



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE ARAGUAÍNA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM ESTUDOS
INTERDISCIPLINARES DE CULTURA E TERRITÓRIO- PPGCULT

DANIEL DE SOUSA DOMINICI

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E CULTURA PATRIMONIALISTA: O
MODELO DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA (TO)

ARAGUAINA

2017

DANIEL DE SOUSA DOMINICI

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E CULTURA PATRIMONIALISTA: O
MODELO DE ARAGUAÍNA (TO)**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Tocantins - UFT, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos de Cultura e Território, turma 2015-2017, linha 1, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Dagmar Manieri

ARAGUAINA

2017

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
(CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do
Tocantins**

- D671f Dominici, Daniel de Sousa.
 Função social da propriedade e cultura patrimonialista: o
 modelo de Araguaína (TO) . / Daniel de Sousa Dominici. -
 Araguaína, TO, 2017.
 111 f.
- Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal
 do Tocantins - Câmpus Universitário de Araguaína - Curso de
 Pós-Graduação (Mestrado) em Estudo de Cultura e Território,
 2017.
 Orientador: Dagmar Manieri
1. Função social da propriedade. 2. Patrimonialismo. 3.
 Estruturação fundiária . 4. Regularização de terras. I. Título

CDD 306

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS - A reprodução total ou parcial, de
qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado
desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº
9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha
catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a)
autor(a).**

DANIEL DE SOUSA DOMINICI

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E CULTURA PATRIMONIALISTA: O
MODELO DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA (TO)**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Tocantins - UFT, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos de Cultura e Território, turma 2015-2017, linha 1, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Aprovada em: 06 de dezembro de 2017.



Prof. Dr. Dagmar Manieri - UFT
Orientador e Presidente da Banca



Prof. Dr. Adegmar José Ferreira - UFG
Examinador e Membro Externo



Prof. Dr. Airtton Sieben - UFT
Examinador e Membro Interno

Aos responsáveis por dar o suporte e estrutura necessária para uma vida digna, à Sibebe Macedo Rosa Dominici, minha esposa e parceira de todos os momentos, à minha mãe Abigail Magda de Sousa pela dedicação e sacrifícios realizados, à minha avó Alvarina Augusta de Sousa, que hoje está junto aos anjos, as minhas tias, tios, primos, primas e amigos, nas pessoas dos “irmãos” Joel Furlani, Ricardo e Roberto Aldin Vazquez, pela presença necessária.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por nos conceder a vida e permitir que possamos aprender com ela e evoluirmos cada vez mais. Sem a sua autorização nada disso seria possível, e mesmo nos momentos difíceis é a fonte de luz e sabedoria que reina em nossa alma.

Agradecimentos a Beatriz Dias Rizzo, Rubens Raboneze, Ricardo Raboneze e Alexandre Gaetano Nicola Liquidato, pessoas da mais alta sabedoria jurídica e integridade moral, que assumiram o desafio de compartilhar o conhecimento ao jovem aprendiz.

Ao orientador professor Dagmar Manieri agradeço pela paciência e confiança no trabalho desenvolvido, a qual teve contribuição fundamental para a sua desenvoltura, cumprimentos estes extensíveis aos professores Martha Victor Vieira, Airton Sieben e Adegmar José Ferreira, componentes de minhas bancas de qualificação e apresentação da dissertação. Ao professor Adegmar José Ferreira, um especial agradecimento pela disponibilidade em se deslocar de outro Estado Federado, apesar de sua agenda, a qual prontamente aceitou o convite formulado.

Agradeço aos colegas de trabalho da Faculdade Católica Dom Orione, na pessoa do Coordenador de Curso Daniel Cervantes Ângulo Vilarinho, e em especial a Lilian Fonseca Fernandes e Daise Alves, componentes da turma de mestrado.

E os agradecimentos finais são para os que amo, a minha mãe que sempre abdicou de sua vida para lutar pela nossa vitória, a minha esposa que nunca mediu sacrifícios ou pensou em desistir da nossa união, mesmo diante das dificuldades, as quais sempre acreditaram na vitória, a nossas famílias, maravilhosas, e que também estiveram sempre presentes nessa caminhada e, não menos importante, aos amigos por fazerem parte dessa história. Obrigado a todos!



SPQR
SENATVS POPVLVSQVE ROMANVS

“NON DVCOR DVCO”

RESUMO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 acentuou-se uma mudança de paradigma em relação à propriedade e aos direitos do proprietário. O caráter individualista e absoluto cede à necessidade de uma fruição em que seja cumprida sua função social. O presente estudo aborda a função social da propriedade não como um conceito unívoco, mas a partir da representação simbólica para cada um dos agentes envolvidos, consequência do processo de estruturação fundiária no Brasil. Diante dessa realidade o trabalho parte de um estudo histórico acerca do processo de ocupação lusitana e da formação do território brasileiro no período colonial, a fim de discutir a instauração de uma cultura patrimonialista como forma de tradição de poder por parte da metrópole que, ainda permanece imbricada na organização político-administrativa brasileira, apesar da existência de normas constitucionais que objetivam combater e alterar essa cultura patrimonialista. Como resposta a essa realidade verifica-se que o patrimonialismo se transmitiu do Estado, enquanto poder público constituído, para a sociedade. Devido a essa confusão entre o público e privado, criou-se reflexos diretos no processo de ocupação de terras, aquisição da propriedade e cumprimento da função social, fator causador de conflitos e tensões entre os agentes envolvidos.

Palavras-chave: Função social da propriedade. Patrimonialismo. Estruturação fundiária. Regularização de Terras.

ABSTRACT

Since the enactment of the Federal Constitution of 1988, a paradigm shift has been accentuated in relation to ownership and rights of the owner. The individualistic and absolute character yields to the need for a fruition in which its social function is fulfilled. The present study approaches the social function of property not as a univocal concept, but from the symbolic representation for each of the agents involved, a consequence of the process of land tenure structuring in Brazil. Faced with this reality the work starts from a historical study about the Lusitanian occupation process and the formation of the Brazilian territory in the colonial period, in order to discuss the establishment of a patrimonialist culture as a form of power tradition on the part of the metropolis that still remains imbricated in the Brazilian political-administrative organization, despite the existence of constitutional norms that aim to combat and alter this patrimonialist culture. In response to this reality, patrimonialism was transmitted from the State, as a public power, to society. Due to this confusion between the public and private, direct reflexes have been created in the process of land occupation, acquisition of property and fulfillment of the social function, a factor causing conflicts and tensions among the agents involved.

Keywords: Social Function of Property. Patrimonialism. Land structuring. Land regularization.

LISTA DE ABREVIATURAS

CF – Constituição Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STF – Supremo Tribunal Federal
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Município de Araguaína-TO 77

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Irregularidades por Estado..... 64
Gráfico 2 – Infográfico Grilagem de Terras 68
Gráfico 3 – Números de imóveis rurais certificados até 2015 70
Gráfico 4 – Número de parcelas certificadas por Estados 70
Gráfico 5 – Quantidade em hectares de áreas certificadas por Estado 70

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Limites no Atlântico Sul entre Espanha e Portugal, segundo a bula *Inter Caetera II*, de 4 de maio de 1493: 100 léguas a oeste e sul do arquipélago de Cabo Verde..... 30
Figura 2 - Divisão entre Espanha e Portugal das áreas do Atlântico segundo o Tratado de Tordesilhas - 7 de junho de 1494..... 31
Figura 3 - Limites do Tratado de Madri (1750) 32
Figura 4 - Divisão territorial do Brasil em Capitânicas Hereditárias 41
Figura 5 – A planta de uso e ocupação do solo na macrozona urbana 1 no ano de 2006 86
Figura 6 - Erosão causada por obras 88
Figura 7 - Publicidade veiculada pelo empreendimento 90
Figura 8 – Impactos ambientais causados pelo empreendimento..... 91
Figura 9 - Impactos ambientais causados pelo empreendimento 92
Figura 10 - Autorização para implantação do empreendimento 93
Figura 11 - Questionário..... 95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Registros de beneficiários do SIPRA com indícios de irregularidades	63
Tabela 2 – Relação de Lotes existentes no Município de Araguaína.....	80

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 PROPRIEDADE E FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO	16
1.1 A noção de propriedade: algumas concepções.....	16
1.2 A Formação do Território Brasileiro.....	28
2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: ESTADO E CONFLITO ENTRE AGENTES SOCIAIS	46
2.1 Um debate sobre o patrimonialismo Brasileiro.....	46
2.2 A função social da propriedade no Brasil	53
3 TERRITORIALIDADE EM ARAGUAÍNA: PROPRIEDADE PRIVADA E FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA	75
3.1 A regularidade ambiental e urbanística dos loteamentos imobiliários de Araguaína	80
3.2 A existência de vários imóveis em aparente situação de abandono.....	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS	102
ANEXO	110

INTRODUÇÃO

A criação e manutenção de espaços públicos, destinados ao bem estar coletivo, aliada a uma adequada expansão urbana e rural, são essenciais ao desenvolvimento do país; tais espaços compreendem uma sadia qualidade de vida aos seus habitantes.

Nesse sentido, o presente trabalho objetiva auferir os motivos que levam o Brasil, em seus mais de cinco séculos de história a comportar uma estrutura fundiária tão deficiente, bem como as razões que geram a dificuldade dos governantes e governados em solucionar esses problemas.

Crescimento desordenados das cidades, invasão e ocupação de espaços públicos e degradação do ambiente foram situações corriqueiras encontradas, decorrentes da problemática apresentada.

A partir do objeto “propriedade e o descumprimento da função social por parte de seus proprietários” e as consequências geradas por tais circunstâncias, pode-se identificar fatores que contribuem para a permanência dessa situação perniciosa ao território brasileiro.

O artigo 5º, inciso XXII, da Constituição Federal de 1988 garante ao particular o direito de propriedade. Entretanto, no inciso XXIII, determina que a propriedade atenderá a sua função social, criando um ônus ao proprietário particular, permitindo ao legislador infraconstitucional aplicar sanções diante de eventual descumprimento mediante mecanismos previamente fixados, dentre os quais a perda da propriedade pelo instituto da desapropriação.

A constitucionalização da função social como causa determinante para manutenção da propriedade trouxe, como consequência, uma revisão do instituto jurídico, adentrando na sua finalidade, servindo como limite ao próprio direito de propriedade garantido constitucionalmente.

Em que pese essa mudança de paradigma os agentes públicos e os particulares continuaram (e continuam) a exercer um tipo de prática condizente a uma sociedade de base patriarcal. Fato este que fomenta a irregularidade de ocupação do solo e a manutenção de uma estrutura fundiária ultrapassada e maléfica ao Brasil.

Para compreensão do tema proposto, no capítulo 1 partimos do estudo teórico da propriedade, passando por diversas fases evolutivas decorrentes de

transformações políticas e sociais que influenciaram diretamente esse direito, oriundo de uma relação Estado e indivíduos.

Nessa linha de pesquisa enfatizamos, em um primeiro momento, a propriedade como direito absoluto e garantia individual, reinante até o século passado, fruto de uma ordem em suas dimensões políticas, econômicas e sociais da época. Acompanhando sua linha evolutiva, marcada por profundas transformações no século XX, tais como guerras, revoluções tecnológicas, o surgimento de uma sociedade consumista além de impactos no ambiente natural. Abordaremos o modelo de ocupação do território brasileiro, fruto de uma cultura patrimonialista lusitana, reinante à época da ocupação e formação brasileira.

No capítulo 2 há um estudo da função social da terra e de que modo esse instituto passou a exercer limites e condicionar uso da terra e da propriedade para uma destinação coletiva. Na sociedade atual, o individualismo deve ser exercido com um espírito de “coletividade”. Podemos afirmar que estamos diante da vivência prática da terceira geração de direitos fundamentais do homem, voltada para o social (o bem comum).

Nessa visão, o Estado tem a obrigação de exercer o papel de guardião e prestador do bem-estar social, tendo como escopo o interesse público primário. Conseqüentemente, abordamos a relação entre o poder público e os agentes particulares, tendo como tema central o direito de propriedade e seu limite imposto pela necessidade de cumprimento da função social.

Questão complexa e intrincada a qual enfrentamos, notadamente, pela existência de agentes que compõem grupos de interesses divergentes. Tais grupos possuem sua própria compreensão sobre o cumprimento da função social da terra.

Há uma íntima ligação no uso da terra com o pensamento social formando ao longo da história de colonização brasileira. Mesmo com a denominada “revolução verde” no campo, a cultura arraigada não se distanciou daquela percebida no início da ocupação portuguesa. Os problemas fundiários permanecem diante de um posicionamento estatal que pouco se modificou ao passar dos tempos.

Por fim no capítulo 3 elaboramos um estudo sobre o Município de Araguaína-TO sob o viés da tradição patrimonialista brasileira. Constata-se a existência de uma estrutura fundiária deficitária e irregular devido à atuação de proprietários, pautados numa cultura patrimonialista, na qual permanece a indiferença entre espaços públicos e espaços privados, bem como o individualismo

em detrimento ao coletivo. A consequência constatada é a expansão desordenada e irregular do Município, gerando a criação de comunidades carentes e bairros em total desrespeito às normas urbanísticas. Esta situação urbana também promove desmatamentos, poluição de nascentes, devastação de matas ciliares, queimadas, diminuição de espécimes, ou seja, deixando de observar um direito intergeracional.

A metodologia utilizada (como parte da pesquisa que se propõe), pertencente à vertente jurídico-teórica, com uma interação com a concepção de territorialidade. Trata-se de um trabalho interdisciplinar, por basear-se no conceito, interpretação e aplicação de uma norma jurídica (que está inserida nos incisos XII e XIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988) em uma prática de origem histórica. Por conseguinte, com base em seus objetivos a pesquisa segue o tipo metodológico denominado pesquisa exploratória, através da análise do instituto da propriedade em sua dimensão histórica, o pressuposto da função social como seu limite e os mecanismos normativos jurídicos colocados à disposição do Estado para fazer frente ao descumprimento da função social e consequente impacto ao ambiente. Também utiliza-se o tipo jurídico-compreensivo, uma vez que investigou-se o objeto com maior aprofundamento, em seus diversos aspectos, relações e níveis.

Fez-se também um levantamento de dados administrativos na extensão política do Município de Araguaína-TO. Aqui, objetivamos identificar os fundamentos da estrutura fundiária da região urbana, bem como as ações de caráter preventivo e repressivo que estão à disposição dos agentes públicos para fazer frente à situação abordada.

1 PROPRIEDADE E FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO

1.1 A noção de propriedade: algumas concepções

A propriedade, um conceito de significado complexo, caracteriza-se como um dos temas recorrentes ao longo da história e tem sido objeto de debate entre as várias tendências sociais e políticas, além de se encontrar ligada a dogmas religiosos, bem como aspectos socioeconômicos e familiares. Enfim, sua carga axiomática jamais se torna imutável, sendo transformada conforme o passar do tempo, a partir das reconfigurações da sociedade como um todo e dos pensamentos que originam e decorrem de tais transformações.

Segundo o escólio de Norberto Bobbio essas teorias 'podem ser divididas em dois grandes grupos: aquelas que afirmam que a propriedade é um direito natural, ou seja, um direito que nasce no estado de natureza, antes e independentemente do surgimento do Estado, e aquelas que negam o direito de propriedade como direito natural e, portanto, sustentam que o direito de propriedade nasce somente como consequência da constituição do Estado civil'. (Orrutea, 1998, p.9).

O certo é que, independentemente da teoria adotada, a propriedade sempre esteve presente na sociedade, faz parte da história da civilização sendo um de seus pilares, ora vista como garantia individual, sobrepondo-se muitas vezes à própria vida e liberdade, ora vista como demonstração de riqueza e poder.

O historiador francês Fustel de Coulanges teve publicado no ano de 1864, a obra *A Cidade Antiga*, na qual realizou um estudo acerca das civilizações grega e romana, trazendo informações acerca da formação dessas duas sociedades, que proporcionaram a base da cultura ocidental. O referido autor expõe a necessidade de se estudar as crenças para ter-se uma maior percepção das instituições.

Assim, Coulanges (2005, p. 44-45) afirmava que "Os antigos basearam o direito de propriedade em princípios diferentes das gerações atuais; as leis que garantiram esse direito eram sensivelmente diferentes das nossas."

Desde os tempos mais antigos há três coisas que se encontram fundadas e estabelecidas solidamente pelas sociedades grega e italiana: a religião doméstica, a família, e o direito de propriedade; três coisas mostrando em sua origem relação entre si e que parece terem mesmo andado inseparáveis. (COULANGES, 2005, p. 45).

Diante desse pensamento, sustenta que a “[...] ideia de propriedade privada estava na própria religião.” (COULANGES, 2005, p. 45), ou seja, “Não foram as leis, mas a religião, que primeiramente garantiu o direito de propriedade. Cada domínio estava sob a proteção das divindades domésticas que velavam por ele” (COULANGES, 2005, p. 49). Portanto, na Antiguidade, a propriedade privada estava atrelada à religião doméstica, de modo que a família mantinha crenças e deuses, independentemente de um poder social que viesse a regulamentá-lo.

Assumindo, no início, o conceito de propriedade um caráter plenamente individualista, relativo ao chefe de família, foi com o passar do tempo sendo mitigado pela necessidade social, notadamente pela limitação sofrida, em que o Estado impôs a prevalência do interesse público sobre o particular.

Um pensador que pode ser tomado como importante na teorização sobre a propriedade privada é John Locke. Inspirador do pensamento iluminista, largamente difundido por gerações e, sem dúvidas, o maior defensor do direito de propriedade individual, Locke (2005) expõe que o nascimento do Estado é consequência da decisão livre dos indivíduos. Esses últimos cedem parte da liberdade para garantir segurança e, logicamente, a propriedade.

Locke (2005) apresenta uma peculiar singularidade para os pesquisadores que desejam estudar a gênese de uma nova cidade, que poderíamos designar de “burguesa”.

Residente na Inglaterra, país que sofria a primeira grande revolução burguesa do mundo, Locke se empenhou teoricamente para justificar essa nova era que se abria aos homens de negócios. Como bem salienta Michaud (1991, p. 33) em seu *Locke, os Dois tratados sobre o governo civil* os textos “parecem ter sido escritos para justificar o acesso de Guilherme III de Orange ao trono da Inglaterra em 1689”.

Antes mesmo de uma atenta interpretação de sua obra, basta observarmos sua biografia para termos uma breve representação de seu alinhamento com o partido whig, que lutava contra as pretensões absolutistas da Coroa. De forma mais incisiva, seus serviços prestados ao Lord Ashley já sinaliza que sua vida estava entrelaçada aos acontecimentos graves de sua pátria.

Liberdade e poder absoluto são os temas recorrentes dos escritos políticos de Locke. O homem, para Locke se define, de forma primária, através de alguns atributos: liberdade, razão e trabalho.

Assim, justificando o caráter particularista da propriedade, Locke parte do jusnaturalismo para, através da prática do trabalho, garantir a apropriação de bens, considerando que a propriedade seria tão indispensável como a vida e a liberdade.

No *Segundo Tratado sobre o Governo Civil* Locke denomina de “comunidade de natureza” (LOCKE, 2005, p. 385) a forma de associação ou convivência no estado da natureza. O sentido que Locke emprega para indicar a intencionalidade desse homem é de “preservação”. No estado de natureza, o homem está profundamente preocupado com a preservação de seus direitos naturais. Por isso há “paz”, “conservação” e “humanidade” neste estado. Locke chega a afirmar que há uma “perfeita igualdade”.

O poder que surge neste estado de natureza é a força que preserva os elementos por ele valorados positivamente (paz, humanidade) e, então, pune-se os transgressores para se preservar os bens naturais.

Como no estado de natureza o homem se transforma em juiz, isto pode resultar em alguns inconvenientes. Daí a necessidade de um governo civil. Locke se refere a um pacto entre os homens; Deus designa o governo civil e os homens “por seu próprio consentimento” pactuam a gênese do governo civil.

Não que o estado de natureza contenha, como em Hobbes, um perpétuo estado de guerra. Em Locke o estado de guerra também ocorre na sociedade. Toda vez que o fundamento do ser humano – na liberdade – é subtraído, o agente desta “destruição” causa um estado de guerra. Como o próprio Locke enfatiza, “aquele que procura escravizar-me colocar-se-á, por tal ato, em estado de guerra comigo” (LOCKE, 2005, p. 396).

