



15. PROPRIEDADE E REFORMA AGRÁRIA: UMA ANÁLISE JURÍDICA E SOCIOECONÔMICA SOB O ASPECTO DA JUSTIÇA SOCIAL

Vivian Vitória Reis

Graduanda, bolsista PIBIC ICETI, UNICESUMAR.

Maringá – Paraná – Brasil

<http://lattes.cnpq.br/8349232604485897>

vivian_vitoria23@outlook.com

Luana Andrade da Cruz

Graduanda, UNICESUMAR.

Maringá – Paraná - Brasil

<http://lattes.cnpq.br/5218252932125203>

luana4868@gmail.com

Cleber Sanfelici Otero

Doutor, ITE.

Maringá – Paraná – Brasil

<https://orcid.org/0000-0001-6035-7835>

<http://lattes.cnpq.br/7156277822751107>

cleber.otero@unicesumar.edu.br

RESUMO: A presente proposta tem como objeto de estudo a relação entre propriedade, reforma agrária e justiça social, bem como suas implicações sociais, políticas e econômicas. Para este fim, elucida o contexto histórico do direito fundamental à propriedade e busca compreender as causas da concentração fundiária no Brasil, bem como os objetivos da reforma agrária para a promoção da função social por intermédio da redistribuição de propriedades rurais. A análise das causas subjacentes aos desafios enfrentados pelos beneficiários da reforma revela a importância das políticas agrícolas eficazes para proporcionar o acesso equitativo à terra, bem como promover dignidade humana nessas comunidades. Pretende-se elucidar os obstáculos enfrentados pelos beneficiários, incluindo a falta de acesso a recursos financeiros, tecnologia e mercados. Além disso, busca-se identificar os desafios enfrentados na implementação dessas políticas e propor medidas para superá-los. Dessa forma, a pesquisa será desenvolvida por meio de abordagem qualitativa, o método de procedimento a ser utilizado na pesquisa será o bibliográfico, que consiste na pesquisa bibliográfica e documental de obras doutrinárias, legislação nacional e internacional pertinentes como instrumentos basilares da pesquisa, de jurisprudência e documentos eletrônicos. Emprega-se o método de pesquisa dedutivo. Pode-se concluir que, apesar da problemática ser notória, a doutrina divide-se quanto à solução do problema, com propostas politicamente e socialmente distintas.

PALAVRAS-CHAVE: Desapropriação. Função social da propriedade. Política agrícola.

INTRODUÇÃO:

A propriedade, enquanto conceito jurídico, carrega um significado que evolui com o tempo, refletindo as dinâmicas políticas e econômicas e tendo sua interpretação moldada por contextos históricos. O conceito de propriedade no Brasil é marcado por transformações desde o período colonial – em que as capitâncias hereditárias e o sistema de sesmarias eram a única forma de



apropriação do território – até a Constituição Federal de 1988. Mais recente, a compreensão da função social da propriedade está associada ao direito à propriedade intrinsecamente unido a uma responsabilidade social. A percepção da propriedade e da reforma agrária como instrumentos para promover a justiça social e o desenvolvimento econômico é crucial para a análise do ordenamento jurídico, principalmente em países como o Brasil, onde a desigualdade fundiária é uma questão histórica e persistente.

Seguindo esse raciocínio, pode-se entender que a propriedade se revela como o direito de alguém sobre determinado bem, resultante de relações sociais, políticas e econômicas. Convém destacar que este direito resulta de determinações passadas, que indicaram os titulares da terra mediante institutos jurídicos. Diante de tal relação histórica, faz-se necessário esmiuçar suas origens na sociedade. De início, rememora-se o período colonial brasileiro, quando Dom João III dividiu o território nacional em 15 lotes de terra e entregou a administração dessas faixas a 12 capitães donatários, através de uma Carta de Doação, de modo que inexistia a propriedade da terra, apenas a concessão. Essa forma de aquisição era denominada sesmaria, instituto que transformou o sistema em uma forma de conquista de propriedades ao entregar grandes lotes de terra a poucas pessoas, concentrando o território brasileiro no poder de determinadas pessoas.

