

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO



**TAMARA LUIZA DALL AGNOL PINTO**

**DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA:  
A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS DA ZONA  
RURAL DE SÃO LUÍS/MA**

São Luís-MA

2021

**TAMARA LUIZA DALL AGNOL PINTO**

**DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA:  
A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS DA ZONA  
RURAL DE SÃO LUÍS/MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.  
Linha de Pesquisa: Dinâmica e Efetividade das Instituições do Sistema de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio Velten Pereira

São Luís-MA

2021

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Dall Agnol Pinto, Tamara Luiza.

DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA : a atuação do Judiciário em conflitos fundiários da zona rural de São Luís/MA / Tamara Luiza Dall Agnol Pinto. - 2021.

142 f.

Orientador(a): Paulo Sérgio Velten Pereira.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021.

1. Conflito Fundiário. 2. Desenvolvimento Econômico. 3. Direito Civil Constitucionalizado. 4. Propriedade Privada. 5. Segurança Jurídica. I. Velten Pereira, Paulo Sérgio. II. Título.

**TAMARA LUIZA DALL AGNOL PINTO**

**DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA:  
DESAFIOS DO JUDICIÁRIO EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS DA ZONA  
RURAL DE SÃO LUÍS/MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.  
Linha de Pesquisa: Dinâmica e Efetividade das Instituições do Sistema de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio Velten Pereira

Aprovada em: 27/07/2021

Prof. Dr. Paulo Sérgio Velten Pereira - UFMA  
**Presidente**

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos – UFMA  
**Examinador interno**

Prof. Dr. André Luiz Santa Cruz Ramos – IESB-DF  
**Examinador externo**

## AGRADECIMENTOS

Esses dois anos de mestrado, de muito empenho, esforço, renúncias, aprendizado, não teriam findado com a conclusão da presente dissertação sem o precioso apoio de várias pessoas que foram fundamentais para a realização de mais esse sonho.

Em primeiro lugar, não posso deixar de agradecer aos meus pais, Ademilson e Adriane, pessoas que sempre trabalharam incansavelmente para me fornecer boas condições materiais e que sempre zelaram por me repassar os valores morais imprescindíveis para bem viver. Certamente eles são os principais responsáveis indiretos pelas minhas conquistas.

Agradeço, ainda, à minha irmã Taluana, quem me inspira, acredita no meu potencial, sempre me apoiando e aconselhando no que diz respeito às importantes decisões.

Ao meu marido, Hugo, manifesto minha gratidão pela compreensão, paciência, motivação, carinho e pelos cafés deixados ao lado do *notebook* para facilitar a fluidez das ideias.

Sou grata ao meu orientador, professor Dr. Paulo Sérgio Velten Pereira, pelo empenho e pelo sentido prático com que sempre me orientou nesse trajeto.

A todos os demais professores que passaram pela minha formação, meus sinceros agradecimentos, especialmente aos professores do Mestrado, Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos, Dr. Roberto Carvalho Veloso, Dra. Márcia Haydée Porto de Carvalho, Dra. Mônica Fontenelle Carneiro e Dra. Edith Maria Barbosa Ramos.

Desejo igualmente agradecer a todos aqueles que gentilmente me ajudaram a levantar bibliografia para a pesquisa, como o geógrafo Wederson Teixeira e a magistrada Dra. Ticiany Gedeon, aos meus colegas do Mestrado, aos colaboradores da Faculdade de Direito da UFMA, que foram sempre prestativos.

Por último, expresso gratidão aos meus amigos, dos quais friso aqueles da “T4” do Instituto Mises Brasil, não só pela amizade, mas pelo apoio, pela troca de conhecimentos diária e pela lucidez com que me ajudam a enxergar os fenômenos sociais.

*“Um movimento cuja maior promessa é isentar o indivíduo da  
responsabilidade não pode deixar de ser antimoral nos seus efeitos, por  
mais elevados que sejam os ideais que o geraram”  
(HAYEK, 2010, p. 198-199).*

## RESUMO

A zona rural de São Luís, acompanhando a mesma situação do restante do Maranhão, é palco de inúmeros conflitos por terras que culminam em ações apreciadas pelo Poder Judiciário. Os enfrentamentos ocasionados por distintos interesses continuam crescentes, bem como as invasões de áreas públicas e privadas, levando ao questionamento sobre a capacidade do poder mencionado para bem conduzir a questão que é de suma relevância para vários outros aspectos da sociedade, mormente o próprio desenvolvimento econômico local. Tendo em vista esse contexto, a pesquisa discorreu sobre o histórico dominial de terras local, demonstrando a importância da ética da propriedade para a resolução de casos concretos, bem como formulando apontamentos propositivos à atuação dos intérpretes autênticos num panorama de governança responsável de terras, direito civil constitucionalizado, regularização fundiária, segurança jurídica, sistema correto de incentivos e de recente instauração da Vara Agrária no estado, de maneira a vislumbrar um modelo jurídico dogmático relativo ao tema. Para tanto, metodologicamente, a pesquisa possui abordagem qualitativa, sendo, quanto aos objetivos, descritiva e propositiva, utilizando-se da ferramenta da dedução e dos procedimentos técnicos bibliográfico e de estudo de caso, porquanto examinam-se os processos judiciais relativos à “Fazenda Formigueiro I-A”, que compreende área que permaneceu *sub judice* de 2007 a 2015, rendendo várias intervenções analisadas.

**Palavras-chave:** Conflito Fundiário; Direito Civil Constitucionalizado; Propriedade Privada; Segurança Jurídica; Desenvolvimento Econômico;

## ABSTRACT

The rural area of São Luís, following the same situation as the rest of Maranhão, is the scene of numerous conflicts over land that culminate in actions appreciated by the Judiciary. The confrontations caused by different interests continue to grow, as well as the invasions of public and private areas, leading to the questioning of the aforementioned power's capacity to well address the issue that is extremely relevant to several other aspects of society, especially economic development itself local. In view of this context, the research discussed the history of local ownership of land, demonstrating the importance of property ethics for the resolution of concrete cases, as well as formulating propositional notes to the performance of authentic interpreters in a panorama of responsible land governance, law constitutionalized civil law, land tenure regularization, legal security, correct system of incentives and the recent establishment of the Agrarian Court in the state, in order to envision a dogmatic legal model on the subject. To this end, methodologically, the research has a qualitative approach, being, in terms of objectives, descriptive and propositional, using the tool of deduction and technical bibliographic and case study procedures, as it examines the lawsuits related to the "Fazenda Formigueiro I-A", which comprises an area that remained sub judice from 2007 to 2015, yielding several analyzed interventions.

**Keywords:** Land Conflict; Constitutionalized Civil Law; Private Property; Legal Security; Economic Development;



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1. APONTAMENTOS PRELIMINARES</b> .....	13
<b>2. RETOMADA HISTÓRICA</b> .....	18
2.1 O DOMÍNIO DE TERRAS NO BRASIL, NO MARANHÃO E EM SÃO LUÍS .....	18
2.2 EVOLUÇÃO NORMATIVA DA QUESTÃO DAS TERRAS .....	32
<b>3. DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA</b> .....	48
3.1 ÉTICA DA PROPRIEDADE .....	48
3.2 DIREITO CIVIL CONSTITUCIONALIZADO.....	60
3.2.1 Função Social da Propriedade: mundo ideal e mundo real .....	67
<b>4. GOVERNANÇA DE TERRAS: ACESSO RESPONSÁVEL</b> .....	78
4.1 ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO NAS AÇÕES FUNDIÁRIAS .....	78
4.2 SEGURANÇA JURÍDICA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	88
4.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A COMISSÃO ESTADUAL DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO CAMPO E NA CIDADE (COECV).....	104
<b>5. ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO LUDOVICENSE: PASSADO E FUTURO</b> .....	111
5.1 ESTUDO DO CASO “FAZENDA FORMIGUEIRO I-A” .....	111
5.2 HERMENÊUTICA: CONSTRUÇÃO DE UM MODELO JURÍDICO RESPONSÁVEL PARA A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS DA ZONA RURAL DE SÃO LUÍS/MA .....	127
<b>CONCLUSÃO</b> .....	133
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	135

## INTRODUÇÃO

Dentre os estados da federação, o Maranhão apresenta-se como um dos territórios em que se depreende um grande número de áreas com confuso histórico dominial, não raro cadastradas de maneira imprópria e que frequentemente são disputadas em confrontos violentos. O problema não persiste apenas nas suas mesorregiões predominantemente agrícolas, identificando-se também na zona rural da capital, São Luís-MA.

Porém, independentemente da sua geolocalização, os conflitos por terras são desafiadores na medida em que se verificam diversos polos de interesses (grileiros, invasores, empresas, pequenos, médios e grandes produtores, políticos, servidores de órgãos relativos à terra, movimentos sociais, associações, notários, dentre outros), requerendo dos poderes estatais a *expertise* e a agilidade necessárias para conter ocupações irregulares, evitar danos individuais, coletivos, ambientais e sociais ou ainda tentar conciliações que sejam sustentáveis. Com frequência, os casos são judicializados, o que implica afirmar que o Poder Judiciário detém papel fundamental na missão de encontrar soluções apaziguadoras e organizadoras do meio rural com arrimo na Constituição Federal, na legislação e nos precedentes.

Partindo de uma visão inicial da problemática observou-se, no entanto, que o Judiciário não destina tratamento material e processual condizente com o grau de complexidade que reveste essa natureza de litígio. Percebeu-se que em inúmeras ações possessórias os julgadores desconhecem a realidade extra autos, não fazem uso de ferramentas importantes para melhor conduzir as demandas e não prezam pela indispensável celeridade. Com isso, desenvolveu-se a hipótese de que o modo de atuação que vem se perpetrando tem contribuído, ainda que sem intenção, para estimular a ocorrência de novos conflitos ao invés do contrário, mormente pela reiteração da violação da propriedade privada sem, contudo, resposta efetiva que a iniba.

Assim, considerando o contexto nacional, maranhense e ludovicense, bem como o ineditismo da abordagem nesse cenário local, justifica-se o desenvolvimento da presente pesquisa, com o fim de aprofundamento na temática, o qual se mostra necessário aos esforços direcionados à diminuição conflitiva no município. Objetivando contemplar a análise da atuação do Judiciário em conflitos fundiários sob o prisma do direito individual à propriedade privada, aqui compreendido como ética basilar à manutenção da civilidade, perpassou-se determinada estrutura.

Inicialmente, no capítulo primeiro, pontuam-se questões preliminares a fim de situar o leitor quanto a outras possibilidades de desenvolvimento acadêmico que abrangem subtemas ou temas laterais ao objeto da presente pesquisa. Acrescentam-se esclarecimentos quanto às delimitações do tema, termos utilizados, ressaltando ainda aspectos de alguns relatórios aos quais a pesquisadora teve acesso e que, de certa forma, motivaram ainda mais o estudo apresentado.

No capítulo segundo, em que propriamente se inicia o enfrentamento da problemática, discorre-se sobre o histórico do domínio de terras, bem como acerca da sua evolução normativa, apontando algumas peculiaridades da conjuntura específica do Maranhão e de São Luís-MA.

Na sequência, com o terceiro capítulo, demonstra-se como a aplicação da ética da propriedade privada, sob o prisma liberal, é relevante para a segurança jurídica e para o desenvolvimento econômico local, mostrando ainda que os modos de atuação do Judiciário emitem incentivos e desincentivos relacionados às causas dos conflitos. Nessa esteira, aborda-se o paradigma de constitucionalização do Direito Civil, sua interferência na aplicação das leis que norteiam a questão fundiária, assim como a definição do conceito indeterminado da “função social da propriedade”, revelando-o conforme um panorama ideal e, por outro lado, um panorama real.

Com o quarto capítulo descreve-se a atuação do Judiciário nas ações relativas à posse e à propriedade, realçando-se o uso dos instrumentos disponíveis para o conhecimento da realidade do campo. Discorre-se sobre as ideias da chamada “governança responsável de terras” que, combinadas à ética da propriedade, compreendem meio adequado para alcançar o desenvolvimento econômico e a segurança jurídica, tendo em vista proporcionar o acesso formalizado às propriedades rurais, com vistas à sustentabilidade. Ademais, apresentam-se considerações sobre a “Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade” (COECV), criada a partir da Lei Ordinária nº 10.246, de 2015, do Estado do Maranhão.

Finalmente, por meio do quinto capítulo, realiza-se breve estudo do caso “Fazenda Formigueiro I” - localizada na zona rural de São Luís/MA - do qual resultou ações judiciais de manutenção e reintegração de posse, ambas com trâmite na 8ª Vara Cível da capital dentre o período de 2007 a 2015, tendo passado por várias intervenções. Nesse mesmo capítulo ainda se formulam apontamentos úteis para o estabelecimento de um modelo jurídico responsável de governança de terras pelo Judiciário, de modo que se atenda ao “bem da vida” de maneira

imparcial, efetiva, protegendo o direito fundamental à propriedade privada *lato sensu* e amparando a inserção dos justos possuidores na formalidade cadastral e registral.

A pesquisa adota pressuposto teórico liberal clássico, valendo-se, no entanto, das devidas adaptações desse à contemporaneidade. Por conseguinte, a liberdade do indivíduo será o expoente, ao lado dos preceitos vida e propriedade, segundo a doutrina dos direitos naturais. Ademais, utilizam-se os axiomas da Escola Austríaca de economia, assim como noções gerais atinentes à análise econômica do direito.

No que concerne à metodologia da pesquisa, realiza-se abordagem qualitativa, haja vista prezar pela profundidade, indo além dos dados obtidos de forma imediata. Quanto aos seus objetivos, classifica-se como descritiva e propositiva, na medida em que se desenvolve a descrição com análise crítica da atuação do Judiciário e, por outro lado, aprecia-se o caso “Fazenda Formigueiro I-A”. Alcançam-se, assim, conclusões propositivas, principalmente em virtude da expectativa decorrente da implementação da Vara Agrária da Comarca da Ilha de São Luís pela Lei Complementar nº 220 de 2019, do estado do Maranhão, instalada em abril de 2021.

Ademais, o método dedutivo foi escolhido como ferramenta de pesquisa, uma vez que se parte de casos gerais para obter conclusões particulares. Durante a pesquisa elucidam-se as leis gerais, as máximas formadoras do axioma liberal, para entender a lógica da ação humana individualizada, formadora de um todo conflitivo. Para a revisão bibliográfica são utilizados livros, artigos científicos de publicações periódicas, legislação, jurisprudência, processos judiciais, informes oficiais, apenas a título de exemplificação. Neste interim, as conclusões obtidas se mostram de iminente relevância para compreenderem-se os desafios do Judiciário e reverter-se a desordem até então em evidência, apta a ocasionar problemas que vão além do que vislumbra o observador atento apenas às circunstâncias primárias de cada caso.

## 1 APONTAMENTOS PRELIMINARES

Os questionamentos que circundam o fato de o Brasil ser um país com tanta pobreza, baixos índices de desenvolvimento humano, especialmente em determinadas regiões brasileiras como o Nordeste, são recorrentes e devem servir como ponto de partida para a busca de soluções. Indiscutivelmente, são vários os fatores determinantes para propiciar ou dificultar a prosperidade de uma nação. No entanto, não se acredita ser mera coincidência o fato de que justamente nas regiões do mundo em que o espaço territorial é mais organizado, em que as propriedades imóveis estão melhor definidas, os indivíduos possuem maior qualidade de vida. São lugares onde se depreende mais igualdade de oportunidade e em que o capital circula com maior facilidade.

Não por acaso o economista Hernando de Soto (2019) frisa em sua *magnum opus* que

uma representação formal da propriedade, como é o título, não é uma reprodução de um ou mais aspectos físicos da casa, como seria em uma fotografia, mas de nossos conceitos sobre a casa. Especificamente representa aquelas qualidades não visíveis carregadas de potencial para produzir valor. Estas não são as qualidades físicas próprias da casa, mas qualidades econômicas que os humanos atribuem à casa (e que, graças ao título, podem ser afiançadas mediante embargos preventivos, hipotecas, servidões e outros acordos voltados a criar valor adicional.

Porém nem no Brasil, tampouco no estado do Maranhão, encontra-se uma base registral imobiliária urbana e rural satisfatória para que os indivíduos morem, produzam, aluguem, arrendem, deem em garantia ou realizem qualquer outro negócio jurídico oneroso ou não em ambiente de segurança legal e jurídica.

Ademais, essa condição se mostra propícia para a propagação de conflitos por áreas, mesmo estando o país situado em uma generosa porção territorial de 851 milhões de hectares, conforme publicado no Diário Oficial da União nº 94, de 19 de maio de 2020. Adentrando no âmbito local, registra-se que a Comissão Pastoral da Terra (2020, p. 102) divulgou relatório relativo à 2019 demonstrando a ocorrência de 174 conflitos por terras no Maranhão, o que o faz o estado liderar atualmente o *ranking* de conflitos no campo, sendo São Luís um dos municípios que registrou grande número de tensões.

A situação se mostra grave se comparada à conjuntura nacional, já que o Maranhão, o Pará e a Bahia – estes dois últimos estados subsequentes na classificação - somam juntos quase 40% dos conflitos existentes em todo o país. Assim, com uma regularidade maior que em

vários outros municípios brasileiros, a capital é palco de um desastre fundiário, tanto na área urbana quanto na área rural, sinalizando que algo diferente do que vem sendo praticado deve ser levado a cabo.

Logo, despertou a curiosidade investigar sobre a temática, tendo em vista compreender um problema iminente, cujas tentativas de soluções têm sido levadas a diante cada vez mais por vários agentes públicos, ainda que de forma inicial, como será visto no decorrer da pesquisa. Muito embora os conflitos fundiários aconteçam por todo estado maranhense, o presente estudo preferiu dar enfoque à situação do município de São Luís, ainda que nos demais municípios que compõem a respectiva região metropolitana também hajam casos interessantes que merecem dedicação do pesquisador. Preferiu-se, no entanto, optar pelo recorte espacial da capital por tratar-se do centro político-administrativo do estado, onde há uma concentração maior de órgãos dos três poderes, e assim, em tese, maior estrutura para lidar com o alto índice de conflitos.

No que concerne à escolha do caso que será estudado no tópico 5, da “Fazenda Formigueiro I-A”, foi considerada uma boa amostra do que ocorre em várias outras situações conflitivas da mesma natureza, tendo em vista perpassar por enredo envolvendo propriedade formal questionada, esbulho possessório coletivo, direito à moradia, produção agropastoril e demora na resposta jurisdicional efetiva.

Há de mencionar-se, ainda, que cuida a pesquisa de conflito rural, não obstante o problema urbano esteja potencialmente presente na capital, e em número muito maior de casos, inclusive. Isso pôde ser concluído a partir do levantamento realizado dentre o período de janeiro de 2018 a setembro de 2020, porquanto de um total de 316 processos judiciais distribuídos na Comarca de São Luís com a classe “Reintegração / Manutenção de Posse” envolvendo conflitos - não necessariamente violentos – 294 foram considerados conflitos urbanos e 22 rurais, o que equivale a uma porcentagem de aproximadamente 7,5% em relação ao número de casos urbanos.

Outra averiguação resultante da análise do relatório compreende a significativa redução do número de reintegrações de posse - levando-se em consideração o *quantum* total de processos da classe - se comparado o quantitativo de 173 demandas em 2018 e 98 demandas em 2020, ano de início da pandemia de Covid-19 no país. Ainda que o relatório tenha apurado este último número apenas até o mês de setembro, não deixa de ser curiosa a queda, o que pode servir de ponto de partida para o pesquisador social, tendo em vista que mesmo em ano de crise

epidemiológica e econômica, a busca por áreas para ocupação irregular diminuiu, quando, em tese, esperaria-se o contrário.

Isto posto, destaca-se que embora o número de conflitos rurais, especificamente, seja bastante reduzido em São Luís-MA em relação ao número de casos urbanos, o problema fundiário agrário na capital não é diminuto, visto que deve ser levado em consideração o fato de que a pesquisa trata de um município com área urbanizada bastante superior à área rural. Diferente seria se estivesse em análise uma área predominantemente rural e agrícola.

Portanto, ainda que “somente” 22 casos tenham sido vislumbrados no lapso temporal supracitado, importa ressaltar que, como geralmente os esbulhos possessórios rurais se desdobram de maneira coletiva, uma série de indivíduos e famílias são implicadas. Soma-se a isso o fato de que correspondem a casos judicializados apenas, o que importa no reconhecimento de que outros conflitos da mesma natureza possam ter se deflagrado no período. Ademais, salienta-se que os números mostrados são relativos a demandas iniciadas no período de janeiro de 2018 a setembro de 2020, e que, assim sendo, não pode ser desconsiderado o fato de que existem concomitantemente vários outros conflitos rurais cuja judicialização antecedeu ou sucedeu tal intervalo. Logo, justifica-se o interesse pela investigação com base no presente recorte.

Acrescenta-se como nota preliminar de pesquisa que futuramente é de bom alvitre que a academia expanda estudos a outras áreas do estado, a exemplo do sul e do oeste do Maranhão, vez que contam com intensa atividade agropecuária, ou da microrregião da baixada maranhense, por abarcar grande número de quilombos<sup>1</sup>, ou do oeste e centro (Alto Mearim e Grajaú), por somar o maior número de reservas indígenas do estado. Essas regiões também possuem recorrência de conflitos fundiários coletivos, em grande parte envolvendo mencionados povos tradicionais e, por esta razão, requerem tratativa especializada.

---

<sup>1</sup> “São 816 comunidades quilombolas certificadas pela Fundação Cultural Palmares no estado, o maior número da federação. Ademais, segundo o Artigo 2º do Decreto Estadual 32.433/2016, são consideradas terras ocupadas por comunidades quilombolas as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural. Esta definição legal apresenta uma perspectiva ampla sobre a territorialidade dos grupos, tendo em vista o uso pleno e continuado da terra em que conservam relações sociais e simbólicas específicas, além do uso produtivo e econômico (ver, também, o Art. 4º da IN 20/2020)” (ITERMA, 2020).

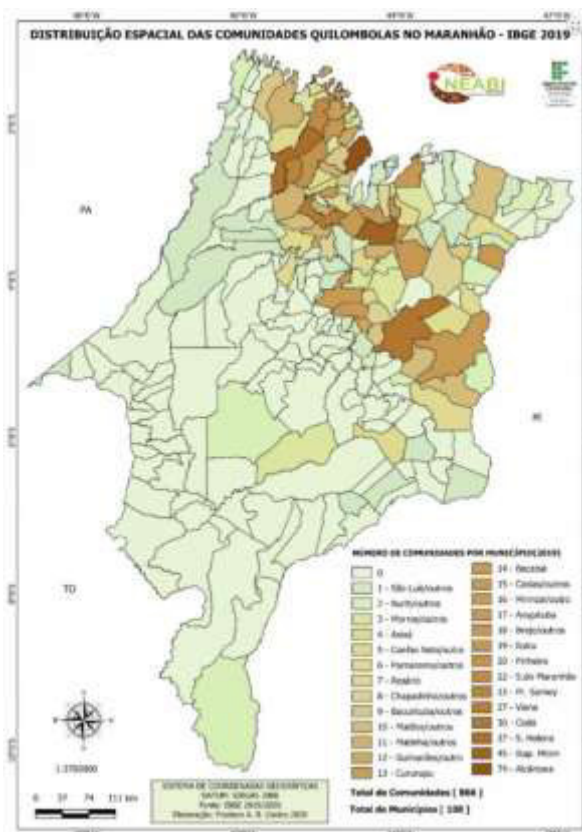


Figura 1: CASTRO, 2020.

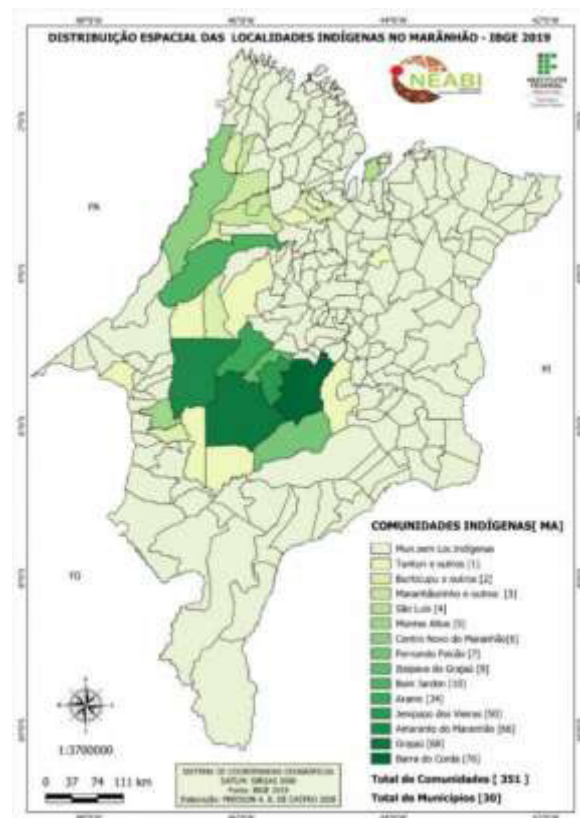


Figura 2: CASTRO, 2020.

A pesquisa toma contornos ainda mais interessantes ao recordar-se que nos últimos anos, o Judiciário Maranhense parece ter percebido a importância de passar a cuidar da questão fundiária judicializada do estado de forma mais atenta e responsável. Assim como parece emergir uma preocupação com o cumprimento de ordens judiciais que venham solucionar a realidade prática. Essa constatação tem arrimo na criação formal da Vara Agrária pela Lei Complementar nº 220 de 2019<sup>2</sup>, bem como no restabelecimento do Núcleo de Regularização Fundiária Rural e Urbana via Provimento nº 342020, bem como nos compromissos divulgados, reuniões, lançamento de programa e declarações no sentido de fomentar ações para regularização de áreas urbanas e rurais contando com esforços interinstitucionais, sendo este o enfoque presente no capítulo 4 da pesquisa.

No que diz respeito às diretrizes de *soft* e *hard law*, não pode ser olvidada a agenda 2030 das Organizações das Nações Unidas. Dentre os dezessete objetivos apresentados, ressalta-se o de número dezesseis, que compreende “paz, justiça e instituições eficazes” (ONU,

<sup>2</sup> A Resolução-GP nº 75 de 2020 do TJ/MA, por sua vez, vem regulamentar a competência da Vara Agrária no âmbito do Poder Judiciário do Maranhão.



2015), indicando ser esta uma meta a ser alcançada pela sociedade civil em conjunto com as instituições públicas e privadas. Nessa senda, o Poder Judiciário se apresenta como esfera cuja relevância é indiscutível. Obviamente os objetivos da mencionada agenda não possuem natureza de lei, no entanto, na medida em que coincide com as próprias diretrizes constitucionais, sobrepuja seu status *soft law*.

É necessário informar ao leitor, já ciente de que o recorte da pesquisa perpassa os conflitos fundiários no âmbito dos imóveis rurais, quais parâmetros foram considerados para assim designá-los. Para que um imóvel seja considerado conceitualmente rural<sup>3</sup> não apenas o critério localização espacial é levado em conta, mas também sua finalidade, destinação, os tipos de benfeitorias que por ventura estejam presentes e as dimensões da área.

Segundo Firmo (2009, p. 84) o legislador,

no âmbito do Direito Agrário, inequivocamente optou pelo critério da destinação ou uso econômico específico do imóvel, para classificá-lo como rural. Em qualquer situação, será rural o imóvel que tenha como finalidade a exploração agrícola, pecuária, agroindustrial ou extrativa vegetal e florestal.

No que diz respeito às características dos conflitos, prioriza-se neste estudo os conflitos decorrentes de esbulho possessório coletivo. Esta delimitação, portanto, exclui conflitos possessórios decorrentes de enredos familiares, aqueles decorrentes de uma relação anterior contratual, como compra e venda, bem como aqueles que envolvam discordâncias acerca de limites diminutos de áreas, em que costumam figurar como polos de disputa dois particulares.

Claramente um conflito coletivo tende a envolver, não raro, mais de uma classificação de ação judicial, como ações de reintegração ou manutenção de posse, interdito proibitório, ação reivindicatória de propriedade, ação de desapropriação ou usucapião, cumuladas ou não com outras pretensões compatíveis. Contudo, o foco é conhecer a situação local para demonstrar como a ética da propriedade privada<sup>4</sup>, sob o prisma liberal, é relevante

---

<sup>3</sup> A Lei nº 4.504 de 1964 (Estatuto da Terra) conceitua imóvel rural, no art. 4º, como “prédio rústico de área contínua qualquer que seja a sua localização que se **destina** à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer por meio de planos públicos de valorização, quer por meio de iniciativa privada” (grifo nosso); e a Lei nº 8.629 de 1993, também no art. 4º, conceitua imóvel rural como “prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se **destine** ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial” (grifo nosso).

<sup>4</sup> Não entendida neste trabalho como propriedade registral. Isto posto, far-se-á o uso do termo “propriedade registral” para referir-se à propriedade privada formal e apenas “propriedade” para referir-se à propriedade no sentido *lato sensu*, recordando que ambas as definições de propriedade aqui mencionadas podem ou não coincidir, a depender da análise do caso em concreto. Nesse sentido, concorda-se com Pipes (1999, p. 09), que evidencia: “a

para a segurança jurídica e para o desenvolvimento econômico local, mostrando ainda que os modos de atuação do Judiciário emitem incentivos e desincentivos às causas dos conflitos.

Conforme Barbosa e Pamplona Filho:

o direito de propriedade é talvez a mais antiga das prerrogativas humanas. Nasce o “ter” quase que simultaneamente ao “ser”. Nas mais remotas legislações, já se vislumbra a existência de um direito subjetivo à propriedade, como decorrência natural da existência do homem e da possibilidade de acúmulo de riqueza.

Paralelamente, “a cidade marca mais que a história política imediata do homem: constitui a sua história emocional primária. O indivíduo descobre-se na cidade, faz-se nela e é, em parte, resultado dela” (ROCHA, 1996, p. 261), o mesmo ocorrendo na sua zona rural. Logo, como ponto de partida para a propositura de soluções aos conflitos por terras, i. e., para a promoção da harmonia social, faz-se necessário o conhecimento histórico sobre o território e acerca da propriedade enquanto direito.

## **2 RETOMADA HISTÓRICA**

### **2.1 O DOMÍNIO DE TERRAS NO BRASIL, NO MARANHÃO E EM SÃO LUÍS**

Para compreender os porquês dos conflitos por terras, faz-se necessário revisitar fatos da história que possam ter influenciado direta ou indiretamente suas origens, mormente os processos de ocupação do território brasileiro, maranhense e ludovicense.

O país possui extensão continental, de modo a ocupar a quinta posição do planeta em termos de dimensão. Seu descobrimento e seu processo de colonização, a partir de 1.500, deu início à ocupação europeia e à definição de limites geográficos. No entanto, como é de conhecimento público, várias aldeias indígenas já ocupavam anteriormente o território brasileiro.

Os portugueses, diante da oportunidade de conquistar o novo mundo, gradativamente foram se estabelecendo no litoral nordestino contando com a amistosidade indígena num primeiro momento. A ideia era explorar as terras tupiniquins, encontrar

---

palavra ‘propriedade’ traz à nossa mente a ideia de objetos materiais: imóveis, contas bancárias, ações e títulos. Mas na verdade ela possui um significado muito mais amplo, que vem crescendo cada vez mais no mundo moderno, passando a ser também aplicado a bens imateriais como crédito, patentes e copyrights”.

preciosidades para fins comerciais, catequizar o povo nativo, tentar utilizar sua mão-de-obra, povoar e instituir a administração.

Tanto a costa quanto parte da área interiorana “segundo o Tratado de Tordesilhas, acordo diplomático assinado em 7 de junho de 1494 com o apoio da Igreja Católica e que dividia as terras recém-descobertas e a descobrir apenas entre Espanha e Portugal, eram legítimas possessões lusitanas” (MARQUES, 2007, p. 11).

Nessa circunstância, Martim Afonso, capitão-mor da expedição que significou o início da organização colonial

percorreu toda a costa, desde a foz do Amazonas até a bacia do Prata e concebeu uma estratégia de ocupação que posteriormente seria generalizada, com a fundação de São Vicente. Consistia na escolha de um local abrigado para construir vila e erigir fortificações, disseminando atividade agrícola nas proximidades, mediante doação de terras (denominadas sesmarias) a pessoas capazes de explorá-las. Em seguida ao regresso de Martim Afonso a Portugal, foi o país dividido em 14 capitânicas hereditárias, entregues a nobres portugueses que deveriam mobilizar os recursos exigidos por sua exploração. Decorridos mais ou menos vinte anos, o sistema foi em parte revogado, criando-se um governo-geral no Brasil e capitânicas reais (PAIM, 2000, p. 58).

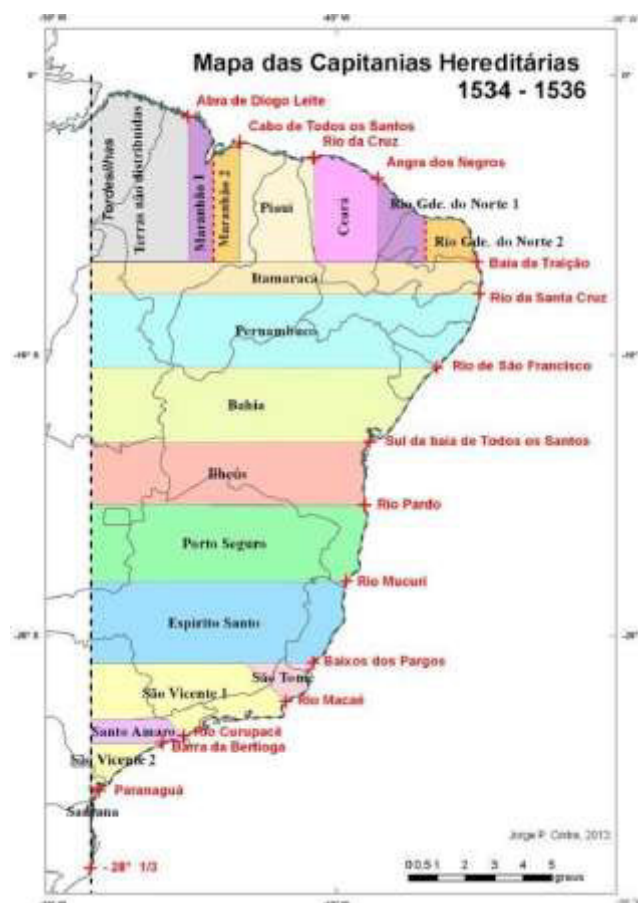


Figura 3: CINTRA, 2013.

De modo que se frisa a extrema importância das sesmarias para o tema aqui tratado, visto que podem ser compreendidas como o primeiro marco legal referente à demarcação de áreas. No entanto, para se ter uma ideia da amplitude das sesmarias nas capitâneas hereditárias – ocupadas por 12 donatários - estas faixas de terra eram contadas a partir da costa litorânea e tinham prolongação variável entre 20 a 100 léguas de largura, com limitações paralelas indo até a linha imaginária do Tratado de Tordesilhas (IMESC, 2010, p. 11).

Entretanto doar as terras aos capitães governadores não lhes outorgava direitos absolutos, ilimitados e eternos, eles eram capazes de perdê-las dependendo de como conduzissem a sua administração. Referidos governadores passavam a desempenhar a função de lugares-Tenentes do Reino, com deveres e obrigações bem definidos, respeitando e zelando pelo objetivo da doação: fazer com que as terras recebidas tivessem papel importante na prosperidade da corte portuguesa, cuja coroa não perderia o direito de propriedade de todas as capitâneas, podendo, se necessário, extinguir o sistema. (o que aconteceu posteriormente). Com o falecimento do donatário, a transferência da capitania seria feita por hereditariedade e apenas para o primogênito, não sendo permitida a partilha entre os demais herdeiros; a capitania não poderia ser vendida; o donatário ficava impedido de comprar novas terras; a capitania poderia retornar à coroa portuguesa, caso houvesse, por parte do donatário: abandono, utilização indevida e deslealdade (IMESC, 2010, p. 11-12).

Em 1548, o Regimento Tomé de Souza, assim chamado em homenagem ao primeiro Governador-Geral do Brasil, determinava que “a base da economia passasse a constituir-se na agricultura cultivada e no povoamento do território, promovendo-se a distribuição de terras, fomentando-se as trocas internas e tornando obrigatória a realização de ‘feiras nas vilas e povoamentos, uma ou mais vezes por semana” (PAIM, 2000, p. 59). Mas enquanto o processo de fixação inicial da Coroa se deu predominantemente no litoral baiano e pernambucano, no maranhense só começou a ser consolidado no século XVII, pouco mais de 100 anos depois do descobrimento das terras brasileiras pelos portugueses. Contudo, segundo Trovão (2008, p. 09), antes de Cabral chegar ao Brasil, o litoral maranhense foi encontrado por Alonso de Hojeda, Vicente Pison, Diego de Lepe e outros navegadores que buscavam caminho para alcançar o Peru. No entanto, tal aproximação não importou em ocupação do território.

Não obstante a passagem dos espanhóis, os franceses foram os que efetivamente miraram as terras maranhenses. Tanto é que para Trovão (2008, p. 09), desde 1524 os franceses percorriam de forma metodizada a costa maranhense, razão pela qual entende compreender o segundo intento de ocupação a oficialização da sua presença a partir de 1612, mais precisamente em 12 de agosto, por uma expedição comandada por Daniel de La Touche, Senhor de La Ravardière, composta por 3 embarcações com cerca de 300 homens (TROVÃO, 2008, p. 10).

Construir um forte para a proteção da colônia e dos seus moradores foi o primeiro grande desafio dos franceses assim que se viram instalados em Upaon-Açu. O local escolhido foi uma alta montanha, na ponta de um rochedo de difícil acesso na confluência onde se ergue o Palácio dos Leões. A fortaleza, cuja construção contou com a participação decisiva dos nativos, possuía vinte canhões, uma ponte levadiça era protegida por um fosso com cerca de 80 metros de comprimento por 20 metros de largura (MARQUES, 2007, p. 19).

Marques (2007, p. 21) também ressalta que o nome São Luís, dado à ilha entre a foz dos rios Anil e Bacanga, teve inspiração no rei francês Luís XIII, e que a data de fundação do forte definiu a data que veio a ser considerada a de fundação da cidade. “As solenidades, cujo significado era a tomada de posse do território, tiveram início com uma missa seguida de uma procissão, na qual destacavam-se à frente fidalgos franceses e chefes indígenas” (MARQUES, 2007, p. 21).

Decididos então a avançar para o Amazonas, os franceses deixaram, em sua maioria, a citada ilha que também ficara conhecida como *Upaon-Açu* e partiram para mais tentativas de conquistas. No entanto, no caminho tiveram que enfrentar índios tupinambás, chegando ao conhecimento do Senhor de La Ravardière, após o fim do confronto, que navios portugueses se acercavam à Ilha de Santana, também na costa maranhense.

Realmente, segundo Marques (2007, p. 39), àquela altura o português Jerônimo de Albuquerque, capitão-mor da conquista, já enviara Martins Soares Moreno como espião para obter informações sobre o então domínio francês. O contragolpe, por conseguinte, foi a organização de uma expedição para retirar os franceses do território. No comando, ao lado do já nascido em terras brasileiras, Albuquerque, estava Diogo de Campos Moreno, militar português (MARQUES, 2007, p. 45). Mesmo cientes do Tratado de Tordesilhas, os franceses estavam decididos a lutar. Até mesmo porque

As notícias auspiciosas que chegaram à França sobre o Brasil testemunhadas pelos rendimentos auferidos pelos produtos tropicais, o fracasso da colônia fundada por Villegagnon no Rio de Janeiro e o desejo de expansão colonial da França no século XVII, serviram de estímulo para que os franceses, com o apoio da sua Coroa desejassem instituir uma colônia no norte do Brasil (ANDRADE, 1984, p. 35 apud TROVÃO, 2008, p. 10)

Trovão (2008) destaca ainda a questão estratégica considerada pela França ao pensar em estabelecer a sede da sua colônia no local, listando uma série de benefícios oriundos da localização, tais como: o fato de ser uma ilha dificultar o confronto com os portugueses, estar entre duas baías para onde convergem rios, facilidade de, por mar, chegar ao oeste, onde a extração de madeira se mostrava interessante, dentre outras causas.

Assim,

Finalmente, depois de algumas escaramuças, que claramente demonstravam ser o enfrentamento militar inevitável, os gauleses apresentaram-se para o confronto. Não reconhecendo a legitimidade da posse portuguesa sobre aquelas terras e dispostos a rechaçar os lusitanos, chegaram na madrugada escura com dezenas de canoas tupinambás e sete navios comandados pelo próprio La Ravardière (MARQUES, 2007, p. 50).

No entanto, embora Albuquerque soubesse da inferioridade numérica e bélica da sua esquadra, recusara a proposta de rendição que chegara por uma carta enviada pelos franceses. Moreno, pois, resolvera atacar. “O combate durou menos de uma hora” (MARQUES, 2007, p. 54). Vencida, portanto, a batalha de Guaxemduba, como viria a ser conhecida, pela valentia e por um milagre, conforme o Padre João Filipe Bettendorff em 1661 (MARQUES, 2007, p. 55). Mas, posteriormente, ainda aguardavam os portugueses e franceses, esses em *Upaon-Açu* e aqueles no Forte Santa Maria, por uma decisão das respectivas coroas sobre o armistício. Nesse lapso temporal, todavia, chega de Recife uma expedição portuguesa comandada por Alexandre de Moura, o que representa o arremate final da expulsão francesa pelos portugueses:

O Forte São Luís caiu sem luta a 3 de novembro de 1615, quando duzentos homens da guarnição francesa entregaram-se, colocando um ponto final na fracassada tentativa gaulesa de instalar uma colônia no Maranhão. De posse das terras que legalmente lhes pertenciam, os portugueses lançaram as bases da futura cidade, que passaria a se constituir a partir do tracejado urbano inicial de engenheiro Francisco Frias, e das primeiras medidas administrativas tomadas pelos lusitanos (MARQUES, 2007, p. 59).

Cai a França Equinocial, inicia-se a construção da cidade de São Luís na colônia portuguesa. Anos mais tarde sofreria ainda saques holandeses, mas estes invasores acabaram expulsos em 1644 (MARQUES, 2007, p. 61).

Certamente era do interesse da Coroa Lusitana manter o território conquistado povoado, sob sua jurisdição e domínio, para que tropas inimigas estrangeiras não adentrassem e tomassem a área. Diante de tal necessidade de ocupação e ainda considerando que a faixa em que hoje se localiza os estados Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, Pará, Maranhão, Piauí e Ceará tinha bom contato com a Metrópole, D. Felipe III da Espanha cria, via Carta Régia de 04 de março de 1617, um Estado Autônomo Colonial do Maranhão na faixa supramencionada, efetivado pela Carta Régia de 13 de junho de 1621, já no reinado de Felipe IV (IMESC, 2010,

p. 14). Esta conformação representava a política econômica aspirada pela Coroa Portuguesa, vistas as qualidades do Maranhão em termos estratégicos, incluindo a aptidão para facilitar o domínio da região amazônica. Entretanto

Essa jurisdição não perdurou, uma vez que, após trinta e um anos a carta régia de 25 de fevereiro de 1652 extinguiu o Estado Colonial do Maranhão criando em seu lugar duas capitanias gerais: São Luís e Grão Pará [...], tendo como divisa o rio Gurupi. Essa situação, no entanto foi alterada pela carta régia de 25 de agosto de 1654, que deu uma nova definição para o Estado, que passou a chamar-se Estado do Maranhão e Grão Pará, desligando o Piauí que passou para Bahia e em 1656 o Ceará para Pernambuco (IMESC, 2010, p. 14).