Então, o que causa o estado de guerra seria “a força sem direito”, na expressão do próprio Locke (LOCKE, 2005, p. 398).

Visando evitar o estado de guerra em estado de natureza que os homens se agrupam em sociedade: “Ali onde existe autoridade por meio de apelo, a constituição do estado de guerra se vê excluída e a controvérsia é decidida por esse poder” (LOCKE, 2005, p. 400).

Segundo o pensamento lockeano, a propriedade antecede ao Estado. Esta lógica permitiria ao Estado a tarefa de regulamentar a propriedade privada, justamente com o escopo de garanti-la ao indivíduo, como esforço de seu trabalho. Ou seja, para Locke a propriedade é concebida sob a ótica capitalista:

Para compreendê-lo melhor, convém considerar que todo homem, quando primeiro se incorpora a qualquer sociedade política, também incorpora e submete à sociedade, por esse ato, as posses que tenha ou venha a adquirir e que já não pertençam a algum outro governo. Pois seria uma franca contradição qualquer pessoa entrar em uma sociedade com outras para a segurança e a regulamentação da propriedade e, não obstante, supor que sua terra, cuja propriedade deverá ser regulamentada pelas leis dessa sociedade, deva estar isenta da jurisdição do governo do qual o proprietário da terra é súdito. Portanto, pelo mesmo ato mediante o qual alguém une a sua pessoa, que era antes livre, a qualquer sociedade política, une também a esta suas posses, que eram antes livres; e ficam ambas, pessoas e posses, sujeitas ao governo e ao domínio dessa sociedade, enquanto ela existir. (LOCKE, 2005, p. 492).

O debate em torno da propriedade deve ser entendido, de forma mais fundamental, como da dimensão da utilidade. Não basta os bens da natureza estarem dispostos; é preciso o trabalho para convertê-los em bens úteis. Assim, o trabalho acrescenta um *quantum* de valor a esses bens (naturais). Algo só se converte em propriedade porque foi o trabalho que converteu o bem natural em algo útil. Locke acrescenta que no ato de formar-se a propriedade não é necessário o consentimento de todos os membros. Para tanto, o teórico, dá o exemplo da água:

Embora a água que corre da fonte seja de todos, quem poderia duvidar que a que está no jarro é daquele que a retirou? O trabalho dele tomou-a das mãos da natureza, onde era comum e pertencia igualmente a todos os seus filhos, e, com isso, dela apropriou-se (LOCKE, 2005, p. 411).

De uma forma geral, Locke (2005) caracteriza o homem como um ser apropriador. A terra e os seres inferiores estão dispostos de tal forma que cabe ao homem a apropriação de seus bens para sua utilidade. Vejamos o exemplo da lebre. Inicialmente, este animal está em estado de natureza e, por ser inferior ao homem, está sujeito à dominação. Tal homem, pelo trabalho de encontrá-la e persegui-la, tem o poder de retirá-la do estado da natureza (onde era um bem comum) e transformá-la em sua propriedade (LOCKE, 2005).

Nota-se que Locke (2005) não se refere à acumulação. Em *Dois tratados sobre o governo civil* ele deixa claro que a justificação da propriedade não significa “açambarcar tanto quanto queira” (LOCKE, 2005, p. 412). A propriedade é concebida como um bem retirado (ou produzido) do estado de natureza e que serve para uso.

Observa-se que a propriedade particular em Locke está associada ao valor de uso. Ele deixa explícito que “o tratar ou cultivar a terra e o ter domínio sobre ela estão intimamente ligados” (LOCKE, 2005, p. 415).

Para ele, o domínio da propriedade não está apartado do trabalho, como acontece em Marx, para quem o tal domínio de propriedade definiria o capitalismo, baseado na ideia de que haveria uma separação entre trabalho e capital (propriedade particular).

Locke (2005) compartilha de uma noção de justiça concebida por muitos como espontânea ou, até inocente. O que vale para os primórdios da humanidade, na mesma medida, ainda é válido em seus dias: a propriedade não traz prejuízo a outro homem. O autor defende, então, o conceito de uma “posse moderada”; evidentemente que, retirada do circuito da acumulação capitalista, a propriedade privada ficaria restrita ao uso, a partir de “[...] cada homem deve ter quanto possa usar [...]”. (LOCKE, 2005, p.417).

Portanto, o fundamento do direito particular sobre um pedaço de terra reside em sua utilidade (para a “conveniência da vida”). É preciso deixar claro que Locke não se refere à simples posse de uma terra em si:

Mas se a selva dentro de seu cercado apodrecesse no solo, ou se o fruto de seu plantio percesse sem ser colhido e armazenado, esse pedaço da terra, não obstante sua cercadura, seria ainda visto como abandonado, e poderia ser a posse de qualquer outro (LOCKE, 2005, p. 419).

A burguesia ascendente, com seu novo imaginário social, faz do trabalho um dos seus grandes temas. Mas o próprio trabalho, que para a burguesia justificaria a propriedade, é parte intrínseca da pessoa. Noção importante de liberalismo, a pessoa implica na soberania sobre si mesmo. Como na própria expressão de Locke (2005, p. 423-424), “o homem (sendo senhor de si mesmo e proprietário de sua própria pessoa e de suas ações ou de seu trabalho) tinha já em si mesmo o grande fundamento da propriedade, [...]”. Passagem importante, na medida em que nos leva ao seio do liberalismo que se forma com a ascensão política da burguesia.

Na argumentação de Locke sobre a propriedade, há uma abertura (ainda que pequena) para se justificar a acumulação. Em seu entender, o mal está no “perecimento inútil” de qualquer bem realizado pelo trabalho. Mas se em um pedaço de terra produzo em excesso, posso vender esse produto excedente e possuir dinheiro (ele se refere ao ouro, prata, diamante). O ouro não é perecível, portanto, não incorro em nenhum mal.

Locke (2005, p. 428) comenta que esta passagem para o acúmulo de metal precioso se realiza pelo “consentimento dos homens”.

[...] vê-se claramente que os homens concordaram com a posse desigual e desproporcional da terra, tendo encontrado, por um consentimento tácito e voluntário, um modo pelo qual alguém pode possuir com justiça mais terra que aquela cujos produtos possa usar, recebendo em troca de excedente ouro e prata que podem ser guardados sem prejuízo de quem quer que seja, uma vez que tais metais não se deterioram nem apodrecem nas mãos de quem os possui.

Sintetizando o pensamento de Locke, Michaud (1991) conclui que a propriedade desempenha um papel essencial na formação do governo civil, e que através da apropriação pelo trabalho Locke justifica a propriedade.

E prossegue afirmando que “O mundo político lockiano é efetivamente um mundo de proprietários: para Locke, a propriedade faz parte dos meios indispensáveis à vida e à liberdade. É assim um mundo sob o signo do trabalho e da austeridade” (MICHAUD, 1991, p. 59).

Esse pensamento de índole liberal serviu de suporte para entender e justificar a propriedade particular, no cenário capitalista.

Ao contrário das teorias deontológicas, sustentadas em Locke, Murphy e Nagel (2005, p. 59) trazem a existência de teorias consequencialistas:

Mas as teorias deontológicas, derivadas da tradição de Locke, sustentam que os direitos de propriedade são determinados em parte pela nossa soberania sobre a nossa própria pessoa, que inclui o direito fundamental ao livre exercício de nossas capacidades, o direito de cooperar livremente com os outros em vista de um benefício recíproco e o direito de dispor livremente daquilo que legitimamente adquirimos. Sob este ponto de vista, os direitos da propriedade são substancialmente moldados por um direito de liberdade individual que não precisa de uma justificação consequencialista. As teorias consequencialistas, por outro lado, derivadas da tradição de Hume, sustentam que os direitos de propriedade se justificam pela utilidade social maior de um conjunto de convenções e leis bastante rígidas que protegem a segurança da propriedade.

Essas singularidades estão presentes na medida em que se torna necessário uma justificativa para ser proprietário, de modo que embora esteja próximo do jusnaturalismo, ao tratar da pessoa livre, acaba por relativizar o direito abstrato de propriedade, vez que ao conciliar com a personalidade do indivíduo aproxima-se da ética e, por consequência, impõe a necessidade de uma vontade social, ou seja, ser efetivado socialmente pelo Estado.

Sob a ótica capitalista, o interesse do Estado em permitir a propriedade aos particulares justifica-se pela necessidade de arrecadação tributária, sendo esta uma das principais fontes de receita, necessárias para a manutenção do Estado, a qual em contrapartida garantiria a liberdade e segurança de seus cidadãos.

[...] a propriedade privada é uma convenção jurídica definida em parte pelo sistema tributário; logo o sistema tributário não pode ser avaliado segundo seus efeitos sobre a propriedade privada, concebida como algo dotado de existência e validade independentes. Os impostos têm de ser avaliados como um elemento do sistema geral de direitos de propriedade que eles mesmos ajudam a criar. A justiça ou injustiça na tributação não pode ser outra coisa senão a justiça ou injustiça no sistema de direitos e concessões proprietárias que resultam de um determinado regime tributário (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 11).

Assim, sendo, permitida aos indivíduos a livre iniciativa econômica para exploração de mercado e, com isso, aquisição de riquezas, estes estariam avalizando esse modelo político, legitimando a contrapartida estatal ao direito de propriedade, condizente na arrecadação tributária.

Dessa forma, a tributação teria sua justificativa para a determinação dos direitos de propriedade, retirando, por consequência, o controle particular e total sobre os bens. Regulamenta-se a liberdade e fixando o peso da responsabilidade de cada indivíduo perante a sociedade, que, por sua vez, teriam a garantia de não perdê-la pelo uso da força ou por qualquer outro meio não legitimado politicamente pelo Estado.

Uma segunda corrente formada em oposição à primeira (de índole liberal e capitalista) é a socialista, defensora da abolição da propriedade privada burguesa, diante da revolução a ser concretizada pelo proletariado.

Proudhon, filósofo francês, foi considerado um teórico anarquista, influenciando diversos movimentos de trabalhadores com suas ideias que propugnavam a liberdade total do indivíduo, como forma de garantir a igualdade.

Resende e Passetti (1986, p. 8) definem Proudhon como “ferrenho defensor da autonomia do trabalho”; e é “nesse nível que se diz anarquista, antiestatal e contra a propriedade”.

Diante desse contexto, os autores definem a “sociedade como realidade plural, dotada de forças coletivas, resultantes da união, da harmonia, da convergência e da simultaneidade de esforços”. A força individual, mesmo que venha a ser somada, caracterizaria no máximo grupo de indivíduos dispersos, mas

ainda sobre um controle estatal, “uma sociabilidade artificial, exterior, não espontânea” (RESENDE; PASSETTI, 1986, p. 13), posicionando-se contra o capital, o Estado e a religião.

Na obra *O que é Propriedade?* de autoria de Proudhon, torna-se extremamente difundida a expressão “é o roubo”, onde faz um paralelo entre o direito de propriedade e à igualdade e, se estariam em conformidade com a justiça primitiva. Embora cite os dois posicionamentos acerca da propriedade, o primeiro originado do direito positivo, ou seja, decorrente da ocupação e sua regulamentação pela lei e, o outro, consequência do direito natural, fonte do trabalho, Proudhon defende “que nem o trabalho, nem a ocupação, nem a lei podem criar a propriedade; ela é um efeito sem causa.” (RESENDE; PASSETTI, 1986, p. 32).

O paralelo entre a propriedade e o roubo ocorre em razão dos efeitos atribuídos àquela, como a garantia de exploração do forte sobre o fraco, pela ideia da força; e o despotismo, a existência de governantes tiranos, o que torna atraente a anarquia. Afinal, a “propriedade não satisfaz a igualdade e a lei”. (RESENDE; PASSETTI, 1986, p.63), promovendo a justiça como mera decisão de poder.

Após discorrer sobre a distinção entre posse e propriedade, uso coletivo e apropriação individual, dando destaque à comunidade Proudhon diferencia a propriedade ilegítima, tirana, da propriedade voltada para a liberdade da pessoa. Sob esse contexto deixa claro que a propriedade é homicida, é impossível, por que com ela a sociedade se devora através da apropriação do trabalho individual. Portanto, a propriedade fomenta a usura, promove a exclusão e favorece o déspota, daí afirma-se que a propriedade é um roubo, e por consequência deve ser abolida.

Contudo, a obra *O manifesto comunista* de autoria de Marx e Engels¹ (2003), publicada pela primeira vez no ano de 1848, foi referência e exerceu maior

¹ A característica particular do comunismo não é a abolição da propriedade em geral, mas a abolição da propriedade burguesa. Mas a propriedade privada atual, a propriedade burguesa, é a expressão final do sistema de produção e apropriação que é baseado em antagonismos de classes, na exploração de muitos por poucos.

Nesse sentido, a teoria dos comunistas pode ser resumida nessa frase: abolição da propriedade privada.

Censuram-nos a nós comunistas o querer abolir o direito à propriedade pessoalmente adquirida como fruto do trabalho do indivíduo, propriedade que é considerada a base de toda a liberdade pessoal, de toda a atividade e independência.

A propriedade pessoal, fruto do trabalho e do mérito! Refere-se à propriedade do pequeno artesão e do camponês, forma de propriedade que antecedeu a propriedade burguesa? Não há necessidade de aboli-la; o desenvolvimento da indústria já a destruiu, em grande parte, e continua a destruí-la diariamente.

Ou refere-se à propriedade privada atual, a propriedade burguesa?

influência mundial, em que os autores defendem a supressão da propriedade privada, denominada “propriedade burguesa”. A obra, de linguagem acessível, embora trate da luta de classes, notadamente burguesia *versus* proletariado, deixa claro que não se busca a extinção da propriedade em geral, mas tão somente a burguesa, não retirando o direito do indivíduo de apropriar-se de sua parte dos produtos naturais e sociais, mas sim abolir-se a escravidão de outrem pelo trabalho.

Conforme Boyle (2006, p. 7) “o comunismo já existia antes de 1848, como uma mistura incômoda de ideais utópicos, socialismo e igualitarismo descrito no manifesto como um “espectro” que rondava a Europa”.

Foi a publicação do Manifesto Comunista que modificou profundamente essa situação.

Coube a Karl Marx, filósofo político e Friedrich Engels, industrial, ambos revolucionários alemães redigirem o documento, o qual no início ignorado devido ao contexto em que o mundo se encontrava. Posteriormente, “influenciou e inspirou revolucionários bem sucedidos como Lênin, Stálin, Mão Tsé-Tung, Ho Chi Minh, Fidel Castro, Pol Pot e muitos outros.” (BOYLE, 2006, p. 08).

Havia a consciência de que as classes dominantes jamais deixariam o poder voluntariamente, de modo que a revolução por parte do proletariado seria inevitável. “Pelo fato de Marx e Engels terem crescido na Europa pós revolucionária, sua convicção baseavam-se na crença de que a mudança política só se daria por meio de uma revolução.” (BOYLE, 2006, p. 10-11).

O proletariado identificado por Marx como “os novos pobres urbanos” (BOYLE, 2006, p. 14) se tratavam de europeus que saíam da zona rural para centros urbanos. Como observado no Manifesto Comunista “O trabalho proletário perdeu seu caráter individual”. “O produtor tornou-se um apêndice da máquina” (BOYLE, 2006, p. 16).

Mas o trabalho assalariado cria propriedade para o trabalhador? De modo algum. Cria capital, ou seja, aquele tipo de propriedade que explora o trabalho assalariado e que só pode aumentar sob a condição de produzir novo trabalho assalariado, a fim de explorá-lo novamente. A propriedade em sua forma atual baseia-se no antagonismo entre o capital e o trabalho assalariado. Examinemos os dois termos desse antagonismo.

Ser capitalista significa ocupar não somente uma posição pessoal na produção, mas também uma posição social. O capital é um produto coletivo e só pode ser posto em movimento pelos esforços combinados de muitos membros da sociedade ou, em última instância, pelos esforços combinados de todos os seus membros.

O capital é, portanto, uma força social e não pessoal.

Portanto, quando se converte o capital em propriedade comum, em propriedade de todos os membros da sociedade, não é a propriedade pessoal que se transforma em social. Muda-se apenas o caráter social da propriedade, que perde a sua vinculação de classe.(MARX; ENGELS, 2003, p. 39).

Esse foi um dos temas mais explorados no documento, mantendo-se, para muitos, atual. Para Marx e Engels (tanto na revolução francesa (promessa de liberdade) quanto na revolução industrial que gerava escravidão, a burguesia ascendia através da utilização do “capital” para proporcionar aumento de dinheiro que por sua vez se tornava aumento de poder (BOYLE, 2006).

Assim, “o instrumento de riquezas era, na verdade, a própria classe trabalhadora, o proletariado oprimido” (BOYLE, 2006, p. 17). Conseqüentemente, Marx e Engels constataram que diante desse quadro, a burguesia estava produzindo “seus próprios coveiros” e “sua queda e a vitória do proletariado são igualmente inevitáveis”. (BOYLE, 2006, p. 17).

Marx e Engels escreveram o Manifesto a pedido da Liga Comunista que defendia “a destruição da burguesia, o domínio do proletariado, a abolição da antiga sociedade burguesa que tinha como sustentáculo o antagonismo de classes e a fundação de uma nova sociedade sem classes e sem propriedade privada” (BOYLE, 2006, p. 27).

Contudo, Marx e Engels, decidiram não seguir os objetivos traçados pela Liga, e sim buscar outro propósito, qual seja, definir uma doutrina “o comunismo” (BOYLE, 2006, p. 27). Desse modo, combateriam os capitalistas utilizando o processo histórico de luta entre as classes.

De acordo com o Manifesto, Marx e Engels não almejam a abolição da propriedade em geral, mas sim lutam pela extinção da propriedade burguesa, vez que esta é a expressão do sistema de produção e apropriação baseado em antagonismos de classe, mantida pela exploração de muitos por poucos.

Nesse sentido, ser capitalista significa não apenas ocupar uma posição pessoal na produção, mas principalmente uma posição social. O capital é um produto coletivo, esforço do proletariado, ou seja, uma força social e não pessoal. Conseqüentemente deve ser atacado o seu símbolo a propriedade privada pertencente à burguesia.

Nada obstante, o estudo da propriedade sob a ótica capitalista e pela doutrina socialista, não se pode olvidar da relevância do tema tratado também pela Igreja Católica, que influenciou e influencia diversos Estados através de seus dogmas.

Dois fatores foram importantes para a Igreja tornar a se posicionar acerca da propriedade privada: de um lado, a revolução industrial, ocorrida na Inglaterra,

caracterizada como marco na ascensão da burguesia, na qual tinha como um dos seus efeitos a acumulação de riqueza ou, em outras palavras, a aquisição de propriedades por poucas pessoas, em razão do capital e em detrimento da maioria, que empobrecia devido à linha de produção nas fábricas, condições de trabalho degradantes e remuneração abaixo de uma existência digna; e de outro, o comunismo pregado por Marx, o qual defendia a extinção da propriedade burguesa através de uma luta de classes entre proletariado e burguesia.

Na data de 15 de maio de 1891 o Sumo Pontífice Papa Leão XIII editou a Carta Encíclica *Rerum Novarum*, criticando duramente a falta de princípios éticos e valores morais em que se encontrava essa sociedade progressiva, cega pelo capitalismo desenfreado, bem como a solução buscada pelo socialismo², através da “instigação nos pobres de ódio invejoso” para que ocorresse luta entre as classes com a destruição da propriedade adquirida por outrem.

A Igreja pregava a concórdia de classes e aceitava e defendia a propriedade privada, fruto do trabalho, consagrada por leis divinas, como direito natural, bem como, leis humanas sábias e racionais³.

² A solução socialista.

Os Socialistas, para curar este mal, instigam nos pobres o ódio invejoso contra os que possuem, e pretendem que toda a propriedade de bens particulares deve ser suprimida, que os bens dum indivíduo qualquer devem ser comuns a todos, e que a sua administração deve voltar para – os Municípios ou para o Estado. Mediante esta transladação das propriedades e esta igual repartição das riquezas e das comodidades que elas proporcionam entre os cidadãos, lisonjeiam-se de aplicar um remédio eficaz aos males presentes. Mas semelhante teoria, longe de ser capaz de pôr termo ao conflito, prejudicaria o operário se fosse posta em prática. Pelo contrário, é sumamente injusta, por violar os direitos legítimos dos direitos dos proprietários, viciar as funções do Estado e tender para a subversão completa do edifício social. (LEÃO XIII, Papa, 1891).