O referido instituto tinha como objetivo combater a falta de cultivo, estabelecendo que os proprietários deveriam tornar a terra produtiva, como condição de posse, sob pena de sujeição de devolução da gleba para a coroa portuguesa, transformando-se nas denominadas terras devolutas. Com a evolução do direito de propriedade no Brasil, seus termos e condições foram alterados, contudo, a concentração fundiária ainda é objeto de grande debate, por vezes movido por motivações individuais e políticas.

Tendo a Constituição Federal atado o direito à propriedade à sua função social, foram estabelecidos requisitos para seu cumprimento, fixando um caráter social à propriedade, na contramão da visão individualista outrora adotada. A reforma agrária, disciplinada pela Lei 4.504/64, apresenta um conjunto de medidas para promover uma redistribuição das propriedades rurais, com o objetivo de promover a justiça social e a função social da propriedade, bem como o desenvolvimento econômico brasileiro.

Apesar de representar um avanço com a realização de fornecer assentamento às famílias, uma parte da doutrina aponta críticas aos métodos utilizados na execução. Entre eles, destaca-se a



transformação da reforma agrária em titulação, ou seja, realizar o assentamento das famílias, mas não fornecer condições, infraestrutura de produção para lograr êxito em fazer com que a terra cumpra sua função social. Inclina-se no sentido de que as medidas realizadas resultam em uma repartição de terras, mas não atingem o objetivo da reforma agrária.

A presente pesquisa pretende apresentar uma análise jurídica e sociológica da legislação brasileira relacionada à propriedade e à reforma agrária, destacando suas lacunas e desafios na aplicação prática, bem como se as desapropriações atendem a justiça social, para o devido alcance da função social. Para este fim, elucida o contexto histórico do direito fundamental da propriedade, os objetivos da reforma agrária para a promoção da função social com a redistribuição de propriedades e os impactos das políticas de reforma agrária nas comunidades rurais, avaliando aspectos como acesso à terra, produção agrícola e geração de renda.

Nesse contexto, é possível concluir que problemas como a baixa qualidade das terras desapropriadas e a falta de apoio efetivo das políticas públicas têm dificultado a implementação bem-sucedida da reforma, pois o território desapropriado por vezes se encontra em condições precárias, o que gera a impossibilidade em gerar renda suficiente para uma subsistência digna das famílias assentadas. Esses problemas são evidenciados pela ausência de serviços básicos, como acesso à educação e saúde, essenciais para o desenvolvimento das comunidades rurais, evidenciando a complexidade da distribuição equitativa da terra.

REFERENCIAL TEÓRICO:

O conceito de propriedade é explicado por diversos doutrinadores, Mário da Silva Pereira (2004), que conceitua propriedade como:

Direito real por excelência, direito subjetivo padrão, ou 'direito fundamental', a propriedade mais se sente do que se define [...]. Não é apenas o homem do direito ou o business man que a percebe. Os menos cultivados, os espíritos mais rudes, e até crianças têm dela a noção inata, defendem a relação jurídica dominial, resistem ao desapossamento, combatem ao ladrão. Todos 'sentem' o fenômeno propriedade. [...] A propriedade é o direito de usar, gozar e dispor da coisa, e reivindicá-la de quem injustamente a detenha.

Segundo o lecionado por Maria Helena Diniz, a propriedade pode ser definida como:



O direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos de usar, gozar, dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.

Diante de tais ensinamentos, é possível conceituar a propriedade como o direito de alguém sobre determinado bem. A positivação da propriedade como um direito absoluto teve origem com a concepção liberal, que culminou na idealização das Constituições francesa de 1789 e norte-americana de 1787, que estabeleceram a propriedade como um direito absoluto, imprescritível e inalienável. Tal concepção foi questionada pelo advento da Revolução Industrial, que se opôs ao caráter absoluto desse direito. Já na Constituição Alemã de Weimar, de 1919, a propriedade deixou de ser considerada apenas um direito, e a ela foram associadas obrigações, reconhecendo que seu uso deve atender ao bem-estar social (ASSIS, 2008, p. 785).

A concepção de que o direito à propriedade está intrinsecamente unido a uma responsabilidade social advém da teoria de Leon Duguit, jurista francês, que acreditava que cada indivíduo possuía uma função a cumprir na sociedade e que tais funções deveriam ser impostas a todos, inclusive o Estado (JELLINEK, 2006).