No que diz respeito aos municípios, “no século XVII o Maranhão tinha unicamente os municípios de São Luís, Alcântara e Icatu; as demais áreas eram habitadas unicamente por indígenas distribuídos em várias tribos” (IMESC, 2010, p. 25). Mas aos poucos a atividade agrícola aumentava, passando a cultivar-se o açúcar, por exemplo. Registra-se que no século seguinte já haviam “no Maranhão, seis [fazendas] de criação de gado e sete outros estabelecimentos agrícolas, ‘entre estes um engenho de açúcar produzindo mais de duas mil arrobas anuais de açúcar” (PAIM, 2000, p. 45), sob o domínio exclusivamente dos jesuítas. Ademais, aponta-se que “havia na Freguesia de Pastos Bons 44 fazendas e que, na década de 1770, 60 léguas de terras estavam povoadas, oportunizando para que o gado fosse o ‘único objeto de comercialização da região” (TROVÃO, 2008, p. 21). A economia agropecuária firmava-se no território colonizado, a medida em que a população também crescia. Relativamente ao Brasil,

No primeiro século, estima-se que a área territorial efetivamente incorporada equivaleria a pouco mais de 25 mil km<sup>2</sup>, limitando-se, portanto, a alguns pontos no litoral. No segundo século já ultrapassava 110 mil km<sup>2</sup>, para alcançar 324 mil km<sup>2</sup> em fins do século XVIII. A população no primeiro século equivale a menos de 100 mil pessoas e, em fins do segundo, a 350 mil, compreendendo portugueses, índios aculturados, negros, mamelucos e mulatos. A grande expansão deu-se no terceiro século (XVIII), com a mineração e o surgimento de uma próspera civilização urbana interiorana, em Minas, até então limitada ao Recôncavo da Bahia, litoral pernambucano, Rio de Janeiro e São Vicente, para citar as mais destacadas. Implantaram-se Fortes e algumas vilas em áreas do atual Mato Grosso e ao longo do rio Amazonas. A população em 1798 foi estimada em 3,3 milhões.

Adentrando, todavia, a seara da configuração interna do estado do Maranhão<sup>5</sup>, realça-se a fundamental participação da Igreja, haja vista o conhecimento e o poder dos padres

<sup>5</sup> Registra-se que o território maranhense sofreu diversas modificações em sua formação desde que iniciada a colonização, por exemplo, “a provisão do Conselho Ultramarino de 11 de janeiro de 1715 regulamentou a carta régia de 3 de março de 1701, que desligou o Piauí da Bahia, devolvendo-o ao Maranhão, cujos limites passaram a ser a serra do Ibiapaba [...]. Em 1751, por instruções reais de 31 de maio, a sede da capital do Estado que era em São Luís foi transferida para Belém e o Estado passou a designar-se do Grão Pará e Maranhão [...] fazendo com

para a conformação das denominadas freguesias, muitas delas transformadas, posteriormente, nos municípios maranhenses hoje existentes.

Era na igreja católica que se faziam os registros de aquisição de terras, nascimentos, óbitos, casamentos e outros, foi a sua classificação do território em freguesias, que inicialmente prevaleceu. Essa classificação era imprecisa, uma vez que não esclarecia as divisas e limites com precisão. Havia, portanto, um acordo, talvez “herança”, das relações da Igreja com o Estado, isto porque: foram os claustros responsáveis pelo início dos estudos científicos, principalmente geográficos; porque a igreja era ligada ao Estado, cujos párocos recebiam um ordenado chamado cônica; pela falta de conhecimento geográfico, que de um certo modo era suprido pelos padres na descrição das suas visitas aos lugares mais distantes, as famosas desobrigas, daí resultando a classificação de cada área sob a responsabilidade do representante religioso em freguesias (IMESC, 2010, p. 16).

Não existia, pois, ocupação oficializada e jurisdição. Embora o direito da província estivesse intimamente relacionado à ocupação (IMESC, 2010, p. 21), já naquela época havia dificuldade em delimitar divisas entre municípios, obstando a própria alçada.

Em que pese o fato de não haver tantas certezas históricas sobre demarcações internas do território estadual, indiscutivelmente depreende-se a partir das bibliografias que a sua colonização teve conexão direta com a necessidade de se expandir a produção agrícola já começada no sertão. Para Trovão (2008, p. 09), “pela sua importância como centros açucareiros, Pernambuco e Bahia foram os dois Estados que mais contribuíram para a expansão pastoril, uma vez que desses Estados ramificaram-se caminhos que, abertos por particulares tiveram como propósito a direção do sertão”. Concomitantemente, colaborou à interiorização a necessidade de grandes extensões de terras para pastagem, à medida que os rebanhos cresciam. Por isso, “pode-se afirmar que o gado e a cana-de-açúcar formaram um consórcio que, sincronizados, foram o embrião para a ocupação dos sertões nordestinos e conseqüentemente do Maranhão” (TROVÃO, 2008, p. 10).

---

que o Maranhão passasse à condição de capitania subalterna (MEIRELES, 2001, p. 71). Após dois anos a Carta Régia de 06 de agosto de 1753 dividiu o Estado do Grão Pará e Maranhão em quatro Estados: Maranhão, Grão Pará, São José do Rio Negro e São José do Piauí, todos sujeitos ao capitão general, com sede administrativa em Belém [...]. Uma nova organização administrativa surgiu através da Carta Régia de 20 de agosto de 1772, transformando os quatro Estados em dois: Estado do Grão Pará e Estado do Maranhão, anexando o Piauí ao Maranhão e determinando como linha de divisa entre os estados o rio Turiaçu[...]. A carta régia de 10 de outubro de 1811 separou definitivamente o Piauí do Maranhão [...]. A transferência da família real para o Brasil e a elevação da América Portuguesa a Reino Unido ao de Portugal e Algarves em 1815, provocou a última [drástica] mudança, pois o Maranhão, assim como os demais estados coloniais perderam essa classificação passando à condição de províncias, subordinadas a corte estabelecida no Rio de Janeiro” (IMESC, 2010, p. 16).



Consoante esse autor, “terras era o que não faltava; infundáveis, com pastos naturais em abundância, pastos feitos, um convite irrecusável a penetração dos currais” (TROVÃO, 2008, p. 17). Segundo o geógrafo, partiam do Vale do São Francisco os vaqueiros, passando pela caatinga até chegar ao cerrado maranhense, cujos campos, propícios para a criação de animais, disputavam os portugueses em violentos conflitos com os indígenas.

Tendo essas circunstâncias em vista, resta evidente a razão pela qual o processo de ocupação territorial do Maranhão tenha se dado, basicamente, em duas frentes de expansão.

Uma pela planície via litoral e, tendo como ponto de partida o Golfão Maranhense, e a outra pelo sertão, no planalto, tendo como via de penetração o médio vale do rio Parnaíba (sertão de Pastos Bons). Aquela tendo como principal elemento econômico a agro-exportação e esta a pecuária, e que, por isso apresenta características próprias, com relações sociais e comportamentos socioculturais bastante definidos. Portanto, a identidade maranhense obedece, e por isso mesmo é resultado do caráter de transitoriedade ambiental natural do estado e dos dois movimentos colonizadores, com tendências e padrões socioculturais específicos, característicos dos dois espaços ocupados (TROVÃO, 2008, p. 12).

A definição da ocupação dependia muito das circunstâncias naturais, da existência de rios, córregos, assim como das proibições ou permissões das Cartas Régias no que tange à abertura de caminhos, canais de navegação, etc., mas principalmente dos anseios econômicos combinados às questões de oportunidade e conveniência. Como as técnicas de exploração do solo tanto para cultivo quanto para pastagem ainda eram rudimentares, a extensa área maranhense era propícia já que, uma vez desgastado um solo, buscava-se outro.

Destaca-se, ainda, que esse processo de povoamento do sertão maranhense se deu de leste a oeste e bem mais tarde que a ocupação do litoral, haja vista a atividade pecuária (extensiva e itinerante) ter que se distanciar da preponderante atividade canavieira desenvolvida no litoral (TROVÃO, 2008, p. 18).

Já no século XIX, a expansão “parecia fazer-se mais lentamente, talvez pela melhor qualidade das pastagens que permitia uma densidade [...]. De Pastos Bons saíram expedições em todas as direções e ao mesmo tempo, espalhavam-se fazendas de gado” (TROVÃO, 2008, p. 21). Apenas posteriormente a frente pastoril (nordestina) encontra a frente litoral (maranhense), por seus fazendeiros, via Rio Grajaú e, após, via Rio Mearim, com a ajuda dos indígenas. No entanto, Trovão (2008, p. 24) realça a ocorrência de um vazio demográfico entre uma frente de ocupação e outra e ainda destaca a violência da relação entre os desbravadores e os índios, tomando nota da ocorrência de escravização destes, assim como da dizimação de

aldeias inteiras, ocasionadas, não raro, pelos prejuízos financeiros causados pelos indígenas nas fazendas que cresciam gradativamente em número.

A agricultura maranhense, desde o século XVIII, já abrangia também os cultivos de arroz e algodão. Contudo,

produzir em larga escala exigiria, conforme o modelo definido pelo *plantations*, além de imensas fazendas de arroz e algodão, a existência também de uma mão-de-obra escrava. Dessa forma, assinalava-se o ingresso, primeiramente, dos nativos ameríndios e, posteriormente, dos grupos africanos (BARROSO JUNIOR, 2011, p.110).

Há de acrescentar-se que mesmo no século XIX “o Brasil tinha uma ‘sociedade agrária de baixíssima densidade demográfica, alta concentração fundiária e produção escravocrata’. Em virtude da ínfima capilaridade do Estado, a receita da coroa ‘dependia de impostos recolhidos pelas alfândegas das cidades marítimas” (GARSCHAGEN, 2015, p. 60).

Leal (p. 43) confirma esse panorama ao afirmar que

a Metrópole não somente se resignava ante a prepotência dos colonos, como ainda lhes conferia prerrogativas especiais. Protegia, por exemplo, os grandes fazendeiros contra a concorrência dos pequenos produtores de aguardente, mandando destruir as engenhocas; tornava as câmaras privativas dos proprietários de terras, vedando a eleição de mercadores; resguardava o patrimônio dos senhores de engenho, proibindo que fossem executados por dívidas etc. Por tudo isso, o latifúndio monocultor e escravocrata representava, a essa época, o verdadeiro centro de poder da Colônia: poder econômico, social e político.

Seguramente essa mútua cooperação entre senhores de terras e Metrópole ocorrida durante o “Brasil Colônia” influencia na problemática fundiária da contemporaneidade. Mormente porque os resquícios dessa prática vieram a consolidar o sistema de favores nitidamente visto na “República Velha”. Mesmo em um momento posterior, quando o Brasil já havia logrado a independência de Portugal, continuou sendo atribuição do Estado a concessão de terras de sua propriedade, como aduz Paim (2000, p. 212):

durante o Segundo Reinado, prosseguiu a centralização, já que os Presidentes de província eram de livre nomeação do Conselho de Ministros. Além das funções normais do Estado (segurança, saúde pública e educação), o Estado brasileiro era dono das terras e a posse particular sempre correspondia a uma concessão.

O que, no entanto, não significou que nesse período o latifúndio era ocasionado pela condescendência do Império do Brasil em relação às posses dos fazendeiros. Até mesmo

porque, como será visto no tópico seguinte, “após a acomodação da corte até a proclamação da independência, a situação das propriedades no território brasileiro se alteraria drasticamente com a proibição das sesmarias” (NETTO, 2015, p. 41) via Resolução nº 76 do Reino, emergindo o “Regime das Posses”, e com a Lei de Terras de 1850.

Ao contrário do que se possa imaginar, a elite política do império não era uma mera representante dos interesses dos grandes proprietários rurais. A situação era um tanto intrincada, o que exigia dos latifundiários certo esforço para tentar satisfazer seus interesses políticos e econômicos, fosse se aproximando dos políticos, fosse elegendo seus representantes (GARSCHAGEN, 2015, p. 78)

Um bom indício desse fato pontuado por Garschagen (2015, p. 31) consiste na maneira como aconteceu a evolução patrimonial de alguns empreendedores do período imperial, desmistificando alguns padrões repetidos na historiografia brasileira. Frisa o cientista político que

O fantástico grau de adaptabilidade das pessoas pode explicar três exemplos emblemáticos: Guilherme Pompeu de Almeida, Antônio de Azevedo Sá e Gonçalo Lopes, três homens que construíram seus respectivos patrimônios estabelecendo negócios e gerindo corretamente o capital acumulado, e não mediante a concentração de terras e/ou exportações. Suas trajetórias empresariais derrubam a explicação da economia colonial brasileira calcada exclusivamente na formação de riqueza como resultado da posse e do uso de grandes porções de terras e nos negócios realizados entre latifundiários (GARSCHAGEN, 2015, p. 31)

Já no século XX, uma vez inaugurado o período republicano, um outro fenômeno emergiu e alterou o *modus operandi* da posse de terras no país: o coronelismo. Definido por Leal (p. 23) como “um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras”. O que significou que os ideais republicanos, em regra, não foram praticados em muitas ocasiões e que o patrimonialismo não permitiu que as propriedades de terra estivessem com aqueles que, por seus esforços, as conquistaram, mas sim com aqueles que uniram seu poder e interesse econômico às elites políticas. Nas palavras de Garschagen (2015, p. 120):

Para os políticos, coronéis e seus beneficiários a relação era muito boa, pois ‘a manutenção desse poder passava, então, a exigir a presença do Estado, que expandia sua influência na proporção em que diminuía a dos donos de terra’. Ganhava quem fosse próximo dos políticos e dos coronéis porque ‘o coronelismo era fruto de alteração na relação de forças entre os proprietários rurais e o governo, e significava o fortalecimento do poder do Estado antes que o predomínio do coronel’.

Nessa primeira metade do século “a maioria morava na zona rural (oito em cada dez brasileiros) e a agricultura era o carro-chefe da economia nacional, responsável por 70% da riqueza produzida no país. Nosso principal produto de exportação era o café, que representava cerca de 60% de tudo que era produzido no mundo” (GARSCHAGEN, 2015, p. 113). Portanto, a economia brasileira ainda se pautava, sobretudo, no campo e sem que existisse a atenção necessária à formalização das propriedades rurais. Paim (2000, p. 205) complementa acerca da ocupação do território nacional:

Não se tendo verificado censo em 1930, o quadro demográfico deve ser interpolado das apurações censitárias de 1920 e 1940. Com essa ressalva, estima-se a população brasileira, em 1930, em 35 milhões de habitantes. A população rural deveria equivaler a mais de 75%, correspondendo a 27 milhões. O país era, como então se dizia, eminentemente agrícola. O número de fazendas organizadas situava-se abaixo de um milhão, tendo o censo de 1920 registrado a presença de 648 mil. Dedicavam-se à agricultura de exportação (café, cacau, algodão, fumo, etc.).

O Maranhão, por seu turno, teve outros territórios anexados durante o período imperial, a exemplo de Carolina e Imperatriz, bem como houve outras incorporações de áreas então situadas nas províncias do Pará, Piauí e Goiás<sup>6</sup>. Na primeira década do século XX, por conseguinte, esse território enfim formado tornava-se atrativo aos

nordestinos em busca de terras disponíveis e fugindo das secas e das dificuldades de absorção de mão-de-obra [...] referidos migrantes encontraram em terras maranhenses aquilo que não tinham no seu Estado de origem: terras abundantes e devolutas, índice pluviométrico satisfatório e sólo úmido graças à cobertura arbórea e a presença constante das chuvas (TROVÃO, 2008, p. 24-25).

O autor acredita que apenas por volta da década de 60, com o advento das rodovias, o Maranhão passou a ter uma individualidade e conexão interna maior, haja vista que até então

as áreas de ocupação eram bem distintas, tanto na origem como na estrutura social e, quanto ao desenvolvimento, permaneceram praticamente isoladas umas das outras. O litoral, a baixada e os médios e úmidos vales (parte da planície fluvial), gravitavam em torno de São Luís, servidos por precária navegação fluvio-marinha, uma vez que a cidade a aquela época se destacava pela sua riqueza histórica e cultural, sendo inclusive capital de um Estado (TROVÃO, 2008, p. 11).

---

<sup>6</sup> De maneira mais detalhada, frisa-se que a província maranhense “teve o seu espaço ampliado através do Decreto n° 639 de 12 de junho de 1852, que incorporou Turiaçu ao Maranhão, passando a divisa interprovincial para o rio Gurupi. A Lei n° 639 de 12 de junho de 1852 e o Decreto n° 773 de 23 de agosto de 1852, ao determinarem o rio Tocantins para divisa do Maranhão com Goiás, anexaram Imperatriz e Carolina respectivamente ao Maranhão [...]. A última anexação foi através da Lei Provincial de 08 de junho de 1871 quando parte do município piauiense de Paranaguá passou para o Maranhão com o nome de Vitória do Alto Parnaíba e depois Alto Parnaíba, graças a determinação da divisa entre o Maranhão e o Piauí através do rio Parnaíba” (IMESC, 2010, p. 20).

Outro movimento migratório se inicia a partir da década de 90, principalmente no sul do Maranhão, haja vista que após o início dos estudos para a sojicultura, colonos atraídos pelo Projeto de Colonizações Gerais de Balsas - equivalente ao PRODECER<sup>7</sup> - passaram a explorar para a plantação de soja, a priori, cerca de 40 mil hectares aproximadamente, com suporte econômico bancário nacional e recurso financeiro japonês. Com efeito, a produção, para se ter uma ideia da alavancagem, cresceu de 7.604 toneladas de soja produzida em 1983/1984 para 1.063.800 toneladas na safra de 2003/2004 (FERREIRA, 2008, p. 188). Nesse processo, há de ressaltar-se a importância dos colonos imigrantes que passaram a ser chamados genericamente de “gaúchos”. Nas palavras de Optiz (2016, p. 44) “não se pode esquecer a contribuição cultural de nossos imigrantes europeus, principalmente no tocante à tradição agrícola resultante de séculos de ensaios e erros, constituindo a base de uma agricultura próspera”.

Desse modo, esses encontraram em Balsas uma oportunidade de adquirir terras mais extensas, mais baratas para o cultivo, além do próprio incentivo do mencionado programa. O estopim da agricultura desenvolvida em larga escala no sul do Maranhão representou um novo marco ao estado, vez que se aliou à atividade novas formas tecnológicas de explorar a terra, com foco, principalmente, no mercado exterior. Em decorrência desse fato, pode-se afirmar que o estado cresceu em importância econômica e até mesmo social, por ajudar na alimentação do mercado interno e mundial, sem mencionar que passou a estimular o cultivo de outras culturas, além de outras atividades relacionadas à agropecuária em todo o sul maranhense<sup>8</sup>. Miranda (2017, p. 39) frisa que, na agricultura, as inovações, ocorridas em “grande dimensão territorial, resultam [em] ganhos significativos para a proteção dos recursos naturais e a melhoria da qualidade dos alimentos e das condições de produção”.

Paralelamente, eclodiam no estado projetos de assentamento e territórios rurais, comunidades quilombolas, unidades de conservação e terras indígenas. Para Ferreira (2008, p. 197-198)

isto é apenas um sinal de que algumas ações derivadas da resistência e lutas sociais surtiram o efeito desejado e que demandas sócio-fundiárias foram reconhecidas oficialmente uma vez que a área destinada para a criação dos projetos de assentamento no Maranhão passou de 101.717 hectares para 4.198.454 hectares entre 1995 e 2006.

---

<sup>7</sup> O Maranhão estava incluído na fase III deste Programa – iniciada em 1995 - que visou à Cooperação Nipo-Brasileira para o desenvolvimento e colonização do cerrado brasileiro (FERREIRA, 2008, p. 184).

<sup>8</sup> Vale ressaltar que “no curso do desenvolvimento, virtualmente em todas as sociedades a necessidade de sustentar populações maiores em uma dada extensão territorial, requer investimentos na terra que é mais provável que os cultivadores façam se os direitos sobre a mesma são mais seguros” (DEININGER, 2005, p. 19).

No concernente a São Luís, após seu período de isolamento e estagnação, ocorrido principalmente pela dificuldade de acesso, a ilha voltou a se reestruturar economicamente quando as multinacionais foram atraídas pelo Porto do Itaqui, e pela chegada de empreendimentos como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e o Consórcio de Alumínio do Maranhão (ALUMAR)<sup>9</sup> (FERREIRA, 2008, p. 177). Nesse contexto, “sem saída, a expansão urbana atravessou a foz dos rios Anil e Bacanga e no outro lado, se verticalizou, se modernizou” (TROVÃO, 2008, p. 34).



**Figura 4:** INCID, 2010

<sup>9</sup> Registra-se que tais empreendimentos “investiram aproximadamente US\$ 4,9 bilhões em infra-estrutura, dois portos especializados, linhas de transmissão de energia elétrica, estrada de ferro, etc. Concorreu tanto para a elevação da posição de suas matrizes no mercado mundial de minério de ferro e alumínio, respectivamente, quanto para que 21 municípios do noroeste se tornassem mais dinâmicos em termos de investimentos e demográficos, o que contribuiu para que cidades como Açailândia, Imperatriz e Santa Inês se destacassem na rede urbana, assim como para a geração de divisas para o estado. Este instituiu os distritos industriais de São Luís, Rosário, Santa Inês, Pequiá (Açailândia), Imperatriz, Balsas e Bacabal. Contudo, induziu-se a ampliação de problemas de posse e uso do solo, além dos ambientais, sobretudo nas cidades maiores, incluindo São Luís” (FERREIRA, 2008, p. 180-181).

Mesmo assim, ressalta-se que boa parte do município de São Luís, situado conjuntamente a São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar em uma ilha, permanece com características rurais, como bem mostra a imagem anterior (figura 4). As grandes partes em lilás e verde correspondem, respectivamente, aos distritos urbanos nomeados Tibiri e Maracanã, predominantemente rurais. No Tibiri estão localizadas: Estiva, Mata de Itapera, Mato Grosso, Quebra-Pote, Ribeira, Tajaçaba e Tibiri. Já no Maracanã estão: Cajueiro, Coqueiro, Maracanã, São Raimundo do Gapara, Tahim, Tauá-Mirim e Vila Maranhão.

Com o desenvolvimento de políticas equivocadas e com as oportunidades surgindo na supracitada região metropolitana, a migração do interior rumo à capital se acentuou, fazendo com que muitas famílias necessitadas de moradia se fixassem irregularmente em áreas públicas ou mesmo particulares. Essa dinâmica se acelerou, inclusive, com a ação de líderes comunitários que esbulham terras, ora realmente objetivando moradia e subsistência de famílias, ora com a finalidade especulativa do comércio de lotes irregulares a preços módicos, aproveitando-se do caos legal, registral, cadastral, da agenda política e da não rara ausência do estado no seu dever de estabelecer o império da lei e da ordem.

Logo, o momento de conflituosidade que o estado enfrenta claramente está associado ao devir histórico narrado e aos meios – lícitos e ilícitos - que os indivíduos e as coletividades encontraram de reagir à (des)organização fundiária presenciada.

Desde a segunda metade do século passado o campesinato maranhense se estrutura via associações formais e informais das mais diversas, a exemplo da

Associação de Lavradores (1950 e 1960); Atuação do Movimento de Educação de Base -Igreja Católica (1960); Processo Intensivo (sic) de Sindicalização e atuação da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras (sic) do Maranhão (1970-1980); Criação do Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem Terra MST (1984); Primeira Ocupação organizada pelo MST e formação de Assentamento no Maranhão em 1987, em Vila Conceição região de Imperatriz; Criação do Centro de Educação dos Trabalhadores Rurais - CENTRU (1987); Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (1991) (SULIDADE, 2018, p. 15)

Não obstante algumas reivindicações dos referidos grupos organizados e outros similares denotarem alguma legitimidade, muitas vezes carregam narrativas muito mais ideológicas e visando a interesses secundários do que constitucionais, o que já levou, inclusive, o Supremo Tribunal Federal a condenar, em decisão relativa a esbulho possessório,

movimentos ou organizações sociais que visem, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de imóveis rurais, a pressionar e a constranger, de modo autoritário, o Poder Público a promover ações expropriatórias, para efeito de execução do programa de reforma agrária (BRASIL – STF, MS nº 32.752/DF, 2015).

A interpretação dada pela Corte não é ao acaso, tendo em vista que desde a ascensão dos governos petistas, de grande marca intervencionista, a problemática fundiária ganhou novos contornos. Para se ter uma ideia, o número de ocupações de terras que nos últimos três anos do governo FHC (2000-2002) equivaleram a 771, ascenderam para 1.289 nos primeiros três anos (2003-2005) da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (FERREIRA, 2008, p. 197), ou seja, quase dobrou.

Outrossim, segundo o historiador Paim (2000, p. 231-232), o governo mencionado “manteve os ministérios destinados a sustentar as invasões de terra do MST e tentar infernizar o agronegócio, sem embargo de que, simultaneamente, revela dar-se conta da relevância econômica de que se reveste o país, apoiando-o plenamente no plano econômico”.

Assim, tendo em vista o alto número de conflitos na cidade de São Luís<sup>10</sup>, a necessidade de atender-se, para o bem comum, ao objetivo de número 16 da agenda 2030: “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, e uma vez delineado o aspecto histórico do processo de ocupação territorial brasileira, maranhense e ludovicense, passa-se, na sequência, ao entendimento do plano normativo atinente às posses e propriedades rurais.

## 2.2 EVOLUÇÃO NORMATIVA DA QUESTÃO DAS TERRAS

Os institutos conhecidos na legislação como posse e propriedade são milenares. Desde que o homem passou a deixar a vida nômade para se estabelecer em determinadas terras para delas retirar o seu sustento, começou a serem demarcados espaços particulares e públicos. Essas primeiras fixações aconteciam geralmente próximas a rios, onde as circunstâncias eram mais favoráveis a então recém descoberta agricultura, acompanhada, provavelmente, da criação de animais, a partir de 8.000 a.C. (BLAINEY, 2010, p. 29). Superada essa dinâmica em que ocorria apenas a coleta, o homem passou também a ser proprietário de bens imóveis.

---

<sup>10</sup> Ressalta-se que o levantamento realizado e detalhado no tópico primeiro quanto às ações de reintegração de posse distribuídas judicialmente entre 2018 e 2020 em São Luís, por si só já traduzem um número alarmante que demanda de cada indivíduo, do operador do direito e principalmente das instituições estatais atenção, estudo e ação, a fim de transformar essa realidade, perspectiva que será enfatizada nos tópicos 4 e 5.



É plausível que em alguns momentos da história a propriedade, amplamente considerada, tenha sido objeto de algum direito não formal, como na era medieval, por exemplo, predominantemente agrária. Naquele quadro, a produção estava extremamente vinculada à terra. Em outras palavras, destacaram-se produtores, boiadeiros, agricultores, etc. Isso se somou à relevância das coisas materiais nesse período, quer dizer, em segunda instância, da relação entre as coisas e a terra perante o Estado. Se valorizou a efetividade à formalidade da propriedade cadastral, como era anteriormente. Dessa maneira, pode-se dizer que as relações reais, ou a realidade, prevaleceram em tal momento, marcando-se os feitos habituais, repetidos e respeitados como regra, sendo dispensável a denotação legal. Concomitantemente, esse período medieval também esteve marcado, com respeito ao direito privado, pela atipicidade contratual, precisamente pela flexibilidade e pelo pluralismo claramente delineados nessa conjuntura comunitária (GROSSI, 2007, p. 34-36).

A normatividade da propriedade na Idade Média também se relacionava, em grande medida, aos desenvolvimentos teóricos da Igreja. Tanto é que, dentre outras, “a visão católica da propriedade foi codificada por Santo Tomás de Aquino na *Summa Theologica*. Aquino abordou o assunto no âmbito da justiça, que ele definiu como o "desejo perpétuo e constante de dar a cada um o que lhe pertence" (PIPES, 1999, p. 22).

No entanto, na Roma Antiga a propriedade logrou a conotação de lei. Pois

Os juristas romanos foram os primeiros a formular o conceito de propriedade privada absoluta, que eles chamaram de *dominium*, e a aplicaram aos imóveis e aos escravos — um conceito ausente do vocabulário grego. Para ser qualificado como *dominium*, um objeto tinha de satisfazer a quatro critérios: deveria ter sido obtido legalmente, ser exclusivo, absoluto e permanente. A definição de lei romana mais conhecida descrevia *dominium* como ‘o direito de usar e consumir uma determinada coisa de acordo com a lei’ (*jus utendi et abutendi re sua quatenus iuris ratio patitur*. *Utendi* significa direito ao uso, e *abutendi* ao consumo) (PIPES, 1999, p. 19).

Por seu turno, a perspectiva jusnaturalista da propriedade ganhou força no período moderno. Tal desenvolvimento teórico frisa que o homem já nasce com a propriedade como direito, haja vista o pertencimento do seu corpo a si (autopropriedade) e a possibilidade de obter outras propriedades a partir de outras formas igualmente legítimas que serão pontuadas no próximo tópico, como a primeira apropriação. Bodin em 1576, assim como Hugo Grotius em 1625, inclusive, incluíram a propriedade como direito natural, o que importa consideravelmente a esse tópico por tratar da propriedade e da posse de terras em seu sentido normativo-legal. Aduz esse último autor que

o direito natural não diz respeito somente as coisas que estão além da vontade dos homens, mas que tem por objeto também muitas coisas que são uma consequência de algum ato dessa vontade. Assim é que a propriedade, tal como vista no momento atual, foi introduzida pela vontade humana. A partir do momento em que foi introduzida, porém, é o próprio direito natural que me diz que é um crime para mim me apoderar, contra tua vontade, daquilo que é o objeto de tua propriedade. Por isso, o jurista Paulo diz que o roubo é proibido pelo direito natural. Ulpiano diz que é uma ação naturalmente desonesta [...] (GROTIUS, 2005, p. 81)

Com a ascensão do pré-capitalismo, das rotas de comércio, navegações e fluxo de mercadorias cada vez maior de parte a outra do mundo, tornava-se ainda mais necessário instituir a propriedade um direito positivado<sup>11</sup>. Nesse contexto, os acontecimentos no Brasil, não diferentemente do que ocorria em outras colônias, foram largamente influenciados pelo que vinha ocorrendo na Europa. As evoluções normativas atinentes à transição do absolutismo monárquico, às Declarações de Direitos, às teorias socio-jurídicas e às revoluções foram decisivas para a prática normativa levada a cabo no território nacional.

Assim, o primeiro comando normativo relativo às terras descobertas compreendeu o regime das sesmarias, pela Carta Foral de 06 de outubro de 1531, em que a doação de terras era feita pela Coroa Portuguesa. O beneficiado as demarcava, as media e nelas produzia, sob pena de retornarem ao governo, como bem pontua Rocha (et al., 2015, p. 66)

A concessão das cartas não era incondicionada, pois existiam cláusulas que, se desrespeitadas, levariam à sua caducidade: Além de conceder, o rei poderia retomar as terras daqueles que não respeitassem as cláusulas previstas no instrumento de doação. Este descumprimento era motivo suficiente para que aquele bem fosse ‘devolvido’ ao patrimônio público. Nascia, assim, o instituto jurídico agrário essencialmente brasileiro denominado de terras devolutas.

A partir desse regime, portanto, nascem as terras devolutas, assim como os problemas fundiários, tendo em vista que, em relação a todas as sesmarias, padeceu-se do “velho mal de, em vez de codificação geral, se baixarem determinações para casos concretos, para regiões determinadas, fixando não raro futilidades, deixando de lado os aspectos básicos e fundamentais” (PORTO, 1965, p. 167). Rocha (et al., 2015, p. 66) corrobora ao afirmar que “ao longo dos três séculos durante os quais o sistema vigorou no Brasil foram editadas inúmeras leis, decretos, cartas régias, alvarás, provisões, resoluções e avisos. A elevada quantidade de normas criou um verdadeiro caos legislativo”.

---

<sup>11</sup> Recordar-se, a esse respeito, que todo marco normativo possui uma base filosófica. No período em questão, sustentar a legitimidade do Estado Monárquico conjuntamente aos dogmas da Igreja, reservando a propriedade aos particulares, ainda que a condicionando ao pagamento de impostos, era o que predominava.

O disparate continua na medida em que vários proprietários (beneficiários das concessões) não obedeceram às exigências da carta de sesmaria<sup>12</sup> e então, a partir do séc. XVIII, passaram a praticar-se a posse pura e simples. Houve vários conflitos entre posseiros e sesmeiros no que se refere aos limites dos domínios, mormente porque as cláusulas relativas à obrigatoriedade da medição e da demarcação eram frequentemente desobedecidas. Até que, em 1822, passou a vigorar exclusivamente o regime de posse efetiva de terras devolutas (DOLHNIKOFF, 2005, p. 39).

O ano de 1822 constitui-se em uma marca importante para o país pois é proclamada a Independência. No campo da obtenção e domínio da terra, uma Provisão de 14 de março reitera a necessidade da mediação e da demarcação nas sesmarias, sem contudo prejudicar os interesses dos posseiros que tivessem suas terras cultivadas. Em 17 de julho, uma Resolução suspende as concessões das sesmarias, é seguida de uma Provisão, em 22 de outubro, que mantém a decisão de suspensão das concessões até que a Constituinte se manifestasse (VIDAL; MALCHER, 2009, p. 74).

Nesse regime provisório, “o posseiro explorava e beneficiava a terra e só posteriormente a legalizava tendo assim reconhecido seu direito pelo Poder Público” (ROCHA, 2015, p. x). Em outras palavras, a ocupação primária garantia o controle da terra. Acontece que apenas em 1850 advieram mecanismos legais que de fato tiveram o condão de formalizar as situações de fato que se consolidavam. Até esse novo marco, aflorou-se um estado fundiário de completa desorganização, perdurando mesmo com a outorga da Constituição do Império do Brasil de 1824, de matriz liberal, que resguarda a propriedade, dentre outros direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. Seu artigo 179 expressava:

A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. XXIV - Nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria, ou comércio pôde ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança, e saúde dos cidadãos; [...] XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigiro uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização (atualização livre).

Destaca-se que, por ela, “é garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude”. Assim sendo, firma-se a natureza absoluta desse direito, consignando como única

---

<sup>12</sup> Registra-se que “o tamanho tradicional das cartas era de 3.000 'braças craveiras' (cada braça corresponde a 2,2rn) equivalentes a uma légua quadrada (4.356ha)” (ROCHA et al, 2015, p. 67) e, portanto, ao mesmo tempo que foi útil à colonização interiorana do Brasil, teria facilitado a existência dos latifúndios.

exceção a desapropriação por interesse público mediante prévia indenização. A esse respeito corroboram Vidal e Malcher (2009, p. 12):

[...] devemos chamar atenção para o fato de que no Brasil, a propriedade privada rural surge absoluta e individual, seja ela sesmarial, senhorial ou moderna. Cada uma terá sua característica própria, seu procedimento peculiar de se apropriar da terra e dos recursos naturais, mas também há elementos comuns, principalmente entre a propriedade sesmarial e a senhorial.

A fim de distinguir os conceitos classificatórios da propriedade empregados pelos autores, frisa-se que a modalidade moderna se dá pelo regime da Lei de Terras, existindo ainda a modalidade sesmarial já abordada e, enfim,

A propriedade senhorial originou-se pelo apossamento primário da terra, ou seja, pela posse e não pela transferência oficial do bem público para o patrimônio particular, como ocorreu no sistema sesmarial. É o costume local e a concepção jurídica reinante na época que lhe deu o status de propriedade privada rural. Posteriormente o Estado buscou reconhecê-la e legitimá-la devido à pressão dos proprietários senhoriais. De fato, ocorreu a apropriação privada das terras devolutas, ou seja, do patrimônio público. A legitimação se dava com base no trabalho da terra e a legalização da mesma se deu pela prescrição aquisitiva, transações de compra e venda e testamentos, que eram realizados em documentos privados e ‘oficializados’ nos tabeliães e juízes testamentários (VIDAL; MALCHER, 2009, p. 12).

Na sequência, adveio a Lei nº 85 de 1839, que regulava a criação e administração das missões indígenas, tendo entre os seus objetivos o de isolar e controlar os indígenas, de maneira a livrar mais áreas para a ampliação da atividade agrícola e para impedir que esses somassem esforços com os insurgentes da Balaiada (FERREIRA, 2008, p. 110), revolta popular ocorrida em território maranhense e que estava em ebulição na época. Registram-se ataques indígenas às fazendas e como já vigorava a proibição da escravização indígena, as missões de civilização e catequese em terras demarcadas pelo Presidente da Província se mostravam uma estratégia conveniente.

Eis que em 18 de setembro de 1850 instituiu-se a Lei de Terras ou ainda Lei Imperial nº 601, grande marco para a questão fundiária brasileira, pela qual “todas as áreas que não estivessem sob domínio privado eram, por consequência, patrimônio do Estado, classificadas como terras devolutas” (FAO, 2017, p. 58). Isto é, eram definidas por exclusão.

Seu objetivo era impor “a compra como meio de apropriação das terras do governo. Porém, ainda valeria a revalidação das cartas de sesmaria e a legitimação das posses que não

tivessem sido demarcadas e confirmadas, desde que tivessem utilização efetiva e demarcação” (FAO, 2017, p. 75). No artigo 3º da Lei, verifica-se o seguinte conceito de terras devolutas:

as que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal (§ 1º); as que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial; não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura (§ 2º); as que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei (§ 3º); as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei (§ 4º).

Frisa-se que, no entanto, que a Lei não organizava a questão das terras pertencentes à Igreja, dedicando-se apenas a estabelecer “condições para o reconhecimento de sesmarias, regularizando também a venda das terras devolutas e, ainda, pretendendo garantir a integridade territorial, estipulava que nas áreas fronteiriças as terras poderiam ser concedidas gratuitamente (NETTO, 2015, p. 44). Acontece que ao instituir esse sistema de aquisição onerosa de terras, sonegava-se, em grande medida, o seu acesso aos então escravos e a toda camada mais carente da população, ainda que houvesse uma grande oferta de áreas. Conforme Netto (2015, p. 44) “este era um dos fins da norma, promulgada duas semanas após a extinção legal do tráfico negreiro”. Recordando que a abolição da escravatura só veio a acontecer muito tempo mais tarde, em 1888.

É notável, pois, que o tema da propriedade da terra sempre esteve intimamente ligado à questão da escravidão. Com isso, tendo em vista que o movimento abolicionista ganhava força em todo o mundo e que prezava pela mão-de-obra livre, o Senador Vergueiro propôs trazer imigrantes europeus para tal substituição e assim o fez, aplicando a ideia, inclusive, em sua própria fazenda.

O Poder Imperial (baseado na aristocracia rural do café, nas forças armadas e na Igreja), segundo Rocha (1996, p. 42), cresce em 1850 e tem sua derrocada em 1870, momento em que acirram as discussões liberais e conservadoras sobre organização política e descentralização do poder, mormente a possibilidade da monarquia federativa, proposta por Ruy Barbosa.

Para Rocha (1996, p. 61), enquanto “a Constituição criou a América [...] no Brasil, a Constituição não criou sequer a República. Antes, foi sua criação. E não apenas a república não foi criada pela Constituição, como essa também não foi criação do povo”. A autora revela, portanto, a artificialidade da transição entre o momento imperial e o republicanismo brasileiro,

por meio de um golpe, vez que a noção de república não estava amadurecida, o partido republicano era diminuto, tampouco o regime era um anseio do povo, como foi na América. A essas razões atribuem seu fracasso. De todo modo, com a Constituição de 1891, estava instaurado um novo período brasileiro, com contornos bastantes diferentes em termos normativos.

Mas realmente apenas em termos normativos. No mais, não se viram grandes mudanças práticas inicialmente. Na presença de um civil no comando, a República Velha, como ficou conhecido o momento a partir da Proclamação até a Revolução de 1930, teve como marcas as grandes vicissitudes do processo eleitoral e vários atos de autoritarismo que caracterizaram o coronelismo. Ademais

O Brasil regeu-se pelas leis portuguesas até 1917, embora independente desde 1822, representadas pelas ordenações Filipinas do ano de 1603. Mesmo depois da república elas foram respeitadas, pois ‘Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis do antigo regime, no que explícita ou implicitamente não for contrário ao sistema de governo firmado pela Constituição e aos princípios nela consagrados’ (art. 89) (OPTIZ, 2017, p. 48).

A partir de então, chega ao ordenamento jurídico o Código Civil 1916. Esse não contava com disposições que abrangessem o direito agrário ou direitos sociais, era permeado de individualismo e favorecia a constituição de minifúndios. Ademais, mencionava as modalidades de aquisição da propriedade imóvel, duas modalidades de usucapião, previa parceria agrícola e pecuária, atos de defesa ou desforço na proteção da posse, contendo dispositivos relativos a contratos agrários, à vizinhança, dentre outros.

Em âmbito maranhense, vale destacar o Decreto Estadual nº 417 de 11 abril de 1921, que “aprova o regulamento para o serviço de medição e demarcação das terras públicas e particulares com o fim de ser organizado o cadastro territorial e a carta geral do Estado” (atualização livre).

Por conseguinte, a Constituição de 1934 mantém a forma de governo, esclarecendo que “a ruptura e substituição de um por outro sistema jurídico fundamental não significa uma nova estruturação da República”. No entanto, a Constituição de 1937 imposta/outorgada por Getúlio Vargas dá início ao primeiro período ditatorial “republicano”. O artigo 1º dessa Carta já deixava claro o tom do governo, ao expressar: “O Brasil é uma República”, “não pela sua origem ou no sentido da continuidade do que se tivera antes [...] É república porque o ditador assim o determina” (ROCHA, 1996, p. 63-64).

Tendo em vista a aceleração do processo de industrialização e o conseqüente êxodo populacional da época, o Decreto Lei nº 58, de 1937 e o Decreto nº 3.079, de 1938, “passaram a exigir dos loteadores obrigações referentes à infraestrutura e projeto de parcelamento do solo e, também regras contratuais sobre a compra de terrenos mediante pagamentos em prestações”, sem mencionar a diferenciação entre a regularização da terra urbana e rural, cuja tributação já havia sido separada desde 1934. Outro ponto de destaque é o acréscimo de mais uma modalidade de usucapião nesta Constituição.

No que se refere à colonização, o discurso getulista também se preocupava com a crescente presença dos estrangeiros que poderia comprometer a segurança nacional, assim como com a evasão do campo em direção às cidades. Para evitar isso, o governo federal levou a efeito as Colônias Agrícolas Nacionais (Decreto-Lei nº 3.059/1941 – destinadas aos agricultores pobres e predominantemente naturais do país) e os Núcleos Coloniais Agro-industriais (Decreto-Lei nº 4.504/1942 – almejava à instalação de indústrias nas proximidades das áreas da matéria-prima) (FERREIRA, 2008, p. 44).

A Constituição de 1946, por seu turno, busca o reatamento do modelo de 1934, estendendo o benefício da usucapião especial também aos estrangeiros e ampliando a área para 25 hectares (artigo 156, §39). Assente Rocha (2015, p. 179):

O art. 156 da Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, concedeu status constitucional à legitimação de posse reconhecendo o direito de preferência na aquisição a quem ocupava imóveis com uma área até 25 hectares. Este tamanho foi ampliado até 100 hectares pela Emenda Constitucional nº 10, de 09 de novembro de 1964.

Relativamente à legislação estadual, é criado o Departamento de Terras, Geografia, Colonização e Imigração, por meio da Lei nº 270/1948, tendo dividido o Maranhão em seis zonas distintas, competindo ao mesmo, nos ditames do artigo 2º:

a) promover, em nome da Fazenda do Estado, a discriminação das terras devolutas, afim de descrevê-las, medi-las e extrema-las das pertencentes a particulares; b) funcionar nos processos administrativos de legitimação de posses; c) officiar nos processos de revalidação de sesmarias e outras concessões; d) regular os casos de comisso em que incidirem as sesmarias, concessões e posses; e) funcionar nos processos de concessão gratuita ou a título oneroso, e nos de arrendamento de terras devolutas; f) organizar o cadastro territorial e a carta geral do Estado; g) arrecadar, como bens vagos, as terras do domínio particular que se encontrarem abandonadas pelos proprietários; h) organizar, anualmente, a tabela de preços para venda e arrendamento de terras devolutas, bem como das taxas que devem ser cobradas nos processos de legitimação e revalidação da posse; i) manter guardar nas terras devolutas que estiverem discriminadas, afim de evitar sua invasão ou ocupação, e estragos em suas matas; j) ingressar nas demandas judiciais, pertinentes a

demarcações e divisões de Terras, para o que deverá ser citado como representante do estado; [...] l) promover os estudos que se forem fazendo necessários a um melhor conhecimento do território maranhense, em harmonia de vista como Conselho Nacional de Geografia e com os órgãos a este subordinados [...]; (MARANHÃO, 1948)

Embora, no entanto, os marcos normativos estivessem presentes para fundamentar ações de organização territorial, faltou execução. Para complicar ainda mais o contexto da gestão das terras brasileiras,

Na década de 1950, as organizações de trabalhadores se fortaleceram sempre mais: Ligas Camponesas no Nordeste; ULTAB (União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil) e MASTER (Movimento dos Agricultores Sem Terra); e em 1960, no Rio Grande do Sul, começaram a apresentar propostas concretas de reformas sociais, de maneira especial a reforma agrária. Neste período, não só no Brasil, mas em toda a América Latina, o sistema latifundiário estava em profunda crise, criando a possibilidade de mudanças radicais, não só no nível econômico, como também político. Para evitar o avanço das ideias comunistas que tinham prevalecido em Cuba, os governos dos países latino-americanos reuniram-se no Uruguai, sob a inspiração e o patrocínio da Aliança para o Progresso. O documento final, conhecido como Carta de Punta del Este, propunha a mudança das estruturas agrárias dos diferentes países e a promoção da reforma agrária. O governo João Goulart assumiu algumas das bandeiras dos trabalhadores rurais, chegando a regulamentar os casos de desapropriação por interesse social. Este fato foi um dos fatores que ensejou o golpe militar de 1964 (ROCHA, 2015, p. 73)

Por essa e outras razões, alguns juristas, a exemplo do advogado Sobral Pinto (FIUZA, 2013), nomeia o acontecimento de 1964 como contrarrevolução e não golpe de estado, mesmo posteriormente sendo um crítico ferrenho do regime militar autoritário que se impôs. Em meio a Guerra Fria que ocorria no mundo, suas consequências assolavam inclusive a questão agrária brasileira, de modo que os movimentos populares pró reforma agrária desde o início se associaram com a intentona comunista, indiscutivelmente. Ainda que uma reforma agrária de fato fosse necessária, tendo em vista a sobressaliência do latifúndio, a luta dos referidos movimentos tinha objetivo de contorno incompatível com a Constituição.

