BRASIL, 1964).

Tratam-se de requisitos cumulativos, ou seja, na ausência de um, não há que se falar em cumprimento da função social, estando a propriedade sujeita a sanções (MARTINS; SILVA, 2016).

Ainda:

Art. 2º [...] § 2º É dever do Poder Público:

- a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;
- b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo. (BRASIL, 1964).

Nota-se que o Estatuto da Terra, do ponto de vista jurídico e tendo em conta a mentalidade da época, mostra-se maduro e avançado, contendo ditames que seriam vistos somente a partir da Constituição de 1988.

De modo a explicitar que a reforma agrária, a partir de então, seria um interesse nacional, o Estatuto da Terra criou o Fundo Nacional de Reforma Agrária, incumbido de financiar e fornecer os meios para execução dos ditames legais, conforme artigo 27¹⁴. Ademais, nessa toada, em seu artigo 6º há a possibilidade de convênio entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para fins de aplicação do disposto no Estatuto, sobretudo para a reforma agrária em si. O artigo também prevê a comunhão de esforços e recursos. A União será representada pelo INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (BRASIL, 1964).

Louvável o disposto no § 3º do artigo supracitado:

§ 3º O convênio de que trata o caput será celebrado com os Estados, com o Distrito Federal e com os Municípios que tenham instituído órgão colegiado, com a participação das organizações dos agricultores familiares e trabalhadores rurais sem terra, mantida a paridade de representação entre o poder público e a sociedade civil organizada, com a finalidade de formular propostas para a adequada implementação da política agrária. (BRASIL, 1964)

¹⁴ Art. 27. É criado o Fundo Nacional de Reforma Agrária, destinado a fornecer os meios necessários para o financiamento da Reforma Agrária e dos órgãos incumbidos da sua execução. (BRASIL, 1964)

É muito importante que, nos moldes do parágrafo em destaque, o Estado ouça a população e as organizações que os representem, posto que são os reais interessados na questão. Mostra-se, outrossim, uma maneira de facilitar a atuação do MST na reforma agrária, pois abre-se a possibilidade de diálogo com um movimento que já possui relevância e força institucional suficiente para concretizar as demandas sociais.

O Estatuto da Terra prevê a desapropriação por interesse social em seu artigo 17, “a”. Coube ao artigo 18 tecer a finalidade de tal modalidade de desapropriação:

Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim:

- a) condicionar o uso da terra à sua função social;
- b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade;
- c) obrigar a exploração racional da terra;
- d) permitir a recuperação social e econômica de regiões;
- e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica;
- f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais;
- g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural;
- h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias. (BRASIL, 1964).

Ao proprietário da terra desapropriada, caberá o recebimento de justa indenização, levando-se em conta o valor declarado do imóvel para efeito do Imposto Territorial Rural, o valor constante do cadastro acrescido das benfeitorias com a correção monetária porventura cabível, apurada na forma da legislação específica, e o valor venal do mesmo, nos termos do artigo 18, § 2º, “a”, do Estatuto da Terra¹⁵.

O Estatuto ainda prevê os destinatários da distribuição de terras, inclusive estabelecendo ordens de preferência, vide artigos 24 e 25 (BRASIL, 1964).

Art. 24. As terras desapropriadas para os fins da Reforma Agrária que, a qualquer título, vierem a ser incorporadas ao patrimônio do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, respeitada a ocupação de terras devolutas federais manifestada em cultura efetiva e moradia habitual, só poderão ser distribuídas:

- I - sob a forma de propriedade familiar, nos termos das normas aprovadas pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária;
- II - a agricultores cujos imóveis rurais sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;
- III - para a formação de glebas destinadas à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, por associações de agricultores organizadas sob regime cooperativo;

¹⁵ Art. 18 [...] § 2º Para efeito de desapropriação observar-se-ão os seguintes princípios: a) para a fixação da justa indenização, na forma do artigo 147, § 1º, da Constituição Federal, levar-se-ão em conta o valor declarado do imóvel para efeito do Imposto Territorial Rural, o valor constante do cadastro acrescido das benfeitorias com a correção monetária porventura cabível, apurada na forma da legislação específica, e o valor venal do mesmo; [...] (BRASIL, 1964)

IV - para fins de realização, a cargo do Poder Público, de atividades de demonstração educativa, de pesquisa, experimentação, assistência técnica e de organização de colônias-escolas;

V - para fins de reflorestamento ou de conservação de reservas florestais a cargo da União, dos Estados ou dos Municípios.

Art. 25. As terras adquiridas pelo Poder Público, nos termos desta Lei, deverão ser vendidas, atendidas as condições de maioria, sanidade e de bons antecedentes, ou de reabilitação, de acordo com a seguinte ordem de preferência:

I - ao proprietário do imóvel desapropriado, desde que venha a explorar a parcela, diretamente ou por intermédio de sua família;

II - aos que trabalhem no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários;

III - aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar da região;

IV - aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o de sua família;

V - aos tecnicamente habilitados na forma da legislação em vigor, ou que tenham comprovada competência para a prática das atividades agrícolas.

§ 1º Na ordem de preferência de que trata este artigo, terão prioridade os chefes de família numerosas cujos membros se proponham a exercer atividade agrícola na área a ser distribuída.

§ 2º Só poderão adquirir lotes os trabalhadores sem terra, salvo as exceções previstas nesta Lei.

§ 3º Não poderá ser beneficiário da distribuição de terras a que se refere este artigo o proprietário rural, salvo nos casos dos incisos I, III e IV, nem quem exerça função pública, autárquica ou em órgão paraestatal, ou se ache investido de atribuições para-fiscais.

§ 4º Sob pena de nulidade, qualquer alienação ou concessão de terras públicas, nas regiões prioritárias, definidas na forma do artigo 43, será precedida de consulta ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, que se pronunciará obrigatoriamente no prazo de sessenta dias. (BRASIL, 1964)

Em meio à vanguarda do Estatuto da Terra, seu texto, por força do contexto político já mencionado no início do capítulo, fora distorcido. De tal forma que o governo militar não fez cumprir o disposto na legislação agrária. Por força dos latifundiários, a política agrícola que era favorável a esta classe foi seguida principalmente nas linhas de financiamento agrícola, em detrimento da política de acesso à terra. Neste cenário, somente o grande produtor pôde usufruir deste sistema que para ele tinha sido criado (MANIGLIA; WOLF, 2014).

Pelo exposto, o Estatuto da Terra foi uma lei muito importante e inovadora, uma vez que antecipou conceitos abordados pela Constituição de 1988 e demonstrou uma maturidade cultural, sob o enfoque jurídico. Foi e continua sendo um importante instrumento de justiça social e distribuição de terras, o que, aliado a um Estado verdadeiramente interessado e comprometido, pode ser capaz de encerrar com a mais do que centenária problemática agrária brasileira.

4 PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS DO DIREITO À PROPRIEDADE

Após análise histórica do direito à propriedade, bem como do arcabouço legislativo que circunda tal tema, mister debruçar-se sobre os aspectos atuais do direito à propriedade.

A análise do direito à propriedade deve extrapolar o aspecto normativo, pois somente assim será possível verificar a eficácia da legislação e da atuação do Poder Público no dia a dia. É a transformação social que é capaz de indicar se a intenção do legislador realmente trouxe implicações práticas.

Referida análise proporcionará maior compreensão do impacto das políticas públicas e da evolução legislativa, aferindo-se o aspecto prático e o “mundo” além dos textos de lei.

Como está a questão da concentração de terras atualmente, mais de três décadas após a promulgação da Constituição de 1988? A atuação Estatal efetivamente acompanhou o viés humanitário do texto constitucional? Como o Poder Judiciário julga a matéria? Como o MST tem atuado nos dias hodiernos?

Para tanto, analisar-se-á dados e estatísticas referentes ao direito de propriedade, bem como jurisprudências.

4.1 ANÁLISE DE DADOS E ESTATÍSTICAS DA PROPRIEDADE E ATUAÇÃO DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA

O Censo Demográfico tem por objetivo a contagem dos habitantes do território nacional, identificando suas características e modo de vida. O material produzido contém informações imprescindíveis para a definição de políticas públicas, indicando os pontos mais sensíveis da sociedade brasileira e, por conseguinte, que necessitam de maiores investimentos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2023).

Sendo assim, o Censo é um excelente indicativo de como está a sociedade brasileira, pois quantifica de maneira objetiva determinada situação-problema. A análise numérica, a partir de dados e estatísticas, permite um estudo “frio” e não enviesado. É a realidade pela realidade, sem qualquer influência política ou ideológica.

Pois bem, de acordo com o Censo 2022, o mais recente até então, o número de imóveis desocupados na cidade de São Paulo representa 12 vezes a população de rua da cidade. São 588.978 domicílios sem moradores na capital paulista, enquanto há 48.261

peças vivendo nas ruas. Em comparação com o Censo de 2010, o aumento de imóveis desocupados foi de 103% (IBGE, 2023 *apud* STABILE, 2023).

Destarte, a população em situação de rua no Brasil cresceu 38% entre 2019 e 2022, atingindo 281.472 pessoas. Trata-se de um crescimento de 211% em uma década (2012 a 2022). Em que pese o grande impacto da pandemia do COVID-2019 em tais números, tal fato não exclui o quão alarmantes são esses dados (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2022).

É certo que um imóvel estar desocupado entra em desacordo com a sua função social, ainda mais quando confrontado com a grande massa de “sem teto”. Cada imóvel desocupado poderia ser a potencial moradia desses indivíduos, onde poderiam se estabelecer, sendo um dos primeiros passos para o desenvolvimento e ascensão social.

Ainda de acordo com o CENSO 2022, desta vez a nível nacional, a cada 100 domicílios particulares no Brasil, 13 estão vagos (MUNIZ, 2023).

Os números demonstram o tamanho do déficit habitacional do Brasil. Sem dúvida, há moradia para todos, há espaço para todos, não justificando o patamar da população de rua. Em verdade, as desigualdades sociais sempre existirão, é uma consequência natural do mundo em sociedade, não devendo a análise ser influenciada por utopias. Entretanto, números tão elevados só demonstram a ineficácia das políticas públicas e a inação do Estado.

Conforme já apresentado neste artigo, a matéria do direito à propriedade já se encontra bastante consolidada, no aspecto legislativo. Os instrumentos de promoção de acesso mais igualitário à terra e à moradia já existem, não havendo justificativa para que não sejam postas em prática.

A moradia, entretanto, não deve ser vista isoladamente. A questão da fome se relaciona fortemente com a carência de terras. De acordo com dados da Oxfam Brasil de 2019, 1% das propriedades agrícolas é dona de quase metade da área rural brasileira (MENOS..., 2019). Diante de tal cenário de concentração de terras, sobram terras para cultivar alimento e extrair a subsistência, mas o acesso é extremamente limitado, o que certamente contribui para o aumento da fome no Brasil.

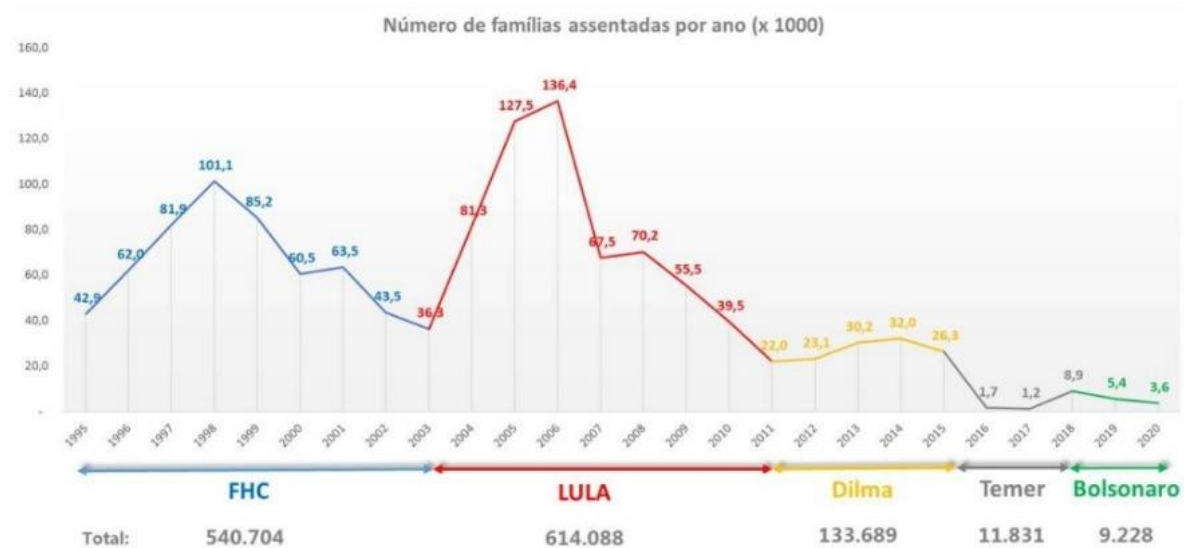
No tocante à fome, o Brasil tem 21 milhões de pessoas que não têm o que comer todos os dias e 70,3 milhões se encontram em situação de insegurança alimentar. Cerca de 9,9% da população passa por quadro de insegurança alimentar grave (BRASIL ..., 2023).