³ A propriedade sancionada pelas mãos humanas e divinas

A força destes raciocínios é duma evidência tal, que chegamos a admirar como certos partidários de velhas opiniões podem ainda contradizê-los, concedendo sem dúvida ao homem particular o uso do solo e os frutos dos campos, mas recusando-lhe o direito de possuir, na qualidade de proprietário, esse solo que edificou, a porção da terra que cultivou. Não vêem, pois, que despojam assim esse homem do fruto do seu trabalho; porque, afinal, esse campo amanhado com arte pela mão do cultivador, mudou completamente de natureza: era selvagem, ei-lo arroteado; de infecundo, tornou-se fértil; o que o tornou melhor, está inerente ao solo e confunde-se de tal forma com ele, que em grande parte seria impossível separá-lo. Suportaria a justiça que um estranho viesse então a atribuir-se esta terra banhada pelo suor de quem a cultivou? Da mesma forma que o efeito segue a causa, assim é justo que o fruto do trabalho pertença ao trabalhador.

É, pois, com razão, que a universalidade do género humano, sem se deixar mover pelas opiniões contrárias dum pequeno grupo, reconhece, considerando atentamente a natureza, que nas suas leis reside o primeiro fundamento da repartição dos bens e das propriedades particulares; foi com razão que o costume de todos os séculos sancionou uma situação tão conforme à natureza do homem e à vida tranquila e pacífica das sociedades. Por seu lado, as leis civis, que recebem o seu valor, quando são justas, da lei natural, confirmam esse mesmo direito e protegem-no pela força. Finalmente, a autoridade das leis divinas vem pôr-lhe o seu selo, proibindo, sob perla gravíssima, até mesmo o desejo do que pertence aos outros: «Não desejarás a mulher do teu próximo, nem a sua casa, nem o

Assim, a propriedade privada é admitida através da força de trabalho, mas sempre voltada a uma distribuição racional na sociedade.

Apesar do Papa Leão XIII buscar combater o comunismo, acabou por dar ênfase à doutrina social da Igreja, defendendo a existência de obrigações que recairiam sobre a propriedade e proprietários que viesse a permitir uma justa partilha de bens, de modo a propiciar sua aquisição por trabalhadores assalariados.

No ano de 1931, o Sumo Pontífice Pio XI expede a Carta Encíclica “*Quadragesimo Anno*” atualizando o pensamento do Papa Leão XIII⁴. Reconhece o direito à propriedade para o particular, em um caráter individualista, mas desde que não deixe de atender o bem comum.

Nessa Encíclica a Igreja deixa clara a necessidade de o Estado permitir a propriedade privada, por ser um direito natural, devendo apenas limitar e regulamentar o seu uso, mas jamais suprimi-la.

O posicionamento da Igreja quanto ao direito de propriedade privada encontra-se reafirmado na Carta Encíclica *Mater et Magistra*, editada no ano de 1961 pelo Papa João XXIII, de grande importância, uma vez que, além de atualizar os pensamentos expostos nas cartas encíclicas anteriores, trouxe a doutrina social da igreja ao enfrentamento de novas questões sociais, marcadas pelas importantes transformações vivenciadas pelo mundo no século XX, no campo social, econômico, político, científico e tecnológico.

Portanto, para a Igreja Católica, como forma de combater o socialismo e posicionando-se com certa contrariedade ao capitalismo, reconhece-se o direito à propriedade particular como garantia de liberdade, fruto de um direito natural, mas que deva sempre estar voltada para o bem comum.

A doutrina social da igreja, segundo a qual a propriedade deriva de um direito natural, em que Deus permite ao homem o domínio sobre todas as coisas para possibilitar o seu sustento, busca fixar valores e princípios a serem seguidos

seu campo, nem o seu boi, nem a sua serva, nem o seu jumento, nem coisa alguma que lhe pertença». (LEÃO XIII, Papa, 1891).

⁴ 1. – DO DIREITO DE PROPRIEDADE

Para vir agora ao particular, começamos pelo direito de propriedade. Sabeis venerados Irmãos e amados Filhos, que Leão XIII de feliz memória defendeu tenazmente o direito de propriedade contra as aberrações dos socialistas do seu tempo, mostrando que a destruição do domínio particular reverteria, não em vantagem, mas em ruína da classe operária. Mas como não falta quem com flagrante injustiça calunie o Sumo Pontífice e a Igreja de ter zelado e zelar somente os interesses dos ricos contra os proletários, e os mesmos católicos não concordam com a interpretação do genuíno e verdadeiro modo de pensar de Leão XIII, pareceu-Nos bem vingar de tais calúnias a sua doutrina que é a católica e defende-la de falsas interpretações. (PIO XI, Papa, 1891).

para regular, condicionar e limitar, no campo social, a aquisição de bens pelos homens.

Percebe-se, assim, que foi permitido o uso comum, necessário para a sobrevivência do homem, não sendo vedado à pessoa ter uma coisa como própria, desde que administre para distribuir o excesso, ou seja, o que não for essencial para sua vivência com base em uma vida digna.

A propriedade deixa de ter um fim em si mesmo para adquirir um aspecto funcional, voltada para a existência humana com um mínimo necessário, utilizando como parâmetros uma vida ética e a moral. Portanto, a propriedade é reconhecida através de sua utilização geral e não apenas sob o manto privatístico do indivíduo, fatores que estarão ligados ao tema da função social da propriedade, tratada no capítulo 2.

1.2 A Formação do Território Brasileiro

Para a compreensão da propriedade privada na atualidade e o cumprimento de sua função social, primeiramente, necessário se faz uma abordagem histórica do processo de ocupação e posterior formação do território brasileiro, a partir da expansão lusitana⁵, para que haja a devida compreensão do instituto e a sua regulamentação pelo Estado, afinal, “[...] todo território tem uma história, que explica sua conformação e sua estrutura atual. Para apreendê-la é necessário equacioná-la como um processo; daí o enunciado da *formação territorial* como objeto de pesquisa” (MORAES, 2000, p. 21).

Portugal, até início do século XIV, não passava de mero coadjuvante no cenário europeu. Nações como França e Inglaterra já eram consideradas potências, exercendo grande influência na Europa e sempre buscando aumentar seu poderio e domínio mediante conquistas. Contudo, Portugal, de país agrícola, torna-se um grande império colonial; tudo isso, graças à expansão marítima visando novos mercados, tendo como marco inicial a conquista de Ceuta no ano de 1415⁶.

⁵ Conforme aponta Moraes (2000): “...a história brasileira é um contínuo processo de expansão territorial (ainda em curso), cuja gênese remonta ao expansionismo lusitano. Desse modo, o país tem por antecedente o signo da conquista de espaços, situação que marca profundamente o seu desenvolvimento.” (MORAES, 2000, p.24).

⁶ Segundo Godinho, a Tomada de Ceuta (1415) foi a chave para toda a navegação entre o Levante – o Mediterrâneo – e o Poente – o Atlântico, e a base que possibilitou a defesa contra uma possível penetração muçulmana na península (1990, p. 192). A escolha de Ceuta, segundo ele, se deu, pois

O sucesso dessas jornadas ultramarinas, realizadas a mando do governo português, foram resultados da aplicação de técnicas de navegação, obtidas a partir de conhecimentos de história, astronomia, cartografia e geografia, o que possibilitou a descoberta de novas rotas marítimas, até então em mares desconhecidos.

Concorrendo pela hegemonia nos mares do Atlântico, a Espanha foi outra nação que se destacou na época das grandes navegações. Cabral vem representando Portugal, 1500. Colombo, a Espanha, 1492.

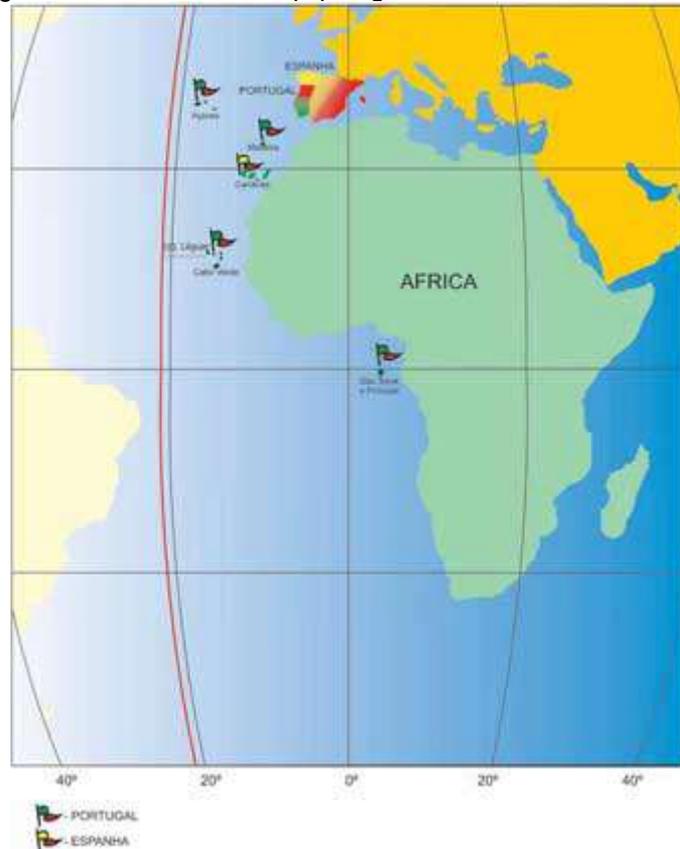
A atividade comercial e marítima realizada a partir do século XV foi decisiva para ditar os rumos do denominado “Novo Mundo”⁷. Devido às disputas pelas terras coloniais, os dois países ibéricos entraram em conflito diplomático. De um lado, a Espanha ávida em resguardar sua conquista territorial e, evitando uma declaração de guerra portuguesa, aproveita-se do extremo apego religioso católico, reinante perante essas nações, solicita à intervenção do Papa Alejandro VI, a qual mediante a expedição da bula pontifícia *Inter caetera*,⁸ determina o futuro do “Novo Mundo” promovendo a divisão de terras.

Portugal tinha como objetivo primordial conquistar o Reino de Granada, cuja economia vinculava-se à de Marrocos. D. João I (1385 – 1433) conduziu, nesse sentido, sua política com a pretensão de obter o controle sobre o conjunto grandino-marroquino. O que era economicamente viável, pois essas regiões eram ricas em açúcar, seda, cereais e gado e nelas desembocavam caravanas transsaarianas com ouro, escravos e marfim. Godinho entende, portanto, que Ceuta era a chave marítima do império marroquino e a conquista do Marrocos pelos portugueses garantiria dois objetivos: “um campo de exploração e o monopólio do comércio do Sudão – e abriria o caminho do Oriente através da África – o caminho do comércio da Índia” (1944, p. 9). Joaquim Veríssimo Serrão tem o mesmo objetivo de Vitorino Magalhães Godinho, isto é buscar as raízes e motivações do processo dos Descobrimientos; e chega a conclusões semelhantes às de Godinho. Para ele: “a partir de Ceuta abrem-se mais duas vertentes da Expansão portuguesa, a primeira com a exploração da costa ocidental da África e a segunda com o descobrimento e colonização dos arquipélagos do Atlântico” (1995, p. 15). Serrão lança seu olhar para o pioneirismo português, entendendo que nenhum outro país da Europa possuía as condições geográficas e a estrutura política de Portugal para lançar-se nos caminhos da expansão marítima. Assim, para Serrão, o primeiro marco da expansão portuguesa foi a Tomada de Ceuta, em 25 de agosto de 1415, pois correspondeu ao início de um processo histórico que levou uma Nação europeia a estabelecer-se fora do continente (MICHELAN, 2012).

⁷ Denominação dada ao continente americano por Pedro Mártir de Angleria, capelão da corte do rei Fernando II de Aragão e rainha Isabel I de Castela, e historiador de explorações espanholas. MORAES (2000, p. 265) questiona essa designação ao afirmar que “As “novas terras” só são assim designadas pelos que chegam, obviamente não o são para as populações autóctones.”

⁸ Documento firmado em 04 de maio de 1493, concedendo aos reis católicos de Espanha e Portugal a posse de todas as terras descobertas e por descobrir, utilizando como divisão uma linha imaginária de 100 léguas do Arquipélago de Cabo Verde, determinando que a oeste as terras pertencessem a Espanha, enquanto que a leste seriam de Portugal. (RIBEIRO, 2005).

Figura 1 -Limites no Atlântico Sul entre Espanha e Portugal, segundo a bula *Inter Caetera II*, de 4 de maio de 1493: 100 léguas a oeste e sul do arquipélago de Cabo Verde



Fonte: (RIBEIRO, 2005, p. 19).

Portugal, constatando que a divisão lhe era prejudicial, uma vez que dificultava as navegações no oceano Atlântico e retirava a possibilidade de obter a posse de novos territórios existentes no Novo Continente, utiliza-se do seu poder persuasivo decorrente do poderio econômico militar e promove negociações com o governo espanhol a fim de firmarem um novo acordo, com o intuito de porem fim aos conflitos territoriais, originando, assim, o Tratado de Tordesilhas⁹. Esse Tratado garantiu a Portugal o domínio dessas terras, mesmo que sendo de forma simbólica.

⁹ Assinado em 07 de junho de 1494 entre os reinos de Portugal e Espanha promovia uma nova divisão de terras descobertas e a descobrir no “Novo Mundo”, gerando a irresignação de outras Nações, como por exemplo, a França, questionando a exclusividade da partilha territorial apenas por esses dois países. (RIBEIRO, 2005).

Figura 2 - Divisão entre Espanha e Portugal das áreas do Atlântico segundo o Tratado de Tordesilhas - 7 de junho de 1494



Fonte: (RIBEIRO, 2005, p. 20).

A celebração desse documento, aprovada indiretamente através da Bula *Ea quae pro bono pacis*, pelo Papa Júlio II, no ano de 1506, além de cessar o desentendimento entre Portugal e Espanha pela soberania da navegação no Oceano Atlântico, traz importantes consequências no processo de ocupação lusitana no Brasil, vez que pelos termos firmados no Tratado, grande parte do território brasileiro, nesse primeiro momento, pertenceria a Coroa Portuguesa.

Contudo, somente com a assinatura do Tratado de Madri, em 1750¹⁰, é que se definem os limites das colônias na América do Sul, pondo fim às disputas, passando Portugal a deter jurídica e objetivamente o domínio, na integralidade, das terras brasileiras.

¹⁰ O Tratado celebrado em Madri entre D. João V, Rei de Portugal, e Fernando VI, Rei de Espanha, foi celebrado em razão da impossibilidade de se manter a demarcação territorial, levando-se em consideração as divisões estipuladas no Tratado de Tordesilhas, diante da conquista de terras realizadas pelas duas Nações. Para tanto, um dos critérios utilizados foi justamente o *uti possidetis*. Para acesso a documentos sobre o tratado de 1750 consultar os volumes LII e LIII dos Anais da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro. (BRASIL, 1938).

Figura 3 - Limites do Tratado de Madri (1750)



— Tratado de Madri - 1750

Fonte :SOARES, 1939, p. 141.
Mapa modificado : Correa, J.

Fonte: (CORREA; GODOY, 2013, p. 5).

O processo de ocupação do território brasileiro, pelos portugueses, ocorreu de maneira desordenada, dentro de uma organização possível, desejada apenas pelos lusitanos. Ou seja, instaurou-se um caos jurídico-administrativo em nosso território, sendo essa talvez a forma mais eficaz ou, ao menos, a mais interessante à época, para a Coroa Portuguesa administrar, explorar e assegurar o seu domínio sobre nossas terras.

Pioneiros da conquista do trópico para a civilização, tiveram os portugueses, nessa proeza, sua maior missão histórica. [...] Essa exploração dos trópicos não se processou, em verdade, por um empreendimento metódico e racional, não emanou de uma vontade construtora e enérgica: fez-se antes com desleixo e certo abandono (HOLANDA, 1995, p. 43).

Alguns fatores podem ser citados como primordiais para essa situação. De início, o mercado colonial brasileiro era secundário, uma vez que Portugal priorizava o comércio realizado no Índico, devido a sua localização, visto como estratégico no campo econômico, já sedimentado e lucrativo em razão dos produtos comercializados.

O território brasileiro, por sua vez, nesse primeiro contato com a Metrópole, não atraiu a atenção do conquistador lusitano, vez que não apresentava, aparentemente atrativos econômicos imediatos que viessem a justificar uma rápida ocupação.

Como tratado por Moraes (2000, p. 290), ao contrário do território americano ocupado e explorado pelos conquistadores espanhóis, não havia no Brasil “os estoques metálicos entegourados”, nem tampouco a existência de produtos lucrativos a justificar uma “rede de comércio”, e, por consequência, o Brasil era tratado com certo desinteresse por parte de Portugal, a qual mantinha apenas uma atividade de vigilância exercida por pequenas frotas.

Somente após o declínio português na exploração do comércio com a Índia e com o Oriente, o mercado colonial brasileiro começa a ganhar importância saindo do esquecimento lusitano.

Com isso era natural que num primeiro momento, a territorialização brasileira se desse com o escopo de evitar invasões, de modo que esse “desleixo e certo abandono”, citado por Holanda (1995), fora, na verdade, uma decisão consciente e ponderada, uma vez que, ao contrário dos territórios orientais, no Brasil ainda não existia um comércio regular. As comunidades aqui fixadas tinham hábitos nômades

e/ou produziam apenas para consumo próprio, com quase que nenhuma produção considerada como excedente, no sentido de se apresentarem como objeto de troca no mercado europeu.

Esse fato é apontado e questionado por Faoro (2001, p. 129), ao apontar que “A expedição de Martim Afonso de Sousa e o regime das capitanias hereditárias (1534-49) se alimentariam de outro propósito, provavelmente o de fixar populações ociosas e assegurar, com a povoação, a defesa do território”. Isto pode ser explicado, pois “O monopólio real não se exerceu diretamente, mas mediante concessão: o rei permaneceria comerciante, sem envolvimento imediato no negócio, mas vigilante, com o aparelhamento estatal a serviço de seus interesses” (FAORO, 2001, p. 103-107).

Portanto, nessa fase inicial, competia quase que exclusivamente, à empresa comercial, que tinha como principais agentes os mercadores privados, a exploração do território brasileiro.

Contudo, esse cenário muda, pois conforme salienta Sodré (1990), a possibilidade de buscar riquezas minerais ocasionadas pelo sucesso da exploração e colonização da Espanha no território americano, aliada a existência de navios de outras bandeiras no litoral brasileiro, irão despertar um maior interesse de Portugal, de forma a promover uma ocupação e colonização do Brasil.

Todavia, alguns fatores teriam que ser considerados: a extensão continental do território brasileiro; o reduzido número de lusitanos para ocupá-lo; e a existência de centenas de grupos humanos já fixados, vulgarmente denominados de selvagens, silvícolas ou índios.

A epístola encaminhada por Pero Vaz de Caminha ao El Rei D. Manuel narra o primeiro contato e a forma amistosa em que se deu o encontro entre portugueses e os índios que estavam situados na parte do litoral brasileiro em que a nau atracou¹¹.