Desse modo, tendo se efetivado a contrarrevolução e se instaurado uma nova ditadura de novos termos normativos, em 1964 outro marco legal de grande relevância advém, o conhecido Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), até hoje vigente, “no qual o Estado tem a obrigação de garantir o direito ao acesso à terra para quem nela vive e trabalha. Nesse momento, surgem vários conceitos que são utilizados até hoje, como o conceito de imóvel rural” (FAO, 2017, p. 82), já apontado no tópico inicial, mas que também passa a



cumprir funções sociais, como apoio ao bem-estar dos proprietários e trabalhadores, níveis satisfatórios de produtividade do uso da terra, conservação dos recursos naturais e obediência às leis trabalhistas. O Estatuto consignou uma tipologia de imóvel rural para enquadrar as propriedades agrárias do país. Trouxe um catálogo de imóveis rurais, definindo cada tipo, tecnicamente, como propriedade familiar, módulo rural, minifúndio, latifúndio por dimensão e empresa rural (FAO, 2017, p. 82).

Significando que mesmo num cenário militar, o aspecto social foi fomentado<sup>13</sup>, o que não costuma ser assimilado pelo senso comum. Até mesmo porque dias antes do Estatuto, a Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, de iniciativa do executivo, já consolidava, pela primeira vez, a possibilidade de desapropriação de propriedade territorial rural. Ademais,

Tendo como base fundamental a função social do imóvel, o Estatuto atacava os latifúndios penalizando com impostos progressivos quem concentrava a propriedade ou a destinava a fins especulativos e combatia os minifúndios fruto de desmembramentos antieconômicos por meio de contratos inter vivos ou pela sucessão causa mortis (estabelecimento da fração mínima da propriedade - art. 65). Ao mesmo tempo protegia o economicamente mais fraco definindo os direitos e obrigações contratuais, condenando as cláusulas leoninas, estabelecendo os limites dos valores a serem cobrados, e obrigando a adoção de cláusulas que respeitassem o meio ambiente (arts. 92-96).

Além de que, percebe-se com a nova Lei um início de esforço no sentido de organizar o espaço territorial brasileiro e integrar cadastros, haja vista que

com o objetivo de orientar a implantação da política agrária e agrícola, o Estatuto de 1964 instituiu o Cadastro de Imóveis Rurais. Todos os imóveis rurais privados ou públicos deveriam ser cadastrados, inclusive as posses, por justo título e por simples ocupação. Os proprietários e posseiros deveriam providenciar informação sobre a situação da documentação e uso da terra (empregada para estimar a produtividade) a fim de facilitar a reforma agrária, assim como para a cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) (FAO, 2017, p. 82).

Para completar, a Constituição de 1967 que marca a época de uma “república nominal e uma federação formal” (ROCHA, 1996, p. 67) – inova na temática em apreço ao incluir a função social da propriedade no seu texto, embora antes já fosse mencionada por ocasião do Estatuto da Terra. No artigo 157 depreende-se: “A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade”. Além dessa inclusão, a Carta de 1967 também possuía como princípios a

<sup>13</sup> Da mesma maneira, na ditadura getulista os direitos trabalhistas, oriundos da ideia contida na *Carta del Lavoro* instada no período fascista italiano, consolidaram-se via Consolidação das Leis do Trabalho. Conforme Rocha (2015, p. 74) “apesar do golpe de 1º de abril de 1964 ter sido uma reação às medidas tomadas pelo Presidente Goulart no campo da reforma agrária, foi justamente o primeiro governo militar (Humberto de Alencar Castelo Branco - 15.04.64 a 13.03.67), que se muniu dos instrumentos jurídicos indispensáveis para concretizar a reforma”.

liberdade de iniciativa, a valorização do trabalho como condição da dignidade humana, a harmonia e solidariedade entre os fatores de produção, o desenvolvimento econômico e a repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros. Isto é, princípios com nítida finalidade de realização da justiça social, bastante afastados da matriz liberal que assumia o ordenamento na vigência da primeira Constituição brasileira, a título de comparação.

Na sequência, em 1970, cria-se o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), “uma autarquia federal criada pelo Decreto-Lei nº 1.110 com a missão prioritária de implantar o Estatuto da Terra” (FAO, 2017, p. 82). Nas palavras de Ferreira (2008, p. 51):

Resultou da fusão do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, que remontam a 1964. Tinha a função de incorporar ao patrimônio da União as terras devolutas (estimadas em 311 milhões de hectares ou 1/3 do território nacional, em 1971) ilegalmente ocupadas e as não ocupadas, bem como promover a colonização de ‘áreas vazias’.

Em 1971, a Lei 5.709 regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no país ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, e dá outras providências. Em seguida, o Decreto 1.164, do mesmo ano, dispõe sobre arrecadação sumária das áreas de interesse da União. Posteriormente, em 1972, a Lei 5.868 estatui o SNRC (Sistema Nacional de Cadastro Rural), gerenciado pelo Incra. Já em 1973, a Lei de Registros Públicos é sancionada, seguida do Decreto Lei 1.414 de 1975 e da Lei 6.383 de 1976, que trata sobre o processo discriminatório de terras devolutas da União, e dá outras providências.

Nota-se que, em poucos anos, as normativas são recorrentes, de forma que o período compreendeu a construção da base do que hoje é o arcabouço principal do sistema legal de terras. Mas, para Netto (2015, p. 60),

as principais novidades no que tange à propriedade, ocorridas no período compreendido entre 1967 até a promulgação da Constituição de 1988, foram a inserção da função social da propriedade no capítulo ‘Da Ordem Econômica e Social’ e a edição da Política Nacional do Meio Ambiente.

Até que advém o período de redemocratização, em que a promulgada Constituição de 1988 inova completamente ao prever que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. O momento pré Carta Magna foi batizado pelo então candidato à presidência, Tancredo Neves, como “a nova república” (ROCHA, 1996, p. 67),

querendo crer que o novo período constitucional que se iniciava romperia com a traumática experiência da velha república e com os autoritarismos do período ditatorial getulista e militar. Dessa vez, segundo Rocha (1996, p. 69), “os princípios republicano e democrático modelam-se e condicionam-se reciprocamente”.

De fato, a nova ordem significou a emergência de valores a serem seguidos e parecia haver uma consonância do texto constitucional em relação às expectativas do povo que, anos antes, protagonizara a maior mobilização brasileira do século XX. Claramente, as normas antes editadas e compatíveis com a Carta Democrática foram recepcionadas, enquanto tantas outras não.

No que diz respeito à questão das terras, recepcionadas as normas compatíveis antes elencadas, afirma-se que um dos desafios que emergiu foi a coexistência, na Constituição, tanto do direito individual à propriedade privada quanto do direito social à moradia. Dilema a ser enfrentado em conjunto com as circunstâncias idiossincráticas de um país de vocação agrícola, área territorial imensa (e com características geográficas diversificadas), de pluralidade étnica e cultural, de incontáveis leis, muitos sistemas cadastrais abrangendo as mesmas áreas, um federalismo tido como nominal (WATTS, 2016) – visto que não se concretiza a contento –, um alto índice de pobreza e alta carga tributária.

Infelizmente há de frisar-se que as próprias máculas herdadas de épocas anteriores dificultaram a aplicação condizente do novo ordenamento jurídico. Nessa esteira, inclusive, é que Rocha (1996, p. 74), atualmente ministra do Supremo Tribunal Federal, lamenta que falta ao Brasil “prática constitucional democrática”, tendo em vista a

atuação descomedida juridicamente e arbitrária politicamente por parte dos governantes e administradores público brasileiros, donde em defesa das instituições republicanas muito se poderia e se deveria ter extraído desse princípio para a garantia da gestão moral e democrática da coisa pública no Brasil (ROCHA, 1996, p. 75).

Ainda que esse cenário seja clarividente e dificulte toda e qualquer boa ideia ou legislação que se pensar ao país, é necessário destacar que há tentativas sérias de resolução dos problemas, i. e., o foco também gira em torno da efetividade de mecanismos que evitem a manipulação do direito e que aprimorem as instituições. Pensando nisso é que o Brasil passou, a partir do ano 2.000, a melhorar a governança das terras com uma série de certificações, novos parâmetros de medições, qualificando os cadastros e garantindo condições mais adequadas à gestão do território.

No Maranhão, evidencia-se a Lei Estadual nº 5.315/1991 que dispõe sobre terras de domínio do Estado e dá outras providências e, anos depois, a criação do ITERMA (Instituto de Colonização e Terras do Maranhão) pela Lei Estadual nº 6.272/1995. Na sequência, em 2002, o Código Civil foi aprovado, entrando em vigor no ano seguinte e trazendo um escopo do direito civil pautado nos princípios da eticidade, da operabilidade e da socialidade, superando a noção apartada do direito civil ao restante do ordenamento e o apego ao individualismo, colocando-se sob a leitura constitucional e considerando como super princípio a dignidade da pessoa humana. Acrescenta-se que nesse então novo diploma – amadurecido por quase um século – estão presentes os direitos reais que, tidos em conjunto com as acepções das leis agrárias esparsas, constituem o direito agrário<sup>14</sup>.

Com a crescente exploração econômica da agricultura e pecuária<sup>15</sup> - ainda que em paralelo com o desenvolvimento industrial, que também se firmava como resultado de aberturas de mercado e evoluções tecnológicas - e com o país cada vez mais consolidado no mundo do agronegócio como exportador de *commodities* e também de tecnologia do maquinário agrícola, um

tema de grande repercussão do ano de 2012 foi a promulgação da lei 12.651 instituidora do Novo Código Florestal nacional. Tal norma busca dar efetividade ao desenvolvimento sustentável, considerando, como um de seus princípios, a ‘reafirmação da função estratégica da atividade agropecuária’ (NETTO, 2015, p. 91)

No entanto, indubitavelmente nenhum governo brasileiro se arrisca a modificar consideravelmente o sistema fundiário rural. Isso não importa afirmar, necessariamente, que administrações públicas são manipuladas pela elite rural, até mesmo porque sua força política tem diminuído gradualmente nos últimos 50 anos (PAIM, 2000, p. 32).

Essa afirmação tem substrato quando se verifica o aumento do número de ações promovidas por grupos ativistas do meio ambiente nas últimas décadas e sua influência na formação de políticas públicas. Tais grupos de pressão, não obstante seu papel de relevância e sua causa legítima, nem sempre atuam com purismo em relação à bandeira de luta. Um exemplo

---

<sup>14</sup> Conforme Optiz (2016, p. 39), ele “gira em redor de direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, sua posse e disposição. Não se pode negar que, depois do advento do ET [Estatuto da Terra], reconhece-se a existência do direito agrário como disciplina autônoma, bem como seu caráter de direito especial, embora se aceite a ponderação de que suas normas são influenciadas, muitas vezes, por materiais tirados de outros ramos de direito, de âmbito mais geral”.

<sup>15</sup> Em 2017, conforme o chefe geral da EMBRAPA, Miranda (2017, p. 39), “o país [estava] entre os líderes mundiais na produção e/ou exportação de soja, carne bovina, frango, açúcar, café, laranja, milho e outros. A agricultura nacional também é grande produtora de agroenergia (combustíveis sólidos, líquidos, gasosos e energéticos) e de fibras vegetais e animais.

da desvirtuação é a veiculação de estudos encomendados por fazendeiros americanos e desenvolvidos por cientistas renomados - condensados no material denominado “*Farms here, Forests there*” - que concluíram, segundo Friedman (2010, p. 50), que “a proteção das florestas tropicais por meio da política climática aumentará a receita dos EUA relativa à agricultura e à produção de madeira entre US\$ 196 bilhões e US\$ 267 bilhões até 2030” (tradução livre) e assim, portanto, seria um bom negócio para os americanos, economicamente, aportar recursos às ONGs (organizações não governamentais) para a militância protetiva das florestas tropicais, dentre elas as brasileiras, reiteradamente mencionadas nos estudos, mormente por considerar-se o Brasil um grande competidor do setor da alimentação mundial.

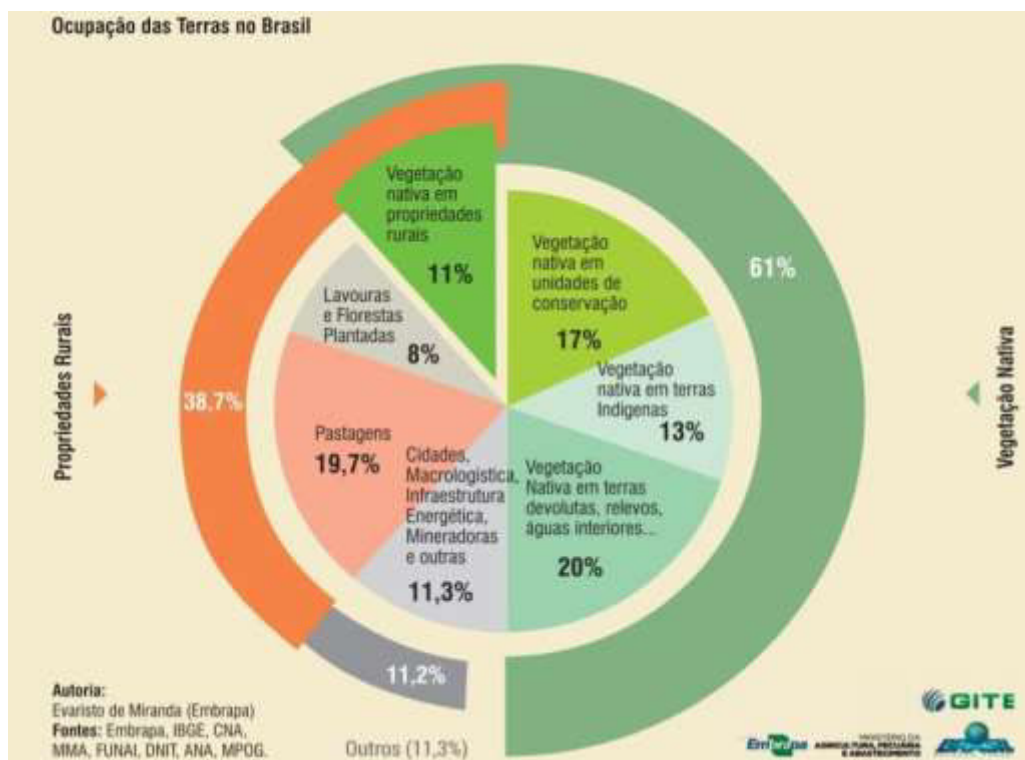
Soma-se a esta amostra diretamente relacionada ao decréscimo da força política do produtor rural as conclusões apresentadas pela EMBRAPA, conjuntamente ao MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), relativas à atribuição de terras no Brasil, as quais, segundo Evaristo Eduardo de Miranda (2017, p. 40), agrônomo e chefe geral deste primeiro órgão, foram de possível obtenção devido ao CAR (Cadastro Ambiental Rural), “um dos frutos relevantes do novo Código Florestal”. Os números obtidos nas conclusões, pois, são respostas a perguntas antes não respondidas, tais quais:

Qual a área de vegetação preservada no interior dos imóveis rurais? Quanto da área agrícola do Brasil está destinado à preservação ambiental? Seria possível mapear e quantificar esse fenômeno em escalas sucessivas: imóveis rurais, municípios, microrregiões, estados, regiões e país? Existiriam padrões de repartição territorial das áreas destinadas à preservação da vegetação nos imóveis rurais brasileiros? (MIRANDA, 2017, p. 40)

E por não serem respondidas durante muito tempo, oportunizou-se a difusão da ideia de que o produtor rural seria o grande inimigo da natureza. No entanto, o agrônomo vislumbrou estes resultados:

O panorama é o mesmo em todas as regiões do Brasil. Quando considerados em seu conjunto, os produtores rurais preservam em vegetação nativa uma parcela sempre superior à exigida pelo Código Florestal nos imóveis, que é de no mínimo 20%, em grande parte do Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste [...] Não há no Brasil nenhuma categoria profissional que preserve tanto o meio ambiente como os agricultores. E não há nenhuma instituição, secretaria, órgão federal ou estadual, empresa privada ou organização não governamental, salvo na Amazônia, que preserve tantas áreas de vegetação nativa como os produtores rurais: 20,5% do Brasil, contra 13% de todas as unidades de conservação juntas, ainda sem integrar os dados do Mato Grosso do Sul e do Espírito Santo (MIRANDA, 2017, p. 42).

Figura 5: MIRANDA, 2017.



Tendo em vista essas observações, importantes à evolução legislativa que viabiliza formulações de políticas e estratégias relativas ao tema, mencionam-se outras leis que auxiliam na governança de terras.

Em nível nacional: Lei nº 10.267/2001, a “Lei do Georreferenciamento”, que cria o CNIR (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais), unificando, em base comum, diferentes cadastros, além de prever o georreferenciamento das propriedades rurais e sua certificação junto ao Incra. Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Em 2009 registram-se outros vários decretos de desapropriação para regularização de terras quilombolas. Neste mesmo ano, a Lei nº 11.952/2009 dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Ainda em 2009, passou a ser possível emitir, por meio do site do Incra, o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). Destaca-se, ainda, o Parecer nº LA01/2010 da AGU correlato à aquisição de terras por estrangeiros. Em seguida, no ano de 2012, adveio o Código Florestal e em 2013, realça-se a adoção da ferramenta eletrônica SIGEF (Sistema de Gestão Fundiária).

Por seu turno, a Lei nº 13.001, de 2014, introduz uma política de titulação das terras, dispondo sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e dá outras providências. Em 2015, a Lei 13.178 dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira. Também em 2015,

o governo instituiu a vinculação do Cadastro Fundiário do INCRA ao Cadastro Tributário da Receita Federal com objetivo de combater as fraudes nas declarações, melhorar a arrecadação do Imposto Territorial Rural e assegurar a atualização anual dos dados cadastrais dos imóveis rurais (FAO, 2017, p. XXIV).

Posteriormente, o Decreto nº 8.764/2016 institui o SINTER (Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais). Na sequência, a Lei 13.465/2017 dispôs sobre a regularização fundiária urbana e rural. Acrescenta-se, ainda, a Instrução Normativa Conjunta RFB/INCRA nº 1.968, de 2020, que cuida da obrigatoriedade de vinculação de imóveis inscritos no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e no Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) para fins de estruturação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), dentre outras leis que não serão elencadas devido ao extenso rol legal desta seara.

Por outro lado, em nível estadual, a partir de 2000 destaca-se o Regimento do ITERMA (Decreto Estadual nº 17.746/2000). Em 2010, a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades quilombolas, correspondente à Lei Estadual nº 9.169/2010. Em seguida, sanciona-se a Lei Estadual nº 10.246/2015, que institui a Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV), que será melhor delineada posteriormente em tópico especial. Ainda, realça-se a Lei Estadual nº 10.398/2015 e a Instrução Normativa nº 005/2016 do ITERMA, relativas aos tipos de regularização fundiária e destinação de terras de domínio do Estado do Maranhão. Sucessivamente, emergem as regras para concessão de descontos no valor da aquisição das terras públicas estaduais, conforme a Resolução do Conselho de Administração nº 008/2016 do ITERMA e a tabela de definição do Valor da Terra Nua (VTN) contida na Resolução Conselho de Administração nº 009/2016 do ITERMA. Finalmente, ressaltam-se as cláusulas resolutivas em títulos de domínio, relativas à Instrução Normativa nº 001/2019 do ITERMA.

Mesmo com todo esse arcabouço normativo apresentado, mesmo tendo a área correspondente a 26% do território utilizada na agropecuária sido alvo de política redistributiva (NETTO, 2015, p. 91), ainda há disfuncionalidade passiva de discussão. Os conflitos agrários existentes em grande número no território nacional e maranhense, bem como a existência de

cadastros e registros desintegrados e precários de imóveis, como já registrado, são prova disso e, portanto, requerem atenção especializada.

Por fim, realça-se que o esforço para a superação deste problema de pesquisa tem sido verificado em vários níveis e poderes de atuação, embora os avanços e efeitos práticos requeiram cooperação, integração e diálogo. Um dos exemplos de proatividade, em nível mundial, é percebido nas metas do objetivo de número dezesseis da agenda 2030 da ONU, mencionado nos apontamentos iniciais. Dentre elas, as que mais se relacionam diretamente à questão fundiária são:

16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável 16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais;[...] 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; [...] 16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça, para todos (ONU, 2020)

Assim, ainda que a agenda em tela não compreenda fonte formal de direito, mostra direcionamentos relevantes ao alcance das referidas metas, auxiliando na resolução da problemática em questão. Na sequência, discorre-se sobre o direito à propriedade privada sob o prisma liberal, sua base filosófica de sustentação e o porquê de tratar-lhe como ética. Paralelamente, explana-se sobre o novo paradigma de direito civil constitucionalizado que dá suporte à hermenêutica jurídica e, conseqüentemente, à aplicação concreta de termos como a função social da propriedade. Estabelecem-se, ainda, conexões entre os ressaltados pontos com a segurança jurídica, tal qual com o desenvolvimento econômico.

### **3 DIREITO À PROPRIEDADE PRIVADA**

#### **3.1 ÉTICA DA PROPRIEDADE**

*“Há cerca de quarenta anos, ocorreu-me a ideia de que propriedade, tanto no sentido amplo como no restrito da palavra, fornece a chave para o surgimento das instituições políticas e legais que garantem a liberdade” (PIPES, 1999, p. 10).*



O conceito amplo de propriedade pode ser considerado de simples elucidação, embora seja esse direito/instituto classificado de modo variado. Pode-se mencionar, por exemplo, propriedade privada, pública, rural, urbana, móvel, imóvel, intelectual, industrial, material, imaterial, restrita, plena, resolúvel, ampla, estrita, etc., a depender de cada contexto e critério. Mas, em geral, entende-se como a relação jurídica de domínio sobre a coisa, permitindo seu uso, gozo e disposição, oponível *erga omnes*. No entanto, como bem lembra Rosenvald (2019, p. 572),

o cerne do domínio se deslocou da posse de coisas e do capital físico para a criatividade humana, o capital intelectual. A propriedade clássica, caracterizada pelo poder de ingerência socioeconômica sobre a coisa e a visibilidade de sua exteriorização pelo exercício dos atributos de fruição, é ultrapassada pela propriedade incorpórea, na qual o artífice da criação intelectual é remunerado pela cessão da técnica, reservando para si a titularidade do bem. Diversos modelos de propriedade convivem com as suas peculiaridades. Daí que se fala em direito de propriedades, ao contrário do que se extrai da arcaica monopolística sugerida pelo art. 1.227 do Código Civil.

Entretanto, embora seja relevante essa observação acerca da mudança ocorrida na pós-modernidade, abrangendo propriedades, no plural, como nessa pesquisa está-se a tratar da propriedade rural, coisa imóvel, a dinâmica circunstancial ainda é bastante vinculada à base tradicional, na medida em que as “terras” compõem de maneira direta e física a natureza. Inclusive, assim se justifica a íntima relação do assunto com a temática ambiental, reiteradamente abordada no direito agrário.

Mas se o conceito de propriedade é de fácil compreensão, o mesmo não se vislumbra em relação à tautologia do direito à propriedade ou ao modo de tratamento do mesmo no plano normativo, mormente o reconhecimento da complexidade que tal resposta representa às várias esferas do meio social e a divergência entre as correntes jurídico-filosóficas capazes de fornecê-la. Em outras palavras, os resultados de cada configuração possível no concernente à propriedade e suas decorrências representará um sistema econômico particular.

Assim, como se assume como pressuposto nesse estudo que a propriedade privada compreende um dos pilares de sustentação da harmoniosa vida social, apresenta-se brevemente a conjuntura em que o direito moderno a incorporou e as justificações teórico-jurídicas para tanto.

Pois bem, sabe-se que as normas jurídicas se ajustam como vetores de comportamento que, se não observadas, podem gerar sanções do Estado – detentor do monopólio da coerção – ao infrator, conforme uma ordem de direito posto, quer ele esteja

escrito ou não. Acontece que, durante o período moderno, o homem reconheceu que esse direito deveria se pautar em algo transcendente, a não depender da sua vontade (*jus civile*).

Passou então a existir um postulado fundamental do pensamento ocidental: o certo e o errado não são conceitos arbitrários, mas normas fundamentadas na natureza e portanto concernentes a toda a humanidade; problemas éticos devem ser resolvidos com base na lei da natureza, que é racional e supera a lei positiva (*jus civile*) das sociedades de indivíduos. Um elemento essencial da Lei da Natureza é a igualdade do homem, especificamente igualdade perante a lei, e o princípio dos direitos humanos, inclusive os direitos à propriedade, os quais precedem o Estado, e por isso independem dele. Mil e quinhentos anos depois, essas ideias forneceriam a pedra angular filosófica da democracia ocidental (PIPES, 1999, p. 20).

A partir disso, o ocidente construiu a sua Lei. Certamente a transferência desse preceito para o âmago das Constituições não fez com que a realidade se transformasse por si só. A título de exemplificação, a escravidão continuou sendo praticada mesmo depois de a liberdade firmar-se como direito fundamental em vários Estados. Ademais, a força da lei e a sua observância pelos que estão sob sua égide perpassa variáveis a depender de cada caso, tanto que existem Estados em que leis consuetudinárias são obedecidas em grande medida e Estados em que o extenso e complexo rol de leis escritas é diuturnamente ignorado.

No que diz respeito à origem dessa Lei maior, da qual deveria decorrer condizentemente a legislação, os jusnaturalistas passaram a sustentar que a compunha os direitos - inatos aos homens - à vida, à liberdade e à propriedade. Defendiam que cada um nasceria com tais direitos divinos, não podendo ser violados, sob pena de entrar em ação a ficção estatal, pautada no “contrato social”, concedendo a segurança para a manutenção da ordem. Gianturco (2018, p. 75) acrescenta que

O princípio que rege uma sociedade de forma pacífica, moral e eficiente é o ‘princípio de não iniciação da agressão’, ou ‘princípio de não agressão’ (PNA). Seu pressuposto é de que não é legítimo e não se pode iniciar agressão contra alguém ou a propriedade de alguém que não o esteja agredindo ou o ameaçando de agressão. A violência só é legítima em caso de defesa.

O homem, portanto, enquanto titular da sua vida, da sua liberdade e mesmo da sua propriedade, já que seu corpo consiste em autopropriedade, possui o direito de legítima defesa. Em outras palavras, Bastiat (2010, p. 12) frisa que

a lei é a organização do direito natural de legítima defesa. É a substituição da força coletiva pelas forças individuais. E esta força coletiva deve somente fazer o que as forças individuais têm o direito natural e legal de fazerem: garantir as pessoas, as

liberdades, as propriedades; manter o direito de cada um; e fazer reinar entre todos a justiça.

Assim, quando o indivíduo exerce o domínio legítimo sobre coisas - conquistadas segundo os parâmetros que serão vistos na sequência – deverá essa relação ser protegida pelo Estado, porquanto existir a possibilidade de ameaça ou agressão advinda de outro ou outros indivíduos. Do contrário, prevaleceria sempre a lei do mais forte, a barbárie.

Nas palavras de Santo Agostinho, uma sociedade sem propriedade era possível apenas no Paraíso, porque exigia perfeição — o tipo de perfeição que desde a queda estava além do alcance da maioria da humanidade. [...] Santo Agostinho viu a propriedade muito mais como uma responsabilidade do que como uma permissão — um tipo de ‘confiança’ mantida por indivíduos para o bem público (PIPES, 1999, p. 21).

Quando, pois, defende-se a propriedade como um dos principais preceitos civilizatórios, o que se quer tutelar é uma Lei que antecede o próprio Estado e que deve contar com todos os esforços para que seja respeitada. Caso isso não aconteça, gera-se risco a vários outros aspectos basilares da boa convivência em sociedade, bem como a todos os demais direitos humanos<sup>16</sup>. Esses

representam a supremacia do cidadão sobre o poder. Principal fundamento da democracia, sua conquista se deve às revoluções americana, de 1776, e Francesa, de 1789. Nestas últimas foi proclamada a *Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen*, votada na Assembleia nacional francesa no primeiro ano da revolução. Nela se proclama o direito natural à liberdade e à igualdade de direitos de todos os cidadãos; direitos esses que se materializam no direito de resistir à opressão. O precedente histórico se encontra na *Bill of Rights* da Inglaterra, de 1689, que instituiu a democracia no Reino Unido, fundada no direito consuetudinário e na *common law*, e que inspirou a Constituição escrita e a *Bill of Rights* das colônias americanas, que constam da Declaração da Filadélfia, de 1776. Todas essas declarações políticas que fundaram a moderna democracia no ocidente baseiam-se no jusnaturalismo e no contratualismo. Assim, essas declarações históricas reconhecem que os homens têm direitos naturais anteriores ao Estado e que se sobrepõem a ele (CARVALHOSA, 2021, p. 75).

Não por outra razão, Mises (2010, p. 50) afirma que “ao lado da palavra ‘propriedade’ no programa do liberalismo, podem-se colocar, de modo muito apropriado, as palavras ‘liberdade’ e ‘paz’”. Ao contrário do que se veicula com muita força na academia brasileira, essa perspectiva da propriedade não é egoísta e individualista na má acepção da palavra, mas sim cooperativa. Tampouco significa que o direito à propriedade é absoluto.

<sup>16</sup> Para Mises, segundo Thomas Woods no preâmbulo da obra “Liberalismo”, “quaisquer tentativas de restringir o direito de propriedade irão solapar a coluna central da civilização moderna” (MISES, 2010, p. 20).

A difusão da necessidade do império da Lei, do Estado de Direito e do máximo respeito aos direitos naturais não se confunde com algum absolutismo, vez que não se pode afirmar que, por exemplo, o exercício das faculdades inerentes à propriedade privada imóvel justifica que experimentos com compostos radioativos promovidos pelo proprietário em sua área espalhe radioatividade na área do vizinho, lhe causando males. “O Direito sempre cria obrigações. Ele nunca é absoluto por ser uma relação entre homens, todos dotados igualmente de direitos. Assim, o direito põe-se sempre também como um dever havido com o outro” (ROCHA, 1996, p. 126). No mesmo sentido, Mises (2010, p. 62) aduz que

Como membro da sociedade, um homem tem de considerar, em tudo que faz, não apenas sua própria vantagem imediata, mas também a necessidade, em cada ação sua, da afirmação da sociedade como tal, porque a vida do indivíduo em sociedade só é possível por meio da cooperação social, e todo indivíduo seria seriamente prejudicado, se a organização social da vida e da produção entrasse em colapso. Ao exigir do indivíduo que ele deva levar em conta a sociedade em todas as suas ações, que deva abrir mão de uma ação que, embora vantajosa para ele, seja danosa para a vida social, a sociedade não exige que ele se sacrifique pelos interesses de outros. O sacrifício que ela lhe impõe é apenas provisório: a renúncia a uma vantagem imediata e relativamente menor, por um benefício posterior, muito maior.

Assim, a perspectiva em alusão não diverge do interesse público, na medida em que sustenta a preservação da ordem social e não a aniquilação de finalidades socialmente morais. Obviamente existirão casos de difícil solução, em que possa haver colisão entre direitos, mas a orientação liberal se dará sempre no sentido de tutelar o máximo possível o direito individual em voga pela relevância deste para a base do direito civil. Destaca-se, ainda, que especificamente nesse sentido é equivocado ignorar o direito coletivo - considerando que o que existe, de fato, é a reunião de direitos individuais que podem ou não coincidir – até mesmo pelo caráter de proteção do mínimo existencial<sup>17</sup> que também tem guarida nessa filosofia.

Ou seja, na prática, preza-se por encontrar um caminho que acoberte os direitos humanos. Nesse intuito, Mises narra sobre o caráter moral que deve existir na finalidade do sacrifício, o que deve levar às partes com interesses diversos a refletir sobre entendimentos, diálogos e recuos comportamentais em prol de um real interesse público. Esclarece o autor:

---

<sup>17</sup> Essa bandeira se mostra bastante evidente quando Hayek (2010, p. 127) trata de dois tipos de segurança existentes: “Essas duas espécies de segurança são: em primeiro lugar, a salvaguarda contra graves privações físicas, a certeza de que um mínimo, em termos de meios de sustento, será garantido a todos; e, em segundo lugar, a garantia de um certo padrão de vida, ou da situação relativa de uma pessoa ou um grupo de pessoas em relação a outras – ou, em poucas palavras, a segurança de uma renda mínima e a segurança da renda específica que se julga que cada um merece”.

O significado desta preocupação com o interesse social, de um modo geral, tem sido frequentemente mal entendido. Acreditava-se que seu valor moral consistia no fato do próprio sacrifício, na renúncia a uma gratificação imediata. Havia a recusa em compreender que o que é moralmente valioso não é o sacrifício, mas a finalidade atendida pelo sacrifício e insistia-se em atribuir o valor moral ao sacrifício, à renúncia, por si só. Porém, o sacrifício é moral apenas quando serve a uma finalidade moral [...] Tudo o que sirva para preservar a ordem social é moral; tudo o que venha em detrimento dela é imoral (MISES, 2010, p. 62).

Ao considerar a natureza do homem individualista, tendente a aumentar seu grau de satisfação e a defender seus interesses, não se exclui a sua característica de ser social que, ao viver em sociedade, também depende da harmonia nela existente e, por conseguinte, do bem-estar dos demais. Nessa direção, Adam Smith (1982, p. 09) assevera em sua “Teoria dos Sentimentos Morais” que “por mais egoísta que se possa admitir que o homem seja, existem evidentemente alguns princípios em sua natureza que o levam a interessar-se pela sorte de outros e tornam a felicidade destes necessária para ele, apesar de não obter nada disso, a não ser o prazer de vê-la”.

Sem embargo, grande parte dos juristas, como já frisado, não compreende o liberalismo, nem mesmo entende que é ele desenvolvido por várias escolas distintas de pensamento, que foram se atualizando segundo as demandas sociais, ainda que sem se desligarem do seu núcleo duro. Grau (2005, p. 47-48), a título de exemplificação, afasta o caráter de cooperação social dessa via ao expressar que

O capitalismo é essencialmente conformado pela microrracionalidade da empresa, não pela macrorracionalidade reclamada pela sociedade. Mais do que apenas isso, no entanto, o neoliberalismo é fundamente anti-social, gerando consequências que unicamente as unanimidades cegas não reconhecem.

Mesmo diante da severa crítica que representa a posição predominante, reitera-se a relevância da abordagem consoante a ética da propriedade à questão fundiária, tendo em vista o alto grau de conflituosidade presente na maioria dos casos a ela atinentes.

Essa colocação se fundamenta, dentre outras, na conclusão de que o maior objetivo da regularização e da pacificação fundiárias é exatamente entregar ao possuidor legítimo de determinada área o título de propriedade. Assim, esse que se torna proprietário passa a ter o interesse de que o respectivo direito seja respeitado, que sua propriedade seja guardada de possíveis esbulhos possessórios, de reivindicações de terceiros de má-fé, de vizinhos antissociais e, até mesmo, de intervenções desproporcionais ou injustificadas do Estado.

Dentre as várias escolas de pensamento liberal, frisa-se a austríaca, cujo expoente Mises coaduna com a compreensão de que a ordem jurídica e, conseqüentemente, as concepções em torno da propriedade são, sobretudo, opções políticas e econômicas de grande impacto. Logo, se os indivíduos de determinado Estado prezam pela propriedade, seus valores morais marcarão o costume de respeitar o direito de propriedade do outro. Não é uma construção de curto prazo, mas é necessária, assim como o respeito aos contratos<sup>18</sup>, para que haja fluidez e prosperidade econômica, ocasionadas pela diminuição dos custos de operação, pelo êxito das relações negociais, bem como pela maior facilidade à atividade produtiva. Nessa perspectiva econômica, destaca-se que

A terra, com todas as substâncias e poderes nela presentes, e o trabalho humano constituem os dois fatores de produção, de cuja cooperação intencional procedem todas as mercadorias destinadas à satisfação de nossas necessidades exteriores. Para produzir, o homem deve combinar trabalho e fatores materiais de produção, incluindo não apenas as matérias-primas e recursos postos à nossa disposição pela natureza e encontrados abundantemente na terra, mas também os produtos intermediários destes fatores de produção primários naturais, já anteriormente processados pelo trabalho humano (MISES, 2010, p. 49).

Essa é, inclusive, mais uma razão para frisar o caráter cooperativo do viés em voga, visto que ao preconizar que o conhecimento está disperso entre vários indivíduos (HAYEK, 1945, p. 519-530), compreende-se que um planejamento econômico centralizado é falho, funcionando melhor a realidade das livres trocas, em que os dados sobre os fatores supracitados por Mises estão descentralizados em milhões de indivíduos, e que cada qual operando em sua especialidade, com seu conhecimento e movido pelas chances lucrativas, ocasiona a tendência de equilíbrio do mercado e de índices maiores de satisfação de necessidades. Ademais, a propriedade rural relaciona-se de modo íntimo ao tema, haja vista configurar um dos fatores de produção mais importantes, base do processo produtivo, principalmente em um país como o Brasil, em que a presença do agronegócio é intensa e diuturnamente discutida.

Thomas Woods, no preâmbulo da obra “Liberalismo” (MISES, 2010, p. 20), corrobora com o exposto ao reiterar que a cooperação social em larga escala

por meio da qual complexas cadeias de produção geram um aprimoramento do padrão de vida de todos — pode ser criada somente por um sistema econômico baseado na propriedade privada. A propriedade privada dos meios de produção, em conjunto com a progressiva ampliação da divisão do trabalho, ajudou a libertar a humanidade das horríveis aflições que antigamente devastavam a raça humana: doenças, pobreza opressiva, taxas pavorosas de mortalidade infantil, miséria e imundícies

---

<sup>18</sup> Segundo Gianturco (2018, p. 81), “propriedade e contrato são as únicas garantias contra os abusos de poder”. No próximo subtópico será melhor delineada a estreita relação entre ambos.

generalizadas, e uma radical insegurança econômica, com pessoas frequentemente vivendo a apenas uma colheita ruim da completa inanição.

Mas não só pelos expoentes modernos ou contemporâneos das escolas liberais que a defesa de uma ética da propriedade aparece, também é vista, por exemplo, nas produções do empirista Hume. Sustenta que a prosperidade das nações se compatibiliza ao nível de trocas comerciais e ao grau de proteção da liberdade individual, destacando-se a propriedade adquirida, esta compreendida como componente essencial para a coesão, o desenvolvimento e a felicidade (RIBEIRO, 2009, p. 91).

Contudo, como se inicia a organização de um território em propriedades imóveis? A lógica da apropriação e da aquisição da propriedade foi bem estruturada por John Locke, que no trecho a seguir revela sua sagaz preocupação em definir a propriedade originária, também denominada apropriação:

A terra e tudo o que ela contém foi dada aos homens para o sustento e o conforto de sua existência. Todas as frutas que ela naturalmente produz, assim como os animais selvagens que alimenta, pertencem à humanidade em comum, pois são produção espontânea da natureza; e ninguém possui originalmente o domínio privado de uma parte qualquer, excluindo o resto da humanidade, quando estes bens se apresentam em seu estado natural; entretanto, como foram dispostos para a utilização dos homens, é preciso necessariamente que haja um meio qualquer de se apropriar deles, antes que se tornem úteis ou de alguma forma proveitosos para algum homem em particular (LOCKE, 2008, p. 42).

Segue o contratualista discorrendo sobre o fato gerador do direito à propriedade e lembrando que, originalmente, todas as terras não pertenciam a ninguém. A apropriação, pois, daria-se pelo

ato de tomar uma parte qualquer dos bens e retirá-la do estado em que a natureza a deixou. E este ato de tomar esta ou aquela parte não depende do consentimento expresso de todos. Assim, a grama que meu cavalo pastou, a relva que meu criado cortou, e o ouro que eu extraí em qualquer lugar onde eu tinha direito a eles em comum com outros, tornaram-se minha propriedade sem a cessão ou o consentimento de ninguém. O trabalho de removê-los daquele estado comum em que estavam fixou meu direito de propriedade sobre eles (LOCKE, 2008, p. 43).

Isto é, a propriedade inicia-se com a posse. Hoppe (2013, p. 131) corrobora com a formulação do direito à propriedade lockeana ao afirmar que

Enquanto os recursos escassos são visivelmente apropriados – tão logo alguém ‘mistura o seu trabalho’, para usar a frase de John Locke, com esses recursos e há

traços objetivos dessa ação – , a propriedade, ou seja, o direito de controle exclusivo, só pode ser adquirida por uma transferência contratual de títulos de propriedade de um proprietário anterior para o atual, e qualquer tentativa de delimitar unilateralmente esse controle exclusivo de proprietários anteriores ou qualquer transformação não solicitada das características físicas dos meios escassos em questão é, numa analogia estrita com as agressões contra os corpos de terceiros, uma ação injustificável.

Rothbard (2010, p. 123), no mesmo sentido, expõe que

uma extensão territorial qualquer que é dada pela natureza talvez jamais tenha sido usada ou transformada; e, portanto, qualquer título de propriedade existente da terra-jamais-usada teria que ser considerado inválido. Pois nós vimos que o título de um recurso sem dono (como a terra) é propriamente obtido somente através do dispêndio do trabalho de transformar este recurso por meio do uso. Portanto, se uma terra qualquer nunca foi transformada assim, ninguém pode reivindicar legitimamente sua posse.

Para esses autores, portanto, que não representam o entendimento *mainstream* relativo à propriedade, a apropriação originária deve necessariamente constituir-se pela posse<sup>19</sup>, sendo imprescindível que a coisa apropriada - imagina-se um imóvel rural - seja cuidada pelo possuidor, que alí este viva ou labore, ou explore via prepostos, misturando seu trabalho a essa coisa, deixando nela a sua marca. Uma vez estabelecida essa relação, consolidada está a propriedade. A partir daí a mesma pode ser transferida conforme o negócio jurídico celebrado, ou por sucessão. Destaca-se que Locke não está a discorrer sobre uma propriedade formal, mas sim sobre propriedade *lato sensu*, sem prejuízo de que estas coincidam, caso estiver a área matriculada em um sistema registral de propriedades, o que é recomendável. Inclusive, esse requisito formal é condição para que se configure juridicamente o direito real à propriedade no ordenamento brasileiro.

Ademais, realça-se que essa opção de ordem social baseada na propriedade privada deve-se ao axioma da ação humana (praxeologia). Quer dizer, na simples e inequívoca constatação de que o homem age. E, já que é assim, reage a estímulos, tendendo a buscar situação sempre mais confortável, conforme seus interesses, gostos e preferências, atribuindo valores subjetivos às coisas. Não por acaso, o sistema de livres trocas foi o que melhor se adequou ao atendimento das necessidades variadas, no âmbito da produção capitalista, tendo em vista ser o que melhor premia os acertos empreendedores que promovem a evolução e as individualidades.

---

<sup>19</sup> Nesse sentido, posse pode ser poder, assim como também pode ser para Fachin, segundo sua teoria do poder normativo dos fatos (RODRIGUES JR; XAVIER, 2019, p. 565)



Por conseguinte, consoante esse aspecto de cunho comportamental levado em conta pelas escolas liberais, frisando-se a escola/teoria da escolha pública<sup>20</sup>, reflete-se sobre a interferência do sistema de incentivos na ação humana. Para este fim, ao almejar um cenário de ausência de conflitos relativos à posse e à propriedade, de alcance da ética da propriedade já apresentada, indaga-se quais estímulos deve o Estado provocar nos indivíduos quando da sua atuação.