Neste diapasão, a reforma agrária é o instrumento mais eficaz de promoção do acesso à propriedade, haja vista promover a sua justa distribuição. Assim, analisar os dados acerca do instituto é uma forma de verificar se o Estado realmente tem se preocupado com a questão da

concentração de terra, a qual, à vista da população de rua e a crescente insegurança alimentar, é urgente.

Durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) houve redução no número de desapropriações e terras incorporadas ao Programa Nacional da Reforma Agrária. Nos dois primeiros anos de mandato, 9.928 famílias foram assentadas. Em que pese a redução, não se trata de novidade, mas apenas a continuidade de uma tendência dos últimos governos. Vejamos:

Gráfico 1 – Número de famílias assentadas



Fonte: INCRA, 2022 *apud* CNN BRASIL, 2022.

Os números despontam que, indubitavelmente, o desinteresse pela reforma agrária mostra-se uma praxe Estatal, independente dos governos. Houve governos mais à esquerda, em regra mais alinhados ao viés social, e mais à direita, mais alinhados ao aspecto econômico, mas nem por isso o espectro político influenciou nos números da reforma agrária.

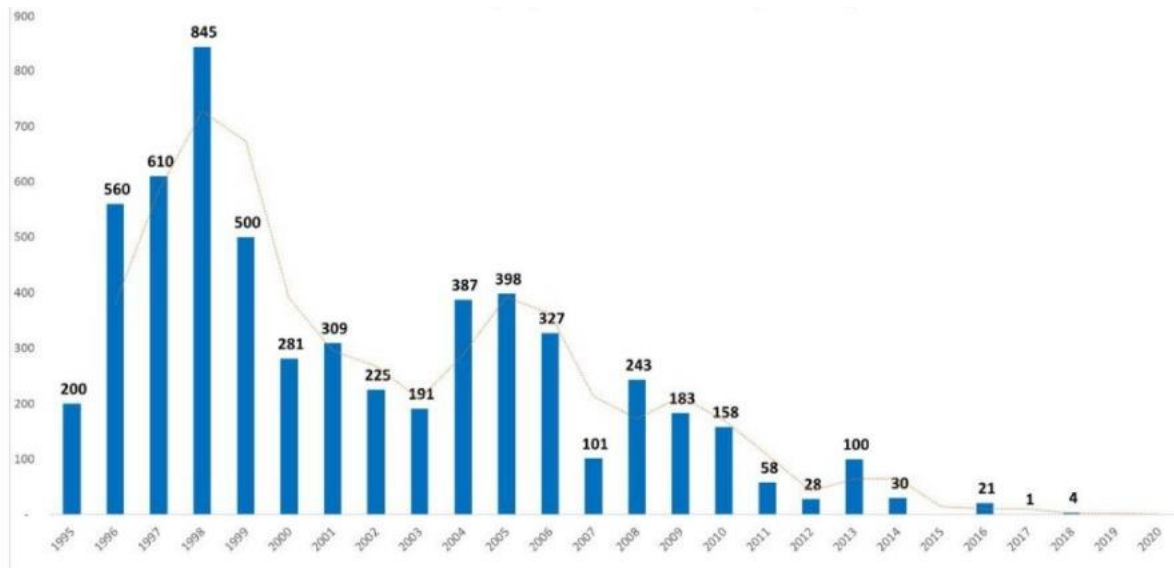
A título de exemplo, tem-se o governo da presidente Dilma. Em que pese Dilma ser sucessora de Luiz Inácio Lula da Silva, os números da reforma agrária caíram em relação ao seu antecessor. Entretanto, nota-se que o governo Dilma apenas acompanhou uma queda iniciada em 2008 (CNN BRASIL, 2022).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, o número de famílias assentadas foi de 540.704. No governo Lula os números foram de 614.088. O governo Dilma Rouseff, de 2011

a 2015, registrou 133.689 famílias assentadas, número que caiu para 11.831 no governo Temer (CNN BRASIL, 2022).

O número de decretos de desapropriação para fins de reforma agrária chegou a ser o pior na série história do INCRA, iniciando-se em 1995 (CNN BRASIL, 2022). Confira-se:

Gráfico 2 – Número de decretos de desapropriação



Fonte: INCRA, 2022 *apud* CNN BRASIL, 2022.

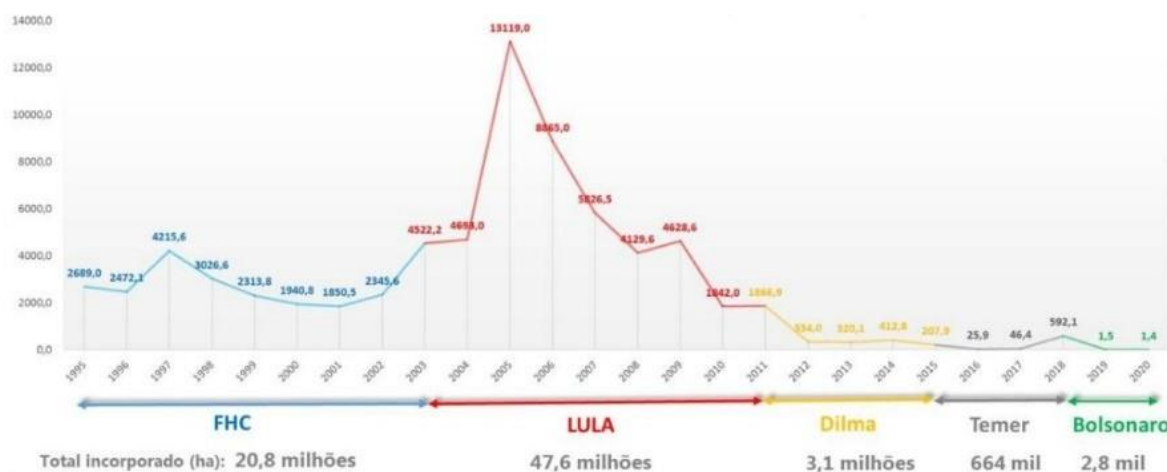
Bolsonaro também fez a menor aquisição de terras para a reforma agrária, segundo os números do INCRA e noticiados pela CNN, totalizando apenas 2,8 mil hectares. Mais uma vez, a tendência era de queda. O governo de Fernando Henrique Cardoso incorporou cerca de 20,8 milhões de hectares como parte do Programa Nacional da Reforma Agrária (PNRA). Lula dobrou o valor, com 47,6 milhões, seguida de diminuição vertiginosa no governo Dilma, com 3,1 milhões. No governo Michel Temer, foi menor ainda: 664 mil (CNN BRASIL, 2022).

A reforma agrária, inclusive, veio perdendo espaço até mesmo no orçamento federal desde 2015, primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff, o que evidencia que a omissão Estatal vem sendo generalizada, até mesmo em governos de esquerda.

A reforma agrária vem perdendo espaço no orçamento do governo federal desde 2015. Naquele ano, o Congresso aprovou gastos de R\$ 2,5 bilhões para o programa Reforma Agrária e Governança Fundiária. Para 2019, a Lei Orçamentária Anual traz a previsão de gastos de R\$ 762 milhões – corte de 70% em quatro anos (CAMARGO; JUNQUEIRA, 2019).

A seguir, confira-se mais um gráfico acerca do número de terras incorporadas, em hectares, para fins de reforma agrária, a fim de elucidar o descaso do Estado brasileiro. Nota-se, inclusive, a discrepância dos números do governo Lula em relação aos demais presidentes, dentro da amostra levantada pela CNN, com dados do INCRA.

Gráfico 3 – Terras incorporadas à Reforma Agrária



Fonte: INCRA, 2022 *apud* CNN BRASIL, 2022.

Diante de tal cenário, reforça-se a importância do MST. Nas seções anteriores, comprovou-se que são diversos os dispositivos legais que convalidam as ocupações do MST, de modo que caem no campo da falácia qualquer atribuição de caráter ilícito às suas atividades. O movimento se propõe a suprir a omissão estatal e pressiona as autoridades competentes para, de fato, efetivar o instituto da reforma agrária.

Muito além da questão fundiária, o MST tem se mostrado muito relevante para a sociedade tupiniquim como um todo. Por exemplo, o movimento doou mais de um milhão de marmitas e 5 mil toneladas de alimentos durante a pandemia (PEREIRA, 2021).

Ao contrário da agroindústria, com forte presença de agrotóxicos, o MST valoriza a agroecologia. Uma das marcas desse movimento é a ocupação para a produção de alimentos, mas não aos moldes latifundiários, que contam com uso tão frequentes de agrotóxicos e de defensivos agrícolas, mas sim de maneira orgânica, sustentável e benéfica tanto ao meio ambiente quanto à saúde humana (SILVA, W., 2023). Tal praxe justifica, inclusive, a tese de que o MST confere função social à propriedade, tendo em vista o disposto no artigo 186, II, da Constituição Federal:

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 (grifos nossos);**
 - III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
 - IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.
- (BRASIL, 1988).

Neste sentido, em 2011, o movimento recebeu o Terceiro Prêmio Anual de Soberania Alimentar pela “Community Food Security Coalition”. Em 2002, o trabalho de conservação ambiental em assentamentos no Pontal do Paranapanema (SP) recebeu o “Whitley Gold Award”, o que reforça o reconhecimento internacional do MST (VIDAL, 2022).

É cediço que o arroz é uma das bases da alimentação diária da população brasileira. Desde 2017, o MST é o maior produtor orgânico de tão grão na América Latina (VIDAL, 2022)

Outrossim, os membros do movimento incentivam a educação das crianças e adolescentes de seus acampamentos, razão pela qual conquistou a marca de 100 mil crianças e adolescentes frequentando a escola, além de um movimento massivo de erradicação da analfabetização que contempla 20 mil jovens e adultos (VIEIRA; FORJAZ; MORENA, 2020).

Cumprir mencionar, para demonstração da atuação do movimento em estudo, um caso recente. No dia 23 de agosto de 2023, fora publicado no Diário Oficial da União a portaria de reconhecimento do assentamento Cícero Guedes, situado em Campos dos Goytacazes/RJ, sob o nº 149 (SINIMBU, 2023).

A terra em questão, que totaliza 1.319,8148 hectares, é localizada no Complexo de Usinas Cambahyba. Um decreto do INCRA em 1998, após realizar vistoria, considerou-a improdutiva, por descumprimento da função social, e iniciou a desapropriação para fins de reforma agrária. A Usina havia decretado falência ainda no ano de 1993. Em 2000, membros do MST ocupam algumas fazendas do Complexo, destinando-a ao cultivo de alface, milho, cebolinha, rabanetes, e frutas como melancia, todas de forma orgânica (RJ..., 2023).

O processo de desapropriação ficou paralisado, tendo em vista que a Usina ingressou com Ação de Nulidade de Vistoria. Ao mesmo tempo, os proprietários do Complexo de Usinas Cambahyba entraram com vários pedidos de reintegração total das terras da Usina ocupadas pelo MST, o que se concretizou em 2006, resultando na expulsão de cerca de 470 famílias e destruição das plantações (RJ..., 2023).