¹¹ [...] E, velejando nós pela costa, obra de dez léguas do sítio donde tínhamos levantado ferro, acharam os ditos navios pequenos um recife com um porto dentro, muito bom e muito seguro, com uma mui larga entrada. E meteram-se dentro e amainaram. As naus arribaram sobre eles; e um pouco antes do sol posto amainaram também, obra de uma légua do recife, e ancoraram em onze braças. E estando Afonso Lopes, nosso piloto, em um daqueles navios pequenos, por mandado do Capitão, por ser homem vivo e destro para isso, meteu-se logo no esquife a sondar o porto dentro; e tomou dois daqueles homens da terra, mancebos e de bons corpos, que estavam numa almadia. Um deles trazia um arco e seis ou sete setas; e na praia andavam muitos com seus arcos e setas; mas de nada lhes serviram. Trouxe-os logo, já de noite, ao Capitão, em cuja nau foram recebidos com muito prazer e festa. A feição deles é serem pardos, maneira de avermelhados, de bons rostos e bons narizes, bem-feitos. Andam nus, sem nenhuma cobertura. Nem estimam de cobrir ou de mostrar

suas vergonhas; e nisso têm tanta inocência como em mostrar o rosto. Ambos traziam os beijos de baixo furados e metidos neles seus ossos brancos e verdadeiros, de comprimento duma mão travessa, da grossura dum fuso de algodão, agudos na ponta como um furador. Metemos pela parte de dentro do beijo; e a parte que lhes fica entre o beijo e os dentes é feita como roque de xadrez, ali encaixado de tal sorte que não os molesta, nem os estorva no falar, no comer ou no beber. Os cabelos seus são corredios. E andavam tosquiados, de tosquia alta, mais que de sobrepente, de boa grandura e rapados até por cima das orelhas. E um deles trazia por baixo da solapa, de fonte a fonte para detrás, uma espécie de cabeleira de penas de ave amarelas, que seria do comprimento de um coto, mui basta e mui cerrada, que lhe cobria o toutiço e as orelhas. E andava pegada aos cabelos, pena e pena, com uma confeição branda como cera (mas não o era), de maneira que a cabeleira ficava mui redonda e mui basta, e mui igual, e não fazia míngua mais lavagem para a levantar. O Capitão, quando eles vieram, estava sentado em uma cadeira, bem vestido, com um colar de ouro mui grande ao pescoço, e aos pés uma alcatifa por estrado. Sancho de Tovar, Simão de Miranda, Nicolau Coelho, Aires Correia, e nós outros que aqui na nau com ele vamos, sentados no chão, pela alcatifa. Acenderam-se tochas. Entraram. Mas não fizeram sinal de cortesia, nem de falar ao Capitão nem a ninguém. Porém um deles pôs olho no colar do Capitão, e começou de acenar com a mão para a terra e depois para o colar, como que nos dizendo que ali havia ouro. Também olhou para um castiçal de prata e assim mesmo acenava para a terra e novamente para o castiçal como se lá também houvesse prata. Mostraram-lhes um papagaio pardo que o Capitão traz consigo; tomaram-no logo na mão e acenaram para a terra, como quem diz que os havia ali. Mostraram-lhes um carneiro: não fizeram caso. Mostraram-lhes uma galinha, quase tiveram medo dela: não lhe queriam pôr a mão; e depois a tomaram como que espantados. Deram-lhes ali de comer: pão e peixe cozido, confeitos, fartéis, mel e figos passados. Não quiseram comer quase nada daquilo; e, se alguma coisa provaram, logo a lançaram fora. Trouxeram-lhes vinho numa taça; mal lhe puseram a boca; não gostaram nada, nem quiseram mais. Trouxeram-lhes a água em uma albarrada. Não beberam. Mal a tomaram na boca, que lavaram, e logo a lançaram fora. Viu um deles umas contas de rosário, brancas; acenou que lhas dessem, folgou muito com elas, e lançou-as ao pescoço. Depois tirou-as e enrolou-as no braço e acenava para a terra e de novo para as contas e para o colar do Capitão, como dizendo que dariam ouro por aquilo. Isto tomávamos nós assim por assim o desejarmos. Mas se ele queria dizer que levaria as contas e mais o colar, isto não o queríamos nós entender, porque não lho havíamos de dar. E depois tornou as contas a quem lhas dera. Então estiraram-se de costas na alcatifa, a dormir, sem buscarem maneira de cobrirem suas vergonhas, as quais não eram fanadas; e as cabeleiras delas estavam bem rapadas e feitas. O Capitão lhes mandou pôr por baixo das cabeças seus coxins; e o da cabeleira esforçava-se por não a quebrar. E lançaram-lhes um manto por cima; e eles consentiram, quedaram-se e dormiram. Ao sábado pela manhã mandou o Capitão fazer vela, e fomos demandar a entrada, a qual era mui larga e alta de seis a sete braças. Entraram todas as naus dentro; e ancoraram em cinco ou seis braças – ancoragem dentro tão grande, tão formosa e tão segura, que podem abrigar-se nela mais de duzentos navios e naus. E tanto que as naus quedaram ancoradas, todos os capitães vieram a esta nau do Capitão-mor. E daqui mandou o Capitão a Nicolau Coelho e Bartolomeu Dias que fossem em terra e levassem aqueles dois homens e os deixassem ir com seu arco e setas, e isto depois que fez dar a cada um sua camisa nova, sua carapuça vermelha e um rosário de contas brancas de osso, que eles levaram nos braços, seus cascavéis e suas campainhas. E mandou com eles, para lá ficar, um mancebo degredado, criado de D. João Telo, a que chamam Afonso Ribeiro, para lá andar com eles e saber de seu viver e maneiras. E a mim mandou que fosse com Nicolau Coelho. Fomos assim de frecha direitos à praia. Ali acudiram logo obra de duzentos homens, todos nus, e com arcos e setas nas mãos. Aqueles que nós levávamos acenaram-lhes que se afastassem e pousassem os arcos; e eles os pousaram, mas não se afastaram muito. E mal pousaram os arcos, logo saíram os que nós levávamos, e o mancebo degredado com eles. E saídos não pararam mais; nem esperavam um pelo outro, mas antes corriam a quem mais corria. E passaram um rio que por ali corre, de água doce, de muita água que lhes dava pela braga; e outros muitos com eles. E foram assim correndo, além do rio, entre umas moitas de palmas onde estavam outros. Ali pararam. Entretanto foi-se o degredado com um homem que, logo ao sair do batel, o agasalhou e o levou até lá. Mas logo tornaram a nós; e com ele vieram os outros que nós levávamos, os quais vinham já nus e sem carapuças. Então se começaram de chegar muitos. Entravam pela beira do mar para os batéis, até que mais não podiam; traziam cabaços de água, e tomavam alguns barris que nós levávamos: enchem-nos de água e traziam-nos aos batéis. Não que eles de todos chegassem à borda do batel. Mas junto a ele, lançavam os barris que nós tomávamos; e pediam que lhes dessem alguma coisa. Levava Nicolau Coelho cascavéis e manilhas. E a uns dava um cascavel, a outros uma manilha, de maneira que com aquele engodo quase nos queriam dar a

Relata Pero Vaz de Caminha que dois índios subiram nas caravelas e foram recebidos com muita festa e lhes foram ofertados diversos agradados, tais como bebidas, comidas e objetos de adorno, para somente depois a maior parte da tripulação lusitana desembarcar na praia. Com isso, dezenas de outros índios surgiram, mas não atacaram. Ao contrário trouxeram objetos nativos buscando um escambo com os portugueses.

Enfim, foi com essas populações costeiras que os primeiros colonizadores entabularam trocas no período inicial de instalação no Brasil. Pode-se dizer que, nesse período, a sobrevivência dos primeiros colonos repousava em muito numa boa acolhida dos nativos. Tal dependência advinha do pequeno número de portugueses deixados em terra, ao que se somava o desconhecimento do território e de seus produtos. Por isso era fundamental o estabelecimento de relações com o gentio, o que foi realizado com êxito, fato que expressa na presença precoce em vários pontos da costa, de europeus não apenas vivendo entre os índios mas possuindo relativa ascendência sobre eles (MORAES, 2000, p. 296).

Então, para que a empresa ultramarina tivesse êxito, os colonos portugueses teriam que negociar ou combater os vários grupos humanos que já residiam no território. Esses grupos chamados gentios ou indígenas, estavam espalhados pelo território, desde as planícies até a costa litorânea.

A extensão continental do território e a rivalidade existente entre determinados grupos foram fatores bem aproveitados pelos portugueses para construírem alianças e obterem vantagens. Assim, além da superioridade militar, essas circunstâncias impediram qualquer (re)organização dos indígenas para repelirem a invasão e conquista sofrida.

Assim, apesar da existência de mais de uma centena de “nações” ou “povoações” diferentes ocupando o território brasileiro, as mesmas, em sua maioria, não estabeleciam uma comunicação e algumas mantinham uma divisão proposital, ocasionada por “odios hereditarios” (LIMA, 1843, p. 27).

Consequência disso seria a inviabilidade, para não dizer impossibilidade de se criar uma aliança tribal de grande escala para realizar uma forte oposição ao colonizador português.

mão. Davam-nos daqueles arcos e setas por sombreiros e carapuças de linho ou por qualquer coisa que homem lhes queria dar [...]. (transcrição da tradução de parte da carta de Pero Vaz de Caminha obtida na Biblioteca Nacional (BRASIL, [18--?])).

O contingente autóctone brasileiro estava, na maior parte, dividido em pequenos grupos que se combatiam com frequência, não possuindo traços de unidade política maior, e o português vai utilizar bastante esta índole guerreira e a hostilidade intertribal em suas estratégias de conquista. (MORAIS, 2000, p. 295).

Ademais, a estratégia lusitana compreendia a imposição cultural, ora permitindo a presença indígena em suas festividades e entrega de presentes, ora promovendo casamentos para serem aceitos nas tribos e, com isso utilizá-las em apoio às invasões e guerras contra outras etnias, consideradas inimigas, num verdadeiro suporte militar. Exemplo triste e marcante se extraiu do conflito envolvendo a participação de aborígenes conhecido como Guerra dos Tamoios¹².

Mas não foi só na vertente militar que o Estado Português como agente territorializador atuou. Visou à escravidão ou mesmo a desterritorialização dos indígenas como nos aspectos cultural (imposição da cultura lusitana) e religioso (pregação dos jesuítas); tudo isto foi primordial para esse resultado:

A realeza, para garantir a posse da conquista, constrói, como o fez nos primeiros tempos da formação nacional, fortalezas militares destinadas a garantir a posse efetiva das novas terras e assegurar a regularidade dos resgates. No ultramar voltam a encontrar-se o colono, o militar, o mercador e o missionário. Ao lado do forte crescem, paralelas, a feitoria comercial e a igreja. Portugal crescia, assim, pela ocupação militar, pela exploração mercantil e pela evangelização — constantes da história ultramarina. Como atributo da sua soberania conserva o 'quinto' de caráter militar (DIAS, 1964, apud FAORO, 2001, p. 62).

Desse modo os indígenas que mantiveram e aceitaram o contato com os missionários (incumbidos da evangelização) foram, em grande maioria, doutrinados e com isso deixaram de oferecer uma maior resistência à imposição do regime de colonização português, passando a adotar a cultura do colonizador.

É claro que esse processo não foi rápido e fácil. Os missionários incumbidos de tal proeza encontram diversas adversidades, tais como ataques sofridos por indígenas, oposição de colonos fixados em terras brasileiras, diante de conflitos

¹² Revolta de diversas etnias indígenas, especialmente os Tupinambás contra os colonos portugueses. Essa guerra teve grande repercussão histórica diante não só da dizimação de inúmeros indígenas de ambos os lados envolvidos no conflito, mas também porque perdeu por mais de uma década e contou com a participação de franceses prestando auxílio aos Tupinambás, com o fornecimento de armas, e de outras etnias indígenas como os tupiniquins que preferiram ficar ao lado dos portugueses a se aliarem ao antigo inimigo. Para aprofundamento consultar as obras *Compendio da Historia do Brasil*, Tomo I, de José Ignacio de Abreu Lima e *História geral do Brazil antes da sua separação e independência de Portugal*. Tomo Primeiro, de Francisco Adolfo de Varnhagen, pelo Visconde de Porto Seguro.

ideológicos, sociais e econômicos. Contudo, contaram com o apoio inicial da Coroa Portuguesa, o que garantiu o relativo sucesso do empreendimento.

Acerca da relação entre o Estado e a Igreja, convergindo ambições políticas e interesses eclesiásticos a um objetivo em comum, afirma Raffestin (1993, p. 124-125) que:

Essa convergência do sagrado e do profano constitui um temível instrumento de poder e um meio de rara eficácia para mobilizar uma população. Os fatos nos mostram que essa estreita ligação entre a Igreja e o Estado desemboca finalmente numa predominância do Estado, que manipula a religião para assentar seu poder. [...] As vantagens dessa ligação são evidentes. De fato, o poder, nesse caso, possui um forte componente informacional, e o Estado gasta muito menos energia para obter a adesão da população às suas pretensões políticas. Por vezes, chega até a obter um consenso notável.

Todavia, é oportuno alertarmos que mesmo diante desses fatores, muitos indígenas resistiram por um longo período, sendo paulatinamente massacrados e exterminados pelos portugueses que se valiam, inclusive, conforme já apontado, de auxílio de etnias inimigas para obtenção do sucesso.

Regime de comunidade primitiva foi aquele em que os europeus encontraram os indígenas, no Brasil, no século XVI. Essa espécie de organização social e sua incompatibilidade com o regime escravista instaurado pelos colonizadores é que motiva a prolongada luta que leva ou à dizimação dos indígenas ou à sua fuga para o interior. (SODRÉ, 1990, p. 04).

Aqui cabe enfatizar uma observação interessante sobre essa comunidade primitiva referida por Sodré (1990, p. 69): “[...] não havia mercadoria, não havia excedente de produção, a produção era consumida pela própria comunidade, nada era objeto de troca”. Na realidade, tal comunidade, não deveria ser sequer considerada primitiva, porque mesmo não exercendo a atividade agrícola como os europeus conheciam estabeleciam relações e práticas econômicas de acordo com os interesses e valores socioculturais de cada grupamento. Afinal, haviam etnias indígenas que, já naquela época, desmistificaram a chamada “natureza intocada”¹³

¹³ Para aprofundamento do tema consultar a obra de Antônio Carlos Diegues (2008): O mito moderno da natureza intocada.

exercendo práticas de ordem agroecológica¹⁴, enquanto outras realizavam trocas entre grupos e com os portugueses.

O certo é que a razão para não ter sido encontrado, no início da colonização, uma atividade agrícola é que não havia mercado para a comercialização de produtos como estavam acostumados os europeus, bem como diante da cultura dos indígenas, com os quais que tiveram os primeiros contatos com relações econômicas pautada na ausência de acumulação de riquezas.

Elementar que os fatos apontados não ocorreram de forma repentina, mas levaram décadas para se concretizarem por completo. O importante nesse momento é percebermos que a ocupação territorial portuguesa não ficou limitada a uma invasão armada, mas foi também de ordem religiosa, política e econômica.

Outrossim, além da questão indígena, Portugal tinha como prioridade promover a rápida ocupação do território brasileiro, seja para repelir invasões de terras, seja para extrair a riqueza natural que foi descobrindo, iniciando pela extração do pau-brasil; para tanto, utilizou-se do regime das sesmarias, fator fundamental para a ocorrência da cultura patrimonialista.

Aproveitando-se de senhores portugueses que ambicionavam meios de grandeza e riqueza, El-Rei de Portugal D. João III, devidamente instruído da importância do Brasil, utiliza como modelo de administração territorial o sistema de capitânicas hereditárias.¹⁵ A utilização desse modelo de organização político-administrativa, em que pese o posterior relativo fracasso, vislumbra o mais apropriado a ser utilizado pela Coroa Portuguesa, vez que não dispunha de tantos recursos financeiro e pessoal em números necessários para uma adequada e organizada ocupação territorial.

Por esse sistema o Rei delegava aos donatários a administração e exploração de imensas faixas de terras e, por sua vez, mantinha a tutela, guarda e vigilância do território, recebendo ainda tributos relativos aos imóveis concedidos.

Sistema de capitânicas no Brasil transparece na relação estabelecida entre o rei e o donatário, em que este é definido como ocupante da terra por graça real, terra que não sai do domínio público. É nesse sentido que a capitania

¹⁴ Posse Agroecológica é o uso sustentável da terra, materializando-se enquanto espaço ecológico e social. Para aprofundamento do tema consultar a obra de José Heder Benatti. Posse agroecológica & manejo florestal à luz da lei 9.985/00.

¹⁵ Forma de descentralização administrativa delegando a donatários, que por sua vez a sesmeiros, a colonização e exploração de determinada área mediante retribuição pecuniária. Hereditária porque era transmitida de pai para filho (VARNHAGEN, 1870).

não pode ser confundida com um feudo, sendo antes um empreendimento 'paraestatal' da Coroa, um expediente para atrair 'elementos privados na exploração das conquistas'. (MORAES, 2000, p. 299-300).

Assim, doze foram os donatários, mas quinze os quinhões e, como Martim Affonso de Souza, em 1532, desembarcou no Brasil para assumir a capitania posteriormente denominada de São Vicente, pode ser oficialmente considerado o primeiro latifúndio que se tem notícia em nosso país. Essa prática dá início ao denominado clientelismo, tema que será aprofundado ao discorrer-se sobre a função social da terra.

Abaixo, uma gravura extraída da obra História geral do Brazil, de Francisco Adolfo Varnhagen (1870, p. 134), com a designação das primeiras donatárias.

Após a divisão do território em capitanias foi implantado o regime das sesmarias¹⁶. A Coroa Portuguesa¹⁷ fazia a transmissão da terra aos capitães donatários, legitimando a sua posse, bem como os direitos e privilégios, através da *Carta de Doação*. Posteriormente, firmava-se um pacto denominado “Foral”, em que eram estipuladas as obrigações, incluindo os tributos pertinentes, destacando o pagamento do foro¹⁸. O objetivo disso era tornar a terra produtiva e promover seu pagamento necessário, sob pena de perda da concessão.

Os capitães donatários, por sua vez, faziam a cessão para os denominados sesmeiros que acabavam por adquirir o domínio útil da terra para cultivo e exploração, tornando-a produtiva. O regime de sesmarias já existia em Portugal

¹⁶ Sesmarias são propriamente as dadas de terras casaes, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não o são. Tit. XLIII, Liv. IV das Ordenações Philippinas (ALMEIDA, 1870, p. 822).

¹⁷As referidas doações são vinculadas, nas famílias dos primeiros donatarios; obrigando aos sucessores herdeiros, sob pena de perdimento da capitania, a guardarem para sempre os mesmos appellidos.

Apezar desta concessão, claro está que, segundo a lei geral, cada herdeiro necessitava sempre da confirmação régia, e ás vezes o mesmo herdeiro a pedia cada vez que a corôa passava a novo rei. Os morgados, isto é, as capitanias, deviam seguir indivisivelmente, assim nos transversaes e ascendentes como nos bastardos, até pela linha feminina, o que fôra abolido pelo dita lei mental. E isto com tanto empenho que, excepto no caso de traição á corôa. O vinculo seguia ao successor, quando o proprietario comettesse crime tal que pelas leis do reino devesse perdê-lo.

O donatario da terra poderia perpetuamente:

Chamar-se capitão e governador della;

Possuir na mesma uma zona de dez e., alguns, até dezeseisleguas de extensão de terra sobre a costa, comtanto que fossem em quatro ou cinco porções separadas entre si duas leguas pelo menos, e nunca juntas; sem pagarem outro tributo mais que o dizimo;

Captivar gentios para seu serviço e de seus navios;

Mandar delles a vender a Lisboa até trinta e nove (a uns mais que a outros) cada anno, livres da siza que pagavam todos os que entravam;

Dar sesmarias, segundo as leis do reino, aos que as pedissem, sendo christãos; não ficando estes obrigados a mais tributoque o dizimo.

Porêm as doações constituíram apenas a legitimidade da posse, e os direitos e privilegios do donatario. Falta pois que nos occupemos do titulo do pacto que fixava os deveres deste último para com a corôa, e para com os colonos ou futuros habitantes do couto. Este pacto era o "*Foral dos direitos, foros e tributos e cousas que na dita terra haviam os colonos de pagar*" 1 ao rei e ao donaiario. Era um contracto emphiteutico, em virtude do qual se constituíam perpetuos tributarios, da coroa e dos donatarios capitães mores, os solarengos que recebessem terras de sesmarias. A preferencia dada ao systema de ração (pensão do dizimo) a um foro certo, proveiu de ser elle o mais de accordo com as idéas religiosasdos colonos.