Primeiramente, ao concluir que uma área foi adquirida legitimamente, com boa-fé, sem o *animus* de driblar a lei, conforme os indícios e as provas de cada caso, o Estado, imbuído da intenção de proteger aquele proprietário/possuidor que agiu conforme os corretos padrões de conduta moral, que adquiriu o bem a partir do fruto do seu esforço ou da apropriação originária, deve assegurar, a fim de não estimular condutas concebidas a partir da “lei do menor esforço”. Esta lei

se aplica tanto ao esforço cognitivo quanto físico [...] determina que se há vários modos de atingir um mesmo objetivo, as pessoas acabarão por tender ao curso de ação menos exigente. Na economia da ação, esforço é um custo, e a aquisição de habilidade é impulsionada pelo equilíbrio de benefícios e custos (KAHNEMAN, 2012, p. 42)

Assim, chega-se ao que está sendo denominado “sistema de incentivos”, conceito abarcado em grande medida pela supracitada teoria da escolha pública. Por ele, o Estado incentiva ou desincentiva determinadas ações de conduta conforme se comporta diante das demandas sociais, podendo aplicar-se o raciocínio também às decisões judiciais. Raciocinar consoante essa linha permite ao Estado a autopercepção sobre estar ou não no percurso adequado no que se refere à tomada de decisões públicas.

En suma, puede considerarse que las aportaciones de la Escuela Austriaca, en general, y del «Public Choice», en particular, han dado lugar a un análisis mucho más realista

---

<sup>20</sup> Essa escola liberal de pensamento se aproxima em alguns pontos da Escola Austríaca de Economia, possuindo uma ótica mais realista do processo de tomada de decisão pública, preocupando-se com o que Barroso (2012, p. 30) chama de “efeitos sistêmicos” das decisões, o que se encaixa na perspectiva da análise econômica do direito. Esta, por seu turno, “unites two great fields and facilitates understanding each of them. You probably think of laws as promoting justice; indeed, many people can think in no other way. Economics conceives of laws as incentives for changing behavior (implicit prices) and as instruments for policy objectives (efficiency and distribution). However, economic analysis often takes for granted such legal institutions as property and contract, which dramatically affect the economy. Thus, differences in laws cause capital markets to be organized differently in Japan, Germany, and the United States. Failures in financial laws and contracting contributed to the banking collapse of 2008 in the United States and the subsequent recession, which was less severe in Japan and Germany. Also, the absence of secure property and reliable contracts paralyzes the economies of some poor nations. Improving the effectiveness of law in poor countries is important to their economic development. Law needs economics to understand its behavioral consequences, and economics needs law to understand the underpinnings of markets” (COOTER; ULEN, 2016, p. 09).

del proceso de gestión pública y de la actividad política, en el que se pone de manifiesto que detrás de cualquier decisión pública siempre existen individuos o personas concretas (y no misteriosos organismos o entes) que son los que toman las decisiones movidos por unos incentivos o motivos individuales muy concretos. Además, los estudios de estas escuelas han puesto de manifiesto que para que una decisión pública sea beneficiosa para la sociedad es preciso que exista una conexión entre aquellos que toman la decisión y los costes y beneficios que se deriven de la misma (concepto de «responsabilidad») (DE SOTO, 2004, p. 240).

Como se vê, a teoria em evidência foca na visão mais realista das decisões que norteiam o ambiente público e ainda na responsabilidade dos agentes públicos por suas decisões, já que devem considerar o custo benefício envolvido. A mesma inferência pode ser feita em relação aos que estão ao lado oposto, ou seja, aos jurisdicionados, caso se trate da seara judicial. Ao levar-se a cabo a leitura da decisão adotada a partir da ótica de qual incentivo é passado, seja o *decisum* coletivo, seja individual, seja pelo Estado, seja pelo cidadão, poder-se-á corrigir a falha por ventura existente e dar sequência a uma nova postura incentivadora da autorresponsabilidade e da civilidade.

Outro efeito interessante da utilização prática dessa doutrina é a fuga das armadilhas dos grupos de pressão, de maneira que não se premie aquele grupo melhor organizado para influenciar políticas públicas ou decisões judiciais segundo seus interesses, considerando que não é esse o critério que deve prevalecer quando da elaboração de tais políticas ou da tomada de decisão. Até mesmo porque

Há grandes grupos na sociedade que permanecem latentes e como tal incapazes de pressionar o governo para a obtenção de políticas favoráveis aos seus membros, enquanto outros grupos, muitas vezes com uma dimensão menor e com ganhos globais menores, são mais eficazes em organizarem-se e em influenciarem as políticas governamentais (PEREIRA, 1997, p. 438).

De Soto (2010, p. 42) justifica a importância de manter o sistema de incentivos funcionando corretamente quando menciona as perdas de chances que acometem a sociedade se medidas restritivas impedirem o exercício de empresarialidades em determinadas áreas:

Não cabe ao economista, mas antes ao psicólogo, estudar detalhadamente a origem da força inata do homem que o move empresarialmente em todos os seus campos de ação. Aqui, apenas interessa realçar o princípio essencial de que o ser humano tende a descobrir a informação que lhe interessa pelo que, se existir liberdade quanto à consecução de fins e interesses, estes mesmos funcionarão como incentivos, tornando possível que quem exerce a função empresarial motivada por esses incentivos perceba e descubra continuamente a informação prática relevante que é necessária para alcançar os fins propostos. Ao contrário, se por qualquer razão se diminui ou elimina o campo para o exercício da empresarialidade em determinada área da vida social (através de restrições de tipo legal, institucional ou tradicional, ou através de medidas

intervencionistas levadas a cabo pelo estado no campo da economia), então os seres humanos nem sequer considerarão a possibilidade de atingir fins nessas áreas proibidas ou limitadas, pelo que, ao não ser possível o fim, este não funcionará como incentivo, e tal terá a consequência que a informação prática necessária para a consecução do mesmo nunca será descoberta. Além disso, as pessoas afetadas nem sequer terão consciência nestas circunstâncias do enorme valor e do grande número de fins que deixam de poder ser atingidos em consequência da imposição de restrições institucionais.

Especificamente no que toca aos conflitos por terras, será que, ao não atuar com agilidade no início de um esbulho possessório, o Estado não contribui para a consolidação da posse dos esbulhadores, incentivando novos atos ilícitos? Será que, ao perceberem os esbulhadores que o mandado de reintegração de posse expedido não é cumprido em favor do proprietário, não daria o Estado um indicativo de que a posse precária compensa, ainda que transitoriamente? O Estado determinar a desapropriação de área *sub judice* por anos, e anteriormente produtiva, não desincentivará o investimento em terras brasileiras, já que o proprietário teve ativo tangível bloqueado por um grande lapso de tempo? Será que o alto custo e a complexidade da transmissão do bem imóvel não desincentiva que os indivíduos mantenham os registros dos seus imóveis atualizados conforme as situações fáticas? Será que o grileiro que teve o mandado de reintegração de posse cumprido em desfavor de famílias que eram legítimas possuidoras das respectivas terras há dezenas de anos não vai encerrar esse fato como incentivo para realizar o mesmo ato ilícito em outras áreas? A impunidade aos cartórios extrajudiciais por aberturas irresponsáveis de matrículas irregulares, não será um incentivo para que a preocupação quanto à lisura registral não seja tão levada a sério pelos tabeliães? Será que os esbulhadores de determinada área que, ao invés de serem punidos pelo ato ilícito, tiverem suas áreas regularizadas por algum programa fundiário específico, não servirão de exemplo incentivador para que outros façam o mesmo, alimentando um ciclo vicioso de invasão de propriedades?

Apresentados os questionamentos, pergunta-se ainda: com quais incentivos estão a lidar os poderes estatais, principalmente o Judiciário? Com o fim de responder a essa questão, mostra-se relevante entender qual o cerne de propriedade é opção preponderante aos agentes públicos, haja vista que cada um resulta em soluções distintas. Pontua-se que não necessariamente o que vem sendo praticado com predominância é o mais adequado. Provavelmente é o contrário, considerando a recorrência conflitiva no estado maranhense e na capital.

Las consecuencias que en el campo de la 'ética' tiene el Estado social son también especialmente graves. En efecto, la imposición coactiva de determinados principios aparentemente más o menos 'éticos' por parte del Estado social no sólo ahoga y acaba con los hábitos y prácticas individuales de preocupación por el prójimo y de caridad privada, sino que hace que la moral individual, a todos los niveles, se debilite e incluso desaparezca, siendo sustituida por un reflejo de ese típico misticismo organizativo propio del Estado que inevitablemente termina por influir también en el comportamiento individual de los ciudadanos (DE SOTO, 2004, p. 190-191)

Conclui-se, pois, que a ética da propriedade privada, ora revelada, e que o incentivo à autorresponsabilidade atingem melhor o fim pacificador, já que mesmo na sociedade de informação, hipercomplexa, de múltiplas situações de incerteza, são capazes de promover a coordenação social e, portanto, o desenvolvimento econômico, cultural, político e tecnológico. Ademais, sob leis gerais, prospectivas e baseadas em usos e costumes consagrados pela tradição, estimulam virtudes e desencorajam vícios (IORIO, 2011, p. 59). Em suma,

Es necesario que los derechos de propiedad de tierras tengan un horizonte suficientemente amplio para constituir incentivos para la inversión, y que sean definidos de tal manera que los haga fáciles de observar, hacer respetar e intercambiar. Es necesario que sean administrados y hechos cumplir por parte de instituciones que tengan respaldo legal y legitimidad social, y que sean accesibles y rindan cuentas a los titulares de derechos de propiedad (DEININGER, 2005, p. 21).

Em outras palavras, é imprescindível que, em suas atuações, as instituições públicas - *in casu* o Judiciário - eliminem os incentivos aos ilícitos que violam a propriedade privada *lato sensu* e que incluam os incentivos para a sua promoção.

### 3.2 DIREITO CIVIL CONSTITUCIONALIZADO

No período pós revoluções burguesas, em que os debates sobre como se conformava a sociedade foram efervescentes e reiterados, passou a ganhar cada vez mais força o constitucionalismo. A sua concretização vem com a Constituição Americana de 1787, até hoje vigente, sendo repetido o ato mundo afora. No Brasil não foi diferente. Uma vez independente da Coroa Portuguesa, a fase constitucional teve início a partir de 1824 com a Carta Imperial. Após, tendo início o período republicano, outra Constituição nasce em 1891 e, no século passado, mais cinco Cartas emergem, sendo a sétima a Constituição atual, outorgada em 1988, tida como democrática e mantenedora dos princípios republicano e federativo.

Os séculos XIX e XX deram palco para vários acontecimentos relevantes nos âmbitos mundial e nacional que impactaram diretamente na construção da nova ordem jurídica.

Mas evidencia-se, nesse momento, uma consequência específica do devir histórico: a transição do Estado Liberal para o Estado de Bem-Estar Social. Em suma, pode-se afirmar que as grandes marcas dessa transformação incluíram a superação do individualismo e, principalmente, a expansão do papel do Estado, antes apenas restrito à atividade governamental, jurídica e de polícia, para então atender também aos direitos sociais, abarcando atividades na área da saúde, educação, exploração e distribuição de energia, postal, seguridade social, bancária, dentre várias outras, principalmente posteriormente às grandes guerras mundiais. Em outros termos,

A partir da metade do século XX, portanto, a feição social e assistencial passou a ser a marca do Estado em grande parte dos países europeus, da Ásia, da África e da América Latina. É o também chamado Estado de Providência. E esse Estado Assistencial implantou os seus valores no plano cultural e dos costumes nas sociedades democráticas dos cinco continentes. Nos países subdesenvolvidos – eufemisticamente chamados pelas organizações internacionais como ‘países em desenvolvimento’ e, agora, “emergentes” – predomina a ideologia do desenvolvimentismo. Em virtude dela cabe ao Estado promover, controlar, dirigir e supervisor toda a atividade econômica, sobretudo através das empresas estatais ‘impulsionadoras’ do desenvolvimento socioeconômico (CARVALHOSA, 2021, p. 77).

Consequentemente, a forma de compreender o direito não foi poupada de modificações. Interessa aqui, especialmente, entender como a civilística – e, por conseguinte, os direitos reais – passou a ser lida sob a ótica constitucional em decorrência do novo paradigma, fazendo surgir o fenômeno conhecido como constitucionalização do direito civil.

Essa mudança de percepção é caracterizada pela Constituição como definidora da cercadura que o intérprete utilizará a fim de revelar o conteúdo do direito civil, sendo as regras constantes no correspondente diploma legal apenas consideradas em um segundo plano, de maneira a não permitir interpretação violadora dos direitos fundamentais e sem arrimo no princípio da dignidade da pessoa humana. Acrescenta-se ainda, como característica, a presença de normas de conteúdo civil dentro do texto constitucional, o que ficou conhecido como descodificação do direito civil.

Esse movimento foi especialmente desafiador para a lei civil, considerando a ascensão do intervencionismo estatal, i. e., do alastramento da esfera pública sobre a seara de um ramo do direito de cunho privado por excelência.

A ideologia do social, traduzida em valores de justiça social ou distributiva, passou a dominar o cenário constitucional do século XX. [...] Daí a inafastável atuação do Estado, para fazer prevalecer o interesse coletivo, evitar os abusos e garantir o espaço público de afirmação da dignidade humana (LOBO, 1999, p. 102).

Acontece que do modo como foi estruturada a nova ordem constitucional, até então vigente, vislumbram-se dúvidas do que passa a prevalecer no embate coletivista *versus* individualista, considerando que ambas as vertentes estão presentes na Constituição<sup>21</sup>. Destarte, interessa identificar qual a consequência das transformações em alusão aos principais institutos do direito civil: a propriedade, o contrato e a família.

No que concerne à família, pode-se afirmar que se alcançou exatamente o que declaradamente queria superar-se: o liberalismo. Tendo em vista que compreender o indivíduo como único e exclusivo planejador do seu núcleo familiar, contemplando sua personalidade, fez com que o Estado percebesse que somente cabe a ele reconhecer os múltiplos arranjos familiares possíveis, por exemplo, intervindo o mínimo possível. Essa compreensão está alinhada à postura essencialmente liberal. Por outro lado, associar a essa doutrina o patrimonialismo e o patriarcalismo presentes na normativa familiar é equivocado.

No entanto, a percepção do contrato e do que mais importa neste estudo, a propriedade, foi de fato afetada em demasia pelo intervencionismo estatal, em medida que, às vezes, ultrapassa até mesmo uma leitura assertiva do ordenamento jurídico. Isso porque nem sempre a autonomia privada é respeitada, embora seja tutelada pelo direito pátrio, sendo o contrato o instrumento que permite fazer circular bens e serviços, de maneira a dinamizar a propriedade amplamente considerada. São vários os direitos constitucionais que resguardam essa conjuntura, a exemplo da livre iniciativa, da liberdade em si ou mesmo da propriedade.

A liberdade contratual tem como raízes a dignidade do homem, o seu direito de desenvolver livremente sua personalidade e suas aptidões, de fazer e trilhar o próprio caminho, de buscar a felicidade. [...] [A] supremacia legal e a inviolabilidade do direito à propriedade desenvolveram a Justiça e a atividade econômica, permitindo com que as pessoas pudessem trabalhar e investir o fruto de seu esforço na aquisição de bens sem risco de rupturas e expropriações arbitrárias (PEREIRA, 2018, p. 125).

Portanto, a conexão entre contrato e propriedade é tão íntima que a defesa de um sem a do outro se mostra, no mínimo, incoerente. Entendimento este corroborado por Pimenta Bueno (1958, p. 395 e 420 apud GRAU, 2009, p. 17):

Inibir ou empecer direta ou indiretamente esta faculdade, o livre direito de contratar, é não só menosprezar essa liberdade, mas atacar simultaneamente o direito que o homem tem de dispor de seus meios e recursos como de sua propriedade... Os contratos devem ser entregues à vontade das partes, essa é a sua *verdadeira lei*, a

---

<sup>21</sup> Especula-se, inclusive, que poderia ter sido diferente caso tal Carta tivesse sido outorgada após a queda do Muro de Berlim, ocorrida em 1989, considerando o que aquele fato histórico representou ao mundo.

*razão de sua existência e o princípio e regra de sua interpretação* (grifei). A plenitude da garantia da propriedade não é só justa, como reclamada pelas noções econômicas, e pela razão política dos povos livres; na colisão, antes o mal de alguma *imprudência* do proprietário, do que a violação do seu livre domínio.

Por sua vez, ao tratar da segurança necessária para um sistema político positivo à sociedade, Gianturco (2018, p. 80-81) destaca a relevância das sólidas bases jurídicas e do respeito à alguns princípios essenciais que “ressaltam a importância do direito. Nesse sentido, todos eles focam bastante nas intercessões entre as instituições políticas e as jurídicas, destacando duas em particular: propriedade e contratos”. Não é diferente a compreensão de interligação entre ambos para Grau, haja vista reconhecer que

A liberdade de contratar não é senão um corolário da propriedade privada dos bens de produção. Isso porque a liberdade de contratar tem o sentido precípua de viabilizar a realização dos efeitos e virtualidades da propriedade individual dos bens de produção. Em outros termos: o princípio da liberdade de contratar é instrumental do princípio da propriedade privada dos bens de produção. A atuação do Estado sobre o domínio econômico, por isso mesmo, impacta de modo extremamente sensível sobre o regime jurídico dos contratos (GRAU, 2009, p. 92).

Entretanto, cabe frisar que a liberdade de contratar para a maior parte da doutrina não é mais absoluta, como antes se vislumbrava, já que não se admite mais a concepção de direito absoluto. Assim, a transição que marcou a mudança de paradigma descrita neste subtópico também se aplica a este ponto, isto é, passou-se da perspectiva da autonomia da vontade, absoluta e irrestrita, para a autonomia privada, que é relativa na medida em que se admite a liberdade de contratar, desde que respeitada seja a função social do contrato.

Acredita-se que definir a aludida função seja essencial para a construção de um modelo jurídico dogmático que sirva à interpretação pacífica das questões envolvendo o contrato e a propriedade. Para início desse desenvolvimento, discorre-se sobre o art. 170 da Constituição de 1988, que abarca a ordem econômica, abaixo transcrito:

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:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Da leitura dos incisos II e III do supracitado dispositivo já se conclui que pode haver disfuncionalidade entre ambos, consoante o que vier a ser tido como “função social”. A mesma conclusão é obtida da leitura dos artigos 5º, *caput* e inc. XXII, e 6º, *caput*, da mesma Carta Magna, já que defendem, respectivamente, o direito (individual) à propriedade e o direito (coletivo) à moradia. Logo, seria a Constituição dúbia no que tange à diretriz econômica da República do Brasil.

Para Lobo (1999, p. 106), esses seriam casos de antinomias constitucionais. Já para Reale (1989, p. 03), esse seria o efeito da adoção de uma opção econômica intermediária, considerando sua afirmação: "a luz do que as suas disposições enunciam, estou convencido de que a Carta Magna, ora em vigor, optou por uma posição intermédia entre o liberalismo oitocentista, infenso a toda e qualquer intervenção do Estado, e o dirigismo estatal". Em resumo bastante assertivo, Horta (1988, p. 388) afirma que

o hibridismo do sistema econômico, que é visível na adoção de princípios privatísticos e publicísticos [...] recebe rupturas, em outras disposições da Ordem Econômica e Financeira, que afetam o equilíbrio do sistema, para torná-lo instrumento do intervencionismo, do dirigismo, do nacionalismo e da estatização [...] a linguagem elástica e ambígua — 'planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado' —, sujeita à interpretação dilatadora da iniciativa presidencial e de majorias no Congresso Nacional, poderá converter-se em 'cláusula transformadora' da Constituição, para instaurar o planejamento central da economia, sufocando a economia de mercado, a livre iniciativa e a livre concorrência [...] os capítulos da Política Urbana, da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária estão igualmente impregnados de normas ambíguas e elásticas, sob a aparência da razoabilidade mas que poderão conduzir a resultados extremos, na medida em que o legislador preferir explorar o conteúdo dilatador da norma constitucional federal autorizativa.

Assim, é nítida a preocupação do autor com o arranjo econômico da Constituição, repleta de princípios e soluções contraditórias, que podem ocasionar decisões problemáticas, sem base contemplada expressamente no texto constitucional: “Ora inflete no rumo do capitalismo neoliberal, consagrando os valores fundamentais desse sistema, ora avança no sentido do intervencionismo sistemático e do dirigismo planificador, com elementos socializadores” (HORTA, 1988, p. 392).



Nessa esteira, autores divergem sobre o grau de intervenção estatal aceitável constitucionalmente na esfera privada, sendo esse ponto de extrema importância, tendo em vista que influencia os vetores da hermenêutica jurídica, mormente quando se tem em vista os conflitos agrários.

É inegável que a Constituição traz em seu bojo uma ampla série de direitos e garantias, tanto é que Roberto Campos (1988), parlamentar brasileiro, concluiu que “a palavra produtividade só aparece uma vez no texto constitucional; as palavras usuário e eficiência figuram duas vezes; fala-se em garantias, 44 vezes, em direito, 76 vezes, enquanto a palavra deveres é mencionada apenas quatro vezes”.

Como já frisado, a letra da lei, seja ela constitucional ou infraconstitucional, não tem o condão de transformar por si só a realidade. Sem produtividade e capital circulando em abundância, os direitos são meras palavras escritas em folha de papel, conforme comparou Lassalle (2002, p. 68). Vide a Constituição Americana, que com seus 11 artigos e notável longevidade, contempla os direcionamentos supremos de uma das maiores democracias do mundo, onde, em geral, pode-se afirmar que as pessoas vivem melhor que os brasileiros.

Assim sendo, a nova ordem aqui estabelecida, na tendência de constitucionalização e de descodificação, somada ao advento de microssistemas legais garantistas e legislações não raro complexas atendendo ao novo tamanho do estado, ao corporativismo e à burocracia, significou uma inflação legislativa que tende a ser questionada em termos de constitucionalidade, até mesmo por distanciar-se, diuturnamente, das leis gerais. Um exemplo disso é a Lei Ordinária nº 10.246, de 29 de maio de 2015, do Estado do Maranhão, que dispõe sobre a criação da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV) e dá outras providências.

Já no que diz respeito à esfera constitucional, fazendo referência ao rumo que o país tomou, Carvalhosa (2021, p. 51) realça:

Auspicioso nesse sensível campo é que os valores sociais e políticos não são imutáveis, podendo evoluir até aceleradamente, em termos de tempo histórico, por força de influências e de modelos valorativos provindos dos países autenticamente democráticos, com larga tradição de predominância da vontade do povo nos destinos da nação. Não fosse possível essa transformação, não teriam surgido, a partir de 1950, as potências asiáticas que souberam superar os arraigados hábitos feudais para construir sociedades democráticas modernas não só no plano econômico, como também político e social. É o caso do Japão, da Coreia do Sul e da própria Índia, apesar do seu intrincado tecido social.

Defendendo, posteriormente, em sua recente obra “Uma Nova Constituição para o Brasil”, que

No caso brasileiro, há que se desconstitucionalizar praticamente todas as normas de natureza ordinária que ali estão inseridas, nos seus mais de 3.500 dispositivos, contidos nos seus 364 artigos. A desconstitucionalização dessas milhares de normas fará com que se devolvam ao mundo da infraconstitucionalidade, e, portanto, da sua mobilidade permanente, as regras de convívio da sociedade (CARVALHOSA, 2021, p. 67).

O autor revela, pois, seu “mundo ideal”, na base do qual está a compreensão liberal, em vista da imposição de limites maiores à atuação e à função estatal. Entretanto, considerando que é preciso discutir problemas atuais, sob a égide da Constituição ora vigente, dúvida, pergunta-se: como a mesma concebe o direito à propriedade privada, já que contempla arcabouço socializante, restrições e intervenções estatais? No que concerne à propriedade privada no âmbito do direito real, como o Código Civil, na sua leitura à luz constitucional, e pautado na socialidade, eticidade e operabilidade, a contempla? E, por fim, quanto à propriedade rural, que é mencionada no capítulo III da Constituição, no bojo “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, como deve ser tratada no bojo dos casos concretos de conflitos no campo?

Claramente são questões de cunho hermenêutico constitucional sobre as quais se debruçam os juristas, principalmente o intérprete autêntico da lei, o juiz. Para Lobo (1999, p. 106),

O caminho indicado para a superação do impasse é a utilização do critério hermenêutico do princípio da proporcionalidade, largamente adotado pelos teóricos da interpretação constitucional e pelas cortes constitucionais, nomeadamente o do balanceamento ou da ponderação de direitos e interesses em conflito. Veda-se a interpretação isolada de cada regra, ou a hegemonia de uma sobre outra, devendo-se encontrar o sentido harmônico de ambas, pois têm igual dignidade constitucional.

No entanto, por depender as respostas substancialmente da conceituação da “função social” e das noções atuais relativas à governança de terras, iniciar-se-á a reflexão sobre os vetores interpretativos, para que se possa concluir por um modelo dogmático fundamentado e responsável.

### 3.2.1 Função Social da Propriedade: mundo ideal e mundo real

Até aqui deixou-se clara a interligação entre a propriedade e a liberdade ao longo do tempo. A análise histórica permite a compreensão de lapsos temporais a partir de determinadas óticas, concluindo-se pelo avanço ou retrocesso da humanidade. Em regra, afirma-se que o avanço reside num espaço de tempo em que a sociedade evolui, em que os indivíduos vivem mais, melhor, mais livres e em harmonia.

Um equívoco, no entanto, é realizar essas leituras com lentes anacrônicas. Em outras palavras, é necessária a atenção circunstancial, contextualizada, o entendimento do que se pensava no geral e entre grupos, porquê se pensava de uma ou outra maneira majoritariamente, etc., considerando sempre a verificação empírica dos fatos, a relação de causa e efeito das escolhas tomadas no âmbito social. Apenas assim é possível concluir, com honestidade intelectual, quais foram os períodos de avanços e de retrocessos.

Para tanto, as melhores abordagens são as holísticas, em que são considerados vários aspectos para compreensões integrais. Não são comuns, tanto é que Pipes (1999, p. 10) recorda que

A típica abordagem econômica sobre a história da propriedade ignorará seus aspectos políticos e culturais. Como regra, abordagens legais a esse respeito ignoram da mesma forma suas dimensões filosóficas, econômicas e políticas. Como resultado, carecemos de uma explicação, com bases históricas concretas, de como a propriedade fez surgir a liberdade e como a sua ausência torna possível a autoridade arbitrária.

A Escola Austríaca, já mencionada, difere-se das demais, dentre outros pontos, justamente por conta do seu caráter de humildade perante o conhecimento. Suas formulações reconhecem que, mantido o núcleo duro praxeológico, os cenários podem mudar a qualquer instante, razão pela qual as previsões numéricas econômicas são falhas. Ainda assim, por entender que o mercado tende ao equilíbrio, devido à autorregulação decorrente das livres trocas, assegura o pilar da propriedade privada como via única para a vida social livre. Essa seria a função social da propriedade conforme tal pressuposto teórico.

Se chegarmos à conclusão de que apenas a propriedade privada dos meios de produção torna possível a prosperidade da sociedade humana, é claro que isso equivale a dizer que a propriedade privada não constitui privilégio de seu proprietário, mas uma instituição social para o bem de todos, muito embora possa, ao mesmo tempo, ser especialmente agradável e vantajosa para alguns. Não é em nome dos proprietários que o liberalismo propõe a preservação da instituição da propriedade privada. Não é porque a abolição desta instituição violaria o direito de propriedade que os liberais

desejam preservá-la. Se achassem que sua abolição fosse de interesse geral, os liberais lutariam por sua abolição, não importa o quão prejudicial isso pudesse ser aos interesses dos proprietários. Entretanto, a preservação desta instituição é do interesse de todos os estratos da sociedade. Mesmo os pobres, que nada possuem de si próprios, vivem incomparavelmente melhor, em nossa sociedade, do que viveriam em uma sociedade que não fosse capaz de produzir nem mesmo uma parte do que se produz hoje (MISES, 2010, p. 59).

Logo, a propriedade privada possui função essencial a todos na medida em que permite a mobilidade social conforme acertos empreendedores e méritos, não estando a serviço de um estamento específico. como equivocadamente se costumou repetir trivialmente. Como aponta Mises (2010, p. 98)

A crítica hostil a que esteve sujeito, durante várias décadas, o sistema de propriedade privada dos meios de produção deixou em seu rastro um preconceito tão forte contra o sistema capitalista que, a despeito do conhecimento que se tinha e da inadequação e impraticabilidade do socialismo, as pessoas não se veem capazes de admitir, abertamente, que devem retornar aos pontos de vista liberais, no que concerne à propriedade.

Se atribui constantemente, por exemplo, à quebra da bolsa de valores de Nova York, ocorrida em 1929, o rótulo de evento que justifica o não funcionamento dos mercados autorregulados, sendo que, em verdade, esse fato “teve suas origens na expansão do crédito feita pelo *Federal Reserve* em concerto com o sistema bancário de reservas fracionárias ao longo de toda a década de 1920” (ROQUE, 2017). Indevidamente, até hoje a mencionada crise é utilizada para explicar a razão do crescente intervencionismo estatal que teve lugar no século passado.

Mas por que realçar tal feito? Justamente porque a aceitação da interferência estatal no âmbito privado promovida após fatos como o elucidado é que viabiliza a existência de determinados institutos - justificados por outra concepção de função social da propriedade que não a liberal ou moderada – presentes na atual Constituição ou em legislação infraconstitucional. São eles, exemplificativamente: a desapropriação ou a expropriação, a ocupação temporária ou provisória, a requisição, a limitação administrativa e a servidão pública. Além do controle do uso da propriedade, da tributação e do confisco. Essas são levadas a cabo pelo próprio Poder Executivo, podendo ele, conforme cada caso, estar ou não estar agindo segundo um real interesse público que justifique a medida extrema.

Ademais, há de mencionar-se que o Poder Judiciário, nos casos em que julga mal, ignorando o direito à propriedade, dando entendimento equivocado à função social e/ou extrapolando até mesmo o limite que as próprias formas interventivas legais orientam, também

chancela uma interferência indevida. Inclusive, apresentar-se-á um estudo de caso, na última parte desta pesquisa, em que, por vários fatores a serem mostrados, o Judiciário falhou. Não obstante, o mesmo obviamente também acerta.

A título de amostra do acerto, cita-se a decisão do Min. Celso de Mello no Mandado de Segurança nº 32.752, do Distrito Federal, o qual, resumidamente, teve “o objetivo de questionar a validade jurídica do ato emanado da Senhora Presidente da República [...], que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado ‘Fazenda Vista Alegre’”. O ministro, incumbido da apreciação do *mandamus*, o julgou monocraticamente, tendo em conta que o posicionamento de mérito dizia respeito à “jurisprudência dominante”, resultando a seguinte ementa:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. REFORMA AGRÁRIA. IMÓVEL RURAL. INVASÃO DA PROPRIEDADE POR TRABALHADORES RURAIS REUNIDOS EM MOVIMENTO SOCIAL ORGANIZADO. ESBULHO POSSESSÓRIO PRATICADO 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. SITUAÇÃO CONFIGURADORA DE FORÇA MAIOR. DESCABIMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO-SANÇÃO (CF, ART. 184, “CAPUT”). INVALIDAÇÃO DA DECLARAÇÃO EXPROPRIATÓRIA. MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. – 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 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. – 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 MST. (BRASIL – STF, MS nº 32.752/DF, 2015)

Da ementa depreende-se o afastamento da possibilidade de desapropriação firmada por decreto pela então Presidente da República, tendo como principal argumento o fato de não

poder o Judiciário legitimar atos escusos de invasão da propriedade sob pretexto da não observância da função social da propriedade *in loco*, até mesmo porque esses próprios atos frustravam o seu cumprimento. Para fundamentar a decisão, o ministro perpassa o império da lei, na medida em que lembra que mesmo se aquela área fosse passível de desapropriação conforme os parâmetros utilizados à época, não seria possível admitir que os atos de clandestinidade, violência, desordem e congêneres, levados a cabo pelos invasores, tivessem amparo do Judiciário, inclusive porquanto configuram ilícitos. No entanto, existem entendimentos variados acerca da função social da propriedade entre os próprios membros do Superior Tribunal Federal<sup>22</sup>, o que torna o assunto difícil para os atores envolvidos em casos análogos e propicia a insegurança jurídica.

Logo, frisa-se a relevância do estabelecimento de um conceito uniforme da função social da propriedade, considerando que, em geral, em todos os casos em que há conflito fundiário envolvendo propriedade rural, ela está presente, às vezes como questão principal ou, em outras, como plano de fundo. Segundo Fachin (1988, p. 17), o conjunto de limitações, restrições e induzimentos favoráveis ao interesse público formam o seu conteúdo, distinguindo-se da função social da posse. Essa última, enfatiza, “situa-se em plano distinto, pois, preliminarmente, a função social é mais evidente na posse e muito menos evidente na propriedade, que mesmo sem uso, pode se manter como tal” (FACHIN, 1988, p. 19).

Foi com a Constituição de Weimar, de 1919, que se passou a compreender, predominantemente, que a propriedade deve servir ao bem da coletividade, no sentido de atender a uma suposta justiça social, o que não se confunde com a ideia de Mises, já reportada, de que a função social da propriedade reside na sua própria preservação, sendo este o interesse comum de todos os estratos da sociedade. É importante que fique bem marcada essa distinção.

Assim, enquanto que, para a concepção liberal, o direito à propriedade é fundamentalmente negativo, abrangendo apenas limites externos, para o jurista francês Leon Duguit, quem concebeu o termo “função social da propriedade”, a propriedade não seria um direito, mas sim a própria função social, devendo abranger também limites internos. Com isso, também afasta o jusnaturalismo, pela incompatibilidade lógica entre a metafísica desta corrente filosófico-jurídica e a noção de construção do direito a partir da vontade social. Sustenta que

---

<sup>22</sup> A título de complementação, destaca-se outro Mandado de Segurança (nº 25.344, de 2013, também do Distrito Federal), em que o ministro Celso de Mello mantém a linha de raciocínio. No entanto, é evidente a discordância entre ministros. Alguns deles, ao contrário de Mello, “mostraram simpatia (sem endossar a ocupação) em relação a fatos que apontavam que o impetrante não demonstrava estar de boa-fé” (CRAWFORD, 2017, p. 17).

El propietario tiene obligaciones en relación con su cosa. No puede hacer o dejar de hacer lo que quiera con su propiedad, sino que está obligado a hacerla productiva. La riqueza que controlan los propietarios debe ponerse al servicio de la comunidad mediante su explotación económica (DUGUIT, p. 240 apud MALDONADO, 2013, p. 13).

Ademais, Duguit chama a teoria da função social da propriedade de “realista” e “socialista”, impondo também obrigações de fazer. Segundo ele, não seria socialista no sentido de ignorar o capitalismo como um fato, mas sim de prezar pela produtividade. Admitir que o proprietário mantenha a propriedade improdutiva seria danoso à coletividade e à coesão social. Essa ideia vai na contramão da perspectiva liberal, à qual faz severa crítica ao evidenciar, em resumo, que supostamente a teoria liberal considera que o indivíduo vive isolado, razão pela qual não faria sentido exigir-se de terceiros obrigações negativas, sustentando também que a teoria apenas serviria para tutelar interesses individuais (MALDONADO, 2013, p. 14-16).

Conforme o que foi visto da teoria liberal até aqui, é possível concluir que Duguit falha quanto à compreensão da premissa segundo a qual o indivíduo viveria isoladamente, vez que, na verdade, prega-se a interdependência entre eles, de acordo com as especialidades de cada um, para que mais necessidades possíveis possam ser contempladas. Nesse escopo, a propriedade serviria exatamente para estimular nos indivíduos a criatividade no que toca às formas de servirem uns aos outros, uma vez que, se acertam, o sistema capitalista de trocas livres os remunera e, assim, estes indivíduos passam a conquistar suas propriedades. Sem a manutenção desse sistema de incentivos pautado no esforço, no mérito e, principalmente, na agregação de valor, a prosperidade se distancia.

Logicamente, é desejável que todos estejam na condição de proprietários. Ocorre que o modo de se alcançar esse patamar é objeto de divergência. Nesse diapasão, a função social surgiu para ser um atalho que, na prática, não raro representa mais retrocesso do que avanço, consoante a forma como é interpretada. Não é por acaso que países que historicamente prezam mais pelo capitalismo e pela liberdade não a adotam em suas Leis, no máximo a noção está presente doutrinariamente, como é o caso estadunidense da *social obligation norm*. Enquanto que, na América Latina, há décadas a função social está positivada<sup>23</sup>, mas mesmo assim não se pode afirmar que os problemas fundiários diminuíram e que o acesso à terra é maior.

---

<sup>23</sup> No caso brasileiro, desde a Constituição de 1934 há abertura para limitações do direito à propriedade com fins coletivos, embora apenas a partir da Constituição de 1967 tenha sido usado o termo “função social”. O Código Civil de 2002 também o trouxe em seu texto, fazendo com que passasse a ter ainda mais força no direito brasileiro.

Por ter o *status* de cláusula geral, por abarcar termos indeterminados, subjetivos, frequentemente a função social experimenta interpretações distintas tanto em sede administrativa quanto na seara judicial. O que não se modifica, no entanto, é o entendimento de que o atributo da propriedade mais íntimo da função social compreende o uso. Nesse sentido, o ministro Edson Fachin (1988, p. 17), aduz que

A função social relaciona-se com o uso da propriedade, alterando, por conseguinte, alguns aspectos pertinentes a essa relação externa que é o seu exercício. E por uso da propriedade é possível apreender o modo com que são exercitadas as faculdades ou os poderes inerentes ao direito de propriedade.

O mesmo autor ainda destaca a superação das teorias subjetiva e objetiva da posse, propostas respectivamente por Savigny e Ihering. Em seu lugar, evidencia a dimensão “necessidade” da função social. Ou seja, a contemplação do uso, exteriorizado, porque há uma necessidade para tanto, seja moradia, seja produção, seja o desenvolvimento de alguma atividade que tenha relevância social. Os autores Rodrigues Jr. e Leonardo (2019, p. 568) explicam tal proposição do ministro:

A posse como fato, tal como reconhecido pelo autor em 2012, privilegia a ideia de uma expressão de necessidade, tal como proposto pelo mesmo autor em 1988, como um momento não eliminável no processo de apropriação de riquezas que, longe de ser confinado no instituto da propriedade, apresenta um espaço próprio das relações inter-humanas, no direito posto, na experiência jurisprudencial e nas transformações legislativas.

Em um aspecto específico, essa conclusão se adequa ao teor liberal, haja vista que, por ele, a propriedade às vezes coincide com a acepção moderna de posse, não sendo necessariamente propriedade formal. Tanto é assim que um efeito legislativo desse entendimento do ministro levou à diminuição dos lapsos temporais para usucapião, por exemplo, o que é muito positivo e compatível com a visão acertada do liberalismo contemporâneo. Até mesmo porque, afinal, o que almeja é a inclusão das pessoas na lógica das livres trocas, sob um império de lei e instituições públicas e privadas que propiciem segurança à propriedade e ao capital que decorre do *corpus* imobiliário. Para melhor apreensão, é oportuno lembrar que

La propiedad no consiste en los activos mismos, sino en el consenso entre personas respecto de como estos deben ser poseídos, utilizados e intercambiados [...] Son las leyes que conectan a los activos con los circuitos financieros y de inversión. Y es la



representación de los activos fijada en documentos de propiedad legal la que les confiere el poder de crear valor excedente (DE SOTO, 2019).

Incontinenti, à posse com característica de propriedade *lato sensu* é recomendável tornar-se propriedade formal, já que a lei e o sistema registral são os instrumentos que fixarão sua valorização capital.

Por outro lado, para Fachin, não contemplaria a função social um terreno reiteradamente cuidado pelo proprietário, cercado, porém sem uso contínuo, haja vista sua provável finalidade especulativa. Enquanto que, conforme o ponto de vista liberal, contemplaria, pois não se enxerga essa situação de modo negativo por duas razões. Segundo a primeira, porque é perfeitamente legítimo que o proprietário almeje usar a terra adquirida apenas futuramente. Nesse sentido, lembra-se que

A propriedade é faculdade moral pela qual o homem é dono de alguma coisa, utilizando-a para a satisfação de suas necessidades: como ser providente, guarda bens para necessidades futuras (reconhecimento do direito sobre esses bens, que dão segurança ao homem) (MARTINS, 2012, p. 291).

Sobre esta teleologia, diuturnamente estigmatizada quando se discute a questão fundiária, realça-se a seguinte posição miseniana:

‘Os que já têm’ não possuem qualquer razão a mais, para apoiar a instituição da propriedade privada dos meios de produção, do que ‘os que não têm’. Se seu interesse especial for questionado, dificilmente defenderão pontos de vista liberais. A noção de que, se apenas o capitalismo fosse preservado, as classes abastadas pudessem permanecer para sempre na posse de suas riquezas origina-se da má interpretação da natureza da economia capitalista, na qual a propriedade se desloca, continuamente, das mãos dos empresários menos eficientes para os mais eficientes. Numa sociedade capitalista somente se pode manter sua própria fortuna quem constantemente a renova, por nela investir de maneira sábia (MISES, p. 194, 2010).

De acordo com segunda razão, porque também os imóveis estão no leque de investimentos pelos quais podem optar os indivíduos. Especular não deveria ter conotação negativa, na medida em que os preços são informações de suma importância aos mercados, inclusive ao mercado de terras, imprescindíveis bens de produção. Lembrando, ainda, que os preços podem variar para mais ou para menos, razão pela qual não necessariamente o especulador sairá ganhando. Ademais, consoante os bem fundamentados ditames lockeanos já apresentados, apenas a primeira apropriação exige posse efetiva.

Dessa maneira, também se posiciona Rothbard (2010, p. 124-125):

Observe que não estamos dizendo que, a fim de que a propriedade sobre terras seja válida, ela precisa ser usada continuamente. O único requerimento é que a terra seja colocada em uso uma vez, tornando-se, deste modo, propriedade daquele que misturou seu trabalho com a terra, que estampou a marca de sua energia pessoal nela. Após este uso, não há mais razão para invalidar a terra que fica ociosa, assim como não há razão para repudiar alguém que mantém seu relógio na gaveta.

Hodiernamente, essa discussão, no entanto, não ganha muito espaço. Ao contrário, da função social da propriedade se valem amplamente aqueles que advogam favoravelmente às desapropriações de propriedades rurais invadidas, mesmo esta situação devendo prevalecer - segundo uma concepção moderada - apenas em hipóteses absolutamente excepcionais:

Há, em nosso direito hipóteses (admitidas por Tribunais) absolutamente excepcionais, em que se tem admitido raciocínio inverso, desde que o exercício do direito de propriedade, confrontado com situação possessória, seja manifestamente carente do preenchimento dos requisitos da função social, e, paralelamente, a essa situação possessória estejam agregados outros valores socialmente prezáveis. Em tais casos, se essa comparação ocorrer em juízo possessório, opera-se uma subversão das regras comuns de direito, porquanto se examina o próprio direito subjacente de proprietário, na ação possessória deste, para negar-se-lhe a posse, ou, uma medida liminar, fazendo com que a sua posse sucumba diante da posse daqueles que, pelo direito ordinário são esbulhadores, conquanto se enxergue nessa situação uma valoração social digna de consideração (ALVIM, 2009, p. 33)

Ou seja, deveria ser a exceção e não a regra. E mesmo em sendo o caso de se aplicar a excepcionalidade, deve-se estrita observância ao devido processo legal. É também o que acentua Bastos (2004, p. 284-285):

Desse modo, não se pode ignorar que a Constituição da República, após estender, ao proprietário, a cláusula de garantia inerente ao direito de propriedade (art. 5º, XXII), proclama que 'ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal' (art. 5º, LIV). Cumpre assinalar, por isso mesmo, que a destituição dominial que incida sobre o proprietário de qualquer bem não prescinde – enquanto medida de extrema gravidade que é – da necessidade de observância estatal das garantias inerentes ao 'due process of law', consoante observa autorizado magistério doutrinário.