Tal entendimento é evidenciado na Carta Encíclica Quadragésimo Anno, que buscou evidenciar a distinção entre o direito e o uso da propriedade, ao indicar que o legislador deve intervir para regular o exercício desse direito em consonância com as necessidades da coletividade.

No Brasil, o instituto da propriedade percorreu um longo caminho para evoluir ao atual sistema, tendo seu início no período colonial, com o instituto das sesmarias, utilizado em Portugal e trazido ao Brasil com o intuito de povoar e tornar próspero o território. Contudo, NOZOE (2006) explica que a utilização direta das normas portuguesas no Brasil acarretou em um regime de ocupação desorganizado, posto que considerava as situações de Portugal, sem levar em consideração as particularidades do território brasileiro.

Nesse sentido, pode-se concluir que Coroa Portuguesa incentivou a concentração de terras, uma vez que observou que para o cultivo de cana-de-açúcar seria necessário grandes extensões de terras, trançando-se um modelo de agricultura latifundiária, monocultura e escravista (SILVA, 1990, p. 39-47). Observa-se, ainda, que esta concentração de terras influenciou as desigualdades existentes na estrutura do Brasil até os dias atuais, uma vez que houve o acúmulo de capital na mão de poucas pessoas.



A Constituição de 1891 dispôs acerca do direito de propriedade brevemente em sua seção II, ao trazer o seguinte dispositivo: “Art. 72, §17 O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.” Já o Código Civil de 1916, trouxe apenas conceitos estruturais, ao assegurar ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, bem como de reaver o bem de quem quer que o injustamente o possua, além de estabelecer o domínio como ilimitado e exclusivo. Tais determinações atribuíam a propriedade a única função de atender aos interesses do titular (TEPEDINO E SCHREIBER, 2005, p.101).

Esse conceito foi alterado com a Constituição de 1934 (BRASIL,1934), ao estabelecer a primazia do interesse público em desfavor da propriedade privada, momento em que o instituto da desapropriação por interesse social foi instituído, mediante justa indenização. Essa ideia foi mantida na Constituição de 1937 (BRASIL,1937). Foi na Constituição de 1946 que a ideia de justa distribuição foi apresentada: “promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (BRASIL,1946).

No mesmo ano, tem-se a primeira manifestação a concluir que a concentração fundiária demonstrava um grande problema agrário no Brasil. Pronunciada e defendida pelo senador e capitão do Exército Luiz Carlos Prestes, a proposta de reforma agrária da bancada do Partido Comunista do Brasil – PCB na Constituinte de 1946, propunha alterações no texto constitucional e concluía o seguinte: “É a miséria da grande massa camponesa sem terras que determina a miséria da renda nacional e, conseqüentemente, da renda pública”.

Em contrapartida, em 1950 representando a Igreja Católica, o bispo de Campanha (MG) publicou a carta "Conosco, sem nós ou contra nós se fará a reforma agrária", a partir de uma reunião com fazendeiros, manifestou-se em defesa da reforma agrária, sob uma perspectiva conservadora, sendo o primeiro documento oficial da Igreja católica sobre o tema. Destaca-se o seguinte trecho:

Uma enorme massa de trabalhadores sem terras e enormes áreas de terras sem trabalhadores, eis o quadro terrível que está a desafiar os esforços dos sociólogos, dos legisladores, dos órgãos técnicos governamentais e dos apóstolos cristãos.

Em decorrência da pressão exercida por tais grupos, diversos projetos de reforma agrária foram apresentados, como a proposta de lei de reforma agrária do PTB em 1954, o projeto de lei de



reforma agrária apresentado pelo então deputado Leonel Brizola em 1963, e aquele apresentado durante o comício da Central do Brasil, pelo Presidente João Goulart em 1964, que determinava o tamanho máximo de mil hectares para a propriedade rural. Entretanto, nenhum desses projetos obteve sucesso.