Entretanto, em 2012, a editora Topbooks publicava o livro “Memórias de Uma Guerra Suja”, com depoimentos do antigo delegado do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) Cláudio Guerra, consignando a utilização dos fornos da usina para incinerar corpos de militantes políticos durante a Ditadura Militar, o que viria ser confirmado em depoimento à Comissão Nacional da Verdade, em 2014. Há relatos, inclusive, de utilização da terra para trabalho escravo.

Cláudio Guerra relatou que dez corpos de militantes de esquerda – que haviam sido mortos devido às torturas praticadas pelos militares em órgãos como o DOPS – foram incinerados nos fornos da Usina Cambahyba. O ex-delegado relatou que ele próprio incinerou os dez corpos, entre eles o de Ana Rosa Kucisnky e seu marido, Wilson Silva, David Capistrano, João Massena Mello, José Roman e Luiz Ignácio Maranhão Filho, esses quatro, dirigentes históricos do Partido Comunista Brasileiro (PCB). De acordo com informações de 11 de maio de 2012, expostas no site do MST, a usina na época era propriedade do ex-governador do Estado do Rio de Janeiro, Heli Ribeiro, pois ele fazia o que fosse preciso para evitar que o comunismo tomasse o poder no Brasil. Além disso, o regime militar oferecia armas a Heli para que ele combatesse os sem terra da região. (RJ..., 2023).

A revelação dada pela obra deu destaque ao caso, culminando na decisão, no dia 07 de agosto de 2012, do Juiz Dario Ribeiro Machado Junior, da 2ª Vara Federal, pela continuação do processo de desapropriação da Usina de Cambahyba, solicitada em 1998. No ano seguinte, o INCRA ajuíza Ação de Desapropriação, que se concretizou em 2021 (RJ..., 2023).

Em 15 de fevereiro de 2013, o INCRA ajuizou a ação de desapropriação de um conjunto de fazendas pertencentes à antiga Usina Cambahyba: a Cambahyba, a Saquarema e a Flora. A área total é de 1.319 ha, possibilitando assentar 111 famílias. Além de ter sido considerada uma grande área improdutiva, segundo os índices da Lei 8.629/93 e baseados no Censo Agropecuário de 1975, o complexo de fazendas também descumpria a função social da propriedade do ponto de vista fiscal ambiental e trabalhista. O laudo de avaliação feito pelo INCRA apontou a inexistência física e registral de reserva legal, além de degradação de Áreas de Preservação Permanente – APP. A Usina também foi apontada pelo Ministério Público do Trabalho como descumpridora das obrigações trabalhistas e previdenciárias, incluindo a exploração do trabalho infantil, desrespeitando o valor do salário mínimo e da jornada legal de trabalho. O INCRA empenhou R\$ 13,8 milhões em Títulos da Dívida Agrária visando a indenização dos proprietários e protocolou pedido de licença ambiental junto à Secretaria de Estado do Ambiente SEA. Essas informações foram divulgadas pelo INCRA em 18 de fevereiro de 2013. (RJ..., 2023).

Evidente o descumprimento da função social da propriedade em tal caso. Uma terra que estava totalmente sem destinação, considerando que a empresa proprietária já havia falido em 1993, e que anteriormente fora utilizada como instrumento de ocultação das

atrocidades da Ditadura, local de trabalho escravo e exploração do trabalho infantil, além de degradar o meio ambiente, graças à pressão do MST, hoje possui destinação de acordo com os ditames da função social. O acampamento conta com uma área preparada e cultivável de 1 hectare com projeção de expansão, além de 2500 mudas de hortaliças, 500 mudas de árvores frutíferas e uma quadra de futebol, utilizada para campeonatos (SINIMBU, 2023).

Eis o trabalho do MST: dar destinação à terra e fazer com que ela cumpra sua finalidade, de modo sustentável e que beneficie a sociedade como um todo. No caso narrado acima, hoje, 185 famílias têm onde morar, onde produzir alimento e onde trabalhar, o que jamais seria possível se o *status quo* fosse mantido (SINIMBU, 2023).

O caso da Usina de Cambahyba mostra, inclusive, que somente a legislação não basta. É necessário que o Estado realmente tenha interesse em promover o acesso à terra e o cumprimento da sua respectiva função social. A atuação do INCRA em 1998 só foi possível graças à previsão legal, da qual não se retira a importância, pelo contrário. Porém, não fosse a pressão midiática dada pela obra “Memórias de uma guerra suja”, bem como das diversas ocupações do MST, pressionando a atuação Estatal, o processo estaria paralisado até hoje.

É crucial que a sociedade apoie o MST, não mais os rotulando como “invasores de terra” ou associando-os a atos violentos ou criminosos. Já fora demonstrado, pelo caso da Usina de Campahyba, que a união da sociedade, da mídia e do MST, é capaz de transformações muito positivas. Tal união deve ser praxe, não caso isolado. Só assim, a terra será mais que um direito a todos, mas uma possibilidade para todos.

4.2 O PROSPECTO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO À PROPRIEDADE BRASILEIRO

Em que pese a já explicitada louvável atuação do MST, a atuação dos Tribunais brasileiros tem sido no sentido de privilegiar os proprietários que não conferiram aos seus domínios a devida função social.

Tanto é que, em 2008, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 354, segundo a qual “a invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária” (BRASIL, 2008). Referida súmula foi no mesmo sentido do artigo 2º, § 6º da Lei 8.629/93, cujo texto fora incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56/2001:

Art. 2º (...) § 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de

caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações (BRASIL, 1993a).

Ademais, a ocupação da propriedade tem funcionado como causa de anulação de todo o procedimento, independente do fato do imóvel já ter sido vistoriado pelo INCRA ou não.

Neste sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. INVASÃO DO IMÓVEL. SUSPENSÃO DO PROCESSO DE EXPROPRIAÇÃO. OCORRÊNCIA DO ESBULHO E MOMENTO DO FATO. PREMISSAS FÁTICAS FIRMADAS NO ACÓRDÃO. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 354/STJ. 1. A existência do esbulho possessório e a data em que a invasão ocorreu são premissas fáticas firmadas no acórdão do Tribunal de origem, não havendo necessidade de análise das provas dos autos para que se extraia tal conclusão. Inaplicável a Súmula 7/STJ. 2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem se firmado no sentido de que o imóvel rural não será vistoriado, avaliado ou desapropriado no caso de invasão motivada por conflito agrário, independentemente do momento da invasão. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (BRASIL, 2017).

Assim, nota-se que tanto a legislação quanto o STJ têm ponderado em favor da propriedade que descumpra a sua função social, uma vez que obsta o procedimento de desapropriação, que poderia justamente garantir o aproveitamento racional de tal domínio, pelo simples fato de ter sido ocupada.

Tal quadro abre precedente para que uma terra abandonada possa permanecer abandonada, porque ocupa-la impede com que o procedimento expropriatório ocorra. É, de fato, manter o *status quo*. Ademais, é uma forma de consagrar um cenário de irregularidade, posto que, sem a desapropriação, os ocupantes jamais poderão se tornar legítimos proprietários, do ponto de vista da titulação (SANTANA, 2009).

O que não fora levado em conta é que, por vezes, são as ocupações que alertam o INCRA de que determinada propriedade era passível de desapropriação para fins de reforma agrária. Ora, as desapropriações buscam justamente conferir finalidade social ao imóvel. Se as ocupações, antes do procedimento do INCRA, já estão providenciando essa mesma finalidade, por que elas obstam as desapropriações? Eis a contradição (SANTANA, 2009).

Com pesar, em sentido contrário, decidiu o Supremo Tribunal Federal. Adotou-se a tese de que a ocupação, por si só, já é capaz de frustrar o uso racional da propriedade.

MANDADO DE SEGURANÇA – REFORMA AGRÁRIA – IMÓVEL RURAL – INVASÃO DA PROPRIEDADE POR TRABALHADORES

RURAI REUNIDOS EM MOVIMENTO SOCIAL ORGANIZADO – ESBULHOS POSSESSÓRIOS PRATICADOS, EM TRÊS (03) MOMENTOS DISTINTOS, MEDIANTE AÇÃO COLETIVA – PRÁTICA ILÍCITA DE VIOLAÇÃO POSSESSÓRIA QUE COMPROMETE A RACIONAL E ADEQUADA EXPLORAÇÃO DO IMÓVEL RURAL, APTA A AFASTAR A ALEGAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE –DESCABIMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (CF, ART. 184, “CAPUT”) – INVALIDAÇÃO DA DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – A prática ilícita do esbulho possessório que compromete a racional e adequada exploração do imóvel rural qualifica-se, em face do caráter extraordinário que decorre dessa anômala situação, como hipótese configuradora de força maior, constituindo, por efeito da incidência dessa circunstância excepcional, causa inibitória da válida edição do decreto presidencial consubstanciador da declaração expropriatória, por interesse social, para fins de reforma agrária, notadamente naqueles casos em que a direta e imediata ação predatória desenvolvida pelos invasores culmina por frustrar a própria realização da função social inerente à propriedade. Precedentes. – O esbulho possessório, além de qualificar-se como ilícito civil, também pode configurar situação revestida de tipicidade penal, caracterizando-se, desse modo, como ato criminoso (CP, art. 161, § 1º, II; Lei nº 4.947/66, art. 20). – A União Federal, mesmo tratando-se da execução e implementação do programa de reforma agrária, não está dispensada da obrigação, que é indeclinável, de respeitar, no desempenho de sua atividade de expropriação, por interesse social, os postulados constitucionais que, especialmente em tema de propriedade, protegem as pessoas e os indivíduos contra eventual expansão arbitrária do poder. Essa asserção – ao menos enquanto subsistir o sistema consagrado em nosso texto constitucional – impõe que se repudie qualquer medida que importe em arbitrária negação ou em injusto sacrifício do direito de propriedade, notadamente quando o Poder Público deparar-se com atos de espoliação ou de violação possessória, ainda que tais atos sejam praticados por movimentos sociais organizados, como o MST. – A necessidade de observância do império da lei (“rule of law”) e a possibilidade de acesso à tutela jurisdicional do Estado – que configuram valores essenciais em uma sociedade democrática – devem representar o sopro inspirador da harmonia social, significando, por isso mesmo, um veto permanente a qualquer tipo de comportamento cuja motivação resulte do intuito deliberado de praticar atos inaceitáveis de violência e de ilicitude, como os atos de invasão da propriedade alheia e de desrespeito à autoridade das leis e à supremacia da Constituição da República perpetrados por movimentos sociais organizados, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). – O Supremo Tribunal Federal, em tema de reforma agrária (como em outro qualquer), não pode chancelar, jurisdicionalmente, atos e medidas que, perpetrados à margem da lei e do direito por movimentos sociais organizados, transgridem, comprometem e ofendem a integridade da ordem jurídica fundada em princípios e em valores consagrados pela própria Constituição da República. Precedentes. (BRASIL, 2015b).