Cada capitania recebeu o seu foral. Nelle se confirmam as doações e privilegios feitos ao senhor da terra; estipulam-se os foros dos solarengos que a haviam de habitar, e as pouquíssimas regalias, que a corôa se reservava. Estas se reduziam aos direitos das alfandegas, ao monopolio das drogas e especiaria, ao quinto dos metaes e pedras preciosas que se encontrassem, e, finalmente, ao dizimo de todos os produtos pagos ao rei, que como chefe dos mestrado e padroado da ordem de Christo, deveria prover, segundo dissemos, quanto respeitava ao culto divino.(VARNHAGEN, 1870, p. 144-146).

¹⁸ Posteriormente, El-Rei D. João III preocupado com os privilégios que tinham sido concedidos aos primeiros capitães resolve revogá-los e a fim de organizar a colônia brasileira nomeia como Governador Geral Thomé de Souza. .(VARNHAGEN, 1870, p. 230-232).

desde 1375 e tinha sido instituído para reparar a crise agrícola ocasionada pela situação econômica decorrente, dentre outros fatores, do êxodo rural que ali ocorria. Assim, o instituto, em Portugal, tinha como finalidade combater a escassez de alimentos, sendo utilizado para terras que já haviam sido cultivadas e que eram também objeto de confisco.

Todavia, no Brasil a finalidade era mediante uma delegação a particulares, promover o cultivo da terra nua, ou seja, a implantação de um sistema agrícola visando à exportação de monoculturas, denominado “*plantation açucareira*”. Conseqüentemente, o regime de sesmarias instituído no Brasil acabava por diferenciar-se do instituto similar vigente em Portugal, a qual, devido às adaptações, tinha a natureza jurídica parecida com a enfiteuse,¹⁹ criação do direito romano (muito embora a palavra seja de origem grega).

Embora o regime de sesmarias tivesse como finalidade promover a colonização do território brasileiro (e no caso do descumprimento das obrigações impostas aos sesmeiros, notadamente o pagamento dos tributos, incidiria a pena de comisso²⁰) poucas foram as capitânicas que experimentaram um sucesso nessa empreitada. Consta que, excetuando Pernambuco e São Vicente, a grande maioria fracassou, devido a vários fatores, como por exemplo, invasões e conflitos armados.

Ademais, devido à grande extensão da terra concedida, os sesmeiros não possuíam condições de explorá-la adequada e integralmente, de modo que, para não incorrerem na pena de comisso, apenas realizavam o pagamento dos tributos. Tal fato acabou por ser o embrião do processo chamado de latifundização no Brasil.

Ao tratar do instituto da enfiteuse que se aplica perfeitamente ao regime das sesmarias, Gomes (2002, p. 265) enfatiza um aspecto negativo:

A enfiteuse foi instituída para favorecer o aproveitamento das terras incultas no regime da grande propriedade. [...] Aquela instituição simples que os romanos organizaram, transformou-se na Idade Média, convertendo-se em fonte de renda para os senhores de grandes extensões territoriais, ao mesmo tempo em que se apresentava aos que cultivavam a terra como intolerável ônus à sua propriedade de fato.

¹⁹ A “enfiteuse” é o direito real limitado que confere a alguém, perpetuamente, os poderes inerentes ao domínio, com a obrigação de pagar ao dono da coisa uma renda anual [...] Na enfiteuse quem tem o domínio do imóvel aforado se chama senhorio direto; quem o possui imediatamente, enfiteuta ou foreiro. Costuma-se dizer que o senhorio é o titular do domínio eminente ou direto e o foreiro do domínio útil, em alusão ao processo de fragmentação da propriedade realizado no direito medieval. (GOMES, 2002, p. 263).

²⁰ A pena de comisso consistia na perda do domínio útil, retornando a posse para a Coroa Portuguesa (GOMES, 2002, p. 276).

Contudo, o sistema de sesmarias trouxe ainda mais duas desvantagens. A primeira é que, em razão da extensão das terras concedidas, não era possível um controle pleno, devido as tentativas de retomada do território praticadas por indígenas ou mesmo tentativas de invasões de outros portugueses, aparecendo a figura do posseiro e, por consequência, gerando o minifúndio.

A segunda - a mais séria desvantagem trazida por esse sistema - foi o denominado clientelismo na distribuição de terras. Ou seja, um instrumento de barganha política que consiste na distribuição de bens públicos a determinados particulares, promovendo a cultura patrimonialista brasileira.

O regime de sesmarias, não tendo atingido o objetivo pleiteado e se tornando um regime oportunista, veio a ser suspenso por José Bonifácio de Andrada e Silva, através da Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822. Tal modelo causou um vazio legislativo preenchido somente em 1850, com a promulgação da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, dispondo sobre as terras devolutas do império:

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer titulo legitimo, 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.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei (BRASIL, 1850).

No período sem regulamentação legislativa ocorreu o apossamento indiscriminado de áreas, incentivando o caráter especulativo de terras com a manutenção de latifúndios. Com a promulgação da chamada Lei de Terras, buscava-se, regularizar a situação dominial dos posseiros e das terras desocupadas ou vazias. Isto se converteu em algo ineficaz para a solução do problema fundiário, vez que não havia pessoal autorizado suficiente para o desempenho do ofício, aliada à grande extensão de terras para levantar e medir, muitas delas situadas em zonas de difícil acesso.

Ademais, a legitimação da posse, nesse período, ficou incumbida ao Vigário da Igreja Católica, ou seja, eram estes os encarregados de receberem as

declarações para o registro de terras e promoverem o respectivo registro. Daí o advento da expressão “Registro do Vigário” ou “Registro Paroquial”.

Portanto, percebe-se a forma em que foram se dando as etapas de colonização do Brasil. Primeiro, através da ocupação lusitana em terras brasileiras, iniciando-se com o desembarque no litoral dos portugueses, realizando contato e aproximações com os gentios que aqui viviam.

Posteriormente, promovendo a conquista desse território, desterritorializando os habitantes das comunidades fixadas e reterritorializando-as, ou mesmo perseguindo e dizimando as que se opunham às regras e escravidão forçada.

Por fim, com a colonização propriamente dita.

Feito essa breve explanação acerca da formação do território passa-se a analisar a função social da propriedade oriunda justamente desse processo de colonização.

2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: ESTADO E CONFLITO ENTRE AGENTES SOCIAIS

2.1 Um debate sobre o patrimonialismo Brasileiro

O modelo de ocupação territorial brasileiro contribuiu para a formação de uma cultura patrimonialista. Patrimonialismo e dominação patrimonial são termos que foram utilizados nos estados alemães do século XIX onde fizeram parte do léxico da reação política dos então conservadores da época. Fruto de uma legitimação de poder político baseada numa relação de dominação social, o patrimonialismo serve de suporte para essa justificação de poder.

Weber (1991), sociólogo e um dos autores que melhor desenvolveu o tema patrimonialismo, em *Economia e sociedade* (obra que fundamenta uma sociologia compreensiva) expõe que o patrimonialismo, enquanto preceito, é um modo de exercício legítimo de poder político cujo modelo teórico está fundamentado em um tipo de “dominação tradicional”.

Para Weber (1991) há três tipos de dominação legítima: a “dominação carismática”, a “dominação racional-legal” e a “dominação tradicional”. Essa última, baseada na crença de que a investidura do governante decorre de uma longa tradição, fruto de um costume prolongado, a partir de uma autoridade sempre preexistente que legitima o poder (WEBER, 1991, p. 148). Este foi o modelo de dominação imposta pela Coroa Portuguesa à sua colônia (Brasil).

Weber afirma que o patrimonialismo é uma maneira de exercício da dominação por um ser ou autoridade superiora, a qual está legitimada pela tradição no tempo, cujas características principais assentam no poder individual do governante.

Resguardado por sua magnificência administrativa angariada com base em critérios unicamente pessoais, a autoridade exerce o poder político sob um determinado território, sem que haja distinção entre a governança de seus bens particulares e dos bens que compõem o acervo patrimonial do Estado (WEBER, 1999).

Deste modo, no modelo do patrimonialismo há uma confusão entre a “esfera privada” e a “esfera pública”. A governança política é tratada pelo senhor como governança puramente pessoal, assim como o patrimônio adquirido pelo tesouro

senhorial em função de tributos e outras taxas não se diferencia dos bens privados do senhor, muito semelhante a um reinado.

Diante de tal perspectiva, o dito “monarca”, por assim dizer, trata os assuntos da “corte ou seu reinado” – públicos segundo a acepção moderna – de forma eminentemente privada. Os assuntos e interesses pessoais do governante são tratados dentro da dimensão íntima administrativa, não se permitindo falar em separação entre a seara do indivíduo em relação ao encargo público que ocupava ou ocupa. Sua maneira de administração obedece aos seus interesses particulares (WEBER, 1991).

Silveira (2006) ao tratar da temática “*Patrimonialismo e a Formação do Estado Brasileiro*”, a partir de uma releitura dos pensamentos de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna, remonta ao pensamento político de Max Weber, no que se refere ao patrimonialismo como forma de dominação política.

Reinhard Bendix (apud SILVEIRA, 2006, p. 5- 6).

No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso, selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. [...] Os funcionários, por sua vez tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como um serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. [...] Em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso por caso, combinado o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos.

A partir das considerações de Weber (1991), podemos afirmar que todos os bens existentes no território brasileiro eram de propriedade da Coroa Portuguesa e, portanto, bens públicos. Logo, a ocupação portuguesa do território brasileiro ocorreu sob o modelo do patrimonialismo, enfatizado por Max Weber.

Baseando-se em alguns conceitos de Max Weber, Raimundo Faoro escreveu, em 1958 *Os Donos do poder*, contribuindo para uma nova compreensão da formação brasileira. Nesta obra há uma conciliação entre dominação tradicional-patrimonial (retirada de Weber) e a formação da identidade política brasileira.

Faoro (2001) traz como tema principal uma explicação para os infortúnios do

Estado e da população brasileira; oriunda da estrutura de poder patrimonialista estamental, construída ao longo de séculos pelo Estado Português.

A transmigração da Corte Portuguesa no início do século XIX serviu para reforçar essa estrutura, remodelada em um tipo padrão, a partir do qual se reorganizaram a Independência, o Império e a República Federativa do Brasil, permanecendo resquícios até a atualidade.

Faoro (2001) aponta que a formação do Estado Português foi um modelo de Estado patrimonial por excelência. Nele a situação era de predomínio entre o governante e seus governados. O monarca era o comandante supremo que ao seu povo ditava e conduzia, com total subordinação destes, a cumprir sem questionamentos suas ordens, além de ser ele o rei, o também e maior detentor de terras existentes em suas dimensões, enaltecendo assim seu status de poder.

A nobreza mantida nessa base estamental era agraciada com cargos e títulos, enquanto que a pequena burguesia detinha a possibilidade de exploração da atividade comercial, tudo sob a supervisão do rei, o qual interessado apenas nos lucros proporcionava um governo para atender interesses particulares.

O rei não estava só nesse reinado. Embora contasse necessariamente com a nobreza e a pequena burguesia para manter sua governança, na realidade, se constata uma verdadeira supervisão e cobrança de tributos dessas classes.

O governante ditava as ordens para seu povo, ao passo que ao mesmo tempo os senhores, sem o poder feudal, se limitavam a exercer o domínio dos feudos, sendo meros detentores das terras, sem, no entanto, governá-las. A exploração dos bens de consumo das terras do Reino, o comércio e a receita de arrecadação de impostos administrados pelos conselhos, apenas e tão somente enriqueciam o patrimônio do rei.

A Coroa despendia gastos com o conjunto das pessoas seguidoras do rei, onde mais tarde esse grupo formou o estamento²¹. Através da receita da venda de seus bens e do comércio marítimo, tudo que pudesse gerar lucro era adulterado e manipulado pelo rei, para assim sempre garantir o seu poder de governança.

Para Faoro (2001), assim como já pensava Weber, no patrimonialismo não havia separação entre o patrimônio público e privado (do soberano). Sendo assim,

²¹ Faoro (2001) afirma que o Estamento funciona como um grupo que comanda junto ao governante. Ele caracterizou que o estamento político se dá como uma camada na qual seus integrantes pensam e agem conscientes de fazerem parte de um mesmo grupo, qualificado para o exercício do poder.

os gastos também eram realizados de forma indiscriminada, de modo que, não existia uma separação entre os gastos da Coroa com as de obras de utilização pública, e as despesas particulares do Rei. Faoro demonstra ainda que o Estado português era patrimonial e não feudal, apesar de existir os feudos que, conforme já mencionado, existiam apenas como “fachada” para manter a governança.

No patrimonialismo o governante possuía a propriedade vitalícia da riqueza e um amplo controle dos setores da economia, sempre entendidos como de sua propriedade.

Esse sistema existente em Portugal foi transplantado para suas colônias. Essa forma de dominação foi nefasta para o Brasil, tendo em vista que, além da opção de uma administração pública extremamente burocrática e ineficiente, acabou por perpetuar o chamado “clientelismo” ou vulgarmente conhecido como “amigos do rei”, onde as pessoas são favorecidas não por suas qualidades, mas por força de influência no governo.

De modo que ocorre a total sobreposição entre o público e o privado, onde o governante e o indivíduo tratam a coisa pública como uma posse particular, utilizando-a para seus próprios interesses em detrimento da coletividade.

Prado Jr. (2001) bacharel em direito, historiador, militante político foi o idealizador de uma das obras que mais contribuíram para um estudo do Brasil colônia até sua formação como nação independente. Esse autor afirma que “os problemas brasileiros de hoje, os fundamentais, pode-se dizer que já estavam definidos e postos em equação há 150 anos atrás” (PRADO JR., 2001, p. 11-12).

A *Formação do Brasil Contemporâneo*, em que pese ter sido escrita sob uma ótica marxista, retrata o sentido da colonização brasileira, englobando a ocupação do território, estrutura política, administrativa e social. O autor sustenta em base conceitual histórica e geográfica fatos relevantes que contribuíram para a manutenção na atualidade de uma estrutura enraizada no patrimonialismo.

É por isso que para compreender o Brasil contemporâneo precisamos ir tão longe; e subindo até lá, o leitor não estará se ocupando apenas com devaneios históricos, mas colhendo dados, e dados indispensáveis para interpretar e compreender o meio que o cerca na atualidade (PRADO JR., 2001, p. 10).

Prado Jr. (2001) menciona que surgiu na zona tropical “uma sociedade inteiramente original”, diferente das sociedades que se formaram nas zonas

temperadas com traços mais similares à sociedade europeia colonizadora. Em tom crítico e conclusivo afirma: “Numa palavra, e para sintetizar o panorama da sociedade colonial: incoerência e instabilidade no povoamento, pobreza e miséria na economia; dissolução nos costumes; inércia e corrupção nos dirigentes leigos e eclesiásticos” (PRADO JR., 2001, p. 356).

Fruto de uma miscigenação desenfreada sustentada dentre vários segmentos numa cultura escravagista cria para o autor uma sociedade sem organicidade social e, comprometedora de todo o sistema administrativo político.

Após discorrer acerca da política imposta e implementada pela Coroa Portuguesa, Prado Jr. (2001, p. 126) ao analisar a economia colonial brasileira é enfático ao mencionar que o “resultado desta política, reduzindo o Brasil à simples situação de produtor de alguns gêneros destinados ao comércio internacional” é “que vão condicionar a formação e toda a evolução da economia brasileira” (PRADO JR., 2001, p. 127), perdurando por séculos mesmo após se tornar nação soberana.

E prossegue afirmando que “não se alteram o sistema e caráter da administração que será na colônia um símile perfeito da do Reino” (PRADO JR., 2001, p. 302). Contudo, aponta um aspecto que acaba por diferenciar a administração da colônia e quiçá a vida social e política:

O que se encontrará de diferente se deverá mais às condições particulares, tão profundamente diversas das da metrópole, a que tal organização administrativa teve de se ajustar; ajustamento que se processará de “fato” e não regulado por normas legais; espontâneo e forçado pelas circunstâncias (PRADO JR., 2001, p. 302).

E, um dos fatos importantes causadores dessa diferença no modelo de organização administrativa, existente no Brasil colônia, foi que na colonização brasileira estavam envolvidas três etnias: o europeu, o negro africano e o índio, que tiveram que conviver e se adaptarem a uma nova cultura que se apresentava para cada um deles.

O silvícola embora já fixado no território brasileiro, até aquele momento não tinha feito um contato de forma tão profunda com as outras raças, mas a partir do processo de ocupação do território, teve, em grande parte, que se sujeitar, de maneira natural ou impositiva, com o modelo cultural e territorial que se apresentava pelos Portugueses aqui estabelecidos.

Prado Jr. (2001, p. 309) considera as duas últimas etnias semi barbaras e por consequência “é o espirito de indisciplina que reina por toda parte e em todos os setores”, que acabou por ser determinante para a desordem social e o caos administrativo que se configurou no Brasil colônia.

Fruto de condições geográficas e da forma que se constituiu o país: imensidade do território, dispersão da população, constituição caótica e heterogênea dela, falta de sedimentação social, falta de educação e preparo para um regime policiado (PRADO JR., 2001, p. 309).

Consequência disso será a inviabilidade de se manter um cumprimento eficaz de qualquer politica governamental, ou mesmo de um regime administrativo voltado para a proteção de interesses coletivos de maneira imparcial, respeitada e cumprida por administradores e administrados.

Com isso ocorre por parte dos administradores “a dissolução de seus poderes que se anulam muitas vezes diante de uma desobediência e indisciplina sistemáticas” (PRADO JR., 2001, p. 333), o que acaba também gerando confusão entre os poderes conferidos e suas atribuições, proporcionando interferências diretas em assuntos pertinentes a outros agentes e órgãos públicos.

E em razão desse quadro que se apresentava no Brasil colônia, ao tratar da organização administrativa, Prado Jr. (2001, p. 333) concluiu pela “falta de organização, eficiência e presteza de seu funcionamento”.

Expõe que “De alto a baixo na escala administrativa, com raras exceções, é a mais grosseira imoralidade e corrupção que domina desbragadamente” (PRADO JR., 2001, p. 335).

São esses os fatores que podemos destacar como essenciais para a confusão entre os bens públicos e privados, cultura arraigada pelos governantes e também pelos governados no Brasil.

Afinal, os agentes transferem para suas esferas patrimoniais os bens públicos, ou então, se utilizam dos cargos, em que foram nomeados, para fins de especulações privadas. Por sua vez, os administrados acabam por incorporar essa cultura que não diferencia o público do privado, mediante a ocupação irregular de bens públicos para fins meramente individuais, bem como, a utilização recursos públicos, que, em tese, deveriam ser utilizados para ações governamentais voltadas

ao interesse da coletividade, mas que acabam por servir fins próprios, em detrimento do interesse público.

Enfim, cria-se uma simbiose em que a esfera privada é tratada indistintamente da esfera pública, ou seja, acaba imiscuindo para o interior do organismo estatal essa confusão, de modo a existir apenas uma linha tênue a separa-los.

Holanda (1995, p. 141) também aborda o patrimonialismo partindo dessa forma de caracterização entre o público e o privado. Menciona o autor que “O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas, de que a família é o melhor exemplo”. Contudo, aponta que “não era fácil aos detentores de posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público” (HOLANDA, 1995, p. 145).

Para Holanda (2005), fruto desse pensamento, contribuiu para que o exercício de certas funções públicas fosse atribuído a pessoas, enquanto agentes públicos, levando-se em consideração a confiança pessoal, e não devido a merecimento ou aptidões técnicas, o que ocorreria apenas excepcionalmente. A expressão “homem cordial” como resultado do estado patrimonial brasileiro define o pensamento do autor.

Constatamos, então, que o patrimonialismo no Brasil colônia na realidade é uma marca presente do Estado e não da sociedade, mas que na contemporaneidade também está arraigada na sociedade brasileira diante da criação e manutenção de uma cultura patrimonialista, ou seja, um particularismo na forma do Estado.

Os indivíduos, em grande maioria, incorporam essa cultura particularista, em que se utiliza de bens coletivos como se próprio fossem obstando a fruição pelos demais membros da sociedade, e conduzindo todas as relações pertinentes através de indicações ou favores.

O patrimonialismo como modelo de organização determina a condução de relações sociais entre agentes particulares, pautada na hierarquia e dominação, na qual podemos citar o coronelismo e clientelismo como exemplos dessa cultura.