Esse entendimento se aproxima da visão moderada de função social da propriedade, que nem chancela seu uso para finalidades distributivas e coletivistas, nem admite a excepcionalidade exemplificada, mas também não aponta para um intervencionismo estatal mínimo. É sustentada por Martins (2012, p. 291-292), ao listar o tríptico fundamento da propriedade:

Se, originariamente, há uma destinação universal de todos os bens da terra a todos os homens, por outro a adscrição de determinados bens a alguns homens tem tríplice fundamento: jurídico – o meio jurídico mais apto para garantir o pacífico e ordenado desfrute dos bens da terra por parte de todos e atribuir a cada um o domínio sobre uma parcela determinada desses bens; econômico – meio mais eficaz para garantir a solicitude e interesse necessários para fazer render os bens e estimular a capacidade produtiva, favorecendo o sentido da responsabilidade pessoal (interesse pessoal na produção); político – meio de garantir a liberdade individual frente ao Estado, evitando-se que o indivíduo tivesse que fazer o que o Estado quisesse para poder obter os bens necessários à sua sobrevivência. No entanto, a propriedade privada não é um direito absoluto: deve atentar para sua função social (que exige intervenção estatal para garanti-la): abuso do direito, pelo desperdício e uso em detrimento de vizinhos; desapropriação (com indenização), com vistas ao bem comum; distinção entre propriedade do solo e do subsolo (do Estado); coibir o abuso do poder econômico (cartéis, trustes e dumping)

Vistas quatro gradações interpretativas, questiona-se se mesmo para a gradação predominante, em determinadas circunstâncias, o não uso da terra não seria mais benéfico e não atenderia melhor à função social do que o uso. Exemplifica-se com o caso dos desmatamentos necessários para a produção agrícola em um bioma ameaçado. Mesmo supondo que, neste caso, a propriedade privada possui registro regular, atualizado, e considerando não se tratar de hipótese de abandono pelo proprietário, deveria este proprietário ser sancionado por não cumprir a função social quando, em verdade, o não uso da terra, naquele momento, é a melhor alternativa ao meio ambiente?<sup>24</sup>

Frisa-se, ainda, que a Constituição brasileira menciona diversas vezes a função social em seu texto, conforme transcreve-se a seguir:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

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: [...] inc. III - função social da propriedade;

Art. 182. [...] § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

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

---

<sup>24</sup> Em 2020, a Dra. Adriana Coningham, magistrada da Vara Agrária do estado do Mato Grosso, já tendo lidado com quase 2 milhões de hectares em conflito, suscitou essa questão durante o evento virtual “O Judiciário e a Governança de Terras”, promovido pela Escola Nacional da Magistratura - ENM.

real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

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.

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.

Nota-se que juntamente às reiteradas vezes em que a função social da propriedade é mencionada, são utilizados outros termos vagos para tentar dar contornos a mesma. Por certo, esses conferem mobilidade ao sistema, o que pode ser positivo, desde que haja consentimento quanto ao vetor que orienta as interpretações. No entanto, não há.

Nesse interim, registra-se que mesmo que a Constituição não adote a doutrina aqui defendida, é indubitável que dentre os direitos fundamentais nela constantes como cláusulas pétreas, está o direito à propriedade privada. No mesmo sentido, Weber (2016, p. 801) questiona e expõe:

O que são propriamente terras produtivas? Que índices de produtividade deveriam ser adotados? Qual é a relação entre valor e trabalho? Essas questões não estão respondidas e são de difícil acordo. O que se pode dizer, sem dúvida, é que o direito de propriedade é uma das formas de concretização do princípio de dignidade humana e este, por sua vez, é um dos fundamentos da Carta Magna brasileira.

Por fim, reafirma-se a prevalência do respeito à propriedade no sentido amplo, àquela que está consignada no caso concreto desde que observadas determinadas características. Uma vez contempladas, inclusive o que se convencionou chamar simplesmente de posse – às vezes tida como fato, direito ou apenas como conceito jurídico - compreende fato gerador dos direitos de propriedade via regularização fundiária.

Até porque, embora a propriedade nasça a partir da posse, é compreensível que o ordenamento jurídico requeira o registro formal da propriedade, por motivos de organização e segurança. Não obstante, isso não significa que esse sempre será digno da tutela do estado,

considerando que há posses com muito mais *status* de propriedade – no aspecto amplo do termo, como vem sendo abordado – do que propriedades registrais. Daí porque as instituições do sistema de justiça mostrarem-se tão imprescindíveis à temática.

No que tange às características para a averiguação do direito à propriedade *lato sensu*, utilizam-se os conceitos já presentes na doutrina predominante dos direitos reais, i. e., a verificação da posse legítima, justa, de boa-fé, sendo ela coincidente com a propriedade registral ou não, da posse que atende aos requisitos de uma das modalidades de usucapião (quando for o caso), da posse havida por ocasião da incidência de abandono do proprietário registral, sem prejuízo de reclamar pela evicção quando necessário. Portanto,

Essa noção cataláctica de direito de propriedade não deve ser confundida com a sua definição legal, conforme consta das leis dos vários países. A ideia dos legisladores e dos tribunais foi a de definir o conceito legal de propriedade de tal maneira que o proprietário recebesse plena proteção do aparato governamental de coerção e compulsão, e de maneira a impedir que os seus direitos fossem usurpados por outras pessoas. Na medida em que esse objetivo tenha sido adequadamente atingido, o conceito legal de direito de propriedade corresponde ao conceito cataláctico (MISES, 2010, p. 776).

Assim, um invasor nunca poderá obter esse *status* de proprietário, a não ser que o titular abandone sua terra, abrindo espaço para a usucapião. Por outro lado, um proprietário registral tampouco será proprietário *lato sensu* no caso de não agir com o devido zelo em relação à área, porque não basta apenas ser, precisa cuidar da mesma e agir de forma que publicamente se possa saber da sua posição de proprietário. Do contrário, configura-se o abandono, de modo a consolidarem-se posses não reivindicadas pelo mesmo por certo período de tempo, o que vem a configurar as posses *ad usucapionem*. Com efeito, não deve o proprietário formal surgir posteriormente para reclamar os atributos da propriedade, já perdidos pela prescrição temporal. Também nunca terá essa posição de proprietário o grileiro que atuou de má-fé para driblar a lei. Mas se a omissão estatal permitir que a área grilada seja objeto de transações dominiais sucessivas para adquirentes de boa-fé, que passam a ser proprietários formais irregulares e posseiros da área, claramente o Estado deverá regularizar a área há tempos consolidada com fulcro no direito à propriedade. Enfim, são várias as situações possíveis.

O que não deve acontecer, portanto, são as interpretações apaixonadas da cláusula geral em questão, porquanto se registre um alto grau de decisionismo em que, por um lado, prevalece o intuito nítido de fazer justiça social e verdadeiras minirreformas agrárias via

processos judiciais e, por outro lado, tentativas ilegítimas de reivindicar posse, sob a justificativa da propriedade formal após décadas de abandono.

Diziam os pais fundadores dos Estados Unidos da América: Madison, Hamilton e Jay (2003, p. 61-62), no seu contexto, que “a causa que mais comumente tem dado lugar ao nascimento das facções tem sempre sido a desigual distribuição das propriedades. Os interesses dos proprietários têm sempre sido diferentes interesses daqueles que não o são”. Tanto é que reconhecem que “o fim principal da legislação moderna deve ser o de submeter a regras certas esta multidão de interesses opostos”. A questão é: quais regras devem ser? Como devem ser interpretadas? Será que uma suposta dívida histórica pela tragédia fundiária decorrente do latifúndio colonial latino-americano, consequência da distribuição patrimonialista de terras entre os amigos e fiéis servidores do rei (GIANTURCO, 2018, p. 219) justifica rechaçar o direito à propriedade catalático em prol de posses precárias, injustas, de má fé ou que não observem a tríade econômica, social e ambiental?

#### **4 GOVERNANÇA DE TERRAS: ACESSO RESPONSÁVEL**

##### **4.1 ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO NAS AÇÕES FUNDIÁRIAS**

Enfrentada a história da organização do espaço territorial brasileiro e local, seu escopo legal, a percepção da problemática agrária sob o auspício liberal, evidenciada a ética da propriedade e a dinâmica do direito civil constitucionalizado, cabe ainda discorrer sobre a prática levada a cabo pelo Judiciário diante de uma ação fundiária, seja ela ação real ou possessória.

Primeiramente, recorda-se que

Embora o Brasil tenha adotado o sistema registral, em tese, para comprovar o domínio, na prática, desde a época do Brasil Colônia, o modo de aquisição de terras utilizado para a ocupação do território foi o apossamento. Em que pese os entendimentos contrários, a teoria é completamente discrepante da prática, uma vez que, sobre a posse, não há qualquer tipo de controle. Esse fato faz com que o Estado não consiga ter uma boa gestão sobre suas terras e despenda vultosos recursos e muita energia de trabalho para *ex post* regularizar as posses existentes sobre as terras públicas por meio de procedimentos de regularizações fundiárias de grandes áreas, o que traz insegurança jurídica para a aquisição de terras em geral (FAO/SEAD, 2017, p. 96).

Nesse interim, uma vez que o conflito – normalmente coletivo - no campo nasce, possui grande chance de ser judicializado. Acontece que, em geral, a questão agrária não é de

simples resolução, pois envolve uma série de outros problemas sociais em seu bojo. Tendo despertado para demandas urgentes como essa, bastante comuns em países subdesenvolvidos ou emergentes e que chegam ao ponto de ocasionar mortes em algumas situações, a ONU, via agenda 2030, estabeleceu, dentre outros, o ODS (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável) nº 16, que visa a “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”. Esse vetor de atuação foi prontamente adotado institucionalmente pelo Conselho Nacional de Justiça<sup>25</sup>, assim como os demais objetivos da referida agenda, destacando-se a Meta 2.3, ligada ao ODS nº 2: “Fome Zero e Agricultura Sustentável”, o qual estabeleceu que até 2030 deve-se

dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola.

Assim, almejando colocar em prática o compromisso assumido, a Recomendação nº 22, de 2009, do CNJ, pediu aos Tribunais e às Varas que: “I - priorizem e monitorem constantemente o andamento dos processos judiciais envolvendo conflitos fundiários; II - implementem medidas concretas e efetivas objetivando o controle desses andamentos” (CNJ, 2009). Nesse mesmo ano

o Conselho Nacional de Justiça criou o Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários como espaço para a articulação de uma política nacional para o enfrentamento do problema. Tal fato demonstra a atualidade e a pertinência de nos debruçarmos com maior atenção sobre a atuação do Poder Judiciário na pacificação desses embates (SORIANO no prefácio de FIRMO, 2009, p. 04).

Nessa seara, no rol dos movimentos que ganharam mais força nos últimos anos, chama-se a atenção para a tentativa de desjudicializar procedimentos e para a atuação conjunta de poderes e atores envolvidos nos conflitos para lograr-se uma gestão participativa na resolução dos impasses<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> “O Conselho Nacional de Justiça atua na direção administrativa e na organização e padronização de estratégia e planejamento do Poder Judiciário. O CNJ tem também poder correccional em todo o território nacional, podendo avocar processos que estejam tramitando nas corregedorias dos tribunais” (FAO/SEAD, 2017, p. 117).

<sup>26</sup> Segundo Firmo (2009, p. 12), essa nova abordagem da controvérsia demonstraria “puro exercício de cidadania, evidência de uma nova maneira de exercer a jurisdição, um avançado conceito de vivência da Justiça com real envolvimento das partes – principais atores –, dos operadores do Direito em geral – advogados, promotores, serventuários da Justiça em geral, e Juiz de Direito – bem como da Polícia Militar e de instituições públicas

Ocorre que, para conduzir as ações de natureza fundiária de modo a entregar a solução adequada aos jurisdicionados, o conhecimento do magistrado a respeito das circunstâncias fáticas do *locus* é imprescindível. Assim, requer-se do julgador, assim como dos demais serventuários da Justiça, preparo para o manuseio de documentos de geolocalização, por exemplo, assim como a *expertise* para acessar base de dados, imagens de satélites temporalizadas, assim como para a interpretação de georreferenciamentos, sem mencionar a disposição para realizar visita no local do litígio, com registro fotográfico e/ou de vídeo, o que se mostra extremamente relevante em muitos casos.

Tais ferramentas objetivam confrontar a “realidade dos autos” à “realidade propriamente dita” ou mesmo à “realidade registral”. Podem auxiliar na verificação sobre quem é o proprietário *lato sensu* em um conflito que envolva posseiros (com diferentes graus de intimidade e história com a terra) e proprietários registrais, por exemplo.

A fim de vislumbrar como a visita no local contribui com a apreciação da demanda, apresentam-se alguns trechos de decisões ou despachos oriundos da Vara Agrária do Tribunal de Justiça de Minas Gerais no cerne de demandas possessórias:

No caso em tela, embora se trate de média propriedade rural, com área de 606,00 ha, constatou na visita realizada ao imóvel (f. 45-48) que se trata de propriedade abandonada. Não há qualquer produção. Há sinais visíveis de que nos últimos dez anos não houve produção. Além disso, as fotografias da sede acostadas pelos requeridos (f. 65-68) retratam com clareza a situação de abandono da propriedade. Ao serem instados a provar a produtividade do imóvel, o autor manteve-se inerte (f. 57-58), como se o cumprimento da função social não tivesse relevância para a propriedade. A prova oral produzida somente dá conta da posse jurídica do imóvel (f. 112) - Proc. no 0024.04.463.667-8 - TJMG – Ap. Cív. no 1.0024.04.463667-8/001 (FIRMO, 2009, p. 136)

De acordo com esse trecho, percebe-se que a visita realizada pelo magistrado foi fundamental para que concluísse pelo abandono da área. Destaca-se, ainda, que o mesmo dá como significado à palavra “abandono” a inutilização, ausência de produção – e não o abandono a que faz referência o artigo 1.275, inc. III, do Código Civil - o que o levou a não verificar o cumprimento da função social no caso. Nessa outra decisão, narra-se que

Em visita ao local do conflito, o juiz então oficiante constatou a existência de dormitório para 16 (dezesseis) trabalhadores, banheiro e sanitário coletivo e galpão de apoio (f. 1329-1330), cuja existência também foi confirmada pela testemunha (f.

---

envolvidas – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto de Terras [...] e Prefeitura Municipal (sociedades locais)”.



1335-1336). Na exploração o requerente utiliza três pivôs e diversas máquinas agrícolas, sinalizando a facilitação do trabalho e o atendimento às necessidades básicas dos empregados, do que não discrepam as fotografias de f. 48-56 e 61, cujos negativos encontram-se à f. 1316. [...] Por tudo, então, havendo o requerente demonstrado suficientemente o atendimento dos requisitos da função social, faz jus à tutela possessória vindicada. Proc. no 0024.05.785.564-5. (FIRMO, 2009, p. 159)

Assim, com a mesma ferramenta de visita, constata a existência de maquinário no local, bem como de alojamento para empregados, de modo que conclui pela observância da função social, o que resultou no deferimento da tutela possessória pleiteada.

No caso seguinte, da mesma forma, o magistrado logrou identificar o exercício de atividade pecuária, a presença de dezenas de famílias ocupando o imóvel, o que significa que a visita contribuiu com a demanda do possuidor direto, naquela ocasião comodatário do imóvel. Constatou-se, ainda, o efeito colateral do conflito ao próprio cumprimento da função social, como se depreende do trecho a seguir:

Já em visita ao imóvel ocupado, o Juiz então oficiante constatou haver ali um grupo de cerca de 48 (quarenta e oito) famílias, com aproximadamente 150 (cento e cinquenta) pessoas (f. 169). De outro lado, nem mesmo os indivíduos envolvidos procuram facilitar a tarefa de seu reconhecimento, preferindo o anonimato. Sintomaticamente, suscitam a preliminar apenas 03 (três) dos requeridos, dentre a provável centena de ocupantes. Assim, em sede de conflito coletivo não se exige do requerente, por absoluta impossibilidade fática, a qualificação exaustiva de cada um dos agentes da suposta ofensa à posse, sob pena de inviabilizar-se a própria atividade jurisdicional. [...] Em visita ao local do conflito, o Juiz então oficiante colheu informações da existência no imóvel de 178 (cento e setenta e oito) cabeças de gado pertencentes ao requerente [...] (f. 169), possuidor direto, conforme faz prova o contrato de comodato celebrado com a requerente em 01.05.2001, pelo prazo de 05 (cinco) anos, tendo por objeto o empréstimo gratuito do imóvel para atividade pecuária (f. 73-74). Registre-se, de passagem, o salutar efeito colateral, por assim dizer, advindo da análise do conflito coletivo possessório à luz da função social. Não raro – e cada vez com maior frequência – os peticionários, no curso do processo, cuidam de qualificar a posse exercida, de modo a adequá-la aos requisitos constitucionais e, assim, torná-la merecedora da tutela jurisdicional. Proc. no 0024.04.466.308-6 (FIRMO, 2009, p. 206-208).

Em outro caso, o magistrado depara-se, em visitação ao local de conflito, com uma situação em que a comunidade irregular demonstra já estar bastante consolidada na área, haja vista a presença de instituições sociais como escola e igreja, bem como a identificação de cultivos agrícolas e criação de animais. Consta na decisão:

Em visita ao local do conflito em 15.09.2005, o Juiz então oficiante registrou com sensibilidade sua percepção da situação do imóvel, que lhe pareceu antes uma comunidade rural, integrada por igreja, escola, sede comunitária e onze casas ocupadas com família de trabalhadores rurais. Consignou, ainda, que, bem ou mal, os requeridos de fato exerciam ingerência econômica sobre o imóvel, cuidando do cafezal, cultivando milho e feijão e apascentando em torno de 130 (cento e trinta)

cabeças de gado (f. 1130) Proc. no 0024.04.504.746-1 (TJMG – Ap. Cív. no 1.0024.07.000675-7/001) (FIRMO, 2009, p. 216).

Nesse próximo exemplo, o magistrado transcreve o auto de constatação realizado por colega anterior, no qual este descreve a situação verificada *in locu* como de completo abandono, ao menos àquela época, uma vez que, pela estrutura existente, supõe que anteriormente a área era utilizada com o devido cuidado pelo proprietário antecessor:

Consigno ainda que o Magistrado então oficiante registrou, com acuidade e sensibilidade ímpares, o estado de abandono do imóvel com que se deparou em visita ali realizada em 05.05.2006 (f. 53-54). Pela percuciência da percepção dos fatos por Sua Excelência, vale transcrever excerto do Auto de Constatação: ‘A parte maior do acampamento fica na Fazenda Vertente do Rio Tejuco [denominação atribuída ao imóvel no início da ação – f. 134], cuja sede foi visitada. Na visita à sede o que se constatou foi um quadro de triste abandono. Percebe-se que o antigo proprietário teve muito carinho e atenção para a sede da fazenda, onde se vê um renque de árvores de sombra alcançando uns 200 metros, todas árvores de mais de 40 anos. Percebe-se também que o pomar foi plantado e está totalmente abandonado. O estado do curral e cobertas é lastimável, como mostram as fotografias [55-60]. Percebe-se muito entulho, resto de máquinas e até mesmo uma caminhonete, que deve estar parada há anos em uma coberta. A casa, totalmente fechada, demonstra ser uma habitação muito sólida e construída por pessoa bem determinada também há pelo menos 50 anos. Não há sinal de movimento na sede, nem rastro ou sinais de bovinos, nem cães. Exceto um gato, nada se viu que atestasse presença humana recente. Quanto ao acampamento em si, observou-se que a ocupação é recente (segundo os ocupantes, desde o dia 24 de março último). Apesar disso já se percebe uma horta comunitária e algumas hortas individuais ao lado dos respectivos barracos’ (f. 53-54). Proc. no 0024.06.046.177-9 (FIRMO, 2009, p. 236).

Assim, as ilustrações trazidas deixam clara a importância da visita para fins de compreender a dinâmica existente na realidade extra autos e, conseqüentemente, para o acerto dos julgamentos nessas classificações de ações judiciais. No entanto, a análise dos dados e o uso da perícia serão suplementares, até mesmo para a hipótese de retificação da área *sub judice*, considerando a precariedade e a inconsistência comumente observadas entre os múltiplos cadastros. Corrobora a FAO/SEAD (2017, p. 154) ao afirmar que

Os cadastros existentes apresentam ainda importantes fragilidades para o conhecimento da situação fundiária no país, entre elas: o caráter declaratório dos dados, a falta de informação gráfica consistente, o descompasso do SNCR com os demais cadastros e com o Registro de Imóveis, a possibilidade de se cadastrar a posse, que não gera direito de propriedade, sem que haja intervenção judicial e sem que conste no Registro de Imóveis. O descompasso entre os cadastros é tanto que, ao somar as áreas dos diferentes acervos, obtém-se uma área ocupada maior que a superfície do país.

Por seu turno, os advogados também podem colaborar com uma melhor prestação jurisdicional se observarem alguns pontos que perpassam desde o peticionamento inicial com

lastro probatório rico, articulando de maneira coerente e precisa os pedidos conforme os fatos, a natureza da ação e a legislação, com a qualidade técnica, e até mesmo com o comportamento pautado na boa-fé, que envolve a ética e a atitude prestativa à administração da Justiça, o que deve ocorrer durante todo o deslinde do feito.

Mas, no geral, também pelo fato do direito agrário ser ignorado nas grades curriculares das graduações em direito, os operadores se veem sem o preparo necessário para bem conduzir ações atinentes a essa seara. Costumam ser muito mais familiarizados à posse civil do que à posse agrária, por exemplo, mesmo sendo marcadamente distintas. Além da questão técnica, é necessária a devida motivação.

A resolução da demanda em tempo hábil, ademais, compreende fator que se mostra imprescindível a qualquer demanda. No entanto, essa premissa temporal diminuta é ainda mais exigível nas ações fundiárias, considerando que a demora possibilita, mais do que em ações de várias outras naturezas, o agravamento da situação. Não raro se vislumbram conflitos que são de simples resolução no limiar processual, mas que por não obter resposta rápida e efetiva, tornam-se complexos.

No processo nº 0024.04.341.856-5 (TJ/MG), Firmo (2009, p. 230) pontua que

As lides de alta densidade social, como soem ser as possessórias coletivas, requerem sensibilidade bastante do Poder Judiciário, na pena do julgador, de modo a perceber que a solução do conflito, já a tal distância no tempo, deve cuidar de não reverter o delicado equilíbrio em que os fatos se acomodaram no decorrer do processo. Compete ao julgador, na aplicação do direito, orientar-se sempre pelo princípio da estabilidade social, de modo a evitar a perpetuação ou, o que seria pior, a ressurreição do conflito. Por legítima que seja a pressão sobre o INCRA pela obtenção da terra, o apego quase ritualístico a detalhes, a essa altura, atira o jurisdicionado em situação de abandono, ao mesmo tempo em que, de modo nefasto, estimula a atuação dos movimentos sociais como justiceiros. Isso vale, por óbvio, noutra vertente, quando se cuida da violência semeada por milícias armadas.

Assim sendo, os excessos procedimentais, a morosidade, podem se tornar graves inimigos da resolução da lide. É possível, inclusive, que estejam viciados nas suas motivações<sup>27</sup>, diminuindo a soberana e justa tarefa do intérprete de basicamente vislumbrar o caso e “separar o joio do trigo”.

Uma vez evidenciados alguns aspectos que podem otimizar a atuação do Judiciário nos casos agrários, registra-se que, em nenhuma das ações judiciais averiguadas, mencionadas

---

<sup>27</sup> Existe a possibilidade do procedimento oriundo da Lei Ordinária nº 10.246 do Estado do Maranhão, de 2015, sofrer deste vício, razão pela qual será objeto de considerações na sequência.

no tópico primeiro desta pesquisa, está presente o procedimento de visitação. Ademais, constatou-se em todos os casos a inexistência de uma praxe do Judiciário local consistente em acessar plataformas de dados, a exemplo do novo SNRC (Sistema Nacional de Cadastro Rural). Realça-se, também, o grande número de ações mal instruídas documentalmente, teses de defesa simplórias, demandas frequentemente sendo abandonadas, principalmente nos casos de propriedades imóveis urbanas. A partir disso, revela-se urgente o aprimoramento das instituições do sistema de justiça e dos demais atores envolvidos com o tema fundiário, para que se atente à questão como um eixo que, se bem abordado e solucionado, tem o potencial de evitar vários outros problemas colaterais graves à sociedade. Com essa perspectiva, preza-se a prevenção dos conflitos e, noutra vertente, a não reincidência.

Além dos aspectos meramente de fato e de direito que envolvem cada caso, é necessária a atenção para os influxos políticos e ideológicos que, por ventura, o rodeiam. Infelizmente, os conflitos agrários tendem a estar imbuídos de paixões e interferências que ultrapassam as esferas de interesse dos implicados diretamente. Os próprios operadores do direito, nas conclusões do magistrado Firmo (2009, p. 12), agem, não raro, sem a imparcialidade devida:

No aspecto técnico-jurídico, embora haja alguns estudos de maior sensibilidade, profissionais do Direito ainda conduzem-se mais pela ideologia e pelo passionalismo do que pela fidelidade técnica. Esses equívocos dificultam a vivência do vigente regime constitucional da propriedade e da posse (FIRMO, 2009, p. 12).

Como foi evidenciado no início deste tópico, ao depreender as fragilidades do sistema fundiário brasileiro, o Poder Judiciário reconheceu sua relevância na busca pelas soluções e, gradativamente, passou a instalar-se em alguns estados as Varas e as Ouvidorias Agrárias. Ao verificar-se que as razões do fracasso da organização imobiliária rural brasileira atravessam vários âmbitos – histórico, legislativo, de descentralização e multiplicidade cadastral, burocracia, altos custos, cultura, de impunidade, de despreparo funcional, etc. – e ao perceber-se a gravidade do cenário referente ao conflito de terras no Maranhão, os esforços interinstitucionais começaram a avançar também nesse estado, especialmente nos debates relativos à governança responsável de terras. Afinal

os países que dispõem de um sistema de administração fundiária adequado vivenciam a segurança jurídica associada à propriedade e tudo o que dela decorre. Para a maioria dos povos, a débil governança e a pobre infraestrutura legal para a sua regulação fazem com que não exista gestão de terras, acarretando prejuízos econômicos, e

socioambientais para o país. Sem uma boa governança e infraestrutura jurídica adequada, eficiente e eficaz, a administração da terra não é possível (FAO/SEAD 2017, p. 29-30).

Assim, a Lei Complementar nº 220, de 2019, alterou e acresceu dispositivos à Lei Complementar nº 14, de 1991, o Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado do Maranhão, passando a vigorar o art. 8º com a seguinte redação:

Na Comarca da Ilha de São Luís haverá uma Vara Agrária, com competência em todo o Estado, para dirimir conflitos fundiários que envolvam litígios coletivos. § 1º A Vara Agrária terá dois juízes de direito titulares. § 2º A competência dos juízes de direito da Vara Agrária será definida em resolução e a distribuição se dará por sorteio, mediante a devida compensação. § 3º Caberá aos juízes de direito, nos limites de suas circunscrições de atuação, comparecerem aos locais dos litígios quando necessário à eficiente prestação jurisdicional (MARANHÃO, 2019).

Sem dúvida representa um ganho à questão fundiária, tendo em vista a criação da vara especializada contar com magistrados que, dentro das suas atribuições, comparecerão “aos locais dos litígios quando necessário à eficiente prestação jurisdicional”, de forma a contemplar o instrumento da visitação, portanto. Ano mais tarde, a Resolução-GP nº 75 veio a regulamentar a competência da Vara Agrária, da qual frisam-se os seguintes dispositivos:

Art. 1º A Vara Agrária, sediada no Termo Judiciário de São Luís e com jurisdição em todo o Estado do Maranhão, tem competência para dirimir conflitos coletivos envolvendo a disputa pela posse e pela propriedade de imóveis rurais, exceto quando parte interessada for ente da Administração Pública Direta ou Indireta, estadual ou municipal. Parágrafo único. Não se inclui na competência da Vara Agrária, o processamento e julgamento dos crimes praticados em decorrência de conflito coletivo agrário ou com ele relacionados. Art. 2º Os atos e audiências inerentes aos processos que tramitarem na Vara Agrária serão praticados, preferencialmente, na sede do juízo, podendo ocorrer, sempre que conveniente à eficiência da prestação jurisdicional, o deslocamento do juiz da Vara Agrária ao termo judiciário do conflito coletivo agrário, com o necessário apoio de pessoal e material da comarca de o local, inclusive dos oficiais de justiça. § 1º A tramitação dos processos e o cumprimento dos atos judiciais dar-se-ão na Secretaria da Vara Agrária, sem prejuízo dos atos ocorrerem na comarca do litígio. § 2º Não sendo possível a expedição direta de mandado para cumprimento por oficial de justiça lotado na comarca de origem do litígio, ou inexistindo ferramenta mais eficaz para comunicação da ordem judicial, será expedida carta precatória para cumprimento em regime de urgência. § 3º Sendo necessária força policial para auxiliar o oficial de justiça no cumprimento de ordem judicial, o titular da Vara Agrária requisitará ao Comando-Geral da Polícia Militar do Estado do Maranhão, com advertência sobre a preservação dos direitos e garantias constitucionais das partes. Art. 3º Instalada a Vara Agrária, os processos de sua competência com instrução ainda não concluída, deverão ser a ela remetidos. Parágrafo único. Processos com instrução encerrada permanecerão na comarca de origem até final julgamento e execução. Art. 4º O corregedor-geral da Justiça expedirá as instruções necessárias para o cumprimento desta Resolução (MARANHÃO, 2020).

Paralelamente a isso, também em 2020, via Provimento nº 34, restabeleceu-se o Núcleo de Regularização Fundiária Rural e Urbana no âmbito da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Maranhão (CGJ/MA). Considerando, na oportunidade, dentre outros pontos, “que os conflitos fundiários constituem realidade preocupante no Estado do Maranhão, com impactos sociais, ambientais e urbanísticos, relacionados aos serviços extrajudiciais, sobfiscalização desta Corregedoria”<sup>28</sup>.

Frisa-se que o Provimento nº 8 de 2019 já havia criado o supracitado Núcleo, porém este tinha muitas atribuições naquele momento e, talvez por essa razão, não foi levado a diante. Após reestabelecido, o Núcleo adveio com um número menor de atribuições, elencadas no art. 3º:

I – auxiliar nos processos administrativos envolvendo conflitos fundiários que tramitam no âmbito da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Maranhão e no âmbito da atribuição dos Juízes Corregedores Permanentes; II – monitorar e fiscalizar a atividade dos cartórios de registro de imóveis, nas questões relacionadas à regularização fundiária; III – auxiliar os magistrados na elaboração de projetos de regularização fundiária, prioritariamente aqueles voltados para os imóveis rurais ou urbanos em regime de economia familiar, terras ocupadas por quilombolas e outras comunidades tradicionais; IV – estabelecer diálogo interinstitucional com todos os órgãos relacionados ao tema regularização fundiária urbana e rural e governança de terras, inclusive Comissão Estadual de Combate à Violência no Campo – COECV; V – realizar e publicar levantamento estatístico de demandas judiciais e extrajudiciais relacionadas a conflitos coletivos, catalogando as experiências de autocomposição conduzidas pelo Poder Judiciário, cumprindo aos magistrados encaminhar ao Núcleo de Regularização ora instituído o ajuizamento de todas as demandas em que exista conflito coletivo fundiário (CGJ-MA, 2020)

Ainda, conforme o art. 4º, “o Núcleo de Regularização Fundiária poderá requerer ao Corregedor-Geral da Justiça do Estado do Maranhão a formalização de convênio com outras instituições para execução de projetos de regularização fundiária”, o que permite as cooperações técnicas.

Referido Núcleo, até a data desta pesquisa, já desenvolveu diversas atividades em consonância com outras instituições para debater os problemas fundiários e respectivas

---

28 Em 2011 já se tratava sobre regularização fundiária, demarcação de terras e acerca da situação de glebas em São Luís (MA) no âmbito Corregedoria-Geral da Justiça do Maranhão, em conjunto com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, vereadores e outros integrantes do Grupo de Trabalho Intergovernamental e Intersectorial pela Regularização Fundiária das Glebas Tibiri-Pedrinhas, Itaqui-Bacanga e Rio Anil, do Município de São Luís e comunidades da Grande Ilha. Para dar suporte em relação aos cartórios e representar a Corregedoria Geral da Justiça indicou-se magistrado para auxiliar as Serventias Extrajudiciais. Naquele momento, a Corregedoria maranhense fazia parte do trabalho integrado pelas nove Corregedorias Gerais da Justiça dos Estados da Amazônia Legal (CGJ-MA, 2011). No entanto, não se verificaram grandes avanços práticos.

soluções. Realizou reunião em plataforma virtual, contando com a participação de técnicos de cerca de 30 prefeituras e cartórios, incluindo os municípios com menor IDH do Maranhão, já teve contato com as experiências de outros estados que já se adiantaram na missão deregularizar áreas e lidar de maneira mais incisiva e técnica com os conflitos rurais, já agendou realização de mapeamento das regiões de desmatamento no Maranhão, bem como já deu início às etapas para regularização fundiária tanto de área em zona urbana de São Luís-MA, quanto em zona rural, dentre outras atividades alicerçadas no “Projeto Terra, Paz e Justiça”<sup>29</sup>.

A CGJ/MA, portanto, manteve o assunto fundiário no rol de prioridades, tendo sediado em abril de 2021 o Fórum Fundiário dos Corregedores-Gerais de Justiça da Região do Matopiba, conduzido pelo seu presidente, o Desembargador Paulo Sérgio Pereira Velten.

Ainda no mesmo mês, o presidente do Tribunal de Justiça do Maranhão, Desembargador Lourival de Jesus Serejo Sousa, anunciou, durante sessão plenária, a instalação da Vara Agrária da Comarca da Ilha de São Luís. Nessa ocasião, revelou o nome do juiz auxiliar a conduzir a Vara e afirmou que a mesma compreende "o melhor caminho para promover e dar celeridade aos julgamentos dos processos que tratam de conflitos fundiários, conciliando e julgando os dissídios coletivos que tratem de demandas relativas à propriedade, posse e uso da terra".

Consoante essa colocação, realça-se ainda a proeminência das contribuições do Código Processo Civil de 2015 para a finalidade conciliatória, a qual pode e deve ser utilizada também no âmbito do conflito agrário, desde que as partes estejam abertas ao diálogo, não hajam pressões externas que viciem as vontades, nem mesmo contexto de insegurança jurídica que coloque as partes em situações iniciais injustas de negociação<sup>30</sup>. Caso contrário, vislumbra-se a possibilidade de um resultado insustentável, propício à incidência de novos atritos.

---

<sup>29</sup> Nota-se, no entanto, a ausência de atores importantes do meio rural nas reuniões, como instituições civilmente organizadas em prol do agronegócio (a exemplo da FAPCEN), médios e grandes produtores rurais, grupos e cooperativas agropecuárias, tendo em vista que possuem perspectivas diferentes do campo, seu *modus operandi* é distinto, mais mecanizado, celebram contratos mais vultuosos, produzem em áreas maiores e igualmente estão expostos aos riscos da insegurança jurídica. Julga-se esta presença importante para fins de uma gestão realmente plural, agregadora e participativa.

<sup>30</sup> Essa importante consideração está no escopo da análise econômica do direito e não deve ser ignorada, visto que, conforme Cooter e Ulen (2016, p. 96): “Given these facts, the right to an injunction should be regarded as a clear assignment of a property right. Once the property right is clearly assigned, its owner may strike a bargain to sell it. Thus, if the court enjoined the rancher from allowing future invasion by her cattle, this could be viewed as a declaration that the farmer has the legally enforceable right to be free from invasion by cattle. If the rancher’s value on being allowed to invade the farmer’s property is greater than the farmer’s value on being free from invasion, there is scope for a bargain in which the rancher buys the right from the farmer. Most legal disputes are settled by bargaining between the parties without going to trial, but the terms of the bargain are affected by the remedy that would be available at trial. Specifically, the terms of the bargain are different depending on whether the remedy is damages or injunction”.

O mesmo diploma legal passou a prever no art. 178 que “O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: [...] III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana”, o que denota preocupação com a sensibilidade desse tipo de causa e requer preparo dos membros ministeriais para contribuir com a solução constitucional, e não promover entrave e burocracia desprovidos de fundamento legítimo.

Contudo, como já fora evidenciado anteriormente, a missão de organizar o espaço territorial rural e prevenir conflitos reclama dedicação também de outras instituições. Se, por exemplo, não existir uma boa base normativa, cadastros integrados, serventias extrajudiciais responsáveis, acompanhando a dinâmica da evolução tecnológica, agindo com seriedade e comprometimento, assim como agentes dos poderes executivos alinhados ao mesmo propósito, o rumo é contraproducente à segurança jurídica e ao desenvolvimento econômico.

#### 4.2 SEGURANÇA JURÍDICA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Não é novidade que a prosperidade de um povo possui relação direta com a sua capacidade de produzir riquezas, de modo a lograr um ambiente dinâmico de trocas e circulação do capital. A criatividade do homem, estimulada pelos ganhos patrimoniais que pode vir a obter, consubstancia o combustível para que tecnologias sejam geradas, bem como para que se forneça serviços e produtos que tornam a sua vida mais fácil, mais duradoura, propiciando também a realização das individualidades, devido à maior facilidade no consumo de bens e serviços que aspira.

O capitalismo, dentre outros fatores, foi responsável por garantir a liberdade de muitas pessoas, tendo em vista que enxerga cada um como potencial consumidor que, para tanto, precisa estar integrado no mercado. Em outras palavras, para alcançar uma situação de economia pulsante, em que todos possam participar - não igualmente, porque essa participação depende do empenho de cada um, mas em bom nível - é preciso que cada indivíduo esteja incluído no meio econômico, com capital à sua disposição.

La ausencia de propiedad legal explica, entonces, por qué los ciudadanos de los países en vías de desarrollo y de los que salen del comunismo no pueden celebrar contratos de provecho con extraños ni obtener crédito o un seguro, o ganar acceso a servicios públicos: no tienen derechos de propiedad legales que perder. Al no tenerlos, solo los toman en serio como partes contratantes su familia inmediata y sus vecinos. Las



personas sin nada que perder están atrapadas en el pringoso sótano del mundo precapitalista (DE SOTO, 2019).

Sustenta-se, pois, que um cenário com o menor intervencionismo estatal possível, considerando o Estado como um elemento dificultador da atividade empreendedora, permitiria a ascensão social de camadas da população até então marginalizadas. Combinando esse fator com o direito à propriedade sobre o imóvel ocupado irregularmente - mas de boa-fé, segundo os parâmetros vistos - reconhecido, revela-se uma condição mais satisfatória para a geração de riqueza, já que

O empreendedorismo brota do espírito criativo dos indivíduos, que os leva a assumir riscos para criar mais riqueza, o que o faz depender, para que possa florescer, de quatro atributos: de um governo limitado, do respeito aos direitos de propriedade, de leis boas e estáveis e da economia de mercado. Quanto mais uma sociedade afastar-se desses pressupostos, mais sufocada ficará a atividade de empreender, o que terminará por prejudicar toda a sociedade, porque não se conhece até hoje exemplo de desenvolvimento econômico sem a presença de empreendedores (GIANTURCO, 2014, p. 15).

No que diz respeito ao mercado imobiliário rural, essa lógica não pode ser diferente, ainda mais por tratar-se a terra<sup>31</sup> de fator de produção. Recorda-se que a mesma é objeto de intervenção estatal em muitas ocasiões legais, em pronunciamentos judiciais e administrativos, indo essa conjuntura na contramão da tutela da propriedade. Mises (2010, p. 25-26) faz severa crítica a tais discricionariedades, denominando-as “tendência ao despotismo”, destacando ainda os estigmas criados àqueles que se posicionam contrariamente:

Toda medida que vise a confiscar algum dos ativos dos que possuem mais que a média, ou a restringir os direitos de propriedade, é considerada [...] progressista. Um poder discricionário, praticamente ilimitado, é atribuído aos órgãos públicos [...]. Os poucos cidadãos íntegros que ousam criticar essa tendência ao despotismo administrativo são qualificados de extremistas, reacionários, monarquistas econômicos e fascistas. Chega-se, até mesmo, a sugerir que um país livre não deveria tolerar atividades políticas por parte desses ‘inimigos públicos’ (MISES, 2010, p. 25-26).

Mises segue tentando explicar que voltar-se contra os poderes quase ilimitados do Estado não significa sustentar um Estado inexistente, inerte, até mesmo porque, a defesa da

---

<sup>31</sup> Frisa-se que a terra também pode ser compreendida, consoante as definições conceituais possíveis, como terra firme, espaço físico, divindade espiritual, comunidade, propriedade, capital, bem de consumo, mercadoria, direito humano, natureza, recurso e ambiente (WILLIAMSON, 2010, p. 40 apud FAO-SEAD, 2017, p. 18-19).

propriedade por esse ente é imprescindível para a manutenção da paz e para a colheita dos frutos, tanto em sentido denotativo quanto conotativo:

O liberalismo, portanto, está muito longe de questionar a necessidade da máquina do estado, do sistema jurídico e do governo. Trata-se de grave incompreensão associá-lo, de algum modo, à ideia de anarquismo, porque, para o liberal, o estado constitui uma necessidade absoluta, uma vez que lhe cabem as mais importantes tarefas: a proteção não apenas da propriedade privada, mas também da paz, pois, em sua ausência, os benefícios da propriedade privada não podem ser colhidos (MISES, 2010, p. 66).

Para ilustrar essa tese, traz-se à baila um estudo científico realizado no estado do Paraná, conforme o qual, baseando-se na análise dos resultados obtidos na pesquisa, concluiu-se que “o problema das invasões de terra é expressivo e tem importantes efeitos sobre as decisões de investimentos dos produtores rurais paranaenses”. Observou-se que o longo tempo para dar efeito prático às decisões judiciais representava agravamento da situação conflitiva na área *sub judice*, conforme atestam as pesquisadoras:

Quanto aos aspectos formais do conflito, observou-se que, assim como os resultados apontados pela CPMI da Terra (2005) sobre as peculiaridades das disputas no Paraná, o Estado apresenta dificuldade de cumprir os mandados (ou falta de interesse), bem como de impedir a reincidência das invasões. Além disso, a variação entre o tempo de concessão do mandado de reintegração e o tempo para se cumprir o mesmo é expressivo, sendo que, quanto maior o número de pessoas que invadem, maior é o tempo para ser cumprido os mandados (maiores custos para o Estado e maior resistência para a saída dos movimentos) (NASCIMENTO; SAES; ZYLBERSZTAJN, 2010).

Por consequência, muito embora aparentemente o problema apenas tenha incidência *inter partes*, observou-se que os efeitos da morosidade ou mesmo a ausência de solução definitiva ocasionavam insegurança na seara dos investimentos, com produtores rurais inseguros e temerosos<sup>32</sup>. Razão pela qual destacou-se a necessidade do ágil e coordenado cumprimento das ordens de reintegração de posse, resguardando a segurança das partes contrapostas.

A pesquisa também concluiu que para o problema da invasão de terra, é importante se buscar soluções definitivas e não paliativas sobre o conflito, como é o caso do Paraná. A insegurança gerada no setor agrícola e a ‘rivalidade’ entre os grupos de produtores rurais e movimentos são visíveis e preocupantes. Portanto, a necessidade de se promover a ordem com o apoio, agilidade e a coordenação imparcial entre governos federal e estadual é prioridade para mediar e resolver os conflitos de maneira

---

<sup>32</sup> Recordar-se que todo custo de operação, no caso, para tentar manter a propriedade, há de compor os cálculos monetários do empreendimento a que se presta o proprietário *lato sensu*, o que representará aumento no preço do produto ou do serviço para o consumidor, significando piora à prosperidade geral, considerando que o poder de consumo diminui. No país, convencionou-se chamar o fenômeno de “Risco Brasil”.

rápida e consistente, o que sinalizaria aos produtores rurais e movimentos sociais maior segurança no cumprimento dos mandados de reintegração, assim como no andamento e execução dos processos de assentamentos no estado do Paraná (NASCIMENTO; SAES; ZYLBERSZTAJN, 2010).

No mesmo sentido, seguindo o raciocínio relativo a quais condutas prestigiar e estimular<sup>33</sup>, Firmo (2009, p. 105) acredita que

Ao declarar protegida a propriedade, sob admissível sua perda (expropriação) mediante bastante indenização, a Constituição manifesta expressa escolha do constituinte – povo brasileiro – por um sistema capitalista de propriedade privada; de outra sorte o indeferimento do pleito de proteção possessória da totalidade de um bem imóvel rural é a declaração estatal de uma expropriação indireta pelo particular. Se o proprietário fica impedido ao acesso ao bem, por impossibilitado de usufruir dele no exercício de sua posse, isso indefinidamente no tempo, objetivamente lhe está sendo tirada a propriedade, e maculado o direito constitucional fundamental a uma expropriação mediante indenização e dentro de um devido processo legal. Então, a situação que melhor se apresenta num contexto de análise dos princípios conflitantes, na ponderação deles, é prestigiar a ordem no que tange ao desestímulo a ações passionais e ao largo da Constituição e da lei. Se por um lado é abusivo e desrespeitoso não cumprir o proprietário o preceito constitucional da função social da propriedade, por outro lado, menos desrespeitoso não será a busca violenta do mesmo direito de propriedade pelo uso da invasão de áreas, criando um modo enviesado de aquisição, ainda que precária, da propriedade.