Mesmo após efetuada a desapropriação para fins de reforma agrária, a transferência do lote a terceiros deverá passar pela atuação do INCRA. Assim, não se admite o esbulho possessório em nenhum momento, não podendo prosperar qualquer situação de irregularidade fundiária.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. INCRA. IMÓVEL DESTINADO À REFORMA AGRÁRIA. ABANDONO DE LOTE E TRANSFERÊNCIA A TERCEIRO SEM ANUÊNCIA DA AUTARQUIA. AFRONTA À CF/88, AO ESTATUTO DA TERRA E À LEI Nº 8.629/93. REGULARIZAÇÃO DO LOTE. IMPOSSIBILIDADE. 1. A reforma agrária compreende um conjunto de medidas governamentais destinadas à promoção de uma melhor distribuição e alocação das terras entre a população, viabilizando a consecução dos princípios constitucionais de justiça social, além do incremento de produtividade e do próprio desenvolvimento econômico do país. **2. O cumprimento da função social da propriedade rural ou eventual boa-fé dos ocupantes, por si só, não legitimam a transferência do bem destinado à implementação da política fundiária estatal, sem a anuência do órgão competente, por violar o princípio da isonomia relativamente aos demais candidatos habilitados no programa de reforma agrária, para nova ocupação, e os próprios fins deste.** 3. A admissão de comportamento que, pela via transversa, burla a ordem de beneficiários do projeto de assentamento das famílias, poderia representar a institucionalização de um comércio ilícito de terras ou, ainda, da especulação imobiliária com dinheiro público por aqueles que não possuem verdadeiro interesse na exploração e uso social da propriedade rural, frustrando, em qualquer caso, o programa fundiário governamental. 4. Comprovado o esbulho possessório, justifica-se a medida judicial de reintegração de posse. 5. Não há possibilidade de regularização do lote, tendo em vista a ausência de preenchimento dos requisitos necessários. (BRASIL, 2023c, grifo nosso)

Outrossim, nota-se que há proteção praticamente absoluta à propriedade produtiva, associando tal fator, por si só, como suficiente para adequá-la à sua função social. Tal entendimento também se deve ao imperativo constitucional do artigo 185, II, da Constituição Federal.¹⁶

ADMINISTRATIVO. AÇÃO ANULATÓRIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO EXPROPRIATÓRIO E DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE DE IMÓVEL RURAL. EXCLUSÃO DA ÁREA DE RESERVA LEGAL DETERMINADA EM ACÓRDÃO ANTERIOR. NOVOS CÁLCULOS PERICIAIS APRESENTARAM GUT 44,89%. IMÓVEL IMPRODUTIVO. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. 1. Sentença julgando procedentes os pedidos dos autores anulada por Acórdão do TRF1 para realização de novos cálculos, excluindo-se reserva legal não foi averbada e individualizada, resultando em um GUT de 44,89%. 2. O inciso II do art. 185 da Constituição Federal de 1988 atesta serem insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva. Por sua vez, o § único do art. 185 da Lei Maior dispõe que a lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social. 3. A propriedade é considerada produtiva quando preenchidos os requisitos previstos no art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei 8.629/93 (LGL\1993\77), consistentes em Grau de Utilização da Terra igual ou superior a 80% (oitenta por cento) “e” Grau de Eficiência na Exploração da terra igual ou superior a 100% (cem por cento). Precedentes

¹⁶ Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social. (BRASIL, 1988).

no inteiro teor do voto. 4. Verificado que a propriedade não é produtiva e que a alegação dos apelantes, no sentido de que a GUT em 262,10% e o GEE em 796%, já foi superada. 5. A venda da propriedade para a empresa Vale S/A e a suposta vocação minerária no imóvel, não são objetos desta demanda visa apuração da produtividade/improdutividade de imóvel em processo administrativo anterior a alegada venda do imóvel. 6. Negado provimento à apelação para manter a declaração de improdutividade do imóvel. (BRASIL, 2022b).

DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. FALTA DE NOTIFICAÇÃO A QUE SE REFERE O § 2º, DO ARTIGO 2º, DA LEI 8.629/93. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA: INEXISTÊNCIA: NULIDADE DO ATO. TERRA PRODUTIVA. COMPROVAÇÃO MEDIANTE LAUDO DO PRÓPRIO INCRA OFERECIDO EM PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO ANTERIOR E POSTERIORMENTE NÃO CONSUMADO. VERIFICADO QUE O IMÓVEL RURAL É PRODUTIVO TORNA-SE ELE INSUSCETÍVEL DE DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO PARA OS FINS DE REFORMA AGRÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. 1. A propriedade selecionada pelo órgão estatal para o fim de desapropriação por interesse social visando à reforma agrária não dispensa a notificação prévia a que se refere o parágrafo 2º, do artigo 2º, da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, de tal modo a assegurar aos seus proprietários o direito de acompanhar os procedimentos preliminares para o levantamento dos dados físicos objeto da pretensão desapropriatória. O conhecimento prévio que se abre ao proprietário consubstancia-se em direito fundamental do cidadão, caracterizando-se a sua ausência patente violação ao princípio do contraditório e da ampla defesa (CF, artigo 5º, inciso LV). 2. Desconstituída desapropriação anterior acerca do mesmo imóvel, em face de decisão judicial, a fim de que novo decreto presidencial seja editado, impõe-se seja repetida a notificação, para que se cumpra a determinação do parágrafo 2º, do artigo 2º, da Lei nº 8.629/93, sob pena de perda absoluta de eficácia do ato de desapropriação. Provada a inexistência do cumprimento preliminar desse atributo do direito do expropriado, caracteriza-se ofensa ao seu direito líquido e certo, ensejando o cabimento e deferimento do mandamus. 3. Se na fase da primeira tentativa de desapropriação expediu o órgão encarregado da política de reforma agrária laudo técnico de reconhecimento sobre ser o imóvel rural produtivo, preenchendo o índice de 80% (oitenta por cento) do Grau de Utilização da Terra e de 100% (cem por cento) do Grau de Eficiência e Exploração -G.E.E., é esse laudo que prevalece diante da impossibilidade de obter-se um segundo em decorrência da ocupação das terras por grupos de "Sem Terra". 4. Caracterizado que a propriedade é produtiva, não se opera a desapropriação-sanção - por interesse social para os fins de reforma agrária -, em virtude de imperativo constitucional (CF, art. 185, II) que excepciona, para a reforma agrária, a atuação estatal, passando o processo de indenização, em princípio, a submeter-se às regras constantes do inciso XXIV, do artigo 5º, da Constituição Federal, "mediante justa e prévia indenização". 5. Violado o direito líquido e certo do titular de propriedade produtiva e constatada a falta da notificação prévia como preliminar do processo, o edito de expropriação por interesse social para os efeitos de reforma agrária torna-se plenamente nulo. (BRASIL, 1996).

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. PROPRIEDADE PRODUTIVA. PERDA DE OBJETO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. PRINCÍPIO DA CAUSALIDADE.

ISENÇÃO DAS CUSTAS JUDICIAIS. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. 1. Trata-se de apelação interposta pelo INCRA contra sentença que julgou extinto o processo, sem resolução de mérito, ante a perda do objeto da demanda, em decorrência da declaração de produtividade do imóvel expropriado na ação nº 0004942-95.2010.4.01.3901. Ademais, condenou o INCRA ao pagamento das custas e honorários advocatícios. 2. Nos termos do art. 185, II, da Constituição Federal, é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva. 3. A questão da produtividade do imóvel objeto da presente demanda, seja pelo viés do descumprimento de sua função social ou do descumprimento da legislação ambiental, encontra-se acobertada pelo manto da coisa julgada, eis que a matéria foi definitivamente solucionada, sendo o imóvel declarado produtivo na Ação Declaratória de Nulidade de Atos Administrativos c/c Declaratória de Produtividade nº 0004942-95.2010.4.01.390, que transitou em julgado em 25/07/2021. Não pode o Apelante abrir nova discussão acerca da matéria, pois encontra óbice na eficácia preclusiva da coisa julgada, conforme preceituam os arts. 505, 507 e 508 do CPC (LGL\2015\1656). 4. Confirmada a produtividade do imóvel por decisão judicial transitada em julgado, deve a sentença extintiva ser mantida, nesse ponto, eis que incontestada a perda superveniente do objeto da demanda expropriatória. 5. Mantida a condenação do INCRA ao pagamento dos honorários advocatícios, em atenção ao princípio da causalidade. Precedente do STJ. 6. O INCRA é autarquia federal isenta do pagamento de custas, conforme estabelece o art. 4º, I, da Lei 9.289/1996 (LGL\1996\61). Sentença reformada nesse ponto. 7. Apelação parcialmente provida, apenas para afastar a condenação ao pagamento das custas processuais. (BRASIL, 2023b).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. AÇÃO DECLARATÓRIA DE PRODUTIVIDADE. SUSPENSÃO DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. I. A Constituição não admite a desapropriação (em tema de reforma agrária) da propriedade produtiva. Com efeito, o presente processo depende da solução definitiva da ação anulatória do ato administrativo expropriatório a fim de que se garanta a segurança jurídica, portanto imperiosa a manutenção da suspensão do processo expropriatório. II. As diversas inconsistências apontadas pelo ora agravado devem ser dirimidas na instrução processual da ação ordinária que busca a declaração de produtividade, sendo o caso, com a realização de perícia judicial para dirimir a controvérsia. III. Agravo de instrumento desprovido. IV. Agravo interno prejudicado. (BRASIL, 2022a).

Em que pese os apontamentos negativos, há decisões com respaldo na valorização da função social.

RECURSO ESPECIAL. USUCAPIÃO RURAL CONSTITUCIONAL. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL. MÓDULO RURAL. ÁREA MÍNIMA NECESSÁRIA AO APROVEITAMENTO ECONÔMICO DO IMÓVEL. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA DA NORMA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PREVISÃO DE ÁREA MÁXIMA A SER USUCAPIDA. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL DE ÁREA MÍNIMA. IMPORTÂNCIA MAIOR AO CUMPRIMENTO DOS FINS A QUE SE DESTINA A NORMA. 1. A *propriedade privada e a função social da propriedade* estão previstas na Constituição Federal de 1988 dentre os

direitos e garantias individuais (art. 5.º, XXIII), sendo pressupostos indispensáveis à promoção da política de desenvolvimento urbano (art. 182, § 2.º) e rural (art. 186, I a IV). 2. No caso da propriedade rural, sua função social é cumprida, nos termos do art. 186 da CF/1988, quando seu aproveitamento for racional e apropriado; quando a utilização dos recursos naturais disponíveis for adequada e o meio ambiente preservado, assim como quando as disposições que regulam as relações de trabalho forem observadas. 3. A usucapião prevista no art. 191 da Constituição (e art. 1.239 do Código Civil), regulamentada pela Lei n. 6.969/1981, é caracterizada pelo elemento *posse-trabalho*. Serve a essa espécie tão somente a posse marcada pela exploração econômica e racional da terra, que é pressuposto à aquisição do domínio do imóvel rural, tendo em vista a intenção clara do legislador em prestigiar o possuidor que confere função social ao imóvel rural. 4. O módulo rural previsto no Estatuto da Terra foi pensado a partir da delimitação da área mínima necessária ao aproveitamento econômico do imóvel rural para o sustento familiar, na perspectiva de implementação do princípio constitucional da função social da propriedade, importando sempre, e principalmente, que o imóvel sobre o qual se exerce a posse trabalhada possua área capaz de gerar subsistência e progresso social e econômico do agricultor e sua família, mediante exploração direta e pessoal - com a absorção de toda a força de trabalho, eventualmente com a ajuda de terceiros. 5. Com efeito, a regulamentação da usucapião, por toda legislação que cuida da matéria, sempre delimitou apenas a área *máxima* passível de ser usucapida, não a área mínima, donde concluem os estudiosos do tema, que mais relevante que a área do imóvel é o requisito que precede a ele, ou seja, o trabalho realizado pelo possuidor e sua família, que torna a terra produtiva e lhe confere função social. 6. Assim, a partir de uma interpretação teleológica da norma, que assegure a tutela do interesse para a qual foi criada, conclui-se que, assentando o legislador, no ordenamento jurídico, o instituto da usucapião rural, prescrevendo um limite máximo de área a ser usucapida, sem ressalva de um tamanho mínimo, estando presentes todos os requisitos exigidos pela legislação de regência, parece evidenciado não haver impedimento à aquisição usucapicional de imóvel que guarde medida inferior ao módulo previsto para a região em que se localize. 7. A premissa aqui assentada vai ao encontro do que foi decidido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em conclusão de julgamento realizado em 29.4.2015, que proveu recurso extraordinário, em que se discutia a possibilidade de usucapião de imóvel urbano em município que estabelece lote mínimo para parcelamento do solo, para reconhecer aos recorrentes o domínio sobre o imóvel, dada a implementação da usucapião urbana prevista no art. 183 da CF. 8. Na oportunidade do Julgamento acima referido, a Suprema Corte fixou a seguinte tese: Preenchidos os requisitos do art. 183 da CF, o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área onde situado o imóvel (dimensão do lote) (RE 422.349/RS, rel. Min. Dias Toffoli, 29.4.2015) 9. Recurso especial provido. (BRASIL, 2015a).

Nessa esteira, inclusive no que tange à valorização do meio ambiente, como corolário do artigo 186, inciso II, da Constituição¹⁷.

¹⁷ 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: [...] II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; [...] (BRASIL, 1988).