Diante da suposta ausência do Estado e de serviços básicos os cidadãos acabam por ficarem a mercê de agentes econômicos locais, as quais exercem influencia e poder, ditando e conduzindo as relações sociais de determinado espaço.

No Brasil há uma cultura predominante em que a sociedade acaba por tratar do espaço público como privado, através de invasões, ocupações, apropriações, enfim, há uma incorporação da propriedade pelo indivíduo em detrimento da coletividade, ou seja, uma inversão de situação em que ocorreria apenas na esfera governamental.

Essa situação acaba por atingir toda a sociedade, desde sua base, passando por todas as classes sociais e econômicas.

Desse modo, ao abordarmos o tema função social veremos a ausência da dicotomia rígida entre o que é público e o que é privado, uma vez que suas diretrizes são conduzidas por agentes públicos, envolvidos na defesa de interesse próprios em nome do Estado, e que vêm a refletir por toda a sociedade essa confusão, passando os particulares a deixarem de respeitar a diferença entre o espaço público e o privado, usando de todos os bens e espaços como individuais.

2.2 A função social da propriedade no Brasil

A função social da propriedade denota como um tema que por sua complexidade e relevância transcende o mero arcabouço dogmático de uma disciplina. Embora já tratado por renomados pensadores das áreas de filosofia, sociologia, economia, história, geografia, direito, dentre outras, continua atual, polêmico e, em constante evolução.

A razão para tanto, seria a inviabilidade do seu estudo completo por uma área isolada do saber, aliada ao seu caráter dinâmico e não estático. Ademais, influenciável por diversos fatores, notadamente políticos, sociais e econômicos.

Aliás, sequer poder-se-ia falar em “função social da propriedade” e sim “a função social atribuída à propriedade, enquanto objeto, pelos agentes envolvidos, notadamente os proprietários”.

Marés (2003) entende que a função social deva recair sobre o objeto (terra) e não sobre o próprio direito (propriedade) ou seu titular (proprietário). E, fundamenta seu posicionamento no sentido de que a terra, independentemente de título, tem uma função a cumprir (MARÉS, 2003).

Dallari (2010, p. 23) ao tratar da finalidade social faz um paralelo entre o determinismo social, segundo a qual o homem “tem sua vida social condicionada por um certo fator” que lhe impõem uma crença de inviabilidade de “mudanças

qualitativas”. Esse fator pode ser de ordem econômica ou geográfica, e gera a adaptabilidade do indivíduo ao sistema, inibindo-o da busca por alterações que venham a proporcionar sua melhora social.

Ao contrário dos deterministas, o autor expõe acerca de outro grupo denominado de finalistas, justamente, por “sustentarem que há uma finalidade social livremente escolhida pelo homem” (DALLARI, 2010, p. 23). Para questionar se cada indivíduo pode escolher o que entende pertinente, mesmo que não compartilhado por outrem, como então estipular uma finalidade que atenda aos anseios de toda a coletividade?

A resposta para atender a finalidade social, no entendimento do autor, seria o bem comum, conceituado pelo Papa João XXIII como “o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana” (DALLARI, 2010, p. 24).

Nesse sentido, Dallari (2010) conclui que a sociedade humana tem por finalidade a busca por melhoria de condições que favoreçam o desenvolvimento do indivíduo, compreendendo valores materiais e espirituais, recaindo indiretamente sobre os fins particulares.

Um dos maiores responsáveis pela elevação da função social à categoria de princípio foi Léon Duguit. Decano da faculdade de Bordeaux, e adepto da filosofia positivista de Augusto Conte, influenciou e revolucionou o estudo do direito público, notadamente por defender que o Estado não existe como pessoa autônoma, ou seja, como sujeito de direitos e isso em razão de que para Duguit (2009) na realidade o que existem são governantes – agentes que exercem o poder e governam sobre o manto estatal.

Sua maior contribuição se refere ao desenvolvimento da teoria da função social, pautada na solidariedade social que permeia a sociedade.

Para Duguit (2009) o homem só pode viver em sociedade, mas a sociedade só existe em razão da solidariedade, que mantém o vínculo dos indivíduos. Conseqüentemente, as regras de direito, regras de conduta, são individuais, mas também serão sociais.

Afinal, a existência de regras ocorre em razão da existência da sociedade. Com isso, busca superar a doutrina individualista. Embora a regra de direito fosse idêntica a todos os indivíduos, diante das tendências e potencialidades diferentes presentes em cada um destes, a fim de atender a solidariedade social seria

necessário à imposição de deveres diversos, o que para Duguit (2009) acabaria por rechaçar a concepção de igualdade absoluta disseminada na França Revolucionária.

Ao discorrer acerca do direito fundado na solidariedade social, Duguit (2009, p. 47) supera a posição dos jusnaturalistas que entendem como ideal e absoluto:

[Afinal] sendo todo indivíduo obrigado pelo direito objetivo a cooperar na solidariedade social, resulta que ele tem o “direito” de praticar todos aqueles atos com os quais coopera na solidariedade social, refutando, por outro lado, qualquer obstáculo à realização do papel social que lhe cabe.

Como bem define Gomes (2002, p. 108) “Leon Duguit pode ser considerado o pai da ideia de que os direitos só se justificam pela missão social para a qual devem contribuir”, e no caso da propriedade privada, Duguit (apud GOMES, 2002, p. 108) defende a imposição de uma finalidade social, sem, contudo, ser contra ou combater o caráter econômico gerado pelo bem:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de emprega-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito intangível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder.

Duguit (apud GOMES, 2002) entende que a propriedade deve ser atribuída aquele indivíduo que se encontre numa situação econômica que lhe permita contribuir para o progresso social, decorrente da própria evolução social.

Seu descontentamento com a doutrina individualista que considera a liberdade e a propriedade como direitos absolutos consiste justamente na impossibilidade de se reconhecer as propriedades que existiam de fato e na inviabilidade de condicionar seus limites.

A concepção de propriedade se transforma na medida em que evoluem as necessidades sociais, de modo que deixa de ser absoluto e estático para ser dinâmico e mutável. Assim, como os direitos dos proprietários considerados justos, na medida em que se adequem a sua condição particular, limitados por sua missão social.

E na contemporaneidade vislumbrar-se justamente o esforço em retirar o caráter individual e absoluto que paira sobre os direitos dos proprietários, de modo que influenciável pelos estudos de Duguit (apud GOMES, 2002) busca-se a rever o instituto jurídico propriedade.

Entretanto, a cultura patrimonialista arraigada no Brasil, desde a época colonial, acaba por ser um entrave, ou melhor, uma forma de aplicação da função social adaptável aos interesses de agentes públicos e particulares, que por não desejarem fazer distinção entre o que é público e o que é particular, o que é individual e o que é social, acabam por comprometer sua incidência nos moldes defendidos por Duguit (apud GOMES, 2002).

Nesse contexto histórico, o patrimonialismo é um dos elementos condicionantes do atual modelo de ocupação do solo. A ordem capitalista como diretriz da política econômica e social adotada em nosso país despotencializa a função social da terra, servindo de suporte a agentes envolvidos com a terra que buscam uma exploração voltada precipuamente para atender interesses financeiros.

Se no início da colonização houve a fase da plantation açucareira, atualmente vivenciamos a fase das commodities²². Ao contrário de povos andinos situados em determinados territórios, localizados na América do Sul, que buscam reviver e manter a tradição de *Pachamama*²³ (algo similar a nossa agricultura familiar ou de subsistência).

Nesse cenário, o solo brasileiro é visto como prospero no sentido de gerador de riquezas para e pelo agronegócio. Para tanto, conta com o apoio de agentes estatais.

A Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro do ano de 1988, fez parte do processo de reabertura política do Brasil, após um período sob o denominado “Regime Militar”. Embora vulgarmente denominada de “Constituição cidadã”, os políticos que conduziram os trabalhos de elaboração do documento não foram eleitos diretamente pelo cidadão, através do voto, ou seja, não houve a

²² Expressão derivada do inglês utilizada para fazer referência a bens ou produtos agrícolas, recursos minerais, dentre outros, como por exemplo, soja, cana-de açúcar, gado, café, petróleo, etc., que tenham valor comercial e são negociados nas bolsas de valores e mercadorias (PEREIRA, 2009, 16-18).

²³ Proveniente da língua quechua numa tradução literal seria “Terra Mãe” ou “Mãe Terra”, embora Pacha também tenha o significado de espaço. Em contraposição a doutrina do desenvolvimento econômico, é visto como símbolo de proteção ao planeta, na qual o homem é parte integrante que retira o seu sustento e deve ajudar na preservação e conservação do planeta. (SALAZAR; SALAZAR, 2014).

composição de uma nova Assembleia Constituinte através do voto direto exercido pelo cidadão, observando um processo legislativo próprio. Fato que teoricamente poderia servir de discussão à sua denominação de constituição democrática, na acepção técnica do termo, apesar da participação popular no processo de redemocratização do País.

Contudo, o termo “Constituição Cidadã” se deve mais a gama de direitos e garantias que foram atribuídos às pessoas, muitos desses utópicos, e outros programáticos, o que a torna em parte simbólica²⁴.

Fruto de uma dogmática eclética formada por ideologias contrapostas, mas que em tese, seriam conciliadas, a Constituição Federal de 1988, tem como escopo garantir aos diversos agentes formadores de uma sociedade pluralista e complexa um compromisso de garantias e direitos individuais pautados numa perspectiva dialético-social.

Dallari (2010) aponta a multiplicidade de sociedades formadas por agrupamentos de indivíduos identificados por um mesmo fim. E, mesmo existindo o que denomina de movimentos de diferenciação, acabam por necessitarem uns dos outros para a própria sobrevivência, o que se dá através de um processo de solidariedade social.

Afinal, cada sociedade obtém proveitos e benefícios das atividades desenvolvidas pelos demais grupos através de uma coordenação singular. Entretanto, como os interesses são conflitantes e necessitam de concessões, por vezes gera uma inviabilidade de harmonização, razão pela qual se exige “um poder social superior, que não sufoque os grupos sociais, mas, pelo contrário, promova sua conciliação em função de um fim geral comum” (DALLARI, 2010, p. 47).

Em outra passagem expõem acerca da existência de dois grupos: uma “sociedade de fins particulares” cujos objetivos são definidos em prol de seus membros; e “as sociedades de fins gerais”, a qual tem por finalidade “criar condições necessárias para que os indivíduos e as demais sociedades que nela se integram consigam atingir seus fins particulares”. São denominadas pelo autor de “sociedades políticas” (DALLARI, 2010, p. 48).

O Estado, na teoria, não deveriam seguir as ideologias de um determinado grupo, mas o que se constata na prática, é que acaba sendo influenciado por estas.

²⁴ Para aprofundamento do tema consultar a obra de Marcelo Neves: A Constitucionalização Simbólica.

Por consequência, os agentes que compõem grupos formadores de uma sociedade, ao se sobreporem aos demais grupos sociais, utilizam-se do poder dominante presente na figura do Estado para fazerem valer seus interesses em detrimento dos interesses pertinentes aos demais grupos.

A Constituição Federal de 1988 na época de sua elaboração era composta por progressistas e conservadores de diversos grupos. Responsáveis por essas negociações fizeram um documento em que, na teoria, todos seriam atendidos por uma política social.

Mas o que se verificou na prática, após 29 anos, por reiteradas ocasiões, para não afirmarmos constantemente, que esses grupos acabam medindo forças a fim de defender seus interesses em detrimento dos demais e da sociedade como um todo, comprometendo todo um trabalho programático, diretriz a ser seguida pelos agentes estatais.

Bobbio (2000), em obra referencial sobre o tema, aborda aspectos presentes dentro do Poder Constituído, denominado por ele de “governo”, “subgoverno” e “criptogoverno”. Em seus ensinamentos, expõe que seriam divisões de poder “não mais verticalmente ou horizontalmente, segundo as distinções clássicas, mas em profundidade, quer dizer, em poder emergente (ou público), semi-submerso (ou semi-público) e submerso (ou oculto)” (BOBBIO, 2000, p.117).

Subgoverno corresponderia ao governo da economia, ou seja, o Estado de Direito tem seus atos submetidos ao controle jurisdicional, função atribuída ao Poder Judiciário, mas que hodiernamente deixa de ser apenas eminentemente político para atuar nesta seara, e com isso ligar-se a “gestão dos grandes centros de poder econômico (bancos, indústrias estatais, indústrias subvencionadas, etc.)” (BOBBIO, 2000, p. 117). Com isso, Bobbio (2000) classifica o subgoverno como pertencente em grande parte ao poder invisível na medida em que os atos praticados em sua grande maioria não sofrem um controle jurisdicional ou democrático.

Quanto ao denominado “criptogoverno” seria o “conjunto das ações realizadas por forças políticas subversivas que agem na sombra em articulações com os serviços secretos, ou com uma parte deles, ou pelo menos por eles não obstaculizadas” (BOBBIO, 2000, p. 118).

Organizações criminosas, terroristas, mafiosos, seriam exemplos extremos desses grupos que usam táticas para atacar e desestabilizar o Estado visível.

A grande questão é que no Brasil percebemos a ocorrência do seguinte fato: certos grupos estão presentes tanto no subgoverno quanto no criptogoverno. E, não buscam apenas desestabilizar o Estado visível, mas utiliza-lo para obterem proveitos econômicos e torná-lo a serviço do poder invisível.

Norberto Bobbio (2000) ao tratar do tema “*a democracia e o poder invisível*” discorre acerca da finalidade desse regime em por um fim ao denominado “duplo Estado”,²⁵ de modo em que as ações do Poder Constituído venham a ser desenvolvidas publicamente, como forma de evitar atuações secretas que teriam o aspecto de injustas, por não permitir aos cidadãos o direito de conhecê-las, fiscalizá-las e o mais importante controlá-las (BOBBIO, 2000).

Todos esses fatores apontados acima contribuem para a falta de efetivação das diretrizes almejadas quando da elaboração da Constituição Federal de 1988, inclusive no que se refere à propriedade e cumprimento de sua função social. Passaremos, então, a analisar o acesso a terra como meio de produção, de preservação e de utilização para fruição dos proprietários e da coletividade.

Nessa teia de agentes envolvidos com a terra temos de um lado os denominados ambientalistas que defendem a preservação e proteção do meio ambiente e, de outro, os agraristas, agentes que defendem a exploração do solo para a produção de alimentos e geração de riquezas.

Diante desse embate criou-se uma norma constitucional programática na qual se garantia a preservação do meio ambiente, mas também se permitia a exploração racional e adequada do solo, tendo como escopo o desenvolvimento sustentável do meio ambiente, como forma de conciliar os interesses envolvidos.

Entretanto, esquece-se de que não são relações estáticas ou imutáveis, mas como ensina Raffestin (1993, p. 158-159):

[...] a territorialidade adquire um valor bem particular, pois reflete a multidimensionalidade do “vivido” territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral. Os homens “vivem”, ao mesmo tempo, o processo territorial e o produto territorial por intermédio de um sistema de relações existenciais e/ou produtivistas. Quer se trate de relações existenciais ou produtivistas, todas são relações de poder, visto

²⁵ Conforme referenciado por Bobbio (2000, pág. 41) esse tema foi tratado por Alan Wolfe, *The Limits of Legitimacy. Political Contradictions of Contemporary Capitalism*, The Free Press, New York, 1977. Duplo Estado no sentido de que existiria sempre ao lado do Estado visível um Estado invisível composto por sociedades de conhecimento geral, mas que ao invés de serem combatidas pelo Estado visível, se aproveitava de seus agentes para exercer o chamado poder invisível para a satisfação de seus próprios interesses em detrimento dos outros grupos e do próprio Estado.

que há interação entre os atores que procuram modificar tanto as relações com a natureza como as relações sociais. Os atores, sem se darem conta disso, se automodificam também. O poder é inevitável e, de modo algum, inocente. Enfim, é impossível manter uma relação que não seja marcada por ele.

Com isso, os diversos agentes envolvidos estão em constante conflito, buscando sobressair seus interesses, utilizando discursos que os categorizam e justificam suas ações.²⁶ Diante dos interesses antagônicos, a luta pelo poder promove territorialização, desterritorialização e reterritorialização desses agentes; com isso cria-se o chamado *apartheid* social, muito bem trabalhado por Santos (2007, p. 17):

A terceira forma de fascismo social é o fascismo territorial. Existe sempre que actores sociais com forte capital patrimonial retiram ao Estado o controlo do território onde actuam ou neutralizam esse controlo, cooptando ou violando as instituições estatais e exercendo a regulação social sobre os habitantes do território sem a participação destes e contra os seus interesses. Na maioria dos casos, estes constituem os novos territórios coloniais privados dentro de Estados que quase sempre estiveram sujeitos ao colonialismo europeu. Sob diferentes formas, a usurpação original de terras como prerrogativa do conquistador e a subsequente “privatização” das colónias encontram-se presentes na reprodução do fascismo territorial e, mais geralmente, nas relações entre terratenientes e camponeses sem terra. As populações civis residentes em zonas de conflitos armados encontram-se também submetidas ao fascismo territorial.

O ponto de equilíbrio seria justamente o cumprimento da função social como um processo de troca ou de comunicação, na relação entre os agentes políticos, econômicos, particulares e as comunidades locais. Abordaremos a seguir agentes que estão envolvidos diretamente com a terra.

Iniciaremos pelos chamados ambientalistas, cada vez mais organizados e que defendem uma proteção integral da terra e do ecossistema. A política utilizada pelo Estado, em um primeiro momento, foi a de criar áreas de preservação

²⁶“Um aspecto quase negligenciado nas abordagens referentes à contribuição de Raffestin (1993), é justamente o que denomina de sistema territorial, resultado das relações de poder do Estado, das empresas e outras organizações e dos indivíduos. Referenciando-se em Gottmann (1973) e Soja (1971), Claude Raffestin afirma que, historicamente, os atores sociais efetuam a repartição da superfície terrestre, a implantação de nós e a construção de redes. Os sistemas territoriais permitem assegurar a coesão de territórios e o controle de pessoas e coisas. As tessituras, os nós e as redes são subconjuntos que sustentam as práticas espaciais, tanto econômica como política e culturalmente, revelando a produção territorial. Essas práticas se inscrevem no campo do poder de maneira relacional, como propugnara Michel Foucault” (SAQUET, 2007, p. 76).

ambiental, verdadeiros refúgios da natureza, onde haveria uma proibição total da ação do homem.

O MODELO de criação de áreas naturais protegidas, nos Estados Unidos, a partir de meados do século XIX, se constitui numa das políticas conservacionistas mais utilizadas pelos países do Terceiro Mundo. Parte da ideologia preservacionista subjacente ao estabelecimento dessas áreas protegidas está baseada na visão do homem como necessariamente destruidor da natureza. Os preservacionistas americanos, partindo do contexto de rápida expansão urbano-industrial dos Estados Unidos, propunham "ilhas" de conservação ambiental, de grande beleza cênica, onde o homem da cidade pudesse apreciar e reverenciar a natureza selvagem. Desse modo, as áreas naturais protegidas se constituíram em propriedade ou espaços públicos (DIEGUES, 2001, p. 11).

Diegues (2001)²⁷ sustenta que esse “modelo” copiado pelo Estado brasileiro não foi adequado, tendo em vista uma gritante diferença existente e propositadamente despercebida, qual seja, a presença de população indígena e outros grupos tradicionais que já fixados nas áreas de preservação vivem e retiram seu sustento da apropriação de recursos naturais, em uma simbiose com o meio em que habitavam.

Após décadas de lutas e resistências²⁸ para permanecer em seu espaço, esses grupos sofrem com outros dois problemas. Primeiro, em relação a fortes agentes econômicos pertencentes à indústria madeireira, minerária, dentre outros, que forçam a retirada dessas pessoas e promovem violência nessas áreas.

Segundo, a biopirataria promovida pelas poderosas indústrias farmacêuticas e de cosméticos que se valem do conhecimento desses povos e extraem, muitas vezes, de maneira ilegal recursos naturais para atenderem seus interesses econômicos, em detrimento das comunidades locais.