Acerca da benevolência do Estado em relação às práticas de esbulho possessório, De Soto (2004, p. 190) realça que o fato “crea un fortísimo incentivo para litigar y pleitear, todo lo cual disminuye aún más el grado de calidad de las decisiones judiciales, y así sucesivamente”. Corroborando, Firmo (2009, p.105) sustenta que

Criou-se um argumento, *data venia*, sofisticado, de que aquele que não dá função social à propriedade e, via de consequência, à posse não teria a proteção possessória. A lógica desta assertiva é a mesma que sustenta a tese de que “ladrão que rouba ladrão tem cem anos de perdão”. É o absurdo de contemplar situações de barbárie ou de desconsideração do Estado de Direito. E nós vivemos num Estado Democrático de Direito – com tantas imperfeições – assim como tal proclamado e reconhecido pela mesma Constituição que consagra o direito de propriedade, a função social da propriedade e a imperiosa política de reforma agrária. A par disso há de se considerar que o reconhecimento de uma tese tal importaria quase que um juízo sumário, dentro dos pressupostos processuais, a redundar no indeferimento da inicial possessória. Enfim, como haveria de ser é. O feito é processado. Concedida ou não a ordem de desocupação ou interdital liminar, a ação corre, não no sentido de reconhecer afinal uma desapropriação da área litigiosa, mas para restabelecer a ordem, de modo que não se prestigie nem a atitude de deslize no cumprimento da constitucional função social, e muito menos a ação de invasão de área particular. Ao proprietário relapso há de

<sup>33</sup> “Al proteger, además de la condición de dueño, la seguridad de las transacciones, la propiedad formal predispone a los ciudadanos de los países avanzados a respetar los títulos, honrar los contratos, y obedecer la ley. Cuando algún ciudadano actúa deshonestamente, su infracción se registra en el sistema y compromete su reputación de socio confiable ante sus vecinos, así como ante los servicios públicos, los bancos, las compañías de teléfonos, las aseguradoras y el resto de la red a la que lo ata su propiedad” (DE SOTO, 2019).

resultar a comunicação de sua omissão aos órgãos competentes para as providências cabíveis. Afastar em absoluto a proteção possessória para aqueles casos de subutilização do imóvel rural – o que difere do abandono – conduz, pois, a uma insustentável ideia de perda daquela posse, inviabilizando o exercício do direito de propriedade. Concomitantemente estimula ações violentas de invasão de terras. Por tudo, subverte-se o devido processo legal, isso nada obstante a que a subutilização conduza à negação da tutela possessória, dependendo de seu grau (razoabilidade, proporcionalidade).

Ademais, *a contrario sensu*, “direitos de propriedade garantidos sobre a terra incentivam o uso eficiente desse recurso, diminuem a incerteza e os custos de transação no mercado de terras e ampliam o uso da terra como colateral para empréstimos” (FAO/SEAD, 2017, p. 52), sem mencionar que essa garantia incentiva o aumento do valor do ativo por meio de investimento (FAO/SEAD, 2017, p. 52). Em vista disso, ambientalmente, a segurança à propriedade também se mostra útil, uma vez que, em regra, interessa ao proprietário manter a sua propriedade preservada e valorizada, sem mencionar que a ausência de problemas torna os custos de transação menos onerosos, beneficiando o mercado de terras e o próprio acesso ao crédito. Seguindo essa linha, o Código Florestal de 2012 trouxe importantes princípios ao marco legal que representa, dentre os quais destacam-se os constantes no art. 1º, parágrafo único, incisos II e VI:

II - reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia; [...]

VI - criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis.

Em resumo,

Cuando los recursos naturales son propiedad privada y los correspondientes derechos de propiedad están bien definidos, protegidos institucionalmente, y son fácilmente transmisibles, las decisiones económicas en relación con los recursos se encuentran descentralizadas. En este caso, la asignación de los recursos y la coordinación entre los diferentes y múltiples planes individuales relativos a los mismos se efectúa a través del mercado. La idea más importante a señalar es que, en esta situación, los propietarios poseen tanto la información que necesitan para llevar a cabo una eficiente asignación de los recursos como el incentivo o estímulo necesario para gestionar tales recursos de forma eficiente en beneficio de los consumidores (DE SOTO, 2004, p. 230)

À medida que as pessoas tem mais acesso às informações corretas, mais educação ambiental e segurança no campo, torna-se mais efetivo o desenvolvimento sustentável, que leva em conta a tríade economia, meio ambiente e sociedade. Portanto, deve-se afastar os

determinismos relativos às incompatibilidades entre desenvolvimento econômico e recursos naturais, porquanto em um ambiente onde haja governança de terras essa conciliação é conjecturada.

Recorda-se que a governança de terras é assim definida originalmente: “land governance concerns the rules, processes and structures through which decisions are made about access to land and its use, the manner in which the decisions are implemented and enforced, the way that competing interests in land are managed” (PALMER, 2009, p. 09). No entanto,

Para o World Bank (2014), o resultado [dos] estudos aponta para seis principais entraves da governança de terras no Brasil: a existência de extensas áreas de terras devolutas; a ausência de um cadastro integrado de terras públicas e privadas; as limitações dos cartórios; os baixos níveis de tributação sobre imóveis; a oferta de terras urbanas, o planejamento de uso da terra e a regularização em desacordo com a demanda e a governança negligente na aquisição de terras e florestas em larga escala (FAO/SEAD, 2017, p. 57-58).

Dos entraves enumerados, frisa-se a confusão criada pela falta de um cadastro único que englobe todas as terras do extenso território nacional. Como identificado na evolução normativa apresentada, são inúmeras as leis que incidem sobre o espaço físico brasileiro e que criam instituições cadastrais desconectadas. Assim, com frequência são verificados casos de sobreposição de áreas<sup>34</sup>. A título de exemplo, no estado do Pará, ao integrarem-se bases de dados de órgãos públicos e cartórios para verificar-se a situação fundiária do estado, revelou-se 22,7 milhões de hectares de terras privadas e 18,5 milhões de hectares de terras públicas que não existem de fato, mas tão somente no papel, haja vista que a soma das áreas registradas sob diversas matrículas nos Cartórios de Registro de Imóveis excede a área total dos municípios. Nessa checagem chegou-se a averiguar a existência de um caso em que haviam até 10 registros simultâneos para a mesma área (FIORAVANTI, 2019).

Sem essa organização, a ocorrência de conflitos aumenta, até mesmo por levar os adquirentes de boa-fé a equívocos e, ademais, a fiscalização relativa à proteção ambiental resta dificultada, assim como a tributação. Ademais,

---

<sup>34</sup> “A consequência dessa forma de operacionalização do SNCR [Sistema Nacional de Cadastros Rurais] é evidenciada quando as terras cadastradas em um município superam sua própria superfície territorial. Isso acontece quando um imóvel está cadastrado mais de uma vez ou quando há superposição de diferentes imóveis, por fraude, pela criação sistemática de municípios sem que ocorra regularização do imóvel no novo município e baixa no antigo. O sobrecadastramento e o subcadastramento fazem parte da realidade de 25% dos municípios brasileiros” (FAO/SEAD, 2017, p. 134).

A ligação desses problemas com o desenvolvimento econômico é clara: sem um conhecimento do território, o que um cadastro integrado e funcional de terras traz, o planejamento de políticas que envolvem a terra (ambientais, de infraestrutura, agricultura, proteção aos povos indígenas, populações tradicionais, expansão urbana etc.) fica extremamente prejudicado. Isso ocorre dado que não se tem uma visão clara do ordenamento jurídico da propriedade de terras e sua disposição material, aumentando a possibilidade de erros de diagnóstico, elevando o custo de reunir informações mais precisas e diminuindo a eficiência/custo das políticas públicas e intervenções do Estado de forma geral (FAO/SEAD, 2017, p. 58-59).

O mapeamento deficiente do território, portanto, colabora à insegurança do direito à propriedade. A confusão na estrutura fundiária, a multiplicidade cadastral e a inexistência de padrões procedimentais eficientes e costumeiros nos institutos de terras estaduais ou mesmo nos cartórios extrajudiciais ou Incra, cada qual com formas de atuar e regras específicas que a qualquer tempo são modificadas, dificultam a consolidação de um *modus operandi* simples, claro, transparente e de conhecimento público. Via de consequência, tende-se ao desestímulo tanto dos sujeitos públicos quanto dos privados para seguir as diretrizes vigentes. A imagem seguinte revela a complexidade da estrutura mencionada:



**Figura 6:** FAO/SEAD, 2017, p. 114.

Na sequência, recorda-se ainda a relevância dos ofícios extrajudiciais sob orientação, apoio e fiscalização das Corregedorias de Justiça dos Estados. Para isso, inicialmente recorda-se que

Cartório de Registro de Imóveis é o local onde é efetuado o registro da escritura pública e de outros títulos previstos no artigo 221 da Lei de Registros Públicos de 1973, onde o domínio é transferido e cujo título, ou seja, a matrícula, vale como comprovação de propriedade. Segundo a lei nº 6.015/73, o registro é o meio hábil para a comprovação do direito de propriedade e também a forma pela qual é feita a transferência dos bens imóveis. A matrícula é um ato de registro no sentido lato que dá origem à individualidade do imóvel na sistemática registral brasileira, possuindo um atributo dominial derivado da transcrição da qual se originou (FAO/SEAD, 2017, p. 89).

Entretanto, caso os cartórios não adotem padrão na forma como se encerra, retifica e cria nova matrícula, como se descreve o imóvel, se não confirma informações em banco de dados oficiais, se não verifica se o procedimento de regularização se deu sem vícios e respeitando os direitos dos povos tradicionais, ou mesmo os limites confrontantes, se incorre em fraude mancomunado com criminosos, também pode causar situações delicadas a ensejar violência no campo. Outro exemplo de problema em seara extrajudicial – porém nos tabelionatos de notas - compreende

o fato de a legislação permitir que as escrituras de compra e venda de imóveis que representam o direito de posse a justo título possam ser elaboradas em qualquer Tabelionato de Notas do país, ou seja, que o cidadão possa lavrar a escritura de um imóvel localizado na cidade de São Paulo em um Tabelionato de Notas na cidade de Macapá/AP, por exemplo. Deveria ser obrigatório que o registro dessa escritura fosse feito no cartório de imóveis da cidade de São Paulo, mas como o hábito é o não registro e a prática de transacionar esse documento no mercado, esse expediente de registrar alhures acarreta no desconhecimento das transmissões imobiliárias realizadas nos Tabelionatos de Notas, deixando essas transações à margem da governança fundiária (FAO/SEAD, 2017, p. 94).

Destarte, fora todo desencontro registral que pode ser ocasionado indevidamente pelos cartórios, vale pontuar um comportamento que se tornou extremamente comum entre os brasileiros: não levar ao conhecimento dos ofícios extrajudiciais os negócios jurídicos celebrados. No que diz respeito à propriedade imobiliária, tal ponto merece ainda mais realce, considerando que somente se considera proprietário aquele que leva a registro a escritura pública relativa ao imóvel.

Além da ausência do registro das escrituras, a existência dos ‘contratos de gaveta’ e até mesmo dos contratos verbais (possíveis pelo Código Civil Brasileiro) inviabiliza a governança fundiária por sua permanência no âmbito da posse sem que estejam

escriturados e registrados, ainda que cadastrados nos órgãos da Administração Pública. Esses documentos podem constituir o adquirente na posse e até na aquisição de propriedade por meio de ação judicial de usucapião, podendo, inclusive, facilitar esquemas de grilagem de terras públicas. Todos esses expedientes ocasionam e demonstram a fragilidade do atual sistema de registros de imóveis no Brasil, que abre possibilidades de grilagem de terras (FAO/SEAD, 2017, p. 95).

Quer dizer, o caos interessa a quem não pretende agir conforme a lei. Por isso mesmo evidenciou-se a necessidade de se verificar o histórico dominial, o comportamento daquele que se diz proprietário ou posseiro, dentre outras questões, a fim de se identificar o real detentor do direito à propriedade *lato sensu*, não se incentivando, mesmo que sem intenção, atividades de indivíduos imbuídos de má-fé no que concerne à busca pela terra.

Nesse escopo de ordenação fundiária, há quem sustente que a tecnologia não é indispensável. Antes dela seria preferível a estruturação, de forma organizada e simples, tanto do âmbito administrativo quanto do judicial, logrando um sistema fundiário que funcione sem máculas. North (1993, p. 08 apud FAO/SEAD, 2017, p. 47)

discorda da ênfase na tecnologia como ímpeto para o desenvolvimento econômico e sugere que o determinante para o crescimento é a estrutura institucional ou organizacional e seus efeitos sobre os incentivos – não apenas incentivos para inovar, mas também para organizar a produção de forma eficiente, reduzir os custos de transação nos mercados de produtos e fatores de produção, organizar um sistema judicial que seja capaz de fazer cumprir os contratos, garantir segurança aos direitos de propriedade e, principalmente, manter os incentivos citados.

Para início dessa organização, nas hipóteses em que historicamente se averigua descontrole na ocupação de terras devolutas ou de terrenos públicos, o que é muito comum nos centros urbanos - mas também no campo - a regularização fundiária tem função ímpar, visto que “os direitos de propriedade bem definidos são mais importantes para os mais pobres assimetricamente, dado que não têm como dispensar mais recursos para a proteção privada de suas terras, além de poderem utilizar a terra para conseguir empréstimos” (FAO/SEAD, 2017, p. 52). Corroborando com esse entendimento, menciona-se o evento dos ex-escravos que, “abandonados”,

não tinham outros lugares para onde ir senão os morros e as terras abandonadas ou desocupadas. Algumas dessas terras eram de propriedade privada, outras, estatais. Em muitos casos, os ex-escravos foram mandados para os morros excluídos da cidade pelas prefeituras, como no famoso caso do Rio de Janeiro, quando se construiu a rua da praia da Copacabana. Por isso, ainda hoje os problemas são vários, mas todos advêm de um problema originário que desencadeou todos os outros: a falta de direitos de propriedade. Na quase totalidade das favelas, os moradores não têm propriedade legalmente reconhecida da própria casa. Isso gera vários e graves problemas; sem



garantias sobre a propriedade não se pode sair de casa para trabalhar tranquilamente; não há incentivos para reformar e melhorar a propriedade; não se acessa facilmente serviços como luz, água ou gás; não se pode pegar empréstimos por hipoteca; não se pode pedir a construção de infraestrutura pública à prefeitura ou aos órgãos privados (pois a propriedade não é registrada nem reconhecida) (GIANTURCO, 2018, p. 435).

Ao estudar situações como a descrita, o economista liberal contemporâneo De Soto, que ficou mundialmente conhecido ao sustentar na sua *magnum opus* “O mistério do capital” que os países subdesenvolvidos ou emergentes deveriam tornar as ocupações irregulares propriedades privadas para que os indivíduos pudessem ter acesso ao capital, aduz que

La única manera de ‘tocar’ el capital es a través de un sistema de propiedad que registre sus aspectos económicos sobre papel, los ancle a un lugar y los asigne a un propietario específico. Por ello, la propiedad puede dejar de ser mero documento y convertirse en un dispositivo intermediario que captura y almacena el combustible requerido para que la empresa se especialice y crezca. La propiedad provee a la economía de mercado de una infraestructura que hace responsables a las personas, fungibles a sus activos, rastreables las transacciones, todo lo cual aporta los mecanismos que el sistema monetario y bancario requiere para operar y las inversiones para funcionar. Por eso, la conexión entre capital y dinero para finanzas e inversiones corre a través de la propiedad (DE SOTO, 2019).

Uma vez capitalizados, além do acesso ao crédito, algumas outras consequências decorreriam, a exemplo dos investimentos na própria estrutura física das propriedades, sejam elas moradias, sejam destinadas às atividades comerciais, ou terras onde se produzem alimentos ou se criam animais.

Como consequência, adviria a valorização das propriedades, a provável melhora na renda familiar, maior oferta de emprego na região e, até mesmo, melhorias na infraestrutura local e nos aspectos relativos à mobilidade.

Porém, é necessário que não seja inviabilizada a regularização pelo alto custo operacional e que sejam ágeis as emissões dos títulos. Por outro lado, não é recomendável que sejam recorrentes essas políticas, a fim de não criar o equivocado incentivo às ocupações irregulares, já que o vetor adequado - por excelência - compreende a aquisição por compra e venda. Nesses casos, a desocupação deve ocorrer rapidamente, com o uso de força policial, se necessário, para evitar a consolidação das posses ilegítimas. A seguir, a tabela mostra os instrumentos utilizados nas políticas de regularização fundiária:

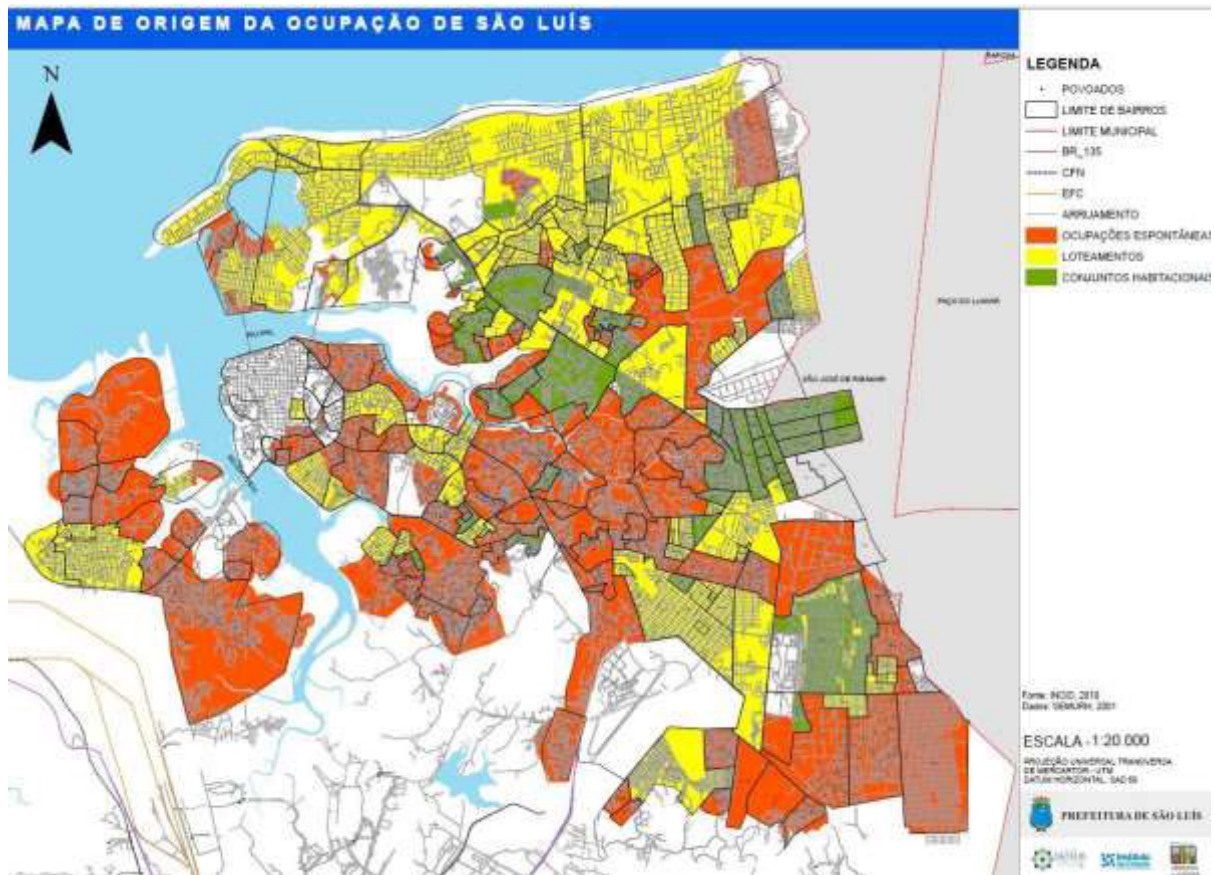
Domínio Fundiário	Instrumento
Bens do Estado	Concessão de Direito Real de Uso
	Ação Discriminatória
Bens do Município	Concessão de Direito Real de Uso
	Concessão Especial para Fins De Moradia
	Direito de Superfície
	Titulo de Compra e Venda
	Doação
	Legitimação de Posse
Bens do Particular	Usucapião em suas diversas modalidades
	Concessão de Direito Real de Uso
	Desapropriação Judicial

**Figura 7:** FAO/SEAD, 2017, p. 185.

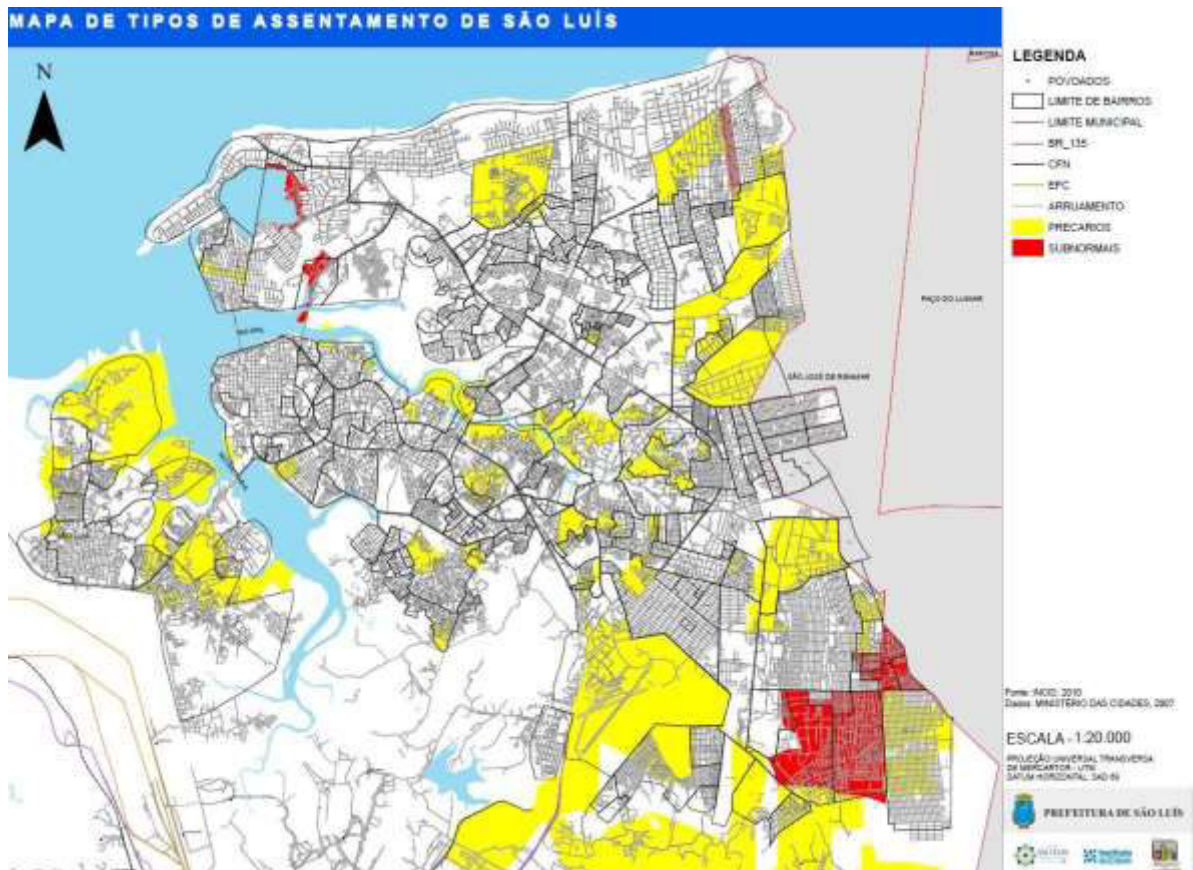
Retomando a questão central da formulação de De Soto (2019), o mesmo deixa bastante claro que o gradativo melhoramento dos sistemas de propriedade nos últimos séculos é responsável pelo descobrimento, pelos agentes econômicos, do potencial dos seus ativos, até então bloqueados. A partir disso, pôde-se “produzir dinheiro” de modo sustentável para financiar e gerar produção adicional, diferentemente dos bancos centrais que o fazem artificialmente, inflacionando o mercado. Sobre o capital lastreado na propriedade assevera que

Es la documentación de la propiedad la que fija los rasgos económicos de los activos para que puedan afianzar transacciones comerciales y financieras [...] Para crear crédito y generar inversión, la gente no grava los activos físicos mismos, sino sus representaciones de propiedad — las participaciones o los títulos registrados — sometidas a reglas que pueden hacerse cumplir en todo el país. El dinero no gana dinero. Uno necesita un derecho de propiedad antes de poder hacer dinero (DE SOTO, 2019).

No caso de São Luís, verifica-se no mapa abaixo que a área preponderantemente tida como zona rural possui predominância de ocupação irregular, o que indica que essa foi ignorada pelo Estado, possivelmente desde os fluxos migratórios do interior à capital, provocados pela industrialização tardia da região metropolitana. Verifica-se, também, uma coincidência entre as áreas de ocupações irregulares (primeiro mapa) e os assentamentos tidos como precários (segundo mapa), não destoando do que costuma ser a regra:



Figuras 8 e 9: INCID, 2010.



Em relação ao que existe em termos de empreendimentos para a regularização fundiária na capital, menciona-se, a título de exemplificação, a existência da Comissão Permanente de Mobilidade Urbana, Regulação Fundiária e Ocupação do Solo Urbano da Câmara dos Vereadores, composta por cinco integrantes. Em sede estadual, registra-se a existência da Delegacia de Conflitos Agrários e Igualdade Racial do Maranhão, do Núcleo de Moradia e Defesa Fundiária no âmbito da Defensoria Pública Estadual (DPE), assim como do Núcleo de Conflitos Agrários do Ministério Público do Maranhão. Este último

visa fomentar medidas tendentes à mediação de conflitos fundiários, enquanto inaugura um processo permanente de estudos e proposições de medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de medidas judiciais e extrajudiciais para resolução de conflitos fundiários, com ênfase na prevenção (MINISTÉRIO PÚBLICO).

Tal núcleo está vinculado à 1ª Promotoria de Justiça de Conflitos Agrários - 38ª Promotoria Especializada - e justifica-se pela

histórica tensão existente entre proprietários e posseiros e a atual inserção de movimentos sociais organizados na luta pelo direito fundamental à moradia e à sobrevivência a partir do manejo produtivo e sustentável da terra, tem deixado um saldo de violência no campo e nas cidades que atenta, cruamente, contra o exercício da cidadania plena e que tem servido de estuário de muitos episódios de violência no campo e nas cidades (MINISTÉRIO PÚBLICO).

Na seara do executivo estadual, via Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID), há recente notícia de que

o Governo, sob coordenação do Instituto de Colonização e Terras do Maranhão (Iterma), celebrou termo de cooperação técnica com 15 prefeituras. O termo reforça o programa de regularização fundiária, além de garantir políticas públicas e direitos sociais. A cooperação vai promover ações para formalizar terras de áreas matriculadas em nome do Estado. A medida atinge diretamente famílias mais carentes, que passarão a ter o direito à propriedade em que moram. A medida vai ampliar o processo de distribuição de títulos de terra aos agricultores familiares e de posse do título, terão acesso a vários direitos, a exemplo do crédito fundiário. A previsão é que, em um ano, oito mil títulos de terra sejam distribuídos por meio do termo de cooperação (SECID, 2021).

Como pode ser visto, são várias as iniciativas advindas de diferentes frentes para tentar lidar com um problema que é notório. Já foi citada, em âmbito internacional, a ODS nº 16 da ONU, à qual acrescentam-se as DVGTs (Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no Contexto da Segurança Alimentar Nacional) que, “para atores do setor privado e organizações como o Banco Mundial

[...] visam organizar o sistema de propriedades, reduzir conflitos e trazer segurança jurídica para permitir processos de desenvolvimento agrícola” (SCHIMTZ; ROCHA, 2017, p. 290).

Em nível federal, citam-se as funções da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, frisando que compete à mesma

como consta no Decreto nº 10.253, propor, normatizar, planejar, fomentar, orientar, coordenar, supervisionar e avaliar, no âmbito do Ministério da Agricultura, as atividades relacionadas com a agricultura familiar e os assentamentos da reforma agrária, o cooperativismo e o associativismo rural, a agricultura urbana e periurbana, o agroextrativismo e a infraestrutura para área rural no âmbito de projetos produtivos. Cabe ao órgão elaborar as diretrizes de ação governamental para a integração dos beneficiários da reforma agrária na agricultura familiar, como também para o desenvolvimento do cooperativismo e do associativismo e para a assistência técnica e extensão rural. Outras competências da pasta são: promover e coordenar a política de crédito fundiário; fortalecer as redes de comercialização; formular propostas e auxiliar nas negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais; e gerir o cadastro de agricultores familiares. A SAF tem o compromisso de contribuir para a redução da pobreza no meio rural, por meio de ações de apoio à geração e à ampliação da capacidade produtiva no campo e à melhoria da renda dos agricultores ().

Ademais, reporta-se ao programa nacional de crédito fundiário “Terra Brasil”, o qual se põe em evidência pois, ao oferecer condições para que os agricultores sem acesso à terra ou com pouca terra possam comprar imóvel rural por meio de um financiamento de crédito rural (BRASIL/GOVERNO FEDERAL, 2021), estimula o comportamento correto de aquisição de terras por meios lícitos e mercadológicos. Ainda, menciona-se a Lei 14.118, de 2021, que cria o “Programa Casa Verde e Amarela”, substituto do “Minha Casa, Minha Vida”, que vai além do financiamento habitacional, incluindo regularização fundiária e crédito para reformas, alcançando famílias com renda anual de até R\$ 84 mil em áreas rurais (BRASIL/SENADO, 2021). Especificamente para o campo, criou-se o programa “Titula Brasil”, que visa permitir que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) agilize os processos de regularização fundiária e de entrega de títulos para assentamentos da reforma agrária a partir de parcerias com as prefeituras. Conforme o Incra, 1.935 municípios se encaixam no perfil requerido pelo programa, com maior incidência nos estados do Maranhão, Bahia e Pernambuco (G1, 2021).

Acontece que se não houver abordagem multidisciplinar, atuação conjunta (a exemplo da cooperação técnica entre instituições), perspectiva de desburocratização, acessibilidade e simplificação das formalidades atinentes às transações cujo objeto é a propriedade rural, inclusive no que diz respeito à tributação (diminuindo alíquotas e

melhorando a operação de recolhimento), muito dificilmente se alcançará um ambiente pacífico no campo.

Frisa-se também a necessidade de um cadastro multifinalitário que funcione via ferramenta simplificada e de fácil acesso ao cidadão, incluindo a atividade consultiva prévia.

Logo, deve-se buscar a solução dos litígios via processual e também via extraprocessual, conforme as particularidades de cada caso e com respeito ao direito de propriedade *lato sensu*.

Para se ter ideia da complexidade atual do sistema fundiário, os cadastros de propriedades e posses existentes estão abaixo elencados segundo a ordem de abrangência e importância institucional, conforme a FAO/SEAD (2017, p. 131-132):

- a) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA):
  - SNCR – Sistema Nacional de Cadastros Rurais.
  - CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais.
- b) Ministério da Fazenda/Receita Federal:
  - CAFIR – Cadastro de Imóveis Rurais.
  - DOI – Declaração de Operações Imobiliárias.
  - CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais.
- c) Sistema de cartório de registro dos imóveis – [...] são responsáveis pelo registro legal dos imóveis de cada comarca do país, mas, como as informações são organizadas por imóvel, não se constitui num cadastro. Suas informações são imprescindíveis para a construção de um cadastro.
- d) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)/Superintendência do Patrimônio da União (SPU) – é responsável por todas as propriedades da União, inclusive as terras devolutas. É encarregado pelo repasse de terras devolutas para o INCRA, mas, pelos relatórios disponíveis, tem concentrado suas atividades na regularização de terras para uso urbano e casos localizados de regularização de propriedades rurais. Seu sistema de cadastros é o SIAPA.
- e) Ministério do Meio Ambiente (MMA):
  - CNUC – Cadastro Nacional das Unidades de Conservação.
  - CAR – Cadastro Ambiental Rural.
- f) Fundação Nacional do Índio (FUNAI) – Cadastro das Terras Indígenas.
- g) Tabelionato de Notas (sistema notarial) – sistema autônomo responsável pelo controle das escrituras públicas de compra e venda da terra e das assinaturas legais. Detém a documentação, mas não tem um cadastro dessa documentação.
- h) Governos Estaduais:
  - Institutos Estaduais de Terras – responsáveis pela gestão das terras públicas (devolutas) pertencentes aos estados da Federação. A maioria não tem cadastro de suas terras.
  - Cadastro das Unidades de Conservação Estaduais.
  - Cadastro do Patrimônio do Estado.
- i) Municipalidade – composta pelos poderes Executivo e Legislativo, detém os seguintes cadastros:
  - Cadastros das terras e imóveis urbanos para diversos fins: desde planejamento até cobrança de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano).
  - Quando conveniada com a Receita Federal, tem o cadastro de imóveis rurais para fins de Imposto Territorial Rural.
  - Cadastro do Patrimônio do Município.

Percebe-se que nem para aqueles que dominam o assunto parece de fácil assimilação a superestrutura de cadastro que compõe a administração fundiária. Se é assim, àqueles que precisam lidar com o tema por estarem na qualidade de proprietários ou posseiros o quadro se torna ainda mais ininteligível, o que desincentiva a busca pelos caminhos legais a serem percorridos para que a realidade territorial coincida com a realidade registral e cadastral. Embora tenham objetivos diferentes, inclusive, registro e cadastro deveriam estar bem mais interligados.

Assim, diante do que se discorreu, a segurança jurídica tão almejada não depende única e exclusivamente do Judiciário, tendo em vista que esse está inserido em conjuntura de obscuridade marcada por várias causas, inclusive legislativa, vez que um dos pontos para que o problema seja superado perpassa

la accesibilidad de las normas, o sea, su capacidad para ser conocidas rápida e eficazmente, porque las dificultades para encontrar el derecho vigente implican el permanente peligro de que se invoque una norma desconocida por uno, que finalmente llegó a conocerla, frente a outro que la ignoraba y no había previsto nada en relación con ella, lo cual también conduce a la inseguridad (GUZMÁN, 1980, p. 56).

Desse modo, também a descontinuidade promovida pelos órgãos públicos em relação às políticas de regularização fundiária ou outras iniciativas que visam à pacificação de conflitos, quando da substituição de gestores, é algo a ser destacado como prejudicial aos esforços iniciados e bem-intencionados.

Um acesso responsável à terra, portanto, passa pela dedicação regular de todos os atores do campo e de todas as instituições do sistema de justiça e da administração pública.

De toda maneira, para que haja igualdade de oportunidade e segurança jurídica, o plano de ação deve ter por base o direito à propriedade privada não só na realização da regularização fundiária, mas também na difusão dos incentivos corretos, que levem os indivíduos a cada vez mais respeitar as leis, sob pena de pesar sobre os mesmos as consequências legais de modo efetivo.



### 4.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A COMISSÃO ESTADUAL DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA NO CAMPO E NA CIDADE (COECV)

Até aqui foram pontuados vários contributos para lograr tanto um ambiente pacífico no campo quanto a segurança jurídica, compreendida como pilar de sustentação do direito à propriedade. Ressaltou-se com frequência que não basta que essa garantia esteja positivada no ordenamento, exige-se a produção dos seus efeitos práticos.

Nesse diapasão, evidencia-se que o Código de Processo Civil de 2015, inovador em vários aspectos, passa uma mensagem bastante clara aos operadores do direito por intermédio de um dos seus dispositivos iniciais: “Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”. Realçam-se para os fins deste tópico os termos: “prazo razoável”, “solução integral” e “atividade satisfativa”.

Paralelamente, recorda-se que, quando se tratou de segurança jurídica, fora destacado a importância da

fijeza de la norma, que implica su tendencia a la permanencia en el tiempo o inmutación dentro de plazos relativamente breves, pues lo contrario entorpece la previsión o la defrauda, de modo que el frecuente cambio de las normas viene a constituir un principio de inseguridad (GUZMÁN, 1980, p. 56).

Frisou-se que a inflação legislativa levada a cabo nas três esferas federais pode impactar diretamente o âmbito de eficácia da norma também no que concerne ao direito à propriedade. Ora pode-se observar norma que, embora constitucional, não conta com adesão voluntária suficiente, ora pode-se observar norma inconstitucional que reiteradamente é invocada, produzindo seus efeitos no mundo jurídico.

Tendo isso em vista, discorre-se sobre a Lei Ordinária nº 10.246, de 29 de maio de 2015, do Estado do Maranhão, que dispõe sobre a criação da Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV) e dá outras providências, uma vez identificado seu caráter intervencionista injustificado e sua inconstitucionalidade.

Em primeiro, evidencia-se que determinada Lei, na prática, dificulta a realização de mandados judiciais de reintegrações ou manutenções de posse em área objeto de litígio, sendo, portanto, nociva à propriedade privada (*lato sensu*), na medida em que representa embaraço ao cumprimento de ordem judicial apta a produzir efeitos imediatos.



As referidas ordens que demandam o uso de força policial para serem cumpridas - como costuma ser o caso no bojo das ações possessórias - deveriam ser prontamente atendidas, ainda mais tratando-se de situações em que o tempo age favoravelmente à posse precária, tanto em âmbito rural quanto urbano. Do contrário, agrava-se o problema, falhando o Judiciário no que tange à entrega do “bem da vida” – o *jus suum unicuique tribuere* - ao proprietário que almeja retomar o controle total ou parcial da sua área. A mora, pois, representa dano ao “prazo razoável”, a que faz referência o dispositivo processual inicialmente ressaltado.

Uma leitura superficial da Lei em questão pode revelar diretamente apenas a nobre finalidade de proteção dos mais vulneráveis economicamente, de proteção do direito à moradia e de preocupação com a justiça social. Mas sob qual custo? A partir de quais meios? A revelia de quais preceitos constitucionais?

Segundo o seu art. 1º, a COEVC tem “o objetivo de mediar os conflitos fundiários no campo e na cidade”, o que é extremamente positivo. No entanto, o Código Processual Civil já permite conciliação entre as partes a qualquer tempo, não fazendo sentido algum a edição de uma lei que, com essa escusa, imponha restrições ao cumprimento de decisão judicial. Tais restrições, inclusive, começam a aparecer no parágrafo primeiro desse mesmo dispositivo, o qual transcreve-se:

A COECV deverá ser cientificada, de imediato, pela Secretaria de Estado da Segurança Pública de todas as requisições judiciais para cumprimento de mandados de reintegração/manutenção de posse, devendo manifestar-se sobre o Estudo de Situação elaborado pela Polícia Militar.

Assim, resta clara a primeira restrição ao direito à propriedade, consistente na interferência que obstaculiza e até condiciona o cumprimento dos mandados, assim identificada no dever de anterior cientificação à Comissão sobre a existência das ordens e no dever de anterior manifestação da Comissão sobre o Estudo de Situação elaborado pela polícia militar.

Mencionado estudo indubitavelmente se mostra plausível na medida em que, a depender das circunstâncias encontradas *in loco*, serve como plano estratégico e técnico para a entrada da força policial na área esbulhada com a devida segurança a todos os envolvidos, compreendendo o passo justificável para a efetiva reintegração. Porém, uma vez que essa corporação está vinculada à Secretaria de Segurança Pública do Estado, não é incomum que a tramitação da requisição pela força policial emperre no próprio órgão executivo, tendo em vista o “desgaste político” que muitas vezes representa levar adiante o cumprimento da ordem.

Logo, recorrentemente o estudo nem chega a ser realizado, e quando é, a Comissão prevista pela Lei ativa seus óbices para a execução do mandado, levando os fatos para várias outras instituições que tendem a inviabilizar as reintegrações ou manutenções por conta da sua notória preferência por um “lado”, independentemente de quem tenha razão. Em outras palavras, tende a imperar o arbítrio à lei. Não obstante,

O estado de direito é a ideia segundo a qual o soberano (não só o súdito) também deve ser sujeito à legislação e respeitá-la, de forma a limitar o próprio poder, a não poder abusar e a criar um ambiente de previsibilidade. O soberano, o governo, deve respeitar a legislação, o processo legislativo e não pode mudar as regras segundo as próprias conveniências. É a ideia do ‘governo da lei’, imparcial e previsível contra o ‘governo dos homens’, arbitrário e discricionário (GIANTURCO, 2018, p. 234).

Quando o autor menciona “legislação”, obviamente se refere às leis justas, constitucionais, o que não é o caso da lei estadual em alusão, porquanto, ao invés de auxiliar na observância dos preceitos constitucionais como propriedade, devido processo legal, separação dos poderes, os viola. Tendo isso em vista e considerando que leis como essa são adotadas também por outros estados da federação, averiguou-se que em alguns deles ascende um movimento no sentido de finalmente questionar o conteúdo da lei – seja por ação de inconstitucionalidade, seja por iniciativa legislativa revogatória - por representar sobreposição do Poder Executivo em relação ao Judiciário, dentre outras máculas.

É o caso de Minas Gerais, haja vista que a Assembleia Legislativa desse estado aprovou em dezembro de 2019 o Projeto de Lei (PL) 492/19 que extingue a exigência de comissão especial para acompanhar operações policiais que promovam desocupações em áreas urbanas ou rurais. No entanto, seu trâmite até o momento não findou, o que significa que a lei interventiva correspondente à lei maranhense em voga permanece em vigor naquela jurisdição.

Reitera-se que leis análogas a essa em algumas partes do Brasil também têm sido objeto de ação direta de inconstitucionalidade, predominando a tese de ofensa à cláusula pétrea atinente à separação dos poderes. Recordar-se que este

é um ideal liberal, como atesta sua origem em autores como Locke e Montesquieu. As lutas contra as monarquias absolutas, o parlamento, as constituições, o estado de direito, o limite de mandatos, o federalismo, a corte constitucional, o tribunal de contas foram, historicamente, lutas liberais (GIANTURCO, 2018, p. 237).

Destacada a coerência da presente análise da lei maranhense segundo o pressuposto teórico adotado na pesquisa, vale recordar a relevância da limitação do poder estatal ao próprio cerne do estado democrático de direito, consoante citação acima.

Porém, distancia-se dessa autocontenção necessária o Estado na ação interventiva em questão, agindo inconstitucionalmente ao pautar-se em lei inconstitucional, que funciona como tentativa de redistribuir terras de modo estranho ao direito, driblando o próprio processo judicial e a autonomia do juiz da causa que concedeu a ordem liminar ou definitiva. Ademais, o próprio Judiciário pode falhar quando, mesmo tendo agido corretamente ao expedir o mandado, não se insurge quanto à inconstitucionalidade da lei em voga, omissos aos óbices provenientes da lei. Nessa hipótese, depreende-se o prejuízo à “solução integral”.

Não é porque a Constituição garante o direito à moradia que propriedades deverão sofrer agressão em prol de coletividades privilegiadas por traduzirem grande número de votos a determinados políticos ou por serem privilegiadas pelo governo da vez por questões ideológicas que se pulverizam em departamentos públicos. Esse cenário infelizmente é comum na cultura brasileira dos favorecimentos, dos privilégios, das perseguições, da corrupção, do personalismo em todos os escalões do poder, do voto de cabresto, marcas da famosa frase: “aos amigos tudo, aos inimigos, a lei” (LEAL, p. 131), porque

Se as autoridades administrativas têm o direito de intervir em todo lugar, segundo o seu próprio arbítrio, se a amplitude concedida aos juízes e autoridades, no alcance de suas decisões, for tão ampla de modo a dar espaço a preconceitos políticos, então o membro de uma minoria nacional se encontra sujeito ao arbítrio e a opressão por parte dos funcionários públicos que pertençam à maioria dominante (MISES, 2010, p. 138).

Porém, realça-se que, mesmo antes desta lei, a prática de descumprimento das ordens judiciais dessa natureza já era comum. Assim sendo, a lei em questão veio “legitimar”, dar ares de legalidade a um *modus operandi* que já era realidade. Segundo Carvalhosa, “a prepotência das leis ilegítimas” é característica de um Estado oligárquico. A facilidade de legislar-se sobre alguns pontos auxilia os projetos de poderes pessoais<sup>35</sup> - que não priorizam o país, nem o verdadeiro espírito público - a promoverem os seus próprios interesses e os dos grupos escolhidos (CARVALHOSA, 2021, p. 73).