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE incidental. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 458/2013 - estabelece procedimentos simplificados para licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DIREITO FUNDAMENTAL. PRINCÍPIOS DA PROTEÇÃO E DA PRECAUÇÃO. FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA. flexibilização e retrocesso protetivo ao meio ambiente ou proteção deficiente. inexistência. Adi nº 5547. 1. A Resolução impugnada é ato normativo primário, dotada de generalidade e abstração suficientes a permitir o controle concentrado de constitucionalidade. 2. Disciplina que conduz justamente à conformação do amálgama que busca adequar a proteção ambiental à justiça social, que, enquanto valor e fundamento da ordem econômica (CRFB, art. 170, caput) e da ordem social (CRFB, art. 193), protege, ao lado da defesa do meio ambiente, o valor social do trabalho, fundamento do Estado de Direito efetivamente democrático (art. 1º, IV, da CRFB), e os objetivos republicanos de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Art. 3º, I e III). 3. Deve-se compreender o projeto de assentamento não como empreendimento em si potencialmente poluidor. Reserva-se às atividades a serem desenvolvidas pelos assentados a consideração acerca do potencial risco ambiental. Caberá aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público concretamente fiscalizar eventual vulneração do meio ambiente, que não estará na norma abstrata, mas na sua aplicação, cabendo o recurso a outras vias de impugnação. Precedentes. 4. É assim que a resolução questionada não denota retrocesso inconstitucional, nem vulnera os princípios da prevenção e da precaução ou o princípio da proteção deficiente. 5. Ação direta julgada improcedente. (BRASIL, 2020).

Na mesma linha, o seguinte julgado, que considerou a área degradada por atividade garimpeira não suscetível de indenização após o procedimento expropriatório:

PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. COISA JULGADA MATERIAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. 1. Nos termos do art. 337, §§ 1º, 2º e 4º do CPC (LGL\2015\1656), a coisa julgada configura-se quando é reproduzida ação anteriormente ajuizada, já decidida por sentença transitada em julgado. 2. A área objeto desta ação faz parte do imóvel denominado Seringal União, com área de 26.020,1239ha, que foi desapropriado pelo INCRA, por meio da Ação de Desapropriação nº. 2004.01.00.015944-8/RO, sendo que os 1.301,0061 hectares, que o apelante alega terem sido esbulhados, foram incluídos na área total desapropriada, porém considerados como não indenizáveis por estarem degradados pela atividade garimpeira, conforme expresso no julgamento proferido neste Tribunal, na apelação 2004.01.00.015944-8/RO, julgada em 19/07/2005. 3. A viabilidade da indenização da área em discussão foi, efetivamente, apreciada, tendo a Quinta Turma deste Tribunal negado o pagamento da indenização correspondente, cabendo ao expropriado, se fosse o caso, promover a rediscussão da matéria pelo meio recursal pertinente naquela ação. 4. Apelação desprovida. (BRASIL, 2022c).

Dá-se destaque ao julgado abaixo, em que, apesar da ocupação, em tese capaz de ruir o procedimento expropriatório, a efetiva constituição de assentamento na propriedade objeto de

litígio, pelo que se atingiu a finalidade da reforma agrária, foi suficiente para a manutenção da situação de fato. Por bem, houve preocupação com a situação dos assentados, que já em clara e notória vulnerabilidade social.

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. INVASÃO DO IMÓVEL ANTES DA REALIZAÇÃO DA VISTORIA PRELIMINAR. ANULAÇÃO PELA SENTENÇA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO EXPROPRIATÓRIO. EFETIVA IMPLANTAÇÃO DE PROJETO DE ASSENTAMENTO PELO INCRA. SITUAÇÃO DE FATO CONSOLIDADA. ATINGIMENTO DA FINALIDADE SOCIAL DA REFORMA AGRÁRIA. APELAÇÕES PROVIDAS. SENTENÇA TORNADA SEM EFEITO. 1. A empresa COMEXMAD, excluída do polo passivo da ação, não impugnou a sua exclusão da relação processual e a extinção do processo sem resolução do mérito, o que evidentemente caracteriza o fenômeno da preclusão. 2. Há evidências de que irregularidades na realização da vistoria administrativa viciam o ato em si. Aliás, esse é o principal objetivo dos movimentos sociais, forçar a realização de reforma agrária, criando um temor de danos iminentes não só aos bens como aos proprietários e empregados. Foi por essa razão que a MP 2.183-53/2001 acabou por vedar a desapropriação quando há invasão de terras. 3. A invasão de propriedade rural compromete a sua produtividade, porque torna impossível a exploração racional da terra. Portanto, restará configurada a hipótese de força maior, como previsto no § 7º do art. 6º da Lei nº 8.629, de 25/02/93. 4. Não há afronta ao art. 185 da Constituição Federal. Não se está criando nova hipótese de inexpropriabilidade. O que se está afirmando é que a terra invadida não pode ser considerada improdutiva, e a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária. Precedentes do STF, STJ e desta Turma no teor do voto. **5. Considerada a situação concreta relatada nos autos, em que o Projeto de Assentamento Ceará implantado e consolidado em toda área da Fazenda Ceará, contando, segundo dados do processo, com 105 famílias posseiras, tornou-se irreversível e não pode ser desprezada.** 6. Deve ser levada em conta a responsabilidade social no julgamento dos processos em que se discute desapropriação para fins de reforma agrária, em que situações já consolidadas há mais de duas décadas sejam solucionadas de forma a não pôr em vulnerabilidade os assentados. (BRASIL, 2022d, grifo nosso).

Ademais, conferiu-se maior celeridade ao procedimento ao fixar a tese de que o trânsito em julgado da sentença dos autos de desapropriação é suficiente para a expedição do mandado translativo do imóvel, não exigindo-se para tanto o depósito integral da indenização. Tal entendimento, cumpre salientar, não exclui a necessidade da indenização.

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. MANDADO TRANSLATIVO DE DOMÍNIO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS ARTIGOS 13 A 17 DA LC 76/93 (LGL\1993\24). TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA. RECURSO PROVIDO. 1. Agravo de instrumento contra decisão proferida, em sede de cumprimento de sentença, nos autos da ação de desapropriação, por interesse social, para fins de reforma agrária, que condicionou a expedição do mandado translativo de domínio ao pagamento da indenização.

2. A partir da interpretação sistemática dos artigos 13 a 17, da Lei Complementar 76/93 (LGL\1993\24), e considerando a revogação dos artigos 14 e 15, pela Lei nº 13.465/17 (LGL\2017\5906), conclui-se que, para a expedição do mandato translativo do imóvel, nas desapropriações para fins de reforma agrária, não se exige a condicionante do pagamento integral do valor da indenização, tão somente o trânsito em julgado da sentença. 3. Agravo de instrumento provido, para afastar o condicionamento imposto pela decisão agravada. Agravo interno prejudicado. (BRASIL, 2023a).

Pelo exposto, nota-se controvérsia jurisprudencial no que tange ao instituto da função social da propriedade. Por tratar-se de conceito jurídico indeterminado, não surpreende as discrepâncias em sua interpretação e em sua aplicação. Conforme visto, em um caso a ocupação por si só já inviabilizava o cumprimento de tal premissa, em outro, foi a própria ocupação com estabelecimento de assentamento a responsável por cumprir com os ditames do instituto.

É crucial que a jurisprudência seja pacificada pelos Tribunais Superiores, de modo que a segurança jurídica não venha somente da lei, mas também em um eventual litígio processual. Tanto os proprietários quanto os ocupantes devem saber em quais situações as suas respectivas pretensões seriam acolhidas em juízo, de modo a orientar as suas ações. Pacificar a jurisprudência, neste caso, também seria pacificar os conflitos fundiários.

4.3 A DESAPROPRIAÇÃO COMO ELEMENTO PROPULSOR DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A desapropriação consiste em uma modalidade especial de perda da propriedade, por meio de procedimento complexo que envolve o titular do domínio e o Poder Público, fundamentada no interesse social ou utilidade pública, mediante prévia indenização (RIZZARDO, 2021 *apud* CARDOSO, 2021).

Com efeito, trata-se de um modo de aquisição originário da propriedade, regido pelo Direito Público, embora haja repercussão na esfera privada (Direito Civil) no que toca à perda da propriedade (BATISTA, 2004).

Importante salientar que o bem desapropriado não pode ser reivindicado posteriormente e libera-se de eventuais ônus reais, devendo o credor se sub-rogar no preço pago pelo Poder Público (art. 31 do Decreto-lei 3.365/1941)¹⁸.

A propriedade será passível de desapropriação regular pelo Poder Público nos casos em que a intervenção Estatal seja fundamentada no interesse público, com fulcro no artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Em alguns casos, a desapropriação pode fundamentar-se no desatendimento da função social da propriedade - artigos 182, § 4.º, III, 184 e 243 da CF (BRASIL, 1988). Em tais casos, a desapropriação adquire caráter sancionatório (OLIVEIRA, R., 2023)

De acordo com o artigo 2º do Decreto-lei 3.365 de 1941, o qual trata da desapropriação por interesse público, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios (BRASIL, 1941).

A competência para promover a desapropriação é tanto das pessoas jurídicas competentes para editar o ato declaratório como também das entidades, públicas ou particulares, que ajam por delegação do Poder Público, feita por lei ou contrato - artigo 3º do Decreto-lei nº 3.365/41-, abrangendo autarquias, fundações governamentais, empresas públicas, sociedades de economia mista, concessionárias e permissionárias de serviços públicos (BRASIL, 1941).

Não se confunde, entretanto, com a requisição, posto que esta pode recair sobre bens imóveis, móveis ou serviços, mas tão somente nas hipóteses previstas no inciso XXV do artigo 5º da Constituição Federal, as quais ilustram sempre um iminente perigo público. Ademais, no caso da requisição, a indenização será ulterior e somente havendo dano (HARADA, 2015).

A desapropriação igualmente não se confunde com a ocupação temporária de terrenos vizinhos às obras e necessários à sua realização, regulada pelo art. 36 do Decreto-lei no 3.365/41¹⁹, hipótese na qual a indenização se dará ao final (HARADA, 2015).

O artigo 1.228, § 4.º, do Código Civil consagrou a denominada expropriação social privada ao dispor:

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

¹⁸ Art. 31. Ficam subrogados no preço quaisquer onus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado. (BRASIL, 1941).

¹⁹ Art. 36. É permitida a ocupação temporária, que será indenizada, a final, por ação própria, de terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários à sua realização. O expropriante prestará caução, quando exigida. (BRASIL, 1941)

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 (BRASIL, 2002).

Trata-se de instituto diverso da desapropriação, pois possui natureza privada, cuja iniciativa não parte de Ente federado, inexistindo decreto expropriatório. A indenização será devida pelos possuidores do imóvel reivindicado, na forma do artigo 1.228, § 5.º, do CC (OLIVEIRA, R., 2023).

Por derradeiro, a desapropriação distingue-se da chamada servidão administrativa, tendo em vista que esta consiste em ônus real e que sequer implica na perda da propriedade, mas apenas destina o seu uso ao interesse público (HARADA, 2015)

Quanto à forma, o instituto em análise possui duas modalidades, a direta e a indireta, sendo esta também chamada de irregular, pois em inobservância do devido processo legal (OLIVEIRA, R., 2023).

Haverá desapropriação direta quando o Poder Público competente desapropria com fulcro em promulgação de decreto expropriatório e mediante o pagamento de indenização, seja ela feita em dinheiro ou em títulos da dívida agrária. Já a indireta ocorrerá com dispensa tanto do decreto expropriatório quanto da indenização (BATISTA, 2004).

Cabe ressaltar, entretanto, a hipótese prevista no artigo 243 da Constituição Federal, na qual não há indenização ao proprietário, mas como forma de sanção:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 indica, como pressupostos da desapropriação, a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social - artigos 5º, inciso XXIV, e 184 (BRASIL, 1988).

De acordo com Maria Sylvia Zanella de Pietro existe necessidade pública quando a Administração está diante de um problema inadiável, cuja única solução é a incorporação da propriedade particular ao patrimônio do Estado (2021, p. 409-410). Há utilidade pública quando a referida incorporação não se mostra imprescindível, mas é conveniente e vantajosa ao interesse coletivo. Por fim, interesse social visa atender as necessidades da população, referente a melhoria na qualidade de vida e da atenuação das desigualdades sociais.

As desapropriações por utilidade e necessidade pública estão previstas no Decreto-lei 3.365/1941, ao passo que a desapropriação por interesse social é regulada pela Lei

4.132/1962. Nestes casos, a intervenção do Poder Público na propriedade independe do cumprimento da função social, pois fundamentam-se na necessidade de atender o interesse público, não havendo caráter de sanção. Por essa razão, é imprescindível a indenização prévia, justa e em dinheiro (OLIVEIRA, R. 2023).