²⁷ A expulsão dos moradores tem contribuído ainda mais para a degradação das áreas de parques, uma vez que, frequentemente, por falta de fiscalização, indústrias madeireiras e de mineração as invadem para explorar ilegalmente seus recursos naturais. Os moradores também, muitas vezes, retiram ilegalmente meios de subsistência dessas áreas protegidas, tidas como "recursos perdidos pelas comunidades locais". Quase nunca os governos avaliam os impactos da criação de parques sobre o modo de vida dos moradores locais que, muitas vezes, tinham sido responsáveis pela preservação das áreas naturais (DIEGUES, 2001, p. 19).

²⁸ ...mais recentemente, no Brasil, sobretudo após o período autoritário — quando se criou a maioria dessas áreas protegidas —, algumas populações tradicionais começaram a resistir à expulsão e à desorganização de seu modo de vida, recriando, à sua maneira, as formas de apropriação comum dos recursos naturais. Isso somente foi possível com o estabelecimento de alianças com movimentos sociais mais amplos (como o dos seringueiros), com organizações não-governamentais nacionais e internacionais, com a gradativa mudança do conceito de áreas naturais protegidas por entidades conservacionistas de âmbito mundial (DIEGUES, 2001, p. 19).

O certo é que todos esses percalços são decorrências, também, de um discurso criado pelo homem urbano, de que a natureza é selvagem e que se trata de um território de conquista e fruição. Todavia, se esquecem, ou melhor, tratam com descaso e sem a devida importância, da existência de comunidades que ali vivem e convivem com a natureza, utilizando de seus recursos naturais em exercício de uma posse agroecológica.

Portanto, a preservação ambiental, cumprida através de criação de reservas ambientais, por si só, não atende a função social. E concluímos esse pensamento diante justamente da ação do agente particular que invade esses espaços públicos, como se pela ocupação pudesse adquirir a propriedade, pensamento que decorre de uma cultura patrimonialista.

Não somos contrários a criação de reservas naturais de preservação, mas sim, que essas áreas possam vir a serem utilizadas adequadamente no tocante aos seus recursos naturais. Isso propiciaria um condicionamento para seu uso e poderia gerar um controle mais eficaz. Citamos, como exemplo, o turismo ecológico e a atividade extrativista, devidamente regulamentada, além de pesquisas científicas realizada a cargo do Poder Constituído.

No cenário rural, devido ao processo de estruturação fundiária ocorrida em nosso país, a função social da terra também é vista a partir da perspectiva dos diversos agentes envolvidos, sendo esse fator decisivo para fomentar tensões e conflitos.

Outro fato, que entendemos agregador, ao problema fundiário, é trazido por, ao discorrer sobre a terra como mercadoria. Esse autor atribuiu à modernidade capitalista, a qual contribuiu para que a terra, anteriormente, focada em seu uso, passasse a se tornar uma situação dominial individual, passível de transferência, independentemente de seu uso (MARÉS, 2003).

Fruto da precariedade da estrutura estatal, muitas vezes ocasionada pela omissão proposital de seus agentes, derivado de uma política agrícola, em certo ponto parcial, acaba por atender, na maioria das ocasiões, o grupo mais forte economicamente.

O INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, autarquia federal, criada com a finalidade de organizar a estrutura fundiária brasileira, tem legitimidade para expedir títulos de domínio ou autorizar concessões de uso. Para tanto, tem por obrigação verificar o preenchimento de requisitos por parte dos

interessados, a fim de garantir uma justa distribuição de terra a pessoas que as utilizariam para prover a própria subsistência e de seus familiares.

Nascimento (2017) aponta diversas irregularidades encontradas no repasse de lotes de terra, que a princípio estariam destinadas a reforma agrária, mas que serviram para criar um comércio lucrativo, diante de uma omissão proposital, para não firmar complacência dos agentes estatais.

Tal fato foi extraído do cruzamento de dados realizados pelo Tribunal de Contas da União-TCU, em 19 de janeiro de 2016. O referido Órgão Público encontrou 479.695 (quatrocentos e setenta e nove mil seiscentos e noventa e cinco) casos de beneficiários com suspeitas de irregularidades, sendo 114.621 (cento e quatorze mil seiscentos e vinte e um) beneficiários contemplados que estavam nos bancos de dados como servidores públicos civis e militares nas esferas federal, estadual e municipal e 61.966 (sessenta e um mil novecentos e sessenta e seis) beneficiários contemplados nos bancos de dados da Receita Federal do Brasil – RFB, como empresários do ramo comercial ou industrial (NASCIMENTO, 2017, p. 9-13).

Tabela 1 – Registros de beneficiários do SIPRA²⁹ com indícios de irregularidades

Irregularidade por unidade familiar	Ocorrências antes da data de homologação		Ocorrências depois da data de homologação		Ocorrências sem informação de data	Total
	Quantidade	%	Quantidade ¹	%	Quantidade	Quantidade
Concessão a pessoas já contempladas na PNRA	0	0%	0	0%	23.200	23.200
Idade inferior a 18 ou maior que 60	0	0%	0	0%	5.551	5.551
Proprietários com área maior 1 módulo rural	0	0%	0	0%	841	841
Servidores públicos	40.008	28%	104.344	72%	269	144.621
Empresários	16.022	26%	45.942	74%	1	61.965
Estrangeiros	0	0%	0	0%	213	213
Aposentados por invalidez	2.573	26%	7.301	74%	0	9.874
Maus antecedentes	15	7%	203	93%	0	218
Titulares de mandatos eletivos	11	1%	1.006	99%	0	1.017

²⁹ Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária.

Falecidos	1.151	3%	36.817	97%	29	37.997
Renda superior a 3 salários mínimo	1.064	4%	20.235	76%	5.317	26.616
Renda superior a 20 salários mínimo – alta renda	0	0%	139	69%	63	202
Portador de deficiência física ou mental	1.775	17%	4.926	47%	3.878	10.579
Local do lote recebido diferente do local da residência	0	0%	248.926	100%	0	248.926
Local do lote fora do Estado de Residência	0	0%	49.901	100%	0	49.901
Sinais exteriores de riqueza - veículos de alto valor	0	0%	0	0%	19.393	19.393
Total	62.619	10%	469.9978	81%	58.818	591.415
Total sem duplicidades						479.695

Fonte: (BRASIL, 2016).

Gráfico 1 – Irregularidades por Estado



Fonte: (BRASIL, 2016).

As irregularidades encontradas são decorrência da vulnerabilidade do processo para concessão de lotes de terras, e acabam por beneficiar indivíduos com alto poder aquisitivo, ou que externam sinais de riqueza, incluindo agentes estatais,

que na qualidade servidores públicos, a priori deveriam atender os interesses da coletividade.

A função social da terra não se trata de um conceito unívoco, mas de um tema complexo, que embora deva servir de diretriz para distribuição e utilização da terra, envolve a disputa de diversos grupos, e o Estado, por intermédio de seus agentes, que tem por finalidade atuar efetivamente para possibilitar uma coexistência harmônica e pacífica, voltado a um interesse maior, permite uma situação geradora de disputas e conflitos pelo acesso a terra.

O cenário rural brasileiro vive duas facetas: A primeira, caracterizada pela prosperidade do campo, sustentada pelo agronegócio. Esta face apresenta o Brasil como grande exportador de produtos agroalimentares, gerador de riquezas e rendas para a promoção do bem-estar e desenvolvimento social.

Por outro lado existe uma realidade desoladora que inclui os demais modelos de agricultura, tais como a familiar ou de subsistência, que sem o apoio efetivo do Estado, através de uma política agrícola ineficaz, tem dificuldades para resistir a um capitalismo agrícola, feroz e bem articulado. Ademais, em que pese sua relevância para o país, aparentam ser invisíveis à sociedade e, por diversas vezes, tratadas como atraso ao progresso e sustentabilidade do Brasil.

E no meio desses dois extremos os agentes que comandam a mídia também defendem seus interesses, os quais tendem a pender para os grupos econômicos, que a utilizam como forma de poder para justificar seus interesses.

Nesse cenário, ocorrem tensões e conflitos pelo acesso à justa distribuição de terra, ocasionando chacinas, assassinatos, miséria. Enfim, violência no campo aos olhos de um poder estatal propositadamente omissivo, ou se fazendo inerte, mas na realidade atuando de forma parcial e nítida³⁰.

O Conflito agrário no Brasil pode ser considerado um dos mais expressivos e violentos do mundo, estando às partes cada vez mais organizadas e politizadas, como por exemplo, a denominada “bancada ruralista”, formada por agentes políticos detentores de grandes áreas de terra e com alto poder financeiro. Nesse embate, dois movimentos ganharam repercussão, o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e a UDR - União Democrática Ruralista, com interesses

³⁰ Para aprofundamento do tema, consultar o artigo *A questão agrária brasileira requer solução no século XXI*, do autor Bastiaan Philip Reydon.

antagônicos, veem a terra e atribui uma função social sob a própria ótica e não a visar o bem estar da coletividade e do ambiente.

A forma de ocupação do território brasileiro contribuiu para essa deficitária estruturação fundiária. As facetas dos agentes envolvidos – agronegócio de um lado e de outro os demais modelos de agricultura – acima mencionadas, não refletem a realidade exposta, especialmente no que se refere ao atendimento da função social da terra, que para cada um dos grupos envolvidos possui um significado diverso.

Com isso, poucas pessoas são detentoras de imensas porções de terra, utilizando-as para monoculturas de grande escala ou mesmo apenas para fins de especulação, em detrimento ao abastecimento alimentar brasileiro. A visão do cenário agrícola brasileiro, trazido em parte pela mídia, não reflete a realidade ou, ao menos, não expõe por completo as facetas dos agentes envolvidos.

Vivemos tempos complexos no campo brasileiro. As fronteiras entre o modelo do agronegócio e das outras agriculturas – camponesas e de povos indígenas e comunidades tradicionais estão cada vez mais evidentes. Para os observadores atentos, porém, o que vemos nas aparências da paisagem rural e urbana – e nas peças publicitárias – é a persistência de uma visão alienada de que quem salva o Brasil é o tal do grande agronegócio. Ledo engano! Há um “pacto de poder” que, para manter seus interesses e ampliar a apropriação da renda da terra, patrocina um conjunto de agroestratégias próprias de um modelo de “desenvolvimento” que contrariam os interesses gerais do país. A sociedade espera uma agricultura sustentável, com justa distribuição da terra, relações dignas de trabalho, a proteção dos agroecossistemas e o fornecimento de alimentos de qualidade para todos. O que vemos no campo, por outro lado, é a ampliação do domínio das transnacionais detentoras das tecnologias e mantenedoras das monoculturas, as culturas transgênicas e o uso cada vez mais intensivo de agrotóxicos, somado ao quadro já clássico de concentração da terra, da continuidade do trabalho escravo, da “devastação” florestal e o contínuo ataque aos direitos à terra e aos territórios de camponeses, indígenas e quilombolas (ISAGUIRRE-TORRES; FRIGO, 2013, p. 61).

O capital do agronegócio é controlado por uma elite rural que detém o fornecimento de sementes e agrotóxicos e cada vez mais exerce influência sobre as políticas de Estado, na medida em que elege parlamentares e chefes do Poder Executivo, com o fim único de atender a seus interesses em detrimento da coletividade.

Esses fatores condicionam uma atuação de agentes estatais no que se refere à proteção da saúde dos consumidores e preservação do meio ambiente. O resultado é que atualmente, mais da metade da área plantada está voltada para a

agroindústria, que direciona sua atenção para exportação e negociação de commodities.

A grande propriedade rural para atender a função social tem como um dos requisitos ser produtiva. Isso vai de encontro aos interesses dos agentes relacionados ao agronegócio que direcionam seus esforços a uma preocupação de produção quantitativa e não qualitativa.

Para tanto, necessitam de mais áreas e devido ao poder que exercem expandem seus domínios através de fronteiras agrícolas, utilizando cada vez mais sementes geneticamente modificadas e produtos agroquímicos para alcançar resultados mais eficientes, com a total consciência e conivência do Estado e seus agentes.

A Agencia Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) já divulgou relatórios demonstrando que o brasileiro consome muito acima da média mundial e de níveis aceitáveis produtos alimentares com altos índices de agrotóxicos, tudo em prol da produtividade (BRASIL, 2016).

Os demais modelos de agricultura, dentre eles a agricultura familiar, embora responsáveis por mais de 70% (setenta por cento) do abastecimento alimentar não tem o efetivo amparo estatal, que no máximo abre linhas de créditos³¹, como se fosse o único entrave para o bom desempenho desses agentes.

Contudo, não basta o crédito a taxa de juros consideráveis, se as sementes são fornecidas por agentes do agronegócio, se a posse agroecológica e a agrobiodiversidade são reféns de patentes sobre cultivares, ou seja, todo o conhecimento adquirido e utilizado no campo passa a pertencer a agentes econômicos de grande porte, inclusive estrangeiros!

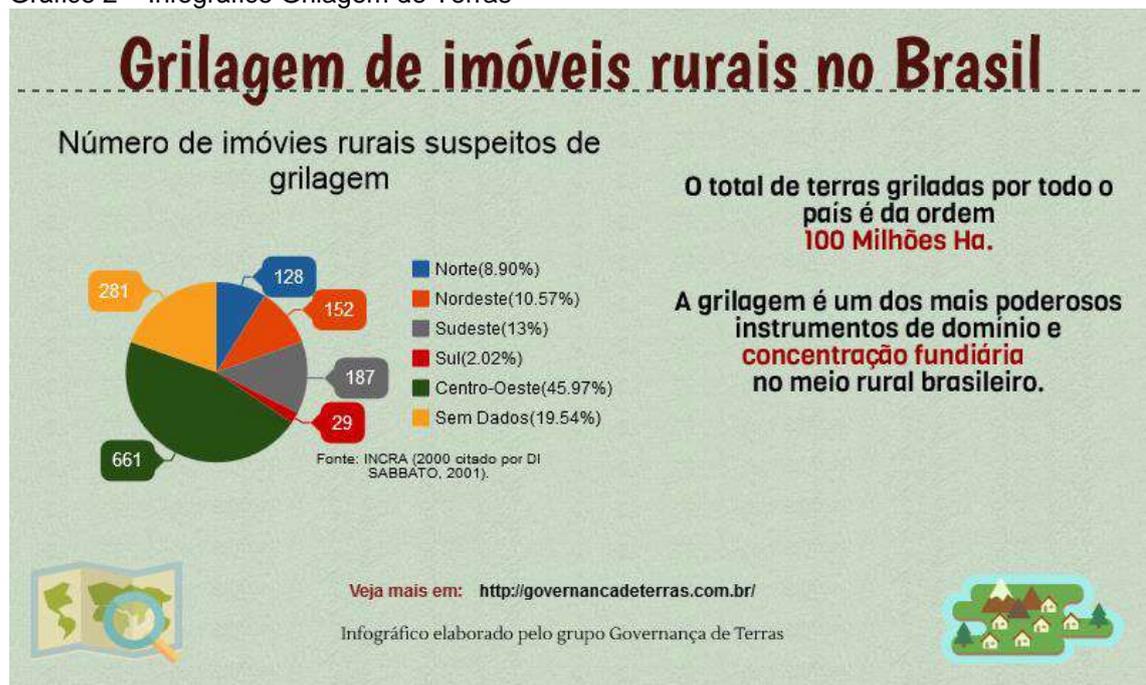
A falta de um efetivo apoio do Estado, enquanto Poder Constituído, no campo técnico e gerencial, ou seja, com inovações tecnológicas, condições dignas de trabalho, auxílio no escoamento da produção, fim dos intermediários e principalmente exposição à sociedade da realidade da agricultura familiar contribuem para essa situação.

³¹ Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, instituído pelo Governo Federal no ano de 1995, tem como objetivo conceder aos agricultores familiares e pequenos produtores rurais, linhas de crédito e financiamentos a baixas taxas de juros, a fim de estimular a permanência do agricultor no campo, introduzi-lo na cadeia do agronegócio e propiciar maior oferta de alimentos (BRASIL, 2016).

Fruto de uma política agrária ineficaz e ultrapassada, que remonta ao século passado, caso não haja uma intervenção baseada em um dirigismo agrícola onde os agentes estatais realmente atuem para uma justa distribuição de terra, conceda meios para uma exploração adequada e racional do solo e imponha uma produção alimentar condizente às necessidades da sociedade levando-se em consideração as condições de cada região, de nada adiantará as medidas adotadas, as quais beneficiam em sua maioria os detentores de grandes áreas de terra.

E nesse embate, por acesso a uma justa distribuição de terras, temos a figura do grileiro, talvez aquele que se apresenta como mais pernicioso nesse processo fundiário, uma vez que ao contrário dos demais agentes envolvidos, não almeja explorar a terra, mas criar especulação, auferir lucro sem produção.

Gráfico 2 – Infográfico Grilagem de Terras



Fonte: (IZIDORO, 2016).

Diante do surgimento de novas tecnologias, o Estado, através de seus agentes, visando o cadastramento das áreas rurais no Brasil, impôs como condição para registro imobiliário rural, a realização do georreferenciamento de imóveis rurais³², a qual num primeiro momento tinha como finalidade por um fim na sobreposição de imóveis rurais.

³² Trata-se de um procedimento conduzido para o mapeio do imóvel, determinando sua dimensão e posição geográfica por meio do Sistema Geodésico Brasileiro (SGB) (BRASIL, 2016).

No entanto, percebemos que sua utilização tem se dado, também, para combater a grilagem de terras, como forma de coibir a violência, conflitos e irregularidades dos imóveis rurais, bem como, trazer mais segurança ao trabalhador do campo.

O georreferenciamento segundo se trata de uma técnica moderna de agrimensura, que para sua realização será necessário um profissional dessa área credenciado junto ao INCRA, autarquia responsável pela análise da documentação e expedição de certificação da regularidade do imóvel rural, desde que preenchidos os requisitos exigidos por lei (FREITAS, 2017).

Realizado através de aplicação de normas técnicas, modernas e específicas, esse instrumento permite auferir com precisão a constatação da localidade e dimensão do imóvel rural, dentre outros aspectos, propiciando um maior controle por parte do agente estatal, evitando invasões e confecções de documentos falsos, gerando com isso uma melhor organização da estrutura fundiária brasileira.

Contudo, embora salutar a medida adotada, o custo para realização do procedimento do georreferenciamento do imóvel rural, em regra, compete ao proprietário do bem e, devido ao seu elevado valor inibi a sua feitura. Com isso, até o corrente ano de 2017, grandes produtores rurais que detém um maior capital foram os responsáveis pela maioria das áreas que realizaram o procedimento e obtiveram o certificado de regularização.

Além disso, obtida a certificação não se poderá mais questionar a dimensão e localidade da área, de modo que aquele proprietário que primeiro realizar o procedimento terá a vantagem de ter sua área demarcada e segura contra posteriores demarcações e questionamentos.

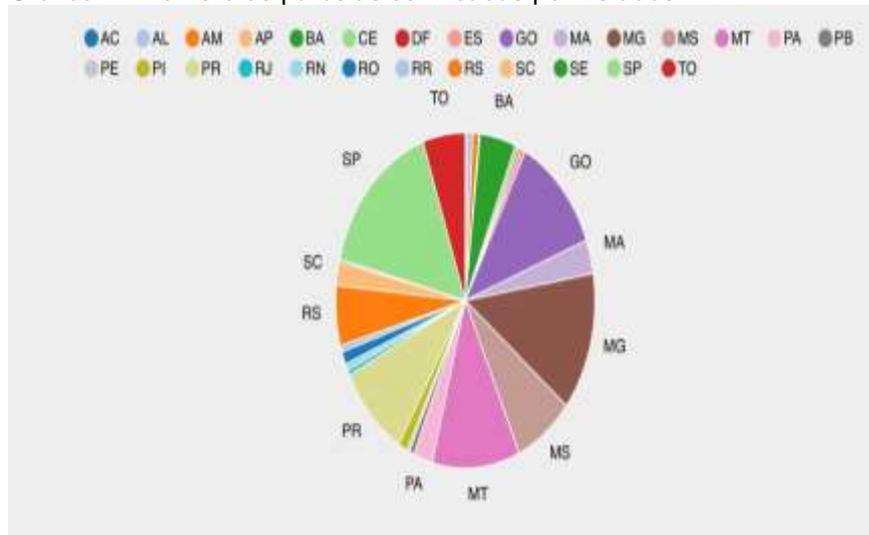
Gráfico 3 – Números de imóveis rurais certificados até 2015



Fonte: (SIGEF, 2013³³ apud FREITAS, 2017).