Com o golpe militar que destituiu Goulart, surge a primeira lei de reforma agrária no país, definida pelo Estatuto da Terra, a Lei 4.504 de 1964, dentre seus dispositivos estabeleceu: o cadastro de propriedades rurais; a criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA (atual Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)), responsável pelo cadastro de propriedades e de desapropriação de terras; a redistribuição de terras mediante desapropriação por interesse social;

Nessa toada, a Constituição de 1967, trouxe, pela primeira vez o termo “função social da propriedade”, como princípio de Ordem Econômica e Social (PEREIRA, 2021). Todavia, somente com o advento da Constituição de 1988, o direito à propriedade foi atado à função social, tendo determinado em seu artigo 186 requisitos para seu cumprimento, estabelecendo que:

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.

Em outros termos, tem se que no ordenamento jurídico brasileiro, não há garantia a propriedade, mas sim a propriedade que desempenha sua função social (TEPEDINO E SCHREIBER, 2005, p.101).

METODOLOGIA:

Esta pesquisa utiliza o método científico dedutivo e o método de pesquisa exploratório por meio de uma abordagem qualitativa, consistente em pesquisa documental de obras doutrinárias, legislação nacional, decisões do Supremo Tribunal Federal, e documentos eletrônicos que demonstraram, histórica e comparativamente, a evolução do direito de propriedade no Brasil, desde as capitânicas hereditárias e o sistema de sesmarias, a Lei de Terras de 1850, o Estatuto da Terra de 1964, até a Constituição de 1988, que representa um marco ao vincular o direito de



propriedade ao cumprimento da função social, estabelecendo critérios específicos para sua realização.

Além da análise do marco histórico do surgimento do latifúndio no Brasil, bem como a positivação da propriedade como um direito absoluto, abordará os conceitos doutrinários acerca da concepção do direito à propriedade, e como a distinção entre o direito e uso influenciou o legislador a regular o exercício, em função das necessidades da coletividade.

Há que se referir que a pesquisa analisou a Constituição Federal de 1967, uma vez que pela primeira vez estabeleceu que a função social da propriedade seria um princípio de Ordem Econômica e Social, tendo denominado em seu art. 186, os requisitos para seu cumprimento. Dessa forma, doutrinadores compreenderam que o ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu como garantia da propriedade, o cumprimento da função social.

De mais a mais, ressaltará ainda os dispositivos 1.225 e 1.228 abordados no Código Civil de 2002, uma vez que se referem ao estabelecimento do direito à propriedade como um direito real, bem como sua finalidade social e econômica, estabelecendo limites para a manutenção da terra. A pesquisa oferece uma visão integrada acerca da concepção de propriedade como um direito condicionado à função social, bem como das dificuldades ocasionadas pela concentração fundiária, e por resultado, sua má distribuição.

Nessa seara, pretende, ainda, destacar as origens do regime de ocupação desorganizada, sem atenção as particularidades do território brasileiro, através de críticas expostas por doutrinadores. Além de apresentar os posicionamentos do crescente número de assentados em regiões que enfrentam dificuldades regionais, ocasionando, por consequência, a famílias assentadas em terras improdutivas.

A presente pesquisa também se preocupou em investigar a eficácia das políticas públicas, por meio da análise da realidade das terras desapropriadas. Ademais, foram selecionados artigos científicos que abordam o tema da concentração fundiária no Brasil, investigando suas possíveis raízes, bem como as consequências evidentes nos dias atuais. As publicações escolhidas foram selecionadas de bases de dados acadêmicas, com uma análise de fontes de forma sistemática, envolvendo a leitura crítica e a síntese das informações relevantes.

RESULTADOS ALCANÇADOS OU ESPERADOS:



Espera-se que a análise das questões levantadas seja discutida de forma a enriquecer e contribuir com o debate acadêmico e social sobre o referido assunto. Além disso, pretende-se esmiuçar a compreensão do direito de propriedade no contexto brasileiro, considerando as implicações legais e sociais da concepção de propriedade como um direito condicionado à função social.

Através da investigação sobre as diretrizes comportamentais e marcos históricos de como o latifúndio foi criado no Brasil, será possível visualizar a complexidade dos desafios das propostas da Reforma Agrária no país. Há que se referir, que a presente pesquisa objetiva analisar cuidadosamente a efetividade dos mecanismos propostos na Lei 4.505/64, conhecido como Estatuto da Terra, analisando, ainda, sua efetividade na execução nos dias atuais.