A desapropriação rural, prevista no artigo 184 da Constituição Federal, refere-se ao imóvel rural que não atende a sua função social, somente podendo ser utilizada para fins de reforma agrária. No âmbito infraconstitucional, as normas relativas à desapropriação rural encontram-se previstas na Lei 8.629/1993 e as normas processuais, na Lei Complementar 76/1993 (OLIVEIRA, R. 2023).

Neste sentido, a função social é atendida quando a propriedade rural cumpre os seguintes requisitos, conforme artigo 186 da Constituição Federal: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; cumprimento das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

A indenização é efetivada por meio de títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, vide artigo 184 da Constituição Federal. Entretanto, as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro, observando-se, neste caso, a regra do precatório (artigo 184, § 1.º, da Constituição Federal²⁰; artigo 5º, § 1º, da Lei 8.629/1993²¹ e artigo 100, Constituição Federal²²).

Há limitações constitucionalmente consagradas ao uso de tal modalidade de desapropriação para fins de reforma agrária, *in verbis*:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social (BRASIL, 1988).

Em que pese a ressalva constitucional, o parágrafo único retrotranscrito sabiamente fixa normas para que aquela terra produtiva, ainda que não passível de desapropriação, atenda

²⁰ Art. 184 [...] § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. [...] (BRASIL, 1988).

²¹ Art. 5º A desapropriação por interesse social, aplicável ao imóvel rural que não cumpra sua função social, importa prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária. § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. [...] (BRASIL, 1993a).

²² Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. [...] (BRASIL, 1988).

à sua finalidade social, posto que a produtividade, por si só, não é indicativo de seu cumprimento.

Os conceitos de propriedade rural, pequena propriedade, propriedade produtiva, e as hipóteses em que se consideram atendidos os requisitos do artigo 186, estão contidos na Lei nº 8.629/93 (BRASIL, 1993a).

As operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária são isentas de impostos, sejam eles federais, estaduais ou municipais (artigo 184, § 5.º, da Constituição Federal)²³.

A desapropriação dá-se por uma sucessão de atos legalmente previstos e que culminam na incorporação do bem ao patrimônio público. Há duas fases: a declaratória e a executória. Esta última, por sua vez, pode desenvolver-se em fase administrativa ou fase judicial, podendo ainda ser objeto de meio alternativo de solução de conflito (PIETRO, 2021).

Na fase declaratória, o Poder Público declara a utilidade pública ou o interesse social do bem para fins de desapropriação. A declaração expropriatória pode ser feita mediante decreto, ou pelo Legislativo, por meio de lei (artigos 6º e 8º do Decreto-lei nº 3.365/41). Havendo a declaração pela via legislativa, caberá ao Executivo tomar as medidas necessárias à efetivação da desapropriação, independentemente de autorização legislativa, salvo no caso de a desapropriação recair sobre bens públicos, conforme artigo 2º, § 2º do Decreto-Lei nº 3.365/41 (PIETRO, 2021).

O ato declaratório deverá indicar o sujeito passivo da declaração, descrever o bem, pormenorizar se motivado por utilidade pública ou interesse social, sua respectiva destinação, o fundamento legal e os recursos orçamentários vinculados ao ato (FRANÇA, 1985 *apud* PIETRO, 2021).

A declaração de utilidade pública, conforme ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, já produz efeitos, quais sejam: a) submete o bem à força expropriatória do Estado; b) fixa o estado do bem, isto é, suas condições, melhoramentos, benfeitorias existentes; c) confere ao Poder Público o direito de penetrar no bem a fim de fazer verificações e medições, desde que as autoridades administrativas atuem com moderação e sem excesso de poder (art. 7º); d) dá início ao prazo de caducidade da declaração. (MELLO, 2004 *apud* PIETRO, 2021).

No que se refere ao prazo de caducidade, o artigo 10 do Decreto-lei nº 3.365/41 determina que a desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e

²³ Art. 184 [...] § 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária. (BRASIL, 1988).

findos os quais este caducará. No entanto, tal prazo não é fatal, havendo previsão de nova declaração após decorrido o prazo de um ano, conforme parte final do mesmo dispositivo legal.²⁴

No caso de desapropriação por interesse social, regida pela Lei nº 4.132/62, o prazo de caducidade se reduz a dois anos a partir da decretação da medida - artigo 3º (BRASIL, 1962). Quanto à reforma agrária, o prazo de caducidade também é de dois anos - artigo 3º da Lei Complementar nº 76/93 (BRASIL, 1993b).

Após, inicia-se a segunda fase do procedimento, a chamada fase executória administrativa ou judicial. Nos termos do artigo 10-A do Decreto-lei nº 3.365/41, o poder público deverá notificar o proprietário e apresentar-lhe oferta de indenização, a qual deve ser aceita ou rejeitada no prazo de 15 dias, sendo o silêncio considerado como rejeição (BRASIL, 1941).

Accepta a oferta e realizado o pagamento, a desapropriação formalizada por meio de acordo, título hábil para a transcrição no registro de imóveis (§ 2º do artigo 10-A). Para tanto, seguirão as formalidades estabelecidas para a compra e venda, exigindo-se, em caso de bem imóvel, escritura transcrita no registro de imóveis. Rejeitada a oferta, a desapropriação passará para a via judicial (PIETRO, 2021).

O artigo 20 do Decreto-lei nº 3.365/41 limita a contestação a vícios do processo judicial ou impugnação do preço, devendo qualquer outra questão ser decidida por ação direta.²⁵ Ademais, o artigo 9º do mesmo Decreto veda ao Poder Judiciário, no processo de desapropriação, verificar ou não a existência de utilidade pública²⁶. No caso da desapropriação para reforma agrária, o artigo 9º da Lei Complementar nº 76/93 somente exclui da contestação a apreciação do “interesse social declarado”²⁷.

Ademais, há possibilidade de imissão provisória na posse, ou seja, a transferência da posse do bem objeto da expropriação para o expropriante, no início do processo. Possui como pressuposto a declaração de urgência por parte do Poder Público e o depósito em juízo, em favor do proprietário, de importância fixada segundo critério previsto em lei. Além disso, a imissão deve ser requerida no prazo de 120 dias a contar da alegação de urgência, a qual pode

²⁴ Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração. [...] (BRASIL, 1941).

²⁵ Art. 20. A contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta. (BRASIL, 1941).

²⁶ Art. 9º Ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública. (BRASIL, 1941).

²⁷ Art. 9º A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias e versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado. (BRASIL, 1993b).

ser feita no próprio ato expropriatório ou no curso do processo, sob pena de caducar - artigo 15, Decreto-lei nº 3.365/41 (BRASIL, 1941).

Na desapropriação para reforma agrária, a imissão provisória integra o procedimento ordinário da desapropriação. Veja-se o disposto na Lei Complementar nº 76/93:

Art. 5º A petição inicial, além dos requisitos previstos no Código de Processo Civil, conterà a oferta do preço e será instruída com os seguintes documentos: [...] V- comprovante de lançamento dos Títulos da Dívida Agrária correspondente ao valor ofertado para pagamento de terra nua; [...] (BRASIL, 1993b).

Art. 6º O juiz, ao despachar a petição inicial, de plano ou no prazo máximo de quarenta e oito horas: I- mandará imitar o autor na posse do imóvel; [...] §1º Inexistindo dúvida acerca do domínio, ou de algum direito real sobre o bem, ou sobre os direitos dos titulares do domínio útil, e do domínio direto, em caso de enfiteuse ou aforamento, ou, ainda, inexistindo divisão, hipótese em que o valor da indenização ficará depositado à disposição do juízo enquanto os interessados não resolverem seus conflitos em ações próprias, poderá o expropriando requerer o levantamento de oitenta por cento da indenização depositada, quitado os tributos e publicados os editais, para conhecimento de terceiros, a expensas do expropriante, duas vezes na imprensa local e uma na oficial, decorrido o prazo de trinta dias. (BRASIL, 1993b).

A finalidade da desapropriação para reforma agrária é fazer a justa distribuição da propriedade para que ela cumpra a sua função social tal qual definida no artigo 186 da Constituição (BRASIL, 1988).

Neste sentido, é possível afirmar que a desapropriação é elemento propulsor da função social da propriedade, trazendo, inclusive, segurança jurídica, à medida que positiva a finalidade específica do bem recém-integrado ao patrimônio público, o que poderá ser exigida judicialmente em caso de desvios.

O obstáculo, em boa verdade, encontra-se na falta de interesse Estatal em desapropriar. As ferramentas já existem, bastando que “o artesão tenha efetivo interesse em iniciar a obra”. O MST é capaz de suprir a omissão Estatal, tanto no interesse quanto na ausência de fiscalização. As ocupações repercutem na sociedade local e na mídia, e trazem o olhar dos agentes públicos para aquela situação de irregularidade, no que diz respeito ao desatendimento à função social.

Ciente da situação de determinada propriedade, por força da repercussão que a ocupação do MST proporciona, ao Estado só restará agir, sob pena de ser compelido a agir, pela via judicial. Como exposto no presente estudo, já há amparo legal para tanto.

Desta forma, a Reforma Agrária não será somente política pública, mas uma praxe pública. Não será plano de governo, vinculado a determinado detentor de mandato eletivo,

mas plano de Estado, inerente ao seu normal funcionamento, o que é mister para plena dignidade e desenvolvimento dos indivíduos.

5 CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que a problemática agrária no Brasil se dá desde as primeiras décadas de existência do próprio país. Na medida em que o Brasil se consolidava enquanto importante colônia e, posteriormente, como país independente, a concentração de terras também se consolidava como praxe de governo.

A política de Sesmarias, estabelecendo a terra como privilégio da nobreza e consolidando o modelo de latifúndios, aliada a fatores históricos, como a ausência de políticas de inclusão à população escravizada, criaram um cenário de desigualdade e de concentração da propriedade muito sólido e difícil de ser revertido.

Para reverter os séculos em que vigorou aludido cenário, exigia-se a coordenação de diversos fatores: interesse Estatal, evolução da mentalidade legislativa, evolução jurídica e até mesmo a passagem de um Estado liberal para um Estado mais prestacional. Demorou muito para que todos esses fatores se encontrassem, para uma efetiva mudança no direito à propriedade, o que se deve igualmente a fatores históricos como industrialização tardia e governos autoritários.

O Direito, não se tratando de um organismo independente, mas sim de fruto da sociedade, evoluiu na mesma vagarosidade. Com efeito, as Constituições consagravam o caráter inviolável e absoluto da propriedade, com a primeira expressão de viés mais social aparecendo apenas em 1934, entretanto, de forma bastante prematura. A mudança mais radical no que tange à tutela constitucional da propriedade veio somente com a Constituição Cidadã, de 1988. O mesmo pode ser observado quanto à legislação infraconstitucional, em que a questão somente fora abordada de maneira mais profunda com a vinda do Estatuto da Terra em 1964. O Diploma Civil, nesse sentido, só veio “se atualizar” em 2002, quando recebeu nova roupagem, aos moldes constitucionais.

O princípio da dignidade humana e a questão da propriedade devem ser vistos como indissociáveis, pois a propriedade é um pressuposto material para todos os elementos constituintes da chamada dignidade humana. É neste sentido que a Constituição de 1988 consolida de vez o instituto da função social da propriedade, fazendo ruir a velha mentalidade de que a propriedade era absoluta e condicionando o seu uso ao interesse público e ao desenvolvimento do próprio titular, sob os aspectos econômicos e sociais.

O acesso à terra é uma maneira de promoção da justiça social, pois ter onde morar, se alimentar e trabalhar é o alicerce para o desenvolvimento e ascensão social de um indivíduo. Conforme exposto, os mecanismos legais para tanto são a reforma agrária e a desapropriação.

Entretanto, conforme análises dos dados expostos no presente estudo, as disposições legais e constitucionais, embora louváveis e imprescindíveis, não se sustentam sem uma efetiva atuação do Poder Público, haja vista a queda vertiginosa no número de políticas de reforma agrária, de decretos desapropriatórios e do próprio orçamento para tal área, muito embora a fome, a população de rua e o desemprego só tenham crescido. Assim, as políticas públicas são inversamente proporcionais à sua demanda.