Contudo as áreas em que há uma maior incidência de conflitos fundiários o número de imóveis georreferenciados são menores. A título de exemplo o Estado do Tocantins, no mês de maio de 2017, possui 13,701.00 imóveis rurais certificados e 8,789,506.20 quantidade de hectares (HA) certificados, sendo em sua maioria grandes propriedades rurais.

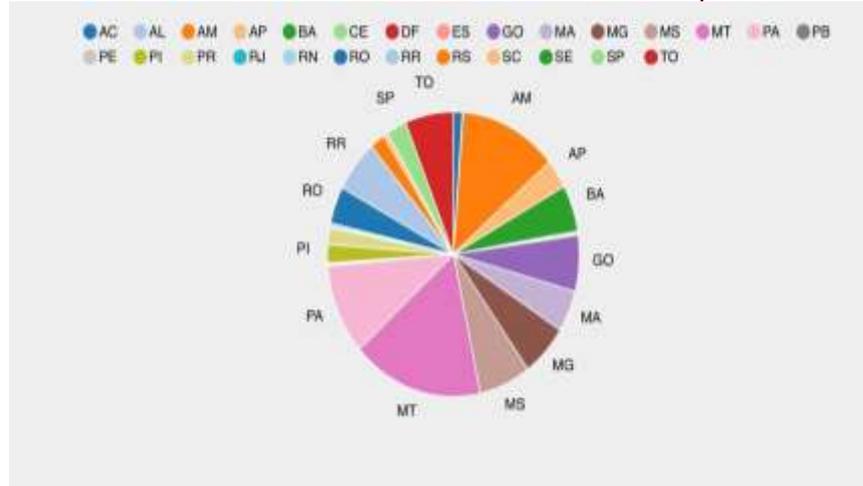
Gráfico 4 - Número de parcelas certificadas por Estados



Fonte: (SIGEF, 2013 apud FREITAS, 2017).

³³ SIGEF – Sistema de Gestão Fundiária desenvolvido pelo INCRA/MDA para gerenciar informações fundiárias do meio rural brasileiro

Gráfico 5 – Quantidade em hectares de áreas certificadas por Estado



Os médios e pequenos produtores rurais ficam em desvantagem diante da falta de incentivos do Governo Federal para a realização do georreferenciamento e com isso os detentores de grandes áreas as tem devidamente certificadas e delimitadas, gerando documentação segura, mesmo havendo, eventual, ocupação de terras, anteriormente ao procedimento.

Na prática pode ocorrer que as descrições na certidão imobiliária não venham a condizer com a situação fática vivenciada na área, justamente por ser instrumento para cadastro imobiliário e não regularização fundiária, como está sendo utilizado.

E, considerando que a posse agrária (situação fática) se sobrepõe a propriedade imobiliária (título dominial), essa demarcação de área servirá para trazer segurança, mas não resolverá o problema fundiário, uma vez que também ocasionará conflitos entre possuidores e proprietários de imóveis georreferenciados.

Constatamos que o “grileiro de terras”, é o único agente que não cumpre com a função social, seja da terra, seja da propriedade, uma vez, que não produz, não preserva e tampouco fixa moradia com sua família, mas apenas cria especulação, fomenta conflitos e deseja lucros.

Para cada um dos agentes envolvidos, no cenário rural, a expressão “função social” tem um significado diferente, ou seja, para a poderosa agroindústria a função social refere-se ao resultado da produção, aspectos financeiros, exploração total do solo, enquanto que para os agricultores familiares significa retirar o alimento para seu sustento, de seus familiares e da comunidade, com uma maior preservação do

meio ambiente, produção alimentar com menos produtos agroquímicos, enfim, mais preocupados com a qualidade do que a quantidade a ser produzida.

A função social tanto defendida, atualmente, tem apenas uma representação simbólica para os agentes envolvidos no campo, diante da falta de uma atuação governamental efetiva, mas com apoio político cada vez mais definido.

O Supremo Tribunal Federal (2016), Órgão de cúpula do Poder Judiciário ao enfrentar o tema “*desenvolvimento agrícola*” sob a ótica da função social traz um posicionamento no sentido da preponderância dos interesses da coletividade sobre a dos particulares. Refere-se aos proprietários rurais, impondo uma determinação do Estado de fazer frente a qualquer abuso com a aplicação das sanções correspondentes.

- O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto – enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade – reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. As prescrições constantes da MP 2.027-38/2000, reeditada, pela última vez, como MP 2.183-56/2001, precisamente porque têm por finalidade neutralizar abusos e atos de violação possessória, praticados contra proprietários de imóveis rurais, não se mostram evadidas de inconstitucionalidade (ao menos em juízo de estrita delibação), pois visam, em última análise, a resguardar a integridade de valores protegidos pela própria Constituição da República. O sistema constitucional não tolera a prática de atos, que, concretizadores de invasões fundiárias, culminam por gerar – considerada a própria ilicitude dessa conduta – grave situação de insegurança jurídica, de intranquilidade social e de instabilidade da ordem pública. [ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.] (BRASIL, 2016, p. 1370).

Conforme exposto pelo Ministro Relator na ADI 2.213 MC

o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada [...].

• A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público o dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental. [MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995.]. (BRASIL, 2016, p. 1377).

Nesse sentido, independentemente da área de terra rural e do agente envolvido, para que se cumpra a função social, e, portanto, promovendo uma destinação social ao bem, será necessário observar e cumprir os requisitos fixados pela Constituição Federal, em seu artigo 186, regulamentado pela lei n. 8.629/93 que dispõem sobre reforma agrária.

Consequentemente, o imóvel rural deverá simultaneamente:

a) ter aproveitamento racional e adequado, atingindo graus de utilização da terra e de eficiência na exploração;

b) utilizar de forma adequada os recursos naturais disponíveis, impedindo seu esgotamento ou desvirtuamento de sua finalidade;

c) preservar o meio ambiente, evitando a poluição e a degradação ambiental, promovendo a manutenção do equilíbrio ecológico, e resguardando a comunidade local, de modo a garantir o bem estar de todos;

d) observar as disposições que regem as relações de trabalho, bem como promover uma exploração agrícola que favoreça o bem estar do proprietário e dos trabalhadores;

A função social da propriedade serve como limite ao direito absoluto do proprietário e condiciona seu uso e exploração econômica à observância da preservação do meio ambiente e atendimento da coletividade. Seu descumprimento autoriza a intervenção dos agentes estatais, inclusive, em certas situações, de retirá-lo do domínio particular e utilizá-lo para atender a programa de reforma agrária e assentamento de colonos, tendo como instrumento mais conhecido o da desapropriação agrária.

Contudo, diante da dimensão continental do nosso país, aliado a falta de recursos humanos e materiais necessários para uma efetiva fiscalização, problema que vem desde a época do Brasil Colônia, o número de propriedades vistoriadas e

transferidas para pessoas que desejam um acesso a terra é ínfimo diante do quadro apresentado.

Se na área rural a disputa por um acesso de terra gera conflitos entre grupos, sem uma solução efetiva, na área urbana a situação não é diferente, conforme tratado no capítulo seguinte.

3 TERRITORIALIDADE EM ARAGUAÍNA: PROPRIEDADE PRIVADA E FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

A Constituição Federal, promulgada na data de 05 de outubro de 1988, previu no artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a criação do Estado do Tocantins, decorrente do desmembramento do norte do Estado de Goiás, passando a integrar a Região Norte do Brasil.

Um dos fatores decisivos para a criação dessa unidade federativa residia na extensa área geográfica do Estado de Goiás que por si só indicava uma diferença no modo de vida dos habitantes das regiões ao norte e ao sul, bem como o desenvolvimento obtido pela região sul, tornando-se próspera e rica, devido, inclusive, à proximidade da Capital Federal.

Por outro lado, em decorrência da distância, falta de recursos e descaso político, o norte goiano sempre se caracterizou por ser uma região atrasada em comparação ao restante do Estado de Goiás, despertando pouco interesse de investidores e da própria sociedade para mudar esse panorama.

Contudo, após o desmembramento da região norte do Estado de Goiás, gerando a criação do Estado do Tocantins, houve uma mudança no cenário apontado, a começar pelo fluxo migratório intenso, ou seja, brasileiros de todas as regiões vieram em busca de oportunidades e empregos, o aumento de investimentos principalmente no agronegócio que começou a despontar no cenário nacional proporcionando a valorização fundiária, e o potencial vislumbrado pela localização geográfica, dentre outros fatores, contribuíram para o início do desenvolvimento econômico e tecnológico da região.

Nos primeiros anos de sua existência o Tocantins contou com o aporte financeiro da União que, na teoria, proporcionou o crescimento ordenado e sustentável do Estado, como por exemplo em Palmas, uma capital projetada. Todavia, a falta de uma política pública trouxe a tona os mesmos problemas enfrentados pelos demais Estados brasileiros, tais como: crescimento desordenado, aumento da desigualdade social, desrespeito ao meio ambiente, aumento da criminalidade, especulação imobiliária, dentre outros.

Loteamentos foram abertos, terrenos invadidos, imóveis sem a documentação obrigatória negociados, diante de uma política governamental complacente com a situação.

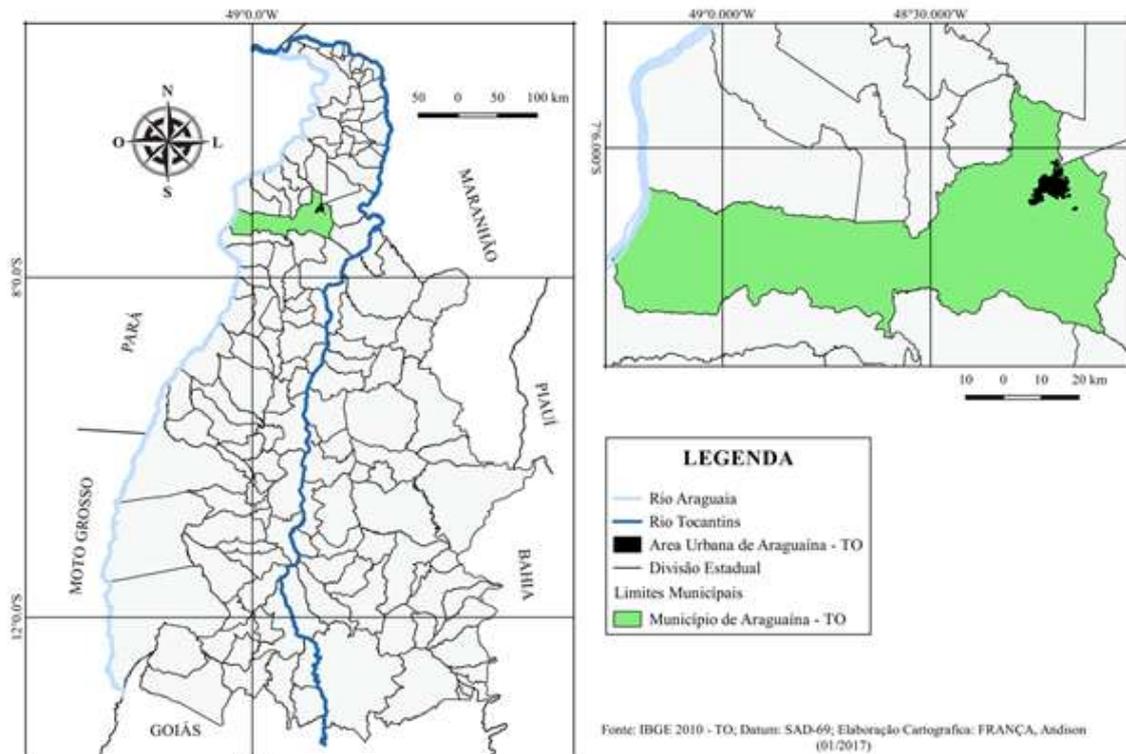
O Município de Araguaína encontra-se compreendido na região entre os rios Lontra e Andorinhas, sendo o nome uma homenagem ao Rio Araguaia ocorrida no ano de 1948 (IBGE, 1983).

Tendo sido ocupado anteriormente por tribos da etnia Carajás, os primeiros migrantes fixaram moradia nessa área no ano de 1876. Após um longo processo de formação, culminando com o desmembramento do Município de Filadélfia (TO), foi através da Lei Estadual n. 2.125, de 14-11-1958, que transformou e reconheceu Araguaína como Município, no ano de 1958 (GOIÁS, 1958).

O desenvolvimento econômico-social do Município de Araguaína (TO) começou efetivamente a partir de 1960, com a construção da rodovia Belém-Brasília. No período de 1960 a 1975 Araguaína atingiu um estágio de desenvolvimento sem precedências na história do Estado de Goiás, tornando-se a quarta maior cidade do Estado de 1980 a 1986, estando atrás somente de Luziânia, Anápolis e Goiânia. Com a criação do Estado do Tocantins, em 1989, Araguaína tornou-se a maior cidade, em termos econômicos, dessa nova unidade da federação.

Possui atualmente uma área territorial de 4000.416 km² e uma população estimada para o ano de 2016 de 173.112 (cento e setenta e três mil cento e doze) pessoas, sendo 95% (noventa e cinco por cento) urbana.

Mapa 1 - Município de Araguaína-TO



Fonte: (IBGE, 2010).

Araguaína tem sua força econômica na prestação de serviços, conforme se verifica pelo Produto Interno Bruto (PIB). Contudo, tenta simbolicamente associar sua imagem como a “capital do boi gordo”.

No século passado a pecuária atingiu seu nível de destaque, transformando o Brasil no país que detém o maior rebanho bovino do mundo. Isto se deu em razão de diversos fatores, dentre eles, avanços tecnológicos que permitiram uma maior produtividade, acesso facilitado ao crédito rural, o que garantiu essa posição de destaque no cenário mundial.

De acordo com os dados fornecidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Brasil firmou-se como um dos grandes produtores e exportadores de carne bovina, atingindo níveis de qualidade exigidos pelos mercados internacionais (BRASIL, 2016).

O Estado do Tocantins a partir de 1997 desponta como exportador de carne bovina, sendo que grande parte de sua produção é voltada para o mercado externo. As extensas áreas de terra e baixa densidade populacional aliada à demanda de mercados consumidores nacionais e internacionais viabilizaram a bovinocultura e

tornaram essa atividade interessante com a justificativa de geração de empregos e riquezas.

O potencial se justifica na medida em que a maior parte do gado é alimentado como no modelo natural (no pasto), embora cresça o sistema de confinamento, o preço estipulado é inferior a outros mercados produtores, atingindo quase que 100% de imunização do rebanho contra a febre aftosa contribuíram para esse deslinde.

Araguaína no ano de 2015 contava com 243.744 (duzentos e quarenta e três mil, setecentos e quarenta e quatro) cabeças de gado, sem levar em consideração a criação de outros rebanhos, sendo o segundo município do Estado do Tocantins no exercício dessa atividade. (IBGE, 2016).

O potencial do Município para a pecuária se demonstra através da existência de três frigoríficos de médio e grande porte, sendo que um deles detém autorização do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para exportação de carne bovina para países da Europa e Ásia, pois preenche as condições exigidas para tal mister (BRASIL, 2016).

Em que pese esse cenário positivo que auxilia no aumento do PIB (produto interno bruto) há um contraste na realidade vivenciada deste Município. O primeiro e mais nefasto impacto negativo trazido pela expansão pecuária diz respeito ao meio ambiente.

Se por um lado o País obteve benefícios com a expansão pecuária, por outro, os efeitos negativos foram se pronunciando, tais como o desmatamento indiscriminado de áreas verdes, com a conseqüente quebra no equilíbrio ecológico e ambiental; o surgimento de doenças e pragas e o uso inadequado do solo e da água, que não tem recebido a atenção e os cuidados devidos para garantir permanente sucesso das atividades agropecuárias.

Os solos ocupados por pastagens podem apresentar limitações quanto a fertilidade química natural, acidez, topografia, pedregosidade ou restrições para a drenagem. Aliado a isso, está o desconhecimento de grande parte dos produtores sobre a importância da correção e fertilização nos sistemas de produção de pastagens (VESCHI; BARROS; RAMOS, 2010, p. 171-172).

Ademais, outro fator negativo refere-se à enorme quantidade de dejetos gerada pela atividade pecuária e despejadas diretamente no meio ambiente sem o

tratamento adequado. Isto traz consequências perniciosas ao solo e contaminações de fontes naturais de água³⁴.

Isso demonstra a falta de uma gestão pública voltada para o cumprimento da função social, pois esses dejetos poderiam ser transformados em energia, o que contribuiria para o desenvolvimento da coletividade e auxiliaria na produção de uma fonte energética menos perniciosa do que a geração de energia por hidrelétricas. Aliás, até o momento, o Município de Araguaína não possui um sistema eficiente para o recebimento e destinação adequada em relação a estes resíduos.

Há, ainda, a questão relativa ao clima que nas últimas décadas tem-se alterado, podendo ser considerada como um dos fatores a emissão de metano, oriunda da bovinocultura, em que pese a carência de estudos específicos sobre o tema³⁵.

Araguaína é o segundo Município do Estado em termos de arrecadação, ficando atrás apenas da capital (Palmas), com 12,3% (doze vírgula três por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do Estado do Tocantins. Contudo, apenas 4,0% referem-se à agropecuária, sendo 68,8% a serviço e 27,1% indústria (IBGE, 2016).

Em decorrência desses fatores constata-se que no cenário agropecuário não se cumpre a função social, na acepção técnica do termo. Isto em razão de que apenas o Estado e os produtores rurais são realmente beneficiados, enquanto que a coletividade não frui dos bônus na mesma proporção em que suporta os ônus decorrentes dessa atividade.

Conforme mencionado a prestação de serviços é o grande responsável pelo desenvolvimento econômico de Araguaína. Essa atividade atinge pessoas que residem não só no Município, mas também em cidades próximas do Estado do Tocantins, sudeste do Pará e sudoeste do Maranhão, num raio aproximado de 200 quilômetros. São fatores que demonstram a força da cidade.

³⁴ De acordo com Veschi, Barros e Ramos (2010, p. 178): Para Conboy e Goss (2000) e Fayer et. al. (2000), os dejetos de animais depositados no solo, prática muito disseminada no meio rural, representam um risco de contaminação das fontes de água, uma vez que esses animais são reservatórios de diversos microorganismos, tais como *Cryptosporidium parvum*, *Giardia sp.*, *Clostridium sp.*, entre outros, que são potenciais causadores de enfermidades humanas. Isso mostra o papel dos animais na contaminação ambiental por esses patógenos de veiculação hídrica. A água de escoamento superficial, durante o período de chuva, é o fator que mais contribui para a mudança de qualidade microbiológica da água.

³⁵ Acerca do tema conferir o artigo intitulado “Emissão de gases de efeito estufa em sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta” (ALMEIDA; MEDEIROS, 2015).

Na área urbana, no que tange à propriedade, prepondera o caráter individualista em detrimento da coletividade, podendo ser apontado diversos negativos. Em pesquisa realizada junto ao Ministério Público do Estado do Tocantins, acerca do objeto dessa pesquisa, constatamos a atuação permanente e firme desse Órgão no combate ao descumprimento da função social por parte de proprietários e do Poder Constituído do Município de Araguaína.

Dentre os diversos Inquéritos Cíveis Públicos instaurados para apuração de irregularidades, reuniremos as principais situações fáticas encontradas.

3.1 A regularidade ambiental e urbanística dos loteamentos imobiliários de Araguaína

Nos últimos cinco anos a cidade de Araguaína tem presenciado o lançamento de diversos empreendimentos imobiliários; eles correspondem à abertura de loteamentos visando à construção de condomínios horizontais. Em pesquisa junto ao Município de Araguaína, até o ano 2016, havia 162 loteamentos em projeto de implantação ou já finalizados. Segue abaixo a relação:

Tabela 2 - Relação de Lotes existentes no Município de Araguaína

RELAÇÃO DOS LOTEAMENTOS DE ARAGUAÍNA			
1	LOTEAMENTO B.S. JOÃO	2	LOTEAMENTO B. SENADOR
3	LOTEAMENTO ALASCA	4	LOTEAMENTO ANHANGUERA