---

<sup>35</sup> Consoante a contribuição de Ikeda (2015, p. 05) ao tema intervencionismo, governos, na verdade, seguem uma agenda oculta que faz com que suas intenções sejam diferentes daquelas que foram anunciadas previamente. Assim, as autoridades inicialmente podem se dizer defensoras do Estado de Direito, mas, na prática, sustentarem medidas intervencionistas que o agridem, como se observa nessa hipótese. O autor ainda lembra que para os intervencionistas, ao tentarem justificar seus atos: “for each kind of Market failure there is said to be na appropriate public-policy response” (IKEDA, 2015, p. 39).

Quando se realçou a significação de interesse público conforme o pensamento liberal, ficou claro que a todos importa a preservação da propriedade, estando a mesma a serviço do coletivo, portanto, segundo esse aspecto. Por essa razão, pontua-se que

Não há nenhum interesse público quando os agentes políticos e administrativos visam manter, obter ou aumentar os benefícios próprios da carreira ou obter vantagens de qualquer espécie e natureza. O Estado deve atender ao bem coletivo, seja ele homogêneo, atingindo toda coletividade, seja ele fracionado, representado por interesses legítimos de determinados segmentos da sociedade (CARVALHOSA, 2021, p. 79).

Ademais, recorda Mises (2010, p. 17): “o intervencionismo procura manter a propriedade privada dos meios de produção. No entanto, ordens autoritárias, especialmente proibições, restringem as ações dos proprietários”. O caso em alusão, assim, entraria no rol de “intervenção negativa”, pois consistente em não agir em prol da retomada do gozo, uso e fruição exclusivos ao proprietário *lato sensu*, aquele que conta com ordem judicial a si favorável, quando na verdade se esperaria do Estado, aí sim, uma “intervenção” (positiva), o envio da força policial para auxiliar no cumprimento do mandado. Coloca-se entre aspas, porque “medidas que são tomadas com o fim de preservar e assegurar a propriedade privada não são propriamente intervenções” (MISES, 2010, p. 19). Ao agir cumprindo a ordem em vez de se abster, o Estado estaria cumprindo sua função de garantidor da lei e da ordem, afastando a insegurança jurídica.

O ideal seria, então, que as reintegrações/manutenções de posse ocorressem de maneira mais ágil e com o suporte das forças policiais para recuperação do controle da área rural esbulhada, sem que houvesse interferência dos governos dos Estados, de modo a respeitar a decisão judicial e, conseqüentemente, o âmbito de atuação do próprio Judiciário.

O município de São Luís, no entanto, apresenta quadro de majoritária inexecução das ordens de reintegração de posse, tendo em vista as ações verificadas, distribuídas entre 2018 e 2020, nas quais nenhum cumprimento de ordem judicial de reintegração/manutenção de posse foi identificado. O que também preocupa é a movimentação custosa da máquina do Judiciário sem que esse seja capaz de entregar a “atividade satisfativa”.

Tendo isso em vista, recentemente, a Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Maranhão ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, na qual questiona a validade da Lei Estadual nº 10.246/2015 em face da Constituição do Estado do Maranhão.

Alega a autarquia, por intermédio dos seus representantes, que a presente ação direta objetiva o reconhecimento de vício de inconstitucionalidade de parte da legislação em referência, no trecho em que torna obrigatória a prévia ciência do Poder Executivo, mais especificamente a Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado do Maranhão, à Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade (COECV), de requisição de força policial para cumprimento de mandados de reintegração/manutenção de posse, em violação ao paradigma do artigo 6º, da Constituição do Estado do Maranhão. Argumenta que a norma impugnada, ao criar a Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade, nos moldes da Convenção nº 169 da OIT, da Lei Federal nº 8629/93, dos Decretos Federais nº 4887/03 e 6040/074, bem como da Lei Estadual nº 9169/10, embora útil e conveniente, contém dispositivo notadamente inconstitucional. Destaca que a prévia cientificação da COECV, pela Secretaria de Estado da Segurança Pública, de todas as requisições judiciais para cumprimento de mandados de reintegração/manutenção da posse, devendo manifestar-se sobre um Estudo de Situação elaborado pela Polícia Militar, torna tais medidas meros atos submissos a uma discricionariedade de outro poder. Ressalta que o Decreto nº 31.048/15 dispõe sobre o uso da Força Policial para atendimento das determinações do Poder Judiciário, relativas às reintegrações de posse e similares, nos meios urbanos e rural. Enfatiza, ainda, que ‘o referido diploma, sob a (louvável) alegação de evitar ao máximo, qualquer tipo de violência sobre aqueles que estejam em situação de conflito de posse ou propriedade, seja mediando o conflito ou apresentando soluções alternativas à posse ou propriedade sobre o imóvel, ao impor referida (e exagerada) burocracia, extrapola tal objetivo, ao ponto de impossibilitar o cumprimento de decisões judiciais’ (pág. 09, id. 8990749). Colaciona precedente da Excelsa Corte em caso análogo ao dos presentes autos, no qual o comando legislativo impugnado causava entrave para o cumprimento de medida de urgência. Por fim, com fulcro nos argumentos acima delineados, requer o deferimento de medida cautelar, para suspender a aplicação de parte da Lei Estadual nº 10.246/2015, e, ao final, após regular trâmite processual, julgar procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade do referido diploma legal. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº: 0800260-59.2021.8.10.0000; Requerente: Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Maranhão; Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão)

Logo, vê-se que os principais argumentos levantados coincidem com os pontos realçados neste tópico. Até o presente momento não houve julgamento da demanda. No entanto, observou-se um intenso clamor advindo de vários movimentos sociais - marcadamente mais adeptos às ideias coletivistas - no sentido de pressionar um julgamento pela improcedência do feito. Em Minas Gerais, além do Projeto de Lei já realçado, frisa-se que lei análoga foi objeto de questionamento judicial, de modo que o seguinte julgado revela que o fundamento do acórdão recorrido não divergiu da jurisprudência firmada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a inconstitucionalidade de legislação que possa levar ao comprometimento da independência do Poder Judiciário:

AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 551.248. MINAS GERAIS. RELATORA: MIN. ROSA WEBER. AGTE. (S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ADV.(A/S): FLORIVALDO DUTRA DE ARAUJO. AGDO. (A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PROC. (A/S) (ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO

DE MINAS GERAIS. EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. CUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. PREVISÃO LEGAL QUE DETERMINA A PRÉVIA COMUNICAÇÃO A ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO PELO GOVERNADOR DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. RECURSO MANEJADO EM 27.02.2013. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. É incompatível com o princípio da separação dos poderes a previsão legal que torna obrigatória a comunicação prévia a órgãos da Administração Pública, pelo Poder Executivo, da requisição de força policial para o cumprimento de ordens judiciais de reintegração de posse. 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido. [...] A conclusão aportou em que a Lei nº 13.053/98, ao impor ao Governador do Estado a prévia e imediata comunicação a pessoas e órgãos sobre a requisição de força policial para efetivar o julgado reintegratório de posse, agride a independência dos poderes e a soberania da decisão judicial. A condicionante da comunicação imposta pela Lei em exame, infastavelmente, agride a garantia do cumprimento de ordem judicial com injustificável ofensa ao princípio da separação dos poderes, retirando do Judiciário a autonomia constitucional de que goza, não em benefício próprio, mas em favor do cidadão, que deve ter a plena certeza do cumprimento de ordem judicial que lhe reconheça o direito deduzido. Quando o Judiciário aplica o direito ao caso concreto, a decisão haverá de ser cumprida sem condicionamentos, sobretudo colocá-la ao alvedrio de outro Poder.' (Fl. 148.) Tal entendimento encontra-se em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal, corroborado pelo parecer da Procuradoria-Geral da República: 'Com efeito, a lei estadual nº 13.053.1998, ao tornar obrigatória a comunicação a vários órgãos, pelo Poder Executivo, da requisição de força policial para o cumprimento de ordens judiciais de reintegração de posse de área ocupada com a finalidade de moradia ou cultivo da terra, ofende o princípio da separação dos poderes. A norma local em comento mitiga a função judiciária, na medida em que condiciona e limita o cumprimento de decisões judiciais, em desprestígio ao Poder Judiciário, frustrando ou postergando a concretização de direito alheio. Valendo-se de raciocínio similar, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional lei federal que impunha condições para o levantamento dos valores do precatório devido pela Fazenda Pública, em decorrência da violação ao princípio da separação dos poderes, por restringir a força das decisões judiciais.' (Fl. 195.) Nego seguimento ao recurso extraordinário (CPC, art. 557, caput). Irrepreensível a decisão agravada. Conforme consignado, o entendimento adotado no acórdão recorrido não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido da inconstitucionalidade de legislação que possa levar ao comprometimento da independência do Poder Judiciário.

Por fim, faz-se necessário destacar um, dentre os vários efeitos perversos dessa lei estadual em tela: os estímulos gerados. Estes, indubitavelmente, vão no sentido de incentivar outros indivíduos a cometer os ilícitos civil e penal que permeiam o esbulho possessório. Ademais, passa-se a mensagem de que tais ilícitos compreendem fontes de obtenção de vantagens que não resultam, em geral, em retaliações por parte do Estado, visto que em vez de proteger a propriedade, age em prol do déficit da sua tutela. Sem mencionar que a insegurança jurídica que representa à correspondente jurisdição gera desestímulo aos investimentos, criando entrave ao desenvolvimento econômico local e declínio social.

## 5. ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO LUDOVICENSE: PASSADO E FUTURO

### 5.1 ESTUDO DO CASO “FAZENDA FORMIGUEIRO I-A”

A fim de testar a hipótese de que o Poder Judiciário maranhense não tem atuado em favor da diminuição dos conflitos fundiários rurais, mas sim, mesmo sem intenção, tem contribuído para tal, escolheu-se, estrategicamente, um caso único, a partir do qual se contemplou várias subunidades de avaliação, em sua totalidade reveladoras do que costuma ocorrer recorrentemente durante o trâmite de ações possessórias na capital do estado do Maranhão.

O caso escolhido versa sobre conflito fundiário coletivo ocorrido em área privada, conhecida como “Formigueiro I-A”, desmembrada da área maior “Formigueiro I”, formalmente registrada perante o 2º Cartório de Registro de Imóveis, adquirida “de fato” em 2001 por dois particulares (A.D.A. e A.M.Z.), com o fito de que suas famílias pudessem empreender no local, cultivando especialmente hortaliças hidropônicas.

A área já havia tido outros proprietários anteriormente e, portanto, contava com algumas benfeitorias mais direcionadas à criação de animais, não sendo essas exploradas pelos adquirentes em razão da natureza da atividade que preferiram desenvolver. Portanto, os produtores adquirentes investiram na área, instalando estufas com sistemas específicos de irrigação, cuja água é reutilizada continuamente para o cultivo escolhido.

Em abril de 2007 procedeu-se à formalização do contrato de promessa de compra e venda relativo à área formada por, aproximadamente, 200 hectares situados na Estrada Itapera-Quebra-Pote, zona rural do município de São Luís. Acontece que, meses depois, foi necessário o ajuizamento de ação de manutenção de posse (AMP) contra a Associação de Hortifrutigranjeiros S. J., bem como contra os particulares H.R.D.L. e C.J.D.M., distribuída sob o número 19518-76.2007.8.10.0001, que tramitou perante a 8ª Vara Cível da Capital.

Conforme a petição inicial

o terreno é alvo de tentativa de invasão por indivíduos que dizem que o mesmo não está legalizado, alegando ainda que é ‘objeto de discussão na Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo’. Os réus tentaram cercar uma área dentro da propriedade, tendo sido os autores turbados em sua posse, por atos praticados de forma arbitrária e ilegal. Os autores, *in continenti*, comunicaram o fato à delegacia de polícia (doc. 40, 41, 42). Inobstante os atos turbativos continuaram e continuam na posse do terreno (fl. 03 - AMP).

Depreende-se que a exordial é bem instruída com os documentos pessoais dos autores, com o instrumento particular de promessa de compra e venda, matrícula atualizada do imóvel, memorial descritivo atualizado, recibos de entrega de declaração de ITR, dois boletins de ocorrência, constatação *in locu* do dano material por agente da polícia, fotos da atividade agrícola desenvolvida no imóvel, fotos da destruição causada pelos invasores - furto de fios, destruição de postes, queimadas, derrubada de cercas de arame - declaração da Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo (SINCT), dentre outros.

O boletim de ocorrência nº 1365/2007, em que o comunicante é um dos adquirentes da área, revela o seguinte relato da ocorrência, registrada em 02/08/2007:

Declara o comunicante que é proprietário de uma área de terra situada na estrada do Arraial-Quebra Pote (após Rio São Joaquim). E que o mesmo mandou renovar a cerca de arame por motivo da antiga, além de já estar danificada, fora cortada por invasores, que além de tirar madeira do local, fizeram queimadas também. Já existem sinais de que os mesmos pretendem construir casas no local porém, ao renovar a cerca, esta também fora cortada pelos mesmos invasores sendo liderados por C.J.D.M. e H.R.L.D. O proprietário, ao ser informado de que seu terreno estava sendo invadido, dirigiu-se ao local e presenciou o fato. Tendo conversado com alguns dos invasores, estes falaram que estavam alí a mando dos seus líderes. Fora ameaçado por estes, cujas ameaças vêm sendo feitas desde o dia 28 de julho e são feitas pessoalmente por uma pessoa pilotando moto preta com placa coberta por flanela. O comunicante encontra-se desesperado diante desta situação (fl. 62 - AMP).

Em despacho inicial, o magistrado deferiu o pleito pela medida liminar de manutenção de posse, determinando que, uma vez efetivada a medida, fossem citados os réus. Em seguida, o oficial de justiça requereu força policial para auxiliá-lo no cumprimento do mandado, tendo o magistrado, portanto, enviado ofício ao Comandante Geral da Polícia Militar para tanto.

Posteriormente, verifica-se auto de manutenção de posse, pelo qual o oficial de justiça atesta que

esta manutenção foi realizada em conjunto com a polícia militar, a qual me deu suporte para dar fiel cumprimento ao mandado deste juízo, onde toda a diligência foi realizada da forma mais pacífica possível, sem a prisão de nenhum invasor, sem disparo de arma de fogo e com o auxílio de dois tratores para a derrubada e desocupação de casebres existentes na propriedade dos autores (fl. 86 - AMP).

No entanto, logo em seguida, a Associação requerida interpôs um Agravo de Instrumento (25.575/2007), requerendo a nulidade da decisão liminar mencionada, dentre outros pedidos. Alegou a agravante que cultivava na área em questão, criando também aves e



caprinos, afirmando ter a SINCT permitido o seu assentamento na área, a qual afirma pertencer ao Estado do Maranhão, considerando a cessão do domínio útil da gleba Tibiri-Pedrinhas pela União, por força da Lei Estadual nº 3840 de 1977 e do Decreto Federal 78.129 de 29.07.1976. Em resumo, ainda afirma que a matrícula do imóvel foi forjada pelos antecessores dos agravados, os quais teriam praticado grilagem, afirma ter o Estado indenizado os possuidores à época em que recebera o domínio da área (o que não é comprovado em momento algum), e sustenta ser imotivada a decisão liminar combatida, evidenciando ainda a declaração da Secretaria de Estado, que supostamente comprovaria a posse da Associação em mais de ano e dia. Em contestação apresentada na ação principal, levanta basicamente os mesmos argumentos, frisando estarem alguns associados desde 2004 na área.

Inicialmente, no que diz respeito à subunidade “efetividade da prestação”, cumpre destacar que em um primeiro momento foi ágil o Poder Judiciário em dar cumprimento ao mandado de manutenção de posse concedido em caráter liminar. Muito embora não tenha tido o efeito que se esperava, visto que novas invasões passaram a ocorrer posteriormente, e em que pese a liminar ter sido revogada em virtude de outra liminar concedida em sede de agravo, não tardou a Polícia Militar em cumprir a ordem judicial. Relaciona-se essa agilidade ao fato de ainda não existir, naquele ano, o Provimento 29/2009 da Corregedoria-Geral da Justiça que

dispõe sobre recomendação aos(às) Juízes(as) de Direito do Estado do Maranhão para que ouçam o Ministério Público do Maranhão, a Ouvidoria Agrária nacional, o INCRA e o ITERMA em ações de manutenção e reintegração de posse coletiva envolvendo imóveis rurais ocupados por trabalhadores rurais sem-terra (fl. 491).

Quanto à subunidade de avaliação “fé pública registral”, cabe ressaltar outra peça processual, também tida como contestação<sup>36</sup>, no bojo da ação de manutenção de posse, em que o presidente da Associação requerida levanta um ponto relevante relacionado aos registros públicos. Transcreve-se:

Esta contestação se fundamenta no princípio da moralidade da fé pública registral, infelizmente não muito praticada com seriedade por vários Cartórios de registro de Imóvel, inclusive desta Capital, que a bem verdade deveriam ser melhor fiscalizados pela Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça deste estado, responsável pela manutenção da credibilidade dos mesmos.

---

<sup>36</sup> Peça a qual vieram pedir desentranhamento os requerentes, tendo em vista que já havia sido apresentada contestação anteriormente, precluindo-se tal direito de manifestação da Associação, sem mencionar o fato de haver sido apresentada por pessoa não habilitada.

Segundo o mesmo, os requerentes não apresentaram a prova da propriedade de quem inicialmente vendeu a área, sugerindo que este documento inexistia, porquanto estar o caso dos autos inserido no contexto de “prática muito comum verificada nos documentos de posse e de registro de posse emitidos por vários cartórios, suspeitamente a partir dos anos 70 e não anterior a este período” (fl. 140 - AMP). Em sua petição, segue o presidente da Associação afirmando que as terras à sul e à oeste da ilha não haviam tido respectiva carta de sesmarias, mas apenas cartas paroquiais e registros de posse, emitidos, pela Arquidiocese de São Luís e pela Freguesia de São Joaquim do Bacanga. Afirma, posteriormente, que tais terras foram concedidas à quilombolas e moradores desde a época da colonização. Faz esses destaques com o intuito de demonstrar que existiam sim documentos relativos a essas terras “tricentenárias”, conhecidas como povoado Formigueiro. Pelo fato de não apresentarem documentos relativos a três séculos, seriam os requerentes turbadores com claro propósito de ludibriar o Judiciário.

Em relação à tal ilação que realiza o requerido, frisa-se sua contradição, tendo em vista que, ao mesmo tempo que culpa os cartórios de São Luís por práticas ilícitas a partir dos anos 70, atribui o rótulo de grileiros às pessoas que adquiriram as terras de fato em 2001, vindas dessas de outro estado – ambos os particulares requerentes são gaúchos - e, portanto, presumivelmente desconhecedoras da realidade fundiária local. Quando, em verdade, a lógica de raciocínio deveria lhe trazer a seguinte conclusão: se os cartórios têm fé pública e se os adquirentes encontraram aparente regularidade registral, são pessoas de boa-fé que, no máximo, podem ter sido vítimas de terceiros que cometeram irregularidades há praticamente meio século, o que ocasionou a “bagunça fundiária e agrária que predomina na Gleba Tibiri-Pedrinhas”. Ainda segundo o presidente da Associação requerida, alguns setores do Judiciário maranhense evitavam proceder às anulações de títulos correspondentes a áreas da zona rural de São Luís em virtude de tráfico de influência que beneficiaria especuladores e grileiros de terras.

Certo é que não se deve atribuir ao adquirente de boa-fé ônus em relação a atos ilícitos que podem ter sido cometidos há décadas, ainda mais em contexto em que impere a fé-pública, a qual “a) corresponde à especial confiança atribuída por lei ao que o oficial declare ou faça, no exercício da função, com presunção de verdade; b) afirma a eficácia de negócio jurídico ajustado com base no declarado ou praticado pelo registrador e pelo notário” (CENEVIVA, 2010, p. 54).

Ainda assim, a propriedade registral não deveria ter sido ponto controvertido central, como visivelmente foi, em vários pronunciamentos observados durante o processo, já que essa situação implica em desvio do próprio objeto da natureza da ação em voga, que é a

posse. Logo, uma vez que se trata de ação possessória, mesmo a defesa se atendo, como sua tese prioritária, à qualidade do título de propriedade ao invés de discutir a posse, acredita-se que o Judiciário deveria ter sido mais incisivo em exigir que as partes se resumissem em debater apenas sobre a qualidade das posses exercidas pelas partes, o que não foi identificado em vários momentos processuais dentre as ações autônomas e recursos relativos ao caso, nos quais julgasse que essa questão de ordem seria necessária. Levanta-se, pois, essa observação tendo em vista a subunidade de avaliação “acerto do pronunciamento judicial”.

Especificamente em relação à concessão da liminar no agravo de instrumento interposto pela Associação, já mencionado, que suspendeu a manutenção de posse ora conferida prementemente pelo juízo de 1º grau, em síntese, o Desembargador Relator entendeu que a declaração da SINCT informou que a agravante ocupava parte das terras da área denominada Tibiri/Pedrinhas, pertencente ao Estado do Maranhão há mais de um ano em relação à data de propositura da ação de manutenção de posse, portanto, tratava-se de “ação de força velha”, o que impediria, conforme os artigos 926 e seguintes do então Código de Processo Civil, a expedição de mandado de manutenção de posse. Assim, considerou:

A decisão agravada, pelo que se vê à fl. 16, conferiu a proteção possessória aos Agravados como se ação de força nova fosse, o que não parece ser o caso dos autos. Violado, em tese, o devido processo legal, a manutenção dos efeitos da decisão agravada poderá causar prejuízo grave e de difícil reparação à associação Agravante, razão pela qual hei por bem, nesta fase de cognição sumária, deferir o efeito suspensivo requerido (fl. 146 - AMP).

Depreende-se que o Relator, nessa decisão liminar, baseara-se tão somente em um documento que, embora expedido por importante órgão do Poder Executivo Estadual, afirma apenas que a Associação agravante “encontra-se localizada dentro do Distrito Industrial de São Luís, cujo gerenciamento pertence à SINCT [...] na área denominada Tibiri/Pedrinhas [...] cujo Domínio Útil pertence ao Estado” (fl. 65 - AMP). Isto é, mesmo sem ter nenhum mapa de geolocalização que atestasse a coincidência entre as duas áreas, a reivindicada na ação possessória e a referenciada pela declaração, foi deferida a liminar. Em razão dessa decisão precipitada, em 1º de abril de 2008, a força policial acompanhou a retomada das ocupações pelos esbulhadores, conforme atesta oficial de justiça (fl. 41 da ação de reintegração de posse).

Embora a patrona da causa tenha falhado gravemente ao não narrar desde o momento da exordial que os requerentes estavam na posse da área desde 2001, em que pese o contrato ter sido redigido apenas em 2007, seria imprescindível antes de deferir tal liminar, ter

a mínima certeza de que a área para a qual se buscou a manutenção coincidia com a área na qual se localizava a Associação, conforme a declaração referida. Mas nenhum laudo técnico de agrimensura, por exemplo, fora juntado pela agravante para comprovar sua probabilidade de direito. Entende-se, pois, que errou o Judiciário ao conceder essa liminar em sede recursal. Àquela altura já existia há muitos anos, por exemplo, a ferramenta de simples acesso e domínio público conhecida como *Google Earth*, que fornece imagens obtidas via satélite que poderiam sanar a dúvida relativa à geolocalização mediante consulta. No entanto, não foi utilizada por nenhum dos atores do processo, muito provavelmente por falta de conhecimento.

Por conseguinte, a partir da “derrubada” da liminar de manutenção de posse, a Associação requerida passou a cada vez mais avançar sobre a área de posse dos requerentes, i.e., continuar com os atos esbulhatórios já começados em 2007, narrados na exordial. Por essa razão, inclusive, tiveram os particulares que ajuizar nova ação (8690/2008), dessa vez de reintegração de posse (ARP), em 2008, a qual foi apensada à ação de manutenção de posse.

Em seguida, verificam-se intimações para comparecimento em audiência de conciliação, 1 ano e 3 meses após o ajuizamento da ação de manutenção de posse. Nesse entremeio, a presidente da Primeira Câmara Cível do TJ/MA comunica ao juízo *a quo* sobre o provimento do recurso de agravo de instrumento por unanimidade.

Ademais, vê-se o início da participação da Defensoria Pública do Estado nos autos da ação de manutenção de posse e na defesa do réu no âmbito da ação de reintegração de posse, ressaltando-se a juntada que faz àquela ação de resposta à ofício enviado por sua respectiva Corregedoria à Superintendência de Políticas e Infra-Estrutura Industriais do Estado, em que consta algumas assertivas que, em síntese, reafirmam que toda a gleba Tibiri-Pedrinhas é domínio do Estado, e que o Estado não doou ou cedeu o uso da área em questão aos requerentes. Dentre tais respostas, depreende-se a afirmação de não haver cadastramento de ocupações na referida gleba, porém assevera-se estar providenciando contratação de empresas especializadas para fazê-lo (fl. 166 - AMP). Afirmação essa que contraria à afirmação anterior relativa à presença da Associação requerida na referida gleba.

Seguindo a cronologia dos autos, consta a realização de várias audiências durante o trâmite processual, todas elas sem conciliação exitosa, o máximo que se conseguira foi a desistência da ação em relação ao réu, pessoa física, Sr. H.R.D.L., aceita por este. Destaca-se da audiência de 08 de maio de 2009 o seguinte depoimento do requerente A.D.A.:

disse que há oito anos explora a área mencionada na inicial com plantio de hidroponia; que atualmente mantém cerca de 500 mil pés de alface, além de agrião e rúcula; que também cultivam quiabo e mamão papaia, estes com cerca de 12500 pés; que empregam cerca de 25 a 30 funcionários, que também possui prédios e galpões e no local colocaram 20 famílias residentes; que no início tinha uma parceria com [CG], proprietário do terreno; que depois arrendou durante cerca de 02 anos e em seguida comprou a área de [CG], nos termos do documento de fls. 10/15; que no final de 2006 para início de 2007 parte da área foi invadida pelos réus, que cortam cerca, fios elétricos, carregam bombas, destroem plantação do brejo e do manguê; que os invasores construíram algumas casas de taipa; que os autores temem ir no local da invasão, devido as ameaças dos invasores. Dada à palavra a advogada dos autores, às suas perguntas, respondeu: que não sabe onde [CJ] reside e pelo que sabe, nada produz na área; que sabe que ele costuma vender as áreas que loteia; que os invasores são de fora da área da comunidade Quebra-Pote e Itapera; pelo que sabe [CJ] lidera invasões de terra de outros proprietários; que não sabe onde fica a sede da Associação ré e desconhece qualquer escola ou prédio dessa Associação. Dada a palavra ao advogado da parte ré, às suas perguntas respondeu: que a área do depoente é a dominada Formigueiro 1; que desconhece que essa gleba tenha sido transferido da União para o Estado; que desconhece tenha o Estado indenizado [CG] pelas benfeitorias existentes na área, que desconhece que a área esteja adida a Secretaria de Indústria e Comércio, responsável pelo Distrito Industrial, inclusive com projeto de assentamento de lavradores ou pequenos agricultores de hortas comunitárias; que na época da limiar deferida neste processo, os invasores não haviam construído casas (fl. 216 - AMP).

Ainda dessa audiência, evidencia-se o depoimento de uma testemunha, que foi confirmado em quase sua totalidade por outras duas ouvidas posteriormente. O depoente em questão confirma, dentre outros fatos, que os autores estavam na área objeto dos autos desde 2001, que até 2006 não havia invasão nesta localidade e que o Sr. C.J.D.M., um dos réus, vivia de fazer invasões, chegando a afirmar ainda que foi procurado por gente do réu oferecendo lotes na invasão promovida. Transcreve-se na íntegra:

que trabalha na área em litígio para A.D.A. e A.M.Z. de 2001 a 2004, no cultivo do tomate e outras hortaliças; que nessa época não existia nenhuma Associação de Hortifrutigranjeiros; que de 2006 para 2007 ouviu falar que a parte ré estaria invadindo uma parte da área dos autores. Dada a palavra a advogada da parte autora, às suas perguntas, respondeu que: que pelo que sabe os autores exploram a área desde 2001, onde trabalham atualmente cerca de 30 pessoas; que cerca de 20 famílias são mantidas pela parte autora; que em 2001 já haviam galpões e casas construídas pelo Sr. C.G. e que depois foram construídas outras casas; que até 2006 nunca tinha havido invasão da área Formigueiro I; que pelo que já ouviu falar o Sr. C.J.D.M. vive de fazer invasões; que chegou a ser procurado por gente de C.J.D.M. oferecendo lotes nessa invasão. Dada a palavra ao advogado da parte ré, às suas perguntas, respondeu: que desconhece o documento ou a origem da posse da parte autora; que desconhece que a área em litígio pertença ao Estado; que sabe que a parte autora adquiriu a área de C.G.; que desconhece ter o Estado indenizado a área a C.G.; que desconhece a existência da Associação e da existência de animais a eles pertencentes; que costuma visitar a área; que desconhece o fato de C.J.D.M. residir na área (fl. 235 - AMP).

Em petição de alegações finais, por seu turno, apresentada mais de dois anos desde a data de distribuição da primeira ação, no intuito aparente de tentar chamar a atenção do juízo para o fato de tratar-se a ação de questão possessória, que independe de análise relativa à

propriedade, os autores frisam que “a posse é questão puramente fática”<sup>37</sup>. Continuam asseverando que

a atestação de sua existência (posse) não pode ser extraída de documentos, mas da forma como aquele que diz ser possuidor age. [...]As provas documentais carreadas aos autos demonstram que os autores vem exercendo esse direito consoante ao ditame do Direito vigente, demonstrando a quem quer que passe pela estrada Itapera-Quebra Pote que aquela área é cultivada e que tem alguém a sua frente, atuando como se proprietário fosse Assim, resta demonstrado (sic) a possibilidade jurídica do pedido (fls. 241-242 - AMP).

Ainda nas alegações finais, os autores também destacam, em que pese não ser o cerne da ação possessória, a fé pública inerente à atividade cartorária exercida pelo Registro de Imóveis, que mostra situação diferente da que quer levar a crer o réu quando levanta dúvida sobre a regularidade da origem da matrícula à qual está vinculada o imóvel rural em questão.

Por sua vez, em suas alegações finais, o réu, em suma, repete os termos da contestação. Realça-se, no entanto, a referência que faz a documentos públicos que visam à regularização fundiária de grande parte da capital, “47.333 hectares, mais de 1/3 de toda a Ilha de São Luís” (fl. 129 - AMP), correspondente às glebas Itaqui/Bacanga e Tibiri/Pedrinhas, pertencentes ao domínio útil do Estado, segundo sustenta. Mencionado documento, no entanto, deixa claro o respeito “às propriedades plenas existentes” nessa área, o que é ignorado pelo réu. Mas ainda que não houvesse alusão às propriedades, o documento deixa claro que 20.000 hectares poderão ser utilizados à agricultura, cadastramento dos núcleos habitacionais existentes, doações de lotes ocupados, à assentamento de novos núcleos, etc. Ademais, o documento assinado pelo então governador do estado à SPU (Secretaria do Patrimônio da União) ressalta a essencialidade da regularização fundiária para o desenvolvimento econômico sustentável, pois,

além de garantir total segurança jurídica às famílias, permite melhores investimentos em infra-estrutura, com geração de emprego e renda e, acima de de tudo, possibilita a consolidação do agronegócio e da agricultura familiar, caracterizando-se como uma importante política de promoção da cidadania para as populações carentes, posto que o título de domínio e o documento que garante a posse definitiva do imóvel ao seu ocupante, além de assegurar a sucessão hereditária, também permite que o imóvel seja utilizado em garantia para obtenção de financiamentos (fl. 130 - AMP).

Algumas outras conclusões são necessárias. Primeiro, entende-se forçoso que o réu tenha afirmado que conforme se vê no versado documento “a área [sob litígio] é objeto de

---

<sup>37</sup> Esse ponto é, inclusive, reforçado em petição da Defensoria Pública (fl. 254).

assentamento agrícola destinado a pequenos produtores em momento”. Na verdade, o ofício mencionado diz respeito à 1/3 da ilha, como pontuado. Ademais, em nenhum momento esse documento destina a área para pequenos produtores. Na realidade, sua intenção é, além de deixar claro que as propriedades constituídas nessa área devem ser respeitadas, registrar que as ocupações consolidadas devem passar pela regularização fundiária para que se contemple o próprio direito ao título individual de propriedade aos então apenas possuidores, de modo a vislumbrar desenvolvimento, renda, permitindo tanto o desenvolvimento da agricultura familiar quanto do agronegócio. O termo “pequenos produtores”, utilizado pelo réu, não é encontrado no documento em questão.

Assim, chama-se a atenção para um outro aspecto que não pode deixar de ser verificado pelos juízos e respectivos serventuários da justiça: as remissões e afirmações feitas irresponsavelmente com o intuito de ludibriar o juízo. Tal postura é diuturnamente utilizada como manobra de partes que, não tendo o direito a seu favor na demanda, levam a cabo manipulações ilegítimas. Por isso, a leitura atenta da integralidade dos autos e documentos acostados é de suma relevância. Manobra idêntica foi utilizada pelo réu em relação à Declaração da SINCT, já mencionada, encontrado na folha 117.

Advém sentença (fls. 259-261 - AMP), pela qual julga-se procedente o pleito dos autores. Em seguida, na data de 11 de fevereiro de 2010, mais de dois anos e meio após a propositura da ação, os autores pedem a expedição do mandado judicial de reintegração de posse em caráter de urgência, e que se faça o uso de força policial para auxiliar no cumprimento, o que é indeferido pela impossibilidade processual de executar-se a sentença provisoriamente nas circunstâncias do caso. No mês subsequente, o réu apresenta apelação (015268/2010), os autores apresentam contrarrazões e, uma vez aberta a oportunidade de manifestação ao Ministério Público Estadual, esse opina, em parecer 2556/2010, pelo conhecimento do recurso, mas pelo não provimento do mesmo. Em suma, sustenta que deve manter

a posse o mesmo caráter com que foi adquirida, de tal modo que, se o possuidor obteve a sua posse de forma clandestina ou precária, continuara esta sempre impregnada do vício originário. Desta forma, se a hipótese é de simples detenção precária ou provisória, em nome daquele que aparece como esbulhador, não pode ensejar em sua posse, posto que esta pertence ao possuidor de boa-fé, sendo indispensável que o possuidor esteja na condição de proprietário, ou possuidor legítimo, e que o seu título não revele o contrário. No caso em tela restou vislumbrado ser o autor, ora agravo (sic: apelado), o legítimo detentor do direito à posse do imóvel (fls. 315-316 - AMP).

Seguindo o parecer ministerial, negaram provimento ao apelo unanimemente os desembargadores da 1ª Câmara Cível. Entendeu a relatora que

restou configurado o exercício de posse pelos autores/apelados, anterior à data alegada do esbulho, consoante restou evidenciado pelas fotos (fls. 66/73) e depoimentos testemunhais (fls. 235/237) que comprovam os autores ter a posse do imóvel, no qual cultivam hortifrutigranjeiros, onde trabalham atualmente cerca de vinte famílias (fls. 333-334 - AMP).

Entende-se que a Relatora acertou quando afastou a análise dos documentos relativos à propriedade registral, resgatando a natureza possessória da ação e a jurisprudência (fl. 334 - AMP). O que implica reconhecer que mesmo que o imóvel não tivesse seus documentos registrares regulares por algum vício de origem, o apelado ainda assim poderia se opor à posse de terceiros (excetuada a posse pública), o que efetivamente ocorreu. Transitado em julgado o acórdão em 30 de junho de 2011, os autores pediram o cumprimento da sentença.

Eis que surgem embargos de terceiro (53549-83.2011.8.10.0001 - 540552011) opostos pela União de Moradores S.H. em face do cumprimento de sentença e um subsequente mandado de segurança (nº16604/2012) impetrado pela mesma União de Moradores. Em 20 de junho de 2012, o juiz impetrado expediu ofício ao 2º grau acerca dos embargos, afirmando ter deferido liminar favorável aos embargantes/impetrantes (fl. 359 - AMP). Frisa-se que a razão – contida nos autos - do mandado de segurança foi exatamente a demora na apreciação do pedido liminar realizado na exordial dos embargos de terceiro. Em novembro de 2011 ainda há o ajuizamento de medida cautelar inominada com pedido liminar pelo ITERMA, objetivando a suspensão dos efeitos da decisão que havia possibilitado a reintegração de posse. Tais intentos motivaram a suspensão do processo principal e, conseqüentemente, a fase executória que daria enfim um retorno satisfativo aos autores.

Em agosto de 2012, já passados cinco anos desde o ajuizamento da ação, há notícia nos autos de provimento unânime ao mandado de segurança impetrado pela União de Moradores S.H., que se dizia terceiro prejudicado pela decisão favorável aos autores da manutenção/reintegração de posse, visto que não participou do processo principal.

Não foi compreendida integralmente a causa desse terceiro ter aparecido no feito, visto que a área em que se situa o mesmo não coincide com a área a qual os autores da ação principal vindicavam a reintegração de posse, tanto é que o pleito foi definitivamente favorável ao embargante. Supõe-se que em uma das notificações aos réus para desocupar a área objeto dos autos, o oficial tenha se equivocado e notificado o terceiro. Fato é que, em razão desse empecilho, todo o trâmite da fase executória, o que mais interessava aos autores, cessou por anos.



Inconformado o réu da ação principal, tendo esgotado quase todas as vias para questionar a sentença transitada em julgado, ajuíza ação rescisória (02239/2012). No entanto, a liminar pleiteada foi negada pelo Relator, o parecer ministerial opinou pela improcedência da demanda e, posteriormente, a Corte Estadual - Terceira Câmara Cível, em votação unânime ocorrida em outubro de 2013, julgou improcedente o pedido rescisório que tentava anular a sentença sob a alegação de existência de fato novo. Em síntese, entendeu-se que o documento dito novo na verdade já existia ao tempo da prolação da sentença e, portanto, não restaram preenchidos os requisitos para dar-se a procedência da ação.

Com isso, requereu-se, já em janeiro de 2014, quase sete anos após o ajuizamento da primeira ação, nova expedição de mandado judicial de reintegração de posse (fl. 413 - AMP). Não surtindo efeito algum, os autores reiteraram esse mesmo pedido em junho de 2014 (fl. 426 - AMP). Ocorre que, mais uma vez, surge situação processual que adia o cumprimento do mandado. Dessa vez, peticiona o Ministério Público informando o juízo de 1º grau sobre a criação da 38ª Promotoria de Justiça Especializada em Conflitos Agrários, criada pela Resolução 019/2013 – CPMP/MA e reclamando, via Corregedoria Geral de Justiça, a abertura de vista a si pelo reclamado, magistrado da 8ª Vara Cível da Capital. Advém, paralelamente, outro mandado de segurança (58519/2014) em dezembro de 2014, impetrado por pessoas físicas associadas à Associação requerida nos autos principais, o qual teve sua inicial indeferida, sendo extinto sem resolução de mérito.

Meses após, o órgão ministerial peticiona outra vez informando as tentativas de conciliação entre as partes levadas a cabo pela Promotoria Especializada, sem êxito até aquele momento. Menciona, ainda, “notícias inoficiosas da existência de esbulho, fraude processual e ameaças recíprocas, por parte tanto dos moradores [da] Comunidade, bem como pelos pretensos proprietários”. Informa que, tendo em vista denúncias da prática dos “crimes de Ameaça, Dano, Fraude processual, entre outros crimes na referida Comunidade”, foi requisitada a presença da Polícia Militar na área para avaliar se qualquer das partes estavam alterando limites ou construindo e, ainda, instauração de inquérito policial para apurar a conduta ilícita dos crimes de esbulho possessório, alteração de limites, exercício arbitrário das próprias razões, constituição de milícia privada, fraude processual e dano, todos tipificados no Código Penal.

Pugna pela aplicação de multa diária aos posseiros autores e réus, que, “de forma contumaz, teriam alterado as características da área, que encontra-se sub judice, fatos a serem comprovados com a devida inspeção por esse Douto Juízo” (fl. 432 - AMP), bem como pela inspeção judicial na área.

No que concerne à atuação do Ministério Público, alguns realces se fazem necessários. Primeiramente, se o órgão não tinha provas cabais de que, àquela altura, haviam alterações dos limites promovidos pelas partes, não deveria ter pugnado pela aplicação de multa. Nota-se que o órgão realizou esse pedido, mas narra: “teriam alterado”. Em outras palavras, tratava-se de suposição ou de denúncias sem confirmações de veracidade.

Ademais, faltou compreender que o litígio se arrastava desde 2007, há sete anos, portanto, e que a utilização de praticamente todas as ferramentas processuais já haviam sido utilizadas para a defesa da ré, o implica na possibilidade dessa haver contado com a morosidade do Judiciário para cada vez mais avançar na área objeto de litígio e consolidar posses, o que é comum em casos análogos. Logicamente, essa situação implica na gradual alteração de limites por parte dos réus apenas, já que comumente os autores permanecem na sua área, apenas defendendo-se dos incessantes esbulhos possessórios nas hipóteses como a em apreço, em que se consegue preservar para si uma parte do imóvel. Para essa defesa, os proprietários ou possuidores que estão sendo espoliados costumam contratar empresa de segurança armada privada, o que não é ilegal, mas, com o fito de passar uma visão depreciativa em relação ao direito de defesa constitucionalmente assegurado, a narrativa antagonista frequentemente usa o termo “milícia privada”, que constitui crime.

O Ministério Público, a essa altura, maio de 2014, abraçando a causa dos requeridos e propiciando insegurança jurídica, protocolou recurso de apelação valendo-se do argumento de nulidade da decisão proferida sem prévia oitiva do Ministério Público. Em suma, uma sentença transitada em julgado desde 2011, estava sendo objeto de recurso em 2014. Nesse recurso, o órgão destaca a consolidação da comunidade no local, conforme leitura de relatório de estudo social realizado na Comunidade pelo Núcleo de Serviço Psicossocial das Promotorias de Justiça da Capital – NSP/MP/MA e do relatório do ITERMA. Segundo o Ministério Público, os moradores aplicavam a função social da terra em boa parte do imóvel (fls. 448-449 - AMP). Destaca, ainda, que pelo Provimento da Corregedoria Geral da Justiça “seria imprescindível nos autos, a realização da inspeção judicial, onde o Magistrado poderia, certamente, melhor aquilatar se o pretense proprietário estaria aplicando a função social da terra, o que não ocorreu”.

De fato, concorda-se com o órgão ministerial quanto à necessidade da realização da inspeção judicial. Certamente se tivesse sido utilizada essa medida desde o início, os julgadores que atuaram no caso teriam melhor ideia de que a rápida resolução impediria o caos que sobreveio, o que tornou o conflito de alta complexidade com o passar dos anos sem resposta

efetiva do Judiciário, e que a área fora incessantemente modificada, ocorrendo novos esbulhos regularmente após o ajuizamento da ação (depreende-se a construção de casas, poços artesianos, instalações elétricas, abertura de caminhos, cercamento de lotes, etc.). Nesse sentido, o oficial de justiça certifica:

Durante a minha permanência no imóvel, presenciei a movimentação de tratores abrindo mais ruas, destruindo a vegetação aterrando o brejo e o mangue, a Cemar, que já havia instalado toda uma rede de abastecimento de energia, postes, fiação e transformadores fazendo a manutenção do serviço. Há claramente uma real necessidade de auxílio da força policial na reintegração, tendo em vista a presunção de resistência dos Presidentes da União de Moradores de S.H. e da Associação de Hortifrutigranjeiros, que são líderes comunitários. O referido é verdade e dou fé (fl. 104 - ARP).

Da mesma certidão, depreende-se resistência de parte dos notificados para desocupar a área, em razão de terem “comprado as terras do Sr. C.J.”, réu da ação e quem, por conclusão óbvia, loteia informalmente e comercializa as terras após liderar suas invasões:

Certifico que, em diligência para o cumprimento do mandado expedido pela secretaria da 8ª Vara Cível da Capital, referente ao expediente 440628, declaro CUMPRIMENTO EFETIVAMENTE O OBJETO DO MANDADO, notificando todos os moradores da Vila São Joaquim, Itapera, Quebra Pote, Zona Rural do município de São Luís, totalizando 33 diligências de um total de 42. Que não houve resistência no momento da notificação, porém alguns invasores declaram estar cientes da decisão e que tem a intenção de não resistirem, contudo outros, em menor quantidade, 30%, fez descaso da decisão e declararam só sair resistindo, pois haviam comprado as terras do Sr. C.J. (Presidente da Associação de Hortifrutigranjeiros de S.J.) e do J.R.L.V. (Presidente da União dos Moradores de S.H.). O presidente da união dos moradores de S.H., também dentro da área declarou que os terrenos daquela região não fazem parte do imóvel do requerido sem, contudo, provar sua alegação. Notifiquei também o Presidente da Associação de Hortifrutigranjeiros de S.J., Sr. C.J.D.M., que encontrase em outra área e declarou já saber da decisão, recebeu cópia da mesma mas recusou-se a assinar a contra-fé (fl. 104 - ARP).