Neste diapasão, tem-se a importância do MST, um movimento capaz de suprir a omissão e a inércia Estatal, agindo onde o Estado sequer chega. As ocupações são capazes de conferir utilidade à terra e à propriedade, um dos vetores de sua função social. Dessa forma, o MST atua diretamente para a promoção da justiça social e da dignidade humana, uma vez que torna uma terra abandonada e improdutiva em fonte de subsistência e de moradia à população mais vulnerável e marginalizada. Ou seja, o que o Estado deveria fazer de ofício, o MST faz.

A “força de bastidor” que o MST possui, bem como a repercussão que as suas ações causam, servem como importante alerta ao Estado, para que tome as medidas legais cabíveis, como a desapropriação para fins de reforma agrária. Sem o MST lá se estabelecer, o Estado sequer tomaria conhecimento da situação de abandono de determinada propriedade.

Ademais, conforme demonstrado, o MST possui importância em outros campos, sendo um grande produtor de alimentos orgânicos, promotor de projetos de alfabetização e de assistência filantrópica.

A jurisprudência, entretanto, decide com muita resistência à ação do MST, quase sempre privilegiando o proprietário que não cumpriu a função social. As reintegrações de posse são deferidas sem olhar para o aspecto humanitário, sem se preocupar com as famílias lá já estabelecidas.

Outrossim, com pesar, a sociedade ainda enxerga o MST com “maus olhos”. É muito comum o rótulo de “invasores de propriedade” ou até mesmo de criminosos. É crucial que a sociedade tome consciência da importância do MST, pois eles são capazes de mudar a realidade de inúmeras pessoas, que fatalmente seriam vítimas da fome e da miséria.

Quanto à questão da legalidade das ocupações, a análise deverá transcender a leitura “seca” da legislação. A mera subsunção da norma ao caso concreto é uma análise rasa, bem como uma forma de banalizar um problema tão relevante, que transcende a esfera jurídica. Assim, atribuir legalidade à atuação do MST é atentar-se ao caráter finalístico da lei e do texto constitucional.

Ao sopesar a propriedade privada em confronto com a integridade humana, o desenvolvimento social, a erradicação da miséria, a justiça social e a diminuição das

desigualdades, será mister a prevalência dos fatores derivados do interesse público, sobretudo aqueles de caráter humanitário.

A pergunta sobre qual dos lados deve prevalecer, dos ocupantes ou do proprietário, é facilmente respondida ao atentar-se aos seguintes pontos: a) o proprietário já não estava demonstrando efetivo interesse em sua propriedade, posto que deixada à improdutividade e ao abandono; b) o proprietário será indenizado, não havendo prejuízo razoável, sobretudo se comparado ao efeito negativo de deixar dezenas de indivíduos sem onde morar; c) os ocupantes terão oportunidade de ter uma vida digna, longe das ruas e longe da fome, além da possibilidade de fazer da terra a sua fonte de renda.

Portanto, com tantos dispositivos convalidando a ação do MST, bem como a sua relevância para a sociedade aqui já explicitada, há fundamentos suficientes para que as ocupações sejam consideradas legais.

REFERÊNCIAS

A **HISTÓRIA** da luta pela terra. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Disponível em: <https://mst.org.br/nossa-historia/inicio/>. Acesso em: 19 ago. 2023.

ALVARES, Fabio Henrique dos Santos; DURANTE, Marisa Claudia Jacometo. **O direito a propriedade como garantia de direito fundamental se sobrepõe a obrigação da função social da propriedade?**. Disponível em: <https://www.unilasalle.edu.br/uploads/files/5c486c603404087b97cd297c690bd051.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

ANDRADE, André Gustavo Corrêa. O Princípio Fundamental da Dignidade Humana e sua Concretização Judicial. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p.316-335, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_316.pdf. Acesso em: 12 ago. 2023.

BATISTA, Rosangela Santos Pinheiro Dourado. **Desapropriação para fins de reforma agrária**. 2004. 111 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas, São Paulo, 2004. Disponível em: <https://arquivo.fmu.br/prodisc/direito/rspdb.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2023.

BERCOVICI, Gilberto. **Propriedade que descumpre função social não tem proteção constitucional**. Consultor Jurídico, 05 dez. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpre-funcao-social-nao-protacao-constitucional>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BODART, Cristiano. **O Poder em Foucault**: a noção de poder para o filósofo francês. Café com Sociologia, 19 set. 2021. Disponível em: <https://cafecomsociologia.com/o-poder-em-michael-foucault/>. Acesso em: 08 jul. 2023.

BRAGA, Roberta Chaves. **Direito de propriedade e a Constituição Federal de 1988**. 2009. 45 f. Monografia (Especialização em Direito Constitucional) - Universidade Vale do Acaraú, Fortaleza, 2009. Disponível em: <https://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2014/12/Roberta-Chaves-Braga.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 08 ago. 2023.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 08 ago. 2023.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 08 ago. 2023.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 08 ago.2023.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 12 ago. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. **Diário Oficial [da] União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro,RJ, 18 set. 1941, p. 14427. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1º, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial [da] União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 out. 1969, p. 8865. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. **Diário Oficial [da] União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1850. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 06 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro,RJ, 1 jan. 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 19 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. **Diário Oficial [da] União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 set. 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30 nov. 1964, p. 49. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 fev. 1993a, p. 2349. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993. Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária. **Diário Oficial [da] União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 7 jul. 1993b, p. 9377. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp76.htm. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jan. 2002, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 16 maio 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp nº 1.484.050/PE**. Recorrente: Usina Estreliana Ltda – Epp. Recorrido: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília, 09 maio 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/465610190/relatorio-e-voto-465610217>. Acesso em: 06 set. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.040.296/ES**. Recorrente: Waldevino Fehlberg e Outro. Recorrido: Anízio João Zanotti e Outro. Relator: Ministro Marco Aurélio Gastaldi Buzzi. Brasília, 02 jun. 2015a. Disponível em: [https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/favdoc/document?docguid=If8a5e2f0853911e69e350100000000000](https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/favdoc/document?docguid=If8a5e2f0853911e69e35010000000000). Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. **Súmula nº 354**. A invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária. Brasília, DF, 08 set. 2008. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp?livre=@docn=000005155#TEMA8>. Acesso em 06 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5547/DF**. Requerente: Procurador Geral Da República. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 22 set. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/939942658/inteiro-teor-939942668>. Acesso em 09 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 32752 AgR**. Agravante: União. Agravado: Bartolomeo Gagnano e Outros. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 17 jun. 2015b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9077755>. Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 22193-3/SP**. Impetrante: Maria Terezinha Oriente Rodrigues de Moraes. Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 21 mar. 1996. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/favdoc/document?docguid=Ia586ef80855e11e29a170100000000000>. Acesso em: 06 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AgIn 1000654-04.2020.4.01.0000**. Agravante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Agravado: Amarilis Rina Lenzi Fonseca e Outros. Relator: Candido Artur Medeiros Ribeiro Filho.

Brasília, 06 jul. 2022a. Disponível em:

<https://www.revistadoSTribunais.com.br/maf/app/favdoc/document?docguid=I13a29cc0370d11eda3e3eeb93253fdd1>. Acesso em: 06 set. 2023

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AgIn 1034569-73.2022.4.01.0000**.

Agravante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Agravado: Raimundo Nonato Chaves. Relator: Ney de Barros Bello Filho. Brasília, 18 abr. 2023a. Disponível em:

<https://www.revistadoSTribunais.com.br/maf/app/favdoc/document?docguid=I64a962f0004511ee8300cdba57a66381>. Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **ApCiv 0000526-21.2009.4.01.3901**.

Apelantes: Paulo Guilherme Pereira e Outros. Apelado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relator: Ney de Barros Bello Filho. Brasília, 29 mar. 2022b.

Disponível em:

<https://www.revistadoSTribunais.com.br/maf/app/favdoc/document?docguid=Ic78555d029bf11ed8c98848609caf26a>. Acesso em: 06 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **ApCiv 0001155-87.2012.4.01.3901**.

Apelante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Apelados:

Maurício Assunção Rezende e Outros. Relator: Desembargador Wilson Alves de Souza. Brasília, 29 jun. 2023b. Disponível em:

<https://www.revistadoSTribunais.com.br/maf/app/favdoc/document?docguid=I05e3beb0213c11eeb0869147fd124e3f>. Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **ApCiv 0008024-46.2015.4.01.4100**.

Recorrente: Antonio Martins dos Santos. Recorrido: União Federal e Outros. Relator: Olindo Herculano de Menezes. Brasília, 04 abr. 2022c. Disponível em:

<https://www.revistadoSTribunais.com.br/maf/app/favdoc/document?docguid=Ic4125b902da311ed976be066ba7596c8>. Acesso em: 06 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **ApCiv 0014338-81.2010.4.01.4100**.

Apelantes: Eulalia Luiza Grava Nascimento e Outros. Apelado: Eulalia Luiza Grava Nascimento e Outros. Relator: Ney de Barros Bello Filho. 29 mar. 2022d. Disponível em:

<https://www.revistadoSTribunais.com.br/maf/app/favdoc/document?docguid=I4f5f356029c111ed8c98848609caf26a>. Acesso em: 09 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5002918-**

12.2016.4.04.7103/ RS. Apelante: Celso Israel Garcia Marcos. Apelado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relator: Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Brasília, 12 jul. 2023c. Disponível em:

<https://www.revistadoSTribunais.com.br/maf/app/favdoc/document?docguid=Ibfe76290278511ee9c25a09e210546fd>. Acesso em: 06 set. 2023.

BRASIL tem mais de 21 milhões de pessoas que não têm o que comer todos os dias e 70,3 milhões em insegurança alimentar, diz ONU. G1, 12 jul. 2023. Disponível em:

<https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/07/12/brasil-tem-101-milhoes-de-brasileiros-passando-fome-e-703-milhoes-em-inseguranca-alimentar-aponta-onu.ghtml>. Acesso em: 04 set. 2023.

CABRAL, Alysson André Oliveira. **Reforma Agrária no Brasil: a reforma (im)possível.** 2021. 207 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/24010/1/AlyssonAndr%C3%A9OliveiraCabral_Tese.pdf. Acesso em: 19 ago. 2023.

CAMARGO, Daniel; JUNQUEIRA, Diego. **Governo Bolsonaro suspende reforma agrária por tempo indeterminado.** Repórter Brasil, 08 jan. 2019. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2019/01/governo-bolsonaro-suspende-reforma-agraria-por-tempo-indeterminado/>. Acesso em: 04 set. 2023

CARDOSO, Jéssica Cristina Amaral. **Desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana.** 2021. 51 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro Universitário São Judas Tadeu, Santos, 2021. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/18779/1/DESAPROPRIA%c3%87%c3%83O%20POR%20DESCUMPRIMENTO%20DA%20FUN%c3%87%c3%83O%20SOCIAL%20DA%20PROPRIIDADE%20URBANA.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2023.

CNN BRASIL. **Bolsonaro acerta sobre número de titulação de terras, mas omite dados de reforma agrária.** Fatos primeiro, 21 jul. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/fatos-primeiro-bolsonaro-acerta-sobre-numeros-de-titulacao-de-terras-mas-omite-dados-de-reforma-agraria/>. Acesso em: 02 set. 2023.

COSTA, Célio Juvenal *et al.* História do Direito Português no período das Ordenações Reais. In: Congresso Internacional de História da Universidade Estadual de Maringá, 13, nov. 2014, Maringá, **Anais do V Congresso Internacional de História da Universidade Estadual de Maringá.** Maringá: UEM. Disponível em: <http://www.cih.uem.br/anais/2011/trabalhos/153.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2023.

CUNHA, Rita Dione Araújo. A propriedade no Código Civil – uma visão história e uma visão nacional. **Revista Geodésia Online da Universidade Federal de Pernambuco**, Pernambuco, n. 2, p. 1-7, 1998. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/39451/1778670/cunha.pdf/d5e3abeb-1f3e-4811-82d8-32322b6aeb47>. Acesso em: 19 ago. 2023.