Do mesmo modo, propõe-se a elucidar a importância das políticas agrícolas para o acesso equitativo à terra, demonstrando os desafios enfrentados pelos beneficiários da reforma para assegurar direitos fundamentais suprimidos nesses assentamentos. De mais a mais, busca-se apresentar os impactos das políticas de reforma agrária implementadas no país, demonstrando os aspectos positivos e negativos em relação ao desenvolvimento rural.

No mais, através da análise das atuais políticas agrícolas que visam alcançar os objetivos firmados pela reforma agrária, será possível observar através de dados sua efetividade, destacando um olhar mais rígido quanto aos mecanismos e métodos, a fim de elucidar propostas que poderiam alcançar maiores níveis de eficiência.

Em relação à análise da realidade dos beneficiários da reforma agrária, pretende-se investigar os dados referentes à quantidade de assentamentos por região no Brasil, e expor que tais dados são inversamente proporcionais à quantidade de ocupações. Noutro giro, propõe expor estratégias que se mostram essenciais no esforço coletivo para enfrentar os obstáculos enfrentados na realização do regulamento exposto no Estatuto da Terra.

Pretende-se expor, ainda, o desafio da seleção de terras que serão distribuídas, que, muitas vezes, dificultam o sucesso da agricultura, ocasionando, por consequência, o prejuízo na subsistência digna das famílias assentadas. Nessa seara, espera-se definir os principais obstáculos enfrentados na aplicação prática dessas políticas, propondo medidas para superá-los.

Nesse sentido, elucidará o posicionamento de doutrinadores, bem como suas críticas em relação aos resultados atuais da reforma agrária. Por fim, objetiva através da investigação dos



marcos históricos, análise dos instrumentos normativos e políticas públicas, elucidar os principais desafios enfrentados na execução do Estatuto da Terra e, ainda, pesquisar se os obstáculos impedem o instrumento normativo de alcançar seu objetivo, a fim de compreender as medidas necessárias para eliminar esses empecilhos.

FONTES FINANCIADORAS: Trabalho financiado pela Universidade Cesumar – UNICESUMAR e Instituto Cesumar de Ciência, Tecnologia e Inovação – ICETI, projeto n.º 97106/2024 do PIBIC Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica.

REFERÊNCIAS:

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 103, p. 781-791, 2008.

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, Brasília, DF, 1º dez. 1964. Seção 1, p. 11307.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 3.071**, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil Nacional. Diário Oficial da União, 5 jan. 1916. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em: 20 de março de 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934**. Diário Oficial da União, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 de março de 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1937**. Diário Oficial da União, 10 nov. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 20 de março de 2024.

RASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1946**. Diário Oficial da União, 19 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 de março de 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1988**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 de março de 2024.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil anotado**. 15. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 848.

JELINEK, Rochelle. **O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E SUA REPERCUSSÃO SOBRE O SISTEMA DO CÓDIGO CIVIL**. Porto Alegre. 2006. Acesso em: 23 de agosto de 2024.

NOZOE, Nelson Hideiki. **Sesmaria e apossamento de terras no Brasil Colônia**. Economia: revista da ANPEC, v. 7, n. 3, p. 587-605, 2006. Tradução . . Disponível em:
http://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n3p587_605.pdf. Acesso em: 18 out. 2024.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. 18.ed. Atualizador: Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. Rio de Janeiro: Forense, 200. P. 89-90.

PEREIRA, Gislene. Das ordenações ao ordenamento: a trajetória do direito de propriedade no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v: 23, 2021. Disponível em:
<https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202105pt>. Acesso em: 19 de março de 2024.

PIO XI. **Quadragesimo Anno**. Sobre a restauração e aperfeiçoamento da ordem social em conformidade com a lei evangélica. 4. ed. São Paulo: Paulinas, 2001, 84p. AAS XXIII (1931), p. 177-228.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. O papel do Poder Judiciário na efetivação da função social da propriedade, In: **Questões agrárias – julgados comentados e pareceres**. São Paulo: Método, 2002. p. 91-131