Talvez por esse cenário insustentável, mesmo a área perfazendo 200,00009210 hectares, segundo relatório do ITERMA confeccionado em 2014 (fl. 490 - AMP), apenas 40 hectares eram de fato utilizados. Isto é, a essa altura, obviamente não era interesse das partes aumentar a produtividade nos hectares “restantes” pelas incertezas conjunturais. Tal situação, como visto durante a pesquisa, leva a uma retração de investimento por parte dos proprietários. Além de que grande parte da área já estava invadida - situação que poderia ser pior caso os proprietários não tivessem contratado a aludida empresa de segurança para vigiar o perímetro,

na falta de lograr o cumprimento da ordem judicial pela polícia militar – e outra parte estava resguardada à preservação ambiental.

Observando essa conjuntura, o ITERMA sugerira que 30% do total da área ficasse aos proprietários, 50% aos ocupantes e 20% reservado para preservação. Ou seja, propôs que os proprietários dispusessem de 70% da sua área.

Tendo em vista esse ponto ao qual chegou o caso em tela, cabe evidenciar o fato de que estarem os autores explorando área menor do que a totalidade registrada em cartório não significa que a função social não resta contemplada pelos mesmos. Como vislumbrado durante a pesquisa, o próprio esbulho dificulta ou impede a utilização mais racional da terra ou parte dela, o que não deve ser entendido como falta por parte dos proprietários ou possuidores por incoerência lógica, conforme entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal trazido.

Ainda assim o *parquet*, em sede de apelação, questiona e responde à sua pergunta:

Assim, a função social da terra estaria sendo aplicada em sua totalidade no caso em voga? Com certeza não. Deste modo, salta aos olhos, de forma cristalina, que os ora recorridos, nunca aplicaram e sequer aplicarão como afirmam a plena função social da área rural denominado Formigueira I-A, localizado na Estrada Itapera-Quebra Pote, Distrito do Bacanga (fl. 463 - AMP).

Em que pese a área não estar sendo explorada em sua totalidade, por conta das razões suscitadas, destaca-se com preocupação a supracitada colocação ministerial, que não atua em defesa de nenhuma das partes, mas sim como *custos legis*, mas que chega ao ponto de afirmar, mesmo conhecendo o caso há pouquíssimo tempo, que os pretensos proprietários “nunca aplicaram” a função social, fazendo referência ao passado, “sequer aplicarão”, tecendo previsão futurística. O que revela que o problema da ausência de condução racional, imparcial e que preza pela tutela do direito à propriedade não está apenas no Judiciário.

Retomando a cronologia dos autos, infere-se que cada vez mais escassas aos requeridos as medidas judiciais que poderiam postergar a atividade satisfativa aos autores, começaram a surgir outros empecilhos alheios à atividade do Judiciário e das demais instituições do sistema de justiça, com notório escopo de dificultar a realização da reintegração de posse. Trata-se de interferência política, por meio de denúncia realizada pelo GTI – Grupo de Trabalho Intergovernamental e Intersetorial pela Regularização Fundiária da Ilha de São Luís, conforme a qual estariam os autores perpetrando ameaça aos esbulhadores, chamados “pequenos produtores”, que se consolidaram como moradores da área objeto do litígio.

A partir disso abriu-se procedimento no órgão ministerial para apuração dos fatos (fl. 471 - AMP). Na mesma época, março de 2014, novo embargo de terceiro (13777/2014) em desfavor dos proprietários é protocolado, cujo patrono da causa compreende pessoa conhecida por atuar em prol de comunidades, coletividades, instituições com marcada vertente de militância política socialista. Os embargantes, nessa ação, assim como já havia acontecido no mandado de segurança nº 58519/2014, eram as mesmas pessoas que compunham a Associação ré dos autos principais. Ou seja, a medida apresenta-se como mais um meio de tentar postergar a resolução do conflito. Nesse intento, juntaram-se à petição inicial dos embargos de terceiro novos boletins de ocorrência que relatam destruição de casas, denúncias perante Comissão de Direitos Humanos da OAB, documento do ITERMA pedindo a sustação do cumprimento da ordem judicial pela Polícia Militar, dentre outros. Paralelamente, usava-se a mídia para construir uma narrativa ideológica apelativa, a qual passou a preponderar, com o nítido objetivo de manipular e ganhar a opinião pública, fazendo pressão nas autoridades competentes.

Diante de todo esse contexto, o magistrado recebeu a apelação ministerial apenas no efeito devolutivo e mesmo assim determinou a expedição do mandado de reintegração de posse em novembro de 2014, passados mais sete anos desde os primeiros esbulhos e subsequente ajuizamento da ação de manutenção de posse. Em dezembro do mesmo ano, o juízo da 8ª Vara Cível oficia, pois, o Comando Geral da Polícia Militar do Maranhão, requisitando força policial para o cumprimento do mandado de reintegração de posse.

A partir desse momento, no entanto, os autores são novamente prejudicados em ver o “bem da vida” contemplado, tendo em vista o total desinteresse do Estado em permitir que a força policial cumpra a ordem judicial. Em maio de 2012 os autores já haviam se insurgido nos autos contra a “verdadeira afronta às determinações do Poder Judiciário Estadual” (fl. 155 - ARP), considerando que mesmo após feitos vários pedidos à Polícia Militar do Maranhão para auxiliar no cumprimento do mandado possessório expedido, àquele tempo, nada foi feito.

Peticionou-se, portanto, naquela oportunidade, representação para Intervenção Federal (70435/2012). No texto da representação os autores narram, inclusive, intervenções da então presidência do ITERMA e do Vice-Governador do Estado no sentido de impedir o cumprimento da ordem judicial (fl. 516 - AMP).

Em certidão, o oficial de justiça registra em janeiro de 2012:

Em resposta ao despacho de folha 145 do processo em epígrafe comunico que, desde outubro não foi executada a reintegração tendo em vista os motivos a seguir: 1 -Em outubro foi solicitada a força policial para o cumprimento e em seguida houve a greve

dos policiais militares. 2 – Após a greve, em novembro, a burocracia do procedimento impediu que a ordem fosse programada, posto que a ordem foi remetida para o secretário de segurança para ‘autorização’. 3 – Em dezembro, após o secretário despachar, e a ordem ser enviada para o 6º batalhão, fui informado que já haviam outras três reintegrações para serem executadas pelo batalhão e que esta seria colocada na ordem, provavelmente em fevereiro. 4 – Entrei em contato o Coronel N. no Comando Geral e pedi que intervisse no processo para dar celeridade e se fosse possível o cumprimento para janeiro. 5 – No dia 09 de janeiro fui contatado pelo tenente M., do 6º batalhão, informando que fora marcada a reunião antecedente a execução para o dia 12/12/2012 e a reintegração marcada para o dia 17/01/12. Contudo, após participar da reunião, constatei através de declaração feita pelo Sr. C.J.D.M., réu da ação, que o Vice-Governador e o Presidente do ITERMA haviam se reunido com o mesmo dias antes da reunião e que havia um envolvimento político para o não cumprimento da ordem judicial, confirmada pelo adiamento da execução da reintegração para o dia 24/01/2012 (fl. 147 - ARP).

Observa-se que o Ministério Público, ao apreciar a referida representação, requer a produção de laudo técnico para real identificação e situação da área em questão, o que foi acatado em maio de 2015 pela então presidente do Tribunal de Justiça do Estado. Mês antes, vê-se que a Procuradoria de Justiça opinou pelo conhecimento e provimento da apelação (fl. 528 - AMP) interposta pela Promotoria anos após o trânsito em julgado da sentença da ação principal, vindo o recurso, posteriormente, a ter seu objeto prejudicado (fl. 546 - AMP) conforme despacho da Relatora em abril de 2016, em virtude de acordo firmado entre as partes quase oito anos após a distribuição da ação possessória.

Isto é, o Ministério Público, imbuído do seu dever de tentar a conciliação entre as partes, reuniu todos e conseguiu, enfim, entabular um acordo via termo de ajustamento de conduta (TAC), do qual requereram os autores homologação judicial (fl. 549 – AMP). Dentre os participantes da negociação que resultou no acordo constam as partes, políticos, secretários de Estado, gestor do ITERMA, advogados, representante do Ministério Público e intervenientes anuentes (fl. 550).

Em síntese, alguns associados à ré aceitaram ser realocados dentro da área e os autores, por sua vez, aceitaram doar o equivalente a, aproximadamente, 40 hectares da área à Associação, que ficou responsável por, posteriormente, desmembrar a área maior em vários lotes e destiná-los aos associados, para que tenham seus títulos de propriedades oriundos de diversas matrículas distintas. Ademais, os autores se comprometeram a indenizar alguns associados, o que foi feito, segundo provas anexadas aos autos. Atualmente, a área encontra-se desmembrada, porém a doação nunca ocorreu por falta de aporte financeiro da Associação para

custear as verbas cartorárias e tributárias relativas aos atos formais, pelos quais ficou responsável.

De todo o exposto, não resta dúvida de que um acordo não foi o pior modo de finalizar o caso, mormente porque pôde ter evitado uma série de problemas imediatos e graves, a exemplo da violência e de pessoas sem teto. No entanto, tampouco acredita-se, pelas peculiaridades realçadas, que findou da melhor forma, porquanto tenha ficado clarividente nos capítulos anteriores a importância de se tutelar o direito à propriedade privada, o que certamente não se teve em vista em grande número das posturas institucionais durante o curso das ações possessórias.

Sobre conciliação, frisou-se em capítulo anterior que “deve ser utilizada também no âmbito do conflito agrário, desde que as partes estejam abertas ao diálogo, não hajam pressões externas que viciem as vontades, nem mesmo contexto de insegurança jurídica que coloque as partes em situações iniciais injustas de negociação”. Talvez não tenha sido observado esse ponto no desfecho do caso Fazenda Formigueiro I-A, hipótese em que o deslinde pode ter estimulado novos atritos, não necessariamente no mesmo local, na medida em que, mesmo existindo várias posses eivadas de vícios naquela área, conseguiram esses que agiram ilicitamente, ao final, obter direitos sobre a terra esbulhada.

## 5.2 HERMENÊUTICA: CONSTRUÇÃO DE UM MODELO JURÍDICO RESPONSÁVEL PARA A ATUAÇÃO DO JUDICIÁRIO NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS DA ZONA RURAL DE SÃO LUÍS/MA

Durante todo o desenvolvimento da pesquisa, a questão da insegurança jurídica foi tônica em razão da sua relevância para a resolução dos conflitos por terras. Depreendeu-se que não existe uma uniformidade legislativa relativa ao tema, que as instituições do sistema de justiça falham, que não há uma organização desejável em termos cadastrais e registrais, tampouco observância massiva dos meios formais para a realização de transações envolvendo imóveis rurais. Nesse contexto em que o conflito, por dedução lógica, ocorre com maior facilidade, o Judiciário precisa compreender o seu papel e entregar modelos jurídico-dogmáticos previsíveis, duradouros, condizentes com o ordenamento jurídico.

Não se quer alcançar um critério absoluto. Ele não existe. No campo da hermenêutica, vários métodos de interpretação são possíveis, mas não devem ocasionar

disfuncionalidades na produção da decisão. Nessa esteira, destacam-se algumas premissas básicas que dão sustentáculo à qualidade do processo decisório. Primeiro, evidencia-se que

Somente é legítima a lei que tenha como objetivo o bem comum, e não o interesse particular desta ou daquela categoria de indivíduos. A lei, portanto, para ser legítima, há de atender aos valores da isonomia e da equidade. O Estado Democrático de Direito funda-se na *rule of law*, ou seja, na legitimidade não só da origem das leis (poder do povo e não do príncipe) como da igualdade formal, ou seja, de que todos os indivíduos têm iguais direitos e deveres (CARVALHOSA, 2021, p. 71).

Assim, considerando a problemática conflitiva na área rural, exaustivamente analisada sob determinadas vertentes, verificou-se que, não raro, interesses particulares de indivíduos ou grupos são atendidos em detrimento do interesse social consubstanciado no respeito às leis gerais. Frisa-se o amparo a essa classificação legal em especial, porque nem sempre o sentido constitucional condiz com o arcabouço legislativo vigente, i.e., nem sempre há coincidência entre lei geral e legislação, mormente se considerado o cenário atual brasileiro de inflação legislativa.

Nesse sentido, Hayek e Leoni insistem na importância da common law. Eles mostram que um sistema baseado na civil law, em que lei e legislação coincidem, em que a lei é o que o legislador prescreve, em que o Príncipe pode legislar sobre qualquer assunto, é um sistema no qual o poder do legislador é infinito e arbitrário e em que, enfim, não existe nenhuma segurança jurídica, pois a legislação pode ser mudada a qualquer momento pelo mesmo legislador ou pode ser aplicada de forma diferente segundo os interesses em jogo (GIANTURCO, 2018, p. 82).

Muito embora o sistema de precedentes levado a cabo no Poder Judiciário possa indicar uma tendência de inspiração no direito consuetudinário, o mesmo ainda não revela estabilidade, na medida em que as interpretações se modificam celeremente e a uniformização de entendimento não acontece na maioria dos tribunais. Indubitavelmente, pois, prevalece o sistema de produção legislativa escrita e, já que é assim, é necessário prezar-se pela

univocidad de la norma existente, locución con la cual resumo una serie de caracteres como la claridad, la precisión, la inteligibilidad, etc., conducentes a evitar las controversias de interpretación, porque ellas en el fondo multiplican las normas para un mismo caso, en la medida en que producen pluralidad de opiniones sobre la inteligencia de la (teóricamente única) norma controvertida, obstaculizando el conocimiento sobre la regulación del caso, lo cual, también es un elemento de inseguridad (GUZMÁN, 1980, p. 56).

Os termos indeterminados, as cláusulas gerais e demais conceitos abertos, nesse diapasão, muito embora propiciem mobilidade ao sistema, uma vez que permitem mantê-lo



atualizado por mais tempo, podem ocasionar problemas quando diante de intérpretes despreocupados com a imparcialidade, com o afastamento de paixões e com o risco do decisionismo. A título de exemplo, o seguinte autor, então magistrado de Vara Agrária, alerta para os sofismas inerentes à alguns posicionamentos recorrentes concernentes ao conflito fundiário:

Tem-se, por equívoco ou deliberado preconceito, buscado estabelecer ilações e relações inexistentes para sufragar a sofismática conclusão de que o eventual descumprimento de função social justificaria o ato de invasão ou ocupação perpetrado por um movimento social organizado qualquer. Mas não é absolutamente nada disso (FIRMO, 2009, p. 74-75).

Assim, entre o normativismo hermético e a discricionariedade infundada, Firmo (2009, p. 69) assevera optar pela discricionariedade constitucional e democrática. Apenas assim estaria justificada a proativa destinada ao longo das últimas décadas ao Judiciário, ensejada para sua manifestação lúcida e capaz de dar respostas aos conflitos originados na pós modernidade.

Verificou-se que a nova ordem constitucional inaugurada em 1988 consolidou o paradigma de um sistema segundo o qual toda lei deve ser interpretada à luz Constituição, ocorrendo um diálogo entre as fontes jurídicas, conforme o entendimento predominante. Lidar com a aplicação mais frequente dos princípios, assim como, especificamente, com a “função social da propriedade” ainda hoje é desafiador, como visto.

Segundo Hayek (1973, p. 230), o ato de decidir é “um trabalho intelectual e não uma tarefa em que suas preferências emocionais ou pessoais, sua compaixão pela dificuldade de um dos litigantes, ou sua opinião sobre a importância do objetivo particular possam influenciar a decisão”. Logo, os preconceitos, máximas de experiência, estereótipos fundados em generalizações grosseiras, sem base cognitiva racional, devem ser expurgados da atividade jurisdicional. No mesmo sentido, Mises (2010, p. 134) frisa que

Não podemos passar sem o aparato do governo para a proteção e preservação da vida, da liberdade, da propriedade e da saúde do indivíduo. Mas mesmo as atividades judiciais e policiais, executadas no serviço destas finalidades, podem tornar-se perigosas em áreas onde se possa encontrar campo para a discriminação de um grupo por outro, na condução dos assuntos oficiais. Apenas em países onde não haja, em particular, qualquer incentivo à parcialidade, não haverá, em geral, qualquer razão para temer que um magistrado, que deva aplicar as leis estabelecidas para a proteção da vida, liberdade, propriedade e saúde, aja de maneira tendenciosa. Entretanto, onde diferenças de religião, nacionalidade ou coisa semelhante tenham dividido a população em grupos distintos, separados por abismo tão profundo que exclua toda a tentativa de imparcialidade e humanidade, deixando, apenas, lugar para o ódio, a situação é bastante diferente. Neste caso, o juiz que, de modo tendencioso, aja

conscientemente ou, ainda mais frequentemente, de modo inconsciente, conclui estar cumprindo um elevado dever, quando põe as prerrogativas de seu ofício a serviço de seu próprio grupo.

Alerta a professora Judith Martins Costa (2013, p. 25) que a “incorreção não deriva apenas da imperícia técnica ou da irresponsabilidade: pode nascer de um desvio ideológico”. E para exemplificar o perigo dessa situação, a autora cita a Alemanha Nazista, que com base em cláusulas gerais executou cruéis perseguições, indo de encontro aos valores individuais, exaltando os valores comunitários, sem nem mesmo precisar mudar o texto da lei.

No tocante à atuação das instituições públicas, seja o órgão de poder, sejam auxiliares da Justiça, impõe-se a equidistância, para ouvirem das partes os clamores: nem tão de perto que se confundam as vozes, nem tão distante que deles só saibam dos ecos. O equilíbrio dos profissionais de Direito é imperioso, pois lidam com a realidade do conflito para resolvê-lo, menos como árbitro do que como conciliador, de visão crítica aguçada. De outra sorte, a atuação do “jurista” descamba para o sociologismo ou para a politicologia, nenhum bem causando à demanda. Se qualquer das partes se percebe afrontada pela autoridade num oportunismo de execução meramente ideológica – e aí quase sempre preconceituosa, porque nunca ponderada e aberta ao diálogo –, põe-se a perder toda uma delicada tessitura construtora da solução razoável e pacífica (FIRMO, 2009, p. 75)

Nessa missão, realça-se a postura do Judiciário quando dialoga com outras instituições com o fim de encontrar soluções e não apenas livrar-se de problemas de maneira isolada. No entanto, é necessário frisar a necessidade de ouvir a mais ampla diversidade de entidades relativas à questão - *in casu* fundiária - para melhor conhecer o problema de diferentes perspectivas e permitir o exercício da cidadania. Em que pese o Poder Judiciário não contar com representatividade direta do povo, “a República é mais pública quando os cidadãos são partícipes mais diretos do poder nela institucionalizado” (ROCHA, 1996, p. 138).

Logo, não deve resumir-se a participação nos eventos promovidos pela Justiça aos grupos já organizados com o objetivo de fazer *lobby*, mas também os representantes do agronegócio, associações comerciais, industriários, pequenos, médios e grandes produtores rurais. Até mesmo porque, por exemplo, a questão da preservação da vegetação nativa nos imóveis rurais compreende um desafio de gestão territorial que algumas vezes representa um custo considerável aos produtores rurais em termos de capital imobilizado e de gastos com a sua manutenção e proteção e que envolve outros atores (MIRANDA, 2017, p. 39), logo, somente com diálogo, ideias e compreensão recíproca, se consegue chegar a consensos razoáveis.

Conhecimentos interdisciplinares são imprescindíveis àqueles magistrados e serventuários que atuam diante do contencioso fundiário rural, e só têm espaço quando resta superada a interpretação exegética de ordenamento jurídico imóvel. Em outras palavras, a partir do conhecimento especializado formam-se gradativamente concordâncias acerca do que é justo, o que torna as decisões judiciais mais previsíveis (HAYEK, 1973, p. 257). Em que pese vislumbrar-se preocupação de Hayek com o ativismo judicial, o austríaco acredita que o juiz proativo nem sempre está legislando, tampouco criando uma nova ordem, mas sendo “um servidor’ empenhado em manter e aperfeiçoar o funcionamento de uma ordem existente” (HAYEK, 1973, p. 262).

Como o Judiciário lida recorrentemente com diversas classificações de conflitos, é razoável que se especialize e seja polivalente perante os desafios multifacetados de cada problemática. Na seara fundiária, para o auxílio na atividade que envolve de modo tão direto a necessidade de conhecer a realidade territorial, a título exemplificativo, se mostra cada vez mais adequada a capacitação para compreender “o monitoramento orbital e aerotransportado (aeronaves, vants, drones), no uso de sensores cada vez mais sofisticados (multiespectrais, radar, hiperspectrais etc.) e de geotecnologias para ordenar, explorar e publicar, em bases territoriais coerentes, os resultados obtidos” (MIRANDA, 2017, p. 38).

Portanto, alinhar a hermenêutica jurídica à realidade que se impõe, repleta de instrumentos tecnológicos aptos à contribuir com a qualidade da decisão, inclusive com a otimização da gestão das Varas Agrárias ou Varas Cíveis que abarquem a temática fundiária, significa atender à dinamicidade do direito e passar aos jurisdicionados os estímulos corretos, desincentivando a prática de atos ilícitos no campo e estimulando o respeito à propriedade, que tende a resgatar as virtudes da civilidade e da convivência harmônica.

Se o Judiciário compreender seu potencial para aplicar as diretrizes da governança de terras conforme suas possibilidades funcionais, monitorando a gestão das terras rurais, as iniciativas de regularização fundiária, bem como seu papel de protetor de direitos individuais e fundamentais, como a propriedade privada, punindo aqueles a quem interessa o caos no campo, inclusive as próprias autoridades que, por ventura, atuam de forma ilícita, em breve contar-se-á com avanços perceptíveis de fato. Uma amostra acerca da relevância do Judiciário à questão em apreço compreende

A Corregedoria Geral de Justiça dos Estados, [que] atua de forma a afastar inclusive magistrados do exercício de suas funções jurisdicionais em caso de envolvimento em esquemas de grilagem de terras. Em alguns estados brasileiros, já foram mais de seis

milhões de hectares bloqueados entre terras públicas e privadas. [...] Portanto, o papel da corregedoria é de grande relevância por atuar de forma decisiva nos diversos conflitos e irregularidades existentes em relação aos direitos sobre a terra. Outras instituições são subordinadas à Corregedoria Geral de Justiça/MJ e têm importância principalmente por serem responsáveis por confeccionar documentos legais, como as escrituras públicas, e registrar os direitos sobre os imóveis, determinando o seu domínio. São eles: a) Tabelionato de Notas [...] b) Cartório de Registro de Imóveis (FAO/SEAD, 2017, p. 117-118).

Ante o exposto, acrescenta-se a imprescindibilidade da segurança jurídica à questão fundiária rural, vez que importa em “saber se o indivíduo pode prever a ação do estado e utilizar esse conhecimento como um dado na elaboração de seus planos particulares [...] ou se o estado está em condições de frustrar os esforços individuais” (HAYEK, 2010, p. 95-96). Isto é, se impera a previsibilidade das regras do jogo, se as normas gerais e abstratas são aplicadas de maneira coerente e responsável, viabiliza-se o caminho da prosperidade.

Um modelo jurídico-dogmático decisório assertivo não transfere aos indivíduos as consequências da ineficiência estatal, não incentiva comportamentos que driblam a lei, mas evita a recorrência conflitiva. Em verdade, os incentivos que os poderes estatais devem priorizar perpassam a autorresponsabilidade, o mérito, o esforço individual, a proatividade, mormente porque permitem a ascensão social, a evolução tecnológica, a retribuição patrimonial a partir de acertos que agregam valores à sociedade. São esses estímulos, indissociados do direito à propriedade privada, que precisam prevalecer se o objetivo é o desenvolvimento econômico e a prosperidade local.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa partiu do problema fundiário que atinge a zona rural de São Luís, mas que também é percebido em outras localidades do Maranhão. Além da desorganização territorial, os conflitos agrários envolvem uma série de atores, interesses e outras causas, o que implica em algumas limitações no estudo realizado, já que o mesmo apenas tratou com maior profundidade a relação entre o modo de atuação do Poder Judiciário e a recorrência dos embates no campo.

Visto que o país possui notória vocação agropastoril e que essa também incide no estado em questão, até mesmo por ter sido historicamente significativa à própria configuração do espaço maranhense, é urgente a necessidade de as instituições unirem-se para buscar mecanismos que visem à segurança jurídica no âmbito rural. Obviamente, os resultados práticos requerem esforço, continuidade e conhecimento oriundos das mais diversas esferas estatais, em especial das instituições mais diretamente ligadas ao sistema fundiário.

No entanto, muito embora o Poder Judiciário tenha um histórico de muitas falhas no que concerne à maneira lidar com os conflitos agrários, precisa compreender-se como detentor de função imprescindível ao vislumbre das soluções, na medida em que recebe casos referente a essa temática com frequência. Uma vez judicializados, as respostas rápidas, efetivas e qualificadas evitam o agravamento e a complexidade do conflito. A governança de terras, nesse contexto, emerge exatamente por fornecer diretrizes de atuação pautadas em ferramentas especializadas à questão das terras. Parte da missão é de competência dos órgãos extrajudiciais, mas o magistrado, bem como sua equipe, logrará otimizar a jurisdição ao entregar resposta efetiva e obstaculizar erros processuais e materiais durante as ações possessórias, por exemplo.

Nessa esteira, concluiu-se como a utilização de determinados instrumentos no bojo das demandas judiciais fundiárias podem melhorar a prestação jurisdicional, mormente por permitir o conhecimento da realidade local, sem desapegar-se dos aspectos relativos aos fatos, imprescindíveis à resolução dos casos agrários que parecem parecidos num primeiro momento, mas que se desdobram de diversos modos. Identificar a forma de aquisição da área, o comportamento das partes nos autos, por exemplo, é imprescindível para prezar pela boa fé objetiva e pela tutela do direito à propriedade *lato sensu*, como reiteradamente pontuado.

Ademais, o principal eixo de superação do problema conflitivo agrário perpassa a tutela do direito à propriedade privada, haja vista que o indivíduo reage conforme os estímulos

gerados pelas decisões judiciais, porquanto essas criam efeitos sistêmicos. Em outras palavras, no momento em que o Judiciário, a título de exemplificação, ignora atividades ilícitas como o esbulho possessório, possibilitando a prevalência da lei do menor esforço para acessar terras, esse fato representa um incentivo para que novos esbulhos ocorram, promovendo-se a raiz do problema em vez de suprimi-la.

Quando o Judiciário compreender o seu papel de despertar a autorresponsabilidade nos indivíduos, primando pela averiguação correta, em cada caso concreto, de quem representa o real agressor da propriedade privada *lato sensu*, perceberá o gradual afastamento dos estigmas presentes no campo e o caminho para a tomada de decisão consoante um modelo jurídico previsível e responsável restará mais claro.

Isto é, quanto às questões materiais do processo judicial fundiário, em que pese o arcabouço legislativo confuso, complexo e antinômico, é preciso que o julgador mantenha atributos como a imparcialidade, o respeito aos direitos fundamentais e ao sentido constitucional relativo ao âmbito econômico. Pelo pressuposto teórico adotado na pesquisa, o Judiciário não se presta a fazer justiça social, a promover política pública ou a extrapolar os poderes que lhe são compatíveis, mas sim a aplicar a Lei, prestigiando a manutenção do sistema econômico e a menor intervenção possível, para que não se agridam os direitos individuais.

Como visto, considerando que a regra é a escassez daquilo que o homem almeja para aumentar sua satisfação material, apenas em um ambiente livre, em que o Estado se resume a garantir a lei a ordem, existe atração para investimentos, o que revela, via empirismo social, o maior acesso a bens e serviços aos povos. No caso em apreço no último capítulo, é muito alta a probabilidade de os autores, em meio às incertezas e às morosidades provenientes das instituições do sistema de justiça, terem diminuído ou cessado investimentos na atividade econômica desenvolvida e, conseqüentemente, obtido menor produtividade, gerado menos empregos, renda e desenvolvimento ao entorno.

Logo, se a atuação do Judiciário daqui em diante auxiliar na organização registral e cadastral do território, implementando o uso de tecnologias nos cartórios extrajudiciais, os fiscalizando, se estimular práticas de regularização fundiária sustentáveis, se aplicar a lei de forma célere e especializada – já viabilizada parcialmente pela recente instalação da Vara Agrária - visando à entrega da atividade satisfativa, se agir em cooperação interinstitucional com o foco no direito à propriedade privada, com a devida motivação e empenho, tende a colher, em alguns anos, os frutos de um ambiente mais livre, desenvolvido e pacífico no campo.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Arruda; ALVIM, Thereza; CLÁPIS, Alexandre Laizo (coords.). **Comentários ao Código civil Brasileiro**. Vol. XI, tomo I. Livro Introdutório ao Direito das Coisas e o Direito Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 560 p.

BARBOSA, Camilo; PAMPLONA, Rodolfo. **Compreendendo os Novos Limites à Propriedade**: Uma análise do art. 1228 do Código Civil Brasileiro. Lex Magister. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/doutrina\\_23706022\\_COMPREENDENDO\\_OS\\_NOVOS\\_LIMITES\\_A\\_PROPRIEDADE\\_UMA\\_ANALISE\\_DO\\_ART\\_1\\_228\\_DO\\_CODIGO\\_CIVIL\\_BRASILEIRO.aspx](http://www.lex.com.br/doutrina_23706022_COMPREENDENDO_OS_NOVOS_LIMITES_A_PROPRIEDADE_UMA_ANALISE_DO_ART_1_228_DO_CODIGO_CIVIL_BRASILEIRO.aspx)>. Acesso em 26 fev. 2021.

BARROSO JUNIOR, Reinaldo Dos Santos. **O Arroz de Veneza e os trabalhadores de Guiné**: A lavoura de exportação do Estado do Maranhão e Piauí (1770-1800). vol. 8. n. 12. Dossiê História Atlântica e da Diáspora Africana, 2011.

BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. vol. 5. n. 1. Rio de Janeiro: Thesis, 2012. p. 23-32.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. vol. 2. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BLAINEY, Geoffrey. **Uma breve história do mundo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo-SP: Editora Fundamento Educacional, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 32.752** - Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS32752.pdf>>. Acesso em 20 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 32.752** - Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS32752.pdf>>. Acesso em 20 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição Política Do Império do Brazil** (de 25 de março de 1824). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2021.

BRASIL. Programa Casa Verde e Amarela é sancionado com veto a unificação de tributos. **Senado Federal. 13/01/2021**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/01/13/programa-casa-verde-e-amarela-e-sancionado-com-veto-a-unificacao-de-tributos>>. Acesso em: 18. mai. 2021.

BRASIL. **Terra Brasil** - Programa Nacional de Crédito Fundiário. Governo Federal. 06/09/2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/credito>>. Acesso em: 18. mai. 2021.

BRASIL. **Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). 26/08/2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/secretaria-de-agricultura-familiar-e-cooperativismo>>. Acesso em: 18. mai. 2021.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law & economics**. 6th ed. 2016.

CARVALHOSA, Modesto. **Uma nova constituição para o Brasil**: de um país de privilégios para uma nação de oportunidades. São Paulo: LVM, 2021. 480 p.

CASTRO, Fredson A. B. **Mapas desenvolvidos para apoio ao NEABI** (Núcleos de Estudos Afrodescendentes e Indígenas). IFMA – Campus Coelho Neto. Disponível em: <<https://portal.ifma.edu.br/2020/page/33/>>. Acesso em: 20. fev. 2021.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CNJ. **Corregedor do MA apoia grupo de regularização fundiária**. 27/12/2011. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/corregedor-confirma-apoio-ao-grupo-de-trabalho-pela-regularizacao-fundiaria/>>. Acesso em: 18. mai. 2021.

CRAWFORD, Colin. **A Função Social da Propriedade e o Direito à Cidade**: Teoria e Prática Atual. 2282 Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea, 2017.

CINTRA, Jorge Pimentel. **Reconstruindo o Mapa das Capitâneas Hereditárias**. Anais do Museu Paulista, São Paulo: Museu Paulista, v. 21, n. 2, p. 11-45, jul.-dez. 2013.

CPT Nacional. **Conflitos no Campo**: Brasil 2019. Coord. de Antônio Canuto e outros. Goiânia: CPT Nacional, 2020. 247 p.

DE SOTO, Jesus Huerta. **A Escola Austríaca**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. 100 p.

\_\_\_\_\_. **Estudios de economía política**. Segunda edición. Madrid: Unión Editorial, 2004.

DE SOTO, Hernando. **El Misterio del Capital**. Peru: Planeta, 2019. 312 p.

DEININGER, Klaus. **Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza**. Serie Desarrollo para Todos. 7. Bogotá: Banco Mundial, 2005.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005.

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



FAO/SEAD. 2017. **Governança de terras**: da teoria à realidade brasileira. Brasília. 378 p.

FERREIRA, Antônio José de Araújo. **Políticas territoriais e a reorganização do espaço maranhense**. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

FIORAVANTI, Carlos. **As Terras Imaginárias do Pará**: 22,7 milhões de hectares de áreas particulares e 18,5 milhões de terrenos públicos só existem no papel. Pesquisa FAPESP. ed. 279. Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/as-terras-imaginarias-do-para/>>. Acesso em: 20. mai. 2021.

FIÚZA, Paula. **Sobral** – o homem que não tinha preço. Laranja Filmes, 2013. Documentário.

FIRMO, Osvaldo Oliveira Araújo. **Direito aplicado**: vivências judiciais de conflitos coletivos agrários em Minas Gerais. Brasília: MDA, 2009. 319 p.

FRIEDMAN, Shari. **Farms Here, Forests There**: Tropical Deforestation and U.S. Competitiveness in Agriculture and Timber. 2010. 50 p.

GARSCHAGEN, Bruno. **Pare de acreditar no governo**: por que os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

GIANTURCO, Adriano. **A ciência da política** - uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

\_\_\_\_\_. **O empreendedorismo de Israel Kirzner**. 1. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2014. 147 p.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

GROSSI, Paolo. **Europa y el Derecho**. Traducción castellana de Luigi Giuliani. Prefacio de Jacques Le Goff. Barcelona: Crítica, 2007. 235 pp.

GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz** (De Jure Belli ac Pacis). Introd. De Antônio Manuel Hespanha. vol I. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2005.

GUZMÁN, Alejandro. **La seguridad y la certeza jurídicas en perspectiva histórica**. Universidad de Chile, 1980.

G1. **Entenda o que muda na regularização de terras com o Titula Brasil**. 12/02/2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/02/12/entenda-o-que-muda-na-regularizacao-de-terras-com-o-titula-brasil.ghtml>>. Acesso em: 18. mai. 2021.

HAYEK, Friedrich A. **American Economic Review**. XXXV, n. 4. 1945. p. 519–530.

\_\_\_\_\_. **O caminho da servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

- \_\_\_\_\_. **Legislação e Liberdade: Normas e Ordem.** vol. 1. 1973.
- HOPPE, Hans-Hermann. **Uma teoria do socialismo e do capitalismo.** 2. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2013. 224 p.
- HORTA, Raul Machado. A Ordem Econômica na nova Constituição: problemas e contradições. IN: MARTINS, Ives Gandra da Silva, et al. **A Constituição brasileira 1988: Interpretações.** Forense Universitária: Rio de Janeiro, 1988. p. 388 e seguintes.
- IKEDA, Sanford. **Dynamics of the Mixed Economy: Towards a Theory of Interventionism.** NY: Routledge, 2015.
- IMESC - Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. **Evolução político-administrativa do Estado do Maranhão.** São Luís: IMESC, 2010. 44 p.
- INCID - Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural. **São Luís em dados: PPA 2014-2017.** Disponível em:  
<<https://www.agenciasaoluis.com.br/site/arquivodacidade/2227>>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- IORIO, Ubiratan Jorge. **Ação, tempo e conhecimento: A Escola Austríaca de economia.** São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2011. 234 p.
- ITERMA. **Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas no Estado do Maranhão: legislação estadual, perguntas e respostas.** 1ed. – São Luis, 2021. Disponível em:  
<<http://www.iterma.ma.gov.br/files/2021/01/CADERNO-ITERMA-QUILOMBOS-vol-I-Ver2-17112020-LOW-1.pdf>>. Acesso em 26 fev. 2021.
- JAY, John; HAMILTON, Alexander; MADISON, James. **O Federalista.** Trad. de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003. p. 512.
- KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar.** Tradução Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma Constituição.** Trad. de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2002.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil.** 7. ed. Companhia das Letras.
- LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Constitucionalização do Direito Civil.** Brasília a. 36 n. 141; jan./mar. 1999. Disponível em:  
<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/453/r141-08.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 01. mai. 2021.
- LOCKE, John. **Segundo Tratado do Governo Civil.** Clube do Livro Liberal. Editora Vozes, 2008.

MALDONADO, Daniel Bonilla. **La función social de la propiedad**. 1.ed. Buenos Aires: Eudeba, 2013.

MARANHÃO. **Lei nº 270/1948** – Cria o Departamento de Terras, Geografia, Colonização e Imigração. Disponível em:

<[http://casas.cultura.ma.gov.br/portal/sgc/modulos/sgc\\_bpbl/acervo\\_digital/arq\\_ad/201408272231411409189501\\_17541409189501\\_1755.pdf](http://casas.cultura.ma.gov.br/portal/sgc/modulos/sgc_bpbl/acervo_digital/arq_ad/201408272231411409189501_17541409189501_1755.pdf)>. Acesso em: 19. mar. 2021. p. 259-262.

\_\_\_\_\_. **Decreto Estadual nº 417 de 11 abril de 1921**. Disponível em:

<[http://casas.cultura.ma.gov.br/portal/sgc/modulos/sgc\\_bpbl/acervo\\_digital/arq\\_ad/20160725102528.pdf](http://casas.cultura.ma.gov.br/portal/sgc/modulos/sgc_bpbl/acervo_digital/arq_ad/20160725102528.pdf)>. Acesso em: 19. mar. 2021.

MARANHÃO. **Lei Ordinária nº 10.246, de 29 de maio de 2015**. Disponível em:

<<http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=4352>>. Acesso em: 20. jan. 2020.

MARANHÃO. **Mil novos títulos de regularização de propriedade serão entregues pelo Governo**. 22/05/2021. Disponível em: <[secid.ma.gov.br](http://secid.ma.gov.br)>. Acesso em: 23. mai. 2021.

MARQUES, Wilson. **A França Equinocial e a Fundação de São Luís**. São Luís: 2007. 72 p.

MARTINS-COSTA, Judith. **Cláusulas Gerais**: Um Ensaio de Qualificação. In: FONTOURA COSTA, José Augusto; ANDRADE, José Maria Arruda de; MATSUO, Alexandra Mert Hansen (Orgs.). **Direito: Teoria e Experiência: Estudos em Homenagem a Eros Grau**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, v. 1.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito constitucional**. v. 1. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELO, Francivaldo. **História do Maranhão**. 3. ed. São Luís: Alpha, 2006.

MINAS GERAIS. **Fim de comissão especial em desocupações passa em Plenário**. Disponível em:

<[https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/12/17\\_plenario\\_pl\\_comissao\\_desocupacoes.html](https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/12/17_plenario_pl_comissao_desocupacoes.html)>. Acesso em: 20. Jan. 2020.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado**. Atualização de Luiz Edson Fachin. São Paulo: Thomson Reuters, 2012.

MIRANDA, Evaristo Eduardo de. **Meio ambiente**: a salvação pela lavoura. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/166550/1/Miranda-Ciencia-e-Cultura-v69n4a13.pdf>>. Acesso em: 31. Mar. 2021. p. 38-44.

MISES, Ludwig von. **Liberalismo**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. 125 p.

\_\_\_\_\_. **Ação humana**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. **Intervencionismo: Uma Análise Econômica.** São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

\_\_\_\_\_. **Uma crítica ao Intervencionismo.** São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

NASCIMENTO, Viviam Ester de Souza; SAES, Maria Sylvia Macchione; ZYLBERSZTAJN, Decio. **Direitos de propriedade, investimentos e conflitos de terra no Brasil: uma análise da experiência paranaense.** Rev. Econ. Sociol. Rural: Brasília, v. 48, n. 3. Set. 2010. p. 705-748. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032010000300010](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032010000300010)>. Acesso em: 02. mai. 2021.

NETTO, Patrícia Bueno. **Função Social da Propriedade Rural.** Do direito de Propriedade e seu Histórico. Da Reforma Agrária. Questões Polêmicas. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2015.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/16/>>. Acesso em: 16. Mar. 2021.

OPTIZ, Silvia. **Curso completo de direito agrário.** 11ª edição. Editora Saraiva, 2016. [Minha Biblioteca].

PALMER, D; FRICKA, S; WEHRMANN, B. **Towards improved land governance. Food and Agriculture Organization of the United Nations .** United Nations Human Settlements Programme, 2009, ISBN 978-92-1-132210-1. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ak999e/ak999e.pdf>>. Acesso em: 02. mai. 2021.

PAIM, Antonio. **Momentos decisivos da história do Brasil.** 2.ed. rev. e ampl. Salvador: Vide Editorial, 2000.

PEREIRA, Paulo Sérgio Velten. **Contratos: tutela judicial e novos modelos decisórios.** Curitiba: Juruá, 2018. 244 p.

PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? Análise Social.** vol. XXXII. 1997 (2º) p. 419-442.

PIPES, Richard. **Propriedade e Liberdade.** Tradução de Luiz Guilherme Chaves e Carlos Humberto Da Fonseca. Rio de Janeiro: Record, 1999.

PORTO, Costa. **Estudo sobre o sistema sesmarial.** Recife: Imprensa Universitária, 1965.

REALE, Miguel. **Constituição e economia.** Jornal “O Estado de São Paulo”, 24.01.89, p. 3.

RIBEIRO, Flávio Da Silva. **A compreensão da ordem social no iluminismo francês.** IN: Rio de Janeiro: Dia-Logos, 2009. p. 77-95.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ROCHA, Ibraim *et al.* **Manual de Direito Agrário Constitucional**: Lições de Direito Agroambiental. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RODRIGUES JR., Otávio Luiz; LEONARDO, Rodrigo Xavier. A função social da posse: trinta anos depois. In: EHRHARDT JÚNIOR, Marcos; CORTIANO JUNIOR, Eroulths (Coord.). **Transformações no Direito Privado nos 30 anos da Constituição**: estudos em homenagem a Luiz Edson Fachin. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 559-569.

ROQUE, Leandro. **Sobre a crise de 1929 e a Grande Depressão - esclarecendo causa e consequência**: Como pode uma simples queda na Bolsa de Valores gerar mais de 15 anos de depressão econômica? 2017. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2594>>. Acesso em: 01. mai. 2021.

ROSEVALD, Nelson. O direito de laje e a tridimensionalidade da propriedade. In: EHRHARDT JÚNIOR, Marcos; CORTIANO JUNIOR, Eroulths (Coord.). **Transformações no Direito Privado nos 30 anos da Constituição**: estudos em homenagem a Luiz Edson Fachin. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 571-593.

ROTHBARD, Murray N. **A Ética da Liberdade**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; ROCHA, Rafael Assumpção. **Brasil e o Sistema das Nações Unidas**: desafios e oportunidades na governança global. Brasília: Ipea, 2017. 518 p.

SMITH, Adam. **The theory of moral sentiments**. Indianapolis: Liberty Fund, 1982.

SULIDADE, Mariana da. **Terra livre**: a luta pela terra no Maranhão contemporâneo. São Luís, 2018. 28 f.

TJ/MA. **Instalada a Vara Agrária da Comarca da Ilha de São Luís**. ASCOM, 2021. Disponível em: <<http://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/502723>>. Acesso em: 18. mai. 2021.

TJ/MA. **Maranhão sedia 6ª Reunião do Fórum de Corregedores do Matopiba**. Assessoria de Comunicação da Corregedoria Geral da Justiça, 2021. Disponível em: <<http://www.tjma.jus.br/midia/portal/noticia/502630>>. Acesso em: 18. mai. 2021.

TROVÃO, José Ribamar. **O processo de ocupação do território maranhense**. São Luís: IMESC, 2008.

VIDAL, Marly Camargo; MALCHER, Maria Ataíde. **Sesmarias**. Pesquisa: Girolamo Treccani, José Heder Benatti, José Maria Hesketh Condurú Neto; Marly Camargo Vidal; Maria Ataíde Malcher. Revisão: Jane Aparecida Marques. Belém: ITERPA, 2009. 120 p.

WATTS, Ronald L. **Sistemas Federales Comparados**. Madrid: Marcial Pons, 2006.

WEBER, Thadeu. **O Direito de Propriedade e Justiça.** Revista Estudos Institucionais. vol. 2. 2016.