CONSELHO REGIONAL DE BIOLOGIA DA 6ª REGIÃO. **Dia do Estatuto da Terra.** Disponível em: <https://www.crbio06.gov.br/index.php/comunicacao/datas-especiais/692-dia-do-estatuto-da-terra>. Acesso em: 19 ago. 2023.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: doutrina e prática.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015. Livro. (1 recurso online). ISBN 9788522499663. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788522499663>. Acesso em: 27 ago. 2023.

HIGA, Carlos César. **Plano Cohen.** Brasil Escola, 2023. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/plano-cohen.htm>. Acesso em: 12 ago. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População: Censo demográfico.** IBGE, 2023. Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/apresentacao/portarias/200-comite-de-estatisticas-sociais/base-de-dados/1146-censo-demografico.html#:~:text=Os%20Censos%20Demogr%C3%A1ficos%20s%C3%A3o%20a,p>

ara%20todos%20esses%20n%C3%ADveis%20geogr%C3%A1ficos. Acesso em: 02 set. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **População em situação de rua supera 281,4 mil pessoas no Brasil.** IPEA, 08 dez. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13457-populacao-em-situacao-de-rua-supera-281-4-mil-pessoas-no-brasil#:~:text=Popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20rua%20supera%20281%2C4%20mil%20pessoas%20no%20Brasil,-Estimativa%20divulgada%20pelo&text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de,2022%2C%20quando%20atingiu%20281.472%20pessoas.> Acesso em: 04 set. 2023.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e a sua repercussão sobre o sistema do Código Civil.** 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009, 41 f. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2023.

LEAL, Roger Stiefelmann. **A propriedade como direito fundamental:** breves notas introdutórias. Senado Federal, Brasília, a. 49, n.194, abr.-jun. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496577/000952682.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2023.

LENZI, Tié. **O que é populismo?** Toda política, 2018. Disponível em: <https://www.todapolitica.com/populismo/>. Acesso em: 12 ago. 2023.

MANIGLIA, Elisabete; WOLFF, Ana Carolina. **Cinquenta anos do Estatuto da Terra:** políticas governamentais de acesso à terra e a reforma agrária no Brasil. 2014. Disponível em: https://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor_2014/Arquivos/01/1B/6_Elisabete%20Maniglia.pdf. Acesso em: 19 ago. 2023.

MARTINS, Jonathan Araújo; SILVA, Lindon Johson da. **Estatuto da Terra:** a reforma agrária como direito humano fundamental. Jus, 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/50291/estatuto-da-terra-a-reforma-agraria-como-direito-humano-fundamental>. Acesso em: 19 ago. 2023.

MENDES, Renat Nureyev. **Relações entre a história e o direito:** convergências e definições dessas duas áreas do saber. Âmbito Jurídico, 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-127/relacoes-entre-a-historia-e-o-direito-convergencias-e-definicoes-dessas-duas-areas-do-saber/>. Acesso em: 06 jul. 2023.

MENOS de 1% das propriedades agrícolas é dona de quase metade da área rural brasileira. Oxfam Brasil, 27 ago. 2019, São Paulo. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-e-dona-de-quase-metade-da-area-rural-brasileira/>. Acesso em: 04 set. 2023.

MUNIZ, Bianca. **Censo 2022:** Brasil tem 11 milhões de casas e apartamentos vagos. Agência Pública, 29 jun. 2023. Disponível em: <https://apublica.org/2023/06/censo-2022-brasil-tem-11-milhoes-de-casas-e-apartamentos-vagos/>. Acesso em: 04 set. 2023.

NICODEMOS, Erica. **Limitações ao direito de propriedade**. Jusbrasil. 2016, Disponível em: <https://erikanicodemosadvocacia.jusbrasil.com.br/artigos/371199311/limitacoes-ao-direito-de-propriedade>. Acesso em: 12 ago. 2023

O SISTEMA de Capitánias Hereditárias. Multirio. Disponível em: https://www.multirio.rj.gov.br/historia/modulo01/cap_hereditarias.html#:~:text=As%20capitanias%20heredit%C3%A1rias%20no%20litoral,Portugal%20na%20Col%C3%B4nia%2C%20foram%2012. Acesso em: 08 jul. 2023.

OLIVEIRA, Daywson. **Resumo de Classificação das Constituições**. Espaço Jurídico, 2012. Disponível em: <https://www.espacojuridico.com/blog/resumo-de-classificacao-das-constituicoes%E2%80%8F/>. Acesso em: 17 ago. 2023.

OLIVEIRA, Jorge Rubem Folena de. **O direito como meio de controle social ou como instrumento de mudança social?** Senado Federal, Brasília, a.34, n.136, out.-dez. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/324/odireitocomomeio.pdf?sequence=6&isAllowed=y4>. Acesso em: 06 jul. 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. rev., atual., ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023. Livro. (1 recurso online). ISBN 9786559647347. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559647347>. Acesso em: 27 ago. 2023.

OLIVEIRA, Vinícius de. **O que é Estado Democrático de Direito?** Entenda significado. UOL, 2022. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2022/09/07/o-que-e-estado-democratico-de-direito-entenda-o-significado.htm>. Acesso em: 17 ago. 2023.

PENNA, Camila; ROSA, Marcelo C. **Estado, movimentos e reforma agrária no Brasil: reflexões a partir do Incra**. Lua Nova: [recurso eletrônico]: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.95, 2015. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/48964>. Acesso em: 19 ago. 2023.

PEREIRA, Fátima. **Vozes Populares: Conheça o programa de reforma agrária do MST**. Brasil de Fato, 2021. Disponível em: <https://www.brasildefatoe.com.br/2021/07/27/vozes-populares-conheca-o-programa-de-reforma-agraria-popular-do-mst>. Acesso em: 04 set. 2023.

PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro. Forense, 2021. E-book.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917**. Senado Federal, Brasília, 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2023.

PINTO, Luiz Fernando de Andrade. **Direito de Propriedade**. Série de Aperfeiçoamento de Magistrados. Disponível em:

https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/16/direitosreais_75.pdf. Acesso em: 19 ago. 2023.

PINTO, Tales dos Santos. **O que é sesmaria?**. Brasil Escola, 2023. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-e-sesmaria.htm>. Acesso em: 08 jul. 2023.

RASOTO, Tálita Jacy. **Getúlio Vargas e o Populismo**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Sociologia Política) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/38873/R%20-%20E%20-%20TALITA%20JACY%20RASOTO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 ago. 2023.

REFORMA Agrária no Brasil. Hexag Medicina, 15 set. 2021. Disponível em: <https://cursinhoparamedicina.com.br/blog/historia/reforma-agraria-no-brasil/>. Acesso em: 06 ago. 2023.

RIBEIRO, Lane. **Emenda Constitucional ou Constituição de 1969?** Jusbrasil, 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/emenda-constitucional-ou-constituicao-de-1969/143739919>. Acesso em: 25 set. 2023.

RICARTE, Renê *et al.* **A evolução do direito de propriedade ao longo das Constituições brasileiras, com ênfase na ideia de função social da propriedade**. Jus, 18 out. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/32656/a-evolucao-do-direito-de-propriedade-ao-longo-das-constituicoes-brasileiras-com-enfase-na-ideia-de-funcao-social-da-propriedade>. Acesso em: 08 ago. 2023.

RJ: Trabalhadores rurais Sem Terra aguardam regularização de assentamento pela Justiça. Mapa de Conflitos. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/rj-trabalhadores-rurais-sem-terra-aguardam-regularizacao-de-assentamento-pela-justica/>. Acesso em: 04 set. 2023.

ROCHA, Ana Luisa Santos. Breves Reflexões sobre a História do Direito a Propriedade no Brasil (Século XVI ao XIX). **Revista Brasileira de História do Direito**, v. 7, n. 1, p. 86 – 104, jan-jul. 2021. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/8128/7d0c7b2657cb06af5e64993bd8ded6f4f44b.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2023.

RODAS, Sergio. **Constituição alemã de Weimar inovou ao estabelecer direitos sociais**. Consultor Jurídico, 6 ago. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-06/constituicao-weimar-inovou-estabelecer-direitos-sociais#:~:text=Promulgada%20em%2011%20de%20agosto,e%20o%20direito%20%C3%A0%20educa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 08 de ago. 2023.

SANTANA, Lucas Castex Aly de. **Súmula 354 do STJ protege propriedade improdutiva**. Consultor Jurídico, 21 out. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-out-21/sumula-354-stj-serve-protecao-propriedade-improdutiva>. Acesso em: 06 set. 2023.

SANTOS, Ana Maria dos. **Desenvolvimento, trabalho e reforma agrária no Brasil, 1950-1964**. Instituto de História da Universidade Federal Fluminense, 1997. Disponível em: https://www.historia.uff.br/tempo/artigos_dossie/artg7-2.pdf. Acesso em: 19 ago. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book.

SILVA, Daniel Neves. **Capitanias Hereditárias**. Mundo Educação. 2023a. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/capitanias-hereditarias.htm#:~:text=Como%20foi%20abordado%2C%20os%20portugueses,pessoas%20para%20administrar%20as%20capitanias>. Acesso em: 08 jul. 2023.

SILVA, Daniel Neves. **Como ficou a vida dos ex-escravos após a Lei Áurea?**. Brasil Escola, 2023b. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/como-ficou-vida-dos-ex-escravos-apos-lei-aurea.htm>. Acesso em: 08 jul. 2023.

SILVA, Daniel Neves. **Supremacia Branca**. Brasil Escola, 2023c. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiageral/supremacia-branca.htm>. Acesso em: 08 jul. 2023.

SILVA, Patrícia. **Mudar a regularização fundiária para quem?** Outras Palavras, 24 fev. 2022, Disponível em: <https://outraspalavras.net/outrasmidias/mudar-a-regularizacao-fundiaria-para-quem/>. Acesso em: 19 ago. 2023.

SILVA, Wellington Souza. **MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra)**. Infoescola. Disponível em: <https://www.infoescola.com/geografia/mst-movimento-dos-trabalhadores-rurais-sem-terra/>. Acesso em: 02 set. 2023.

SINIMBU, Fabíola. **Famílias sem terra conquistam Assentamento Cícero Guedes**. MST, 23 ago. 2023. Disponível em: <https://mst.org.br/2023/08/23/incra-cria-projeto-de-assentamento-cicero-guedes-em-campos/>. Acesso em: 04 set. 2023.

SOARES, Vivian Bacaro Nunes. Interpretação da função social da propriedade na CF/88, à luz dos fundamentos da socialidade, fraternidade e dignidade da pessoa humana. In: Congresso Nacional do CONPEDI, 22, nov. 2008, Brasília, **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**. Brasília: Unb. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/20_548.pdf. Acesso em: 12 ago. 2023.

SOUSA, Rainer Gonçalves. **Lei de Terras de 1850**. Mundo Educação. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/lei-terras-1850.htm>. Acesso em: 08 jul. 2023.

STABILE, Arthur. **Censo 2022: imóveis desocupados representam 12 vezes a população de rua da cidade de SP**. G1, 01 jul. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/07/01/censo-2022-imoveis-desocupados-representam-12-vezes-a-populacao-de-rua-da-cidade-de-sp.ghtml>. Acesso em: 01 jul. 2023.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **O título de posse e a legitimação de posse como forma de aquisição da propriedade**. Disponível em:

https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf. Acesso em 08 jul. 2023.

VIDAL, Brenda. **6 dados que mostram que o MST é um aliado do meio ambiente**. Menos Um Lixo, 7 fev. 2022. Disponível em: <https://www.menoslixo.com.br/posts/6-dados-que-mostram-que-o-mst-e-um-aliado-do-meio-ambiente>. Acesso em: 04 set. 2023.

VIEIRA, João Pedro; FORJAZ, Jorge; MORENA, Tailane. **O MST e a função social da propriedade na prática**. Formas de Morar, 22 nov. 2020. Disponível em: <https://formasdemorar.escoladacidade.edu.br/2020/11/22/o-mst-e-as-praticas-da-funcao-social-da-propriedade/>. Acesso em: 04 set. 2023.

WESTIN, Ricardo. **Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios**. Senado Federal, Brasília, 14 set. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios#:~:text=No%20Segundo%20Reinado%2C%20o%20Brasil,e%20n%C3%A3o%20em%20pequenas%20propriedades>. Acesso em 06 ago. 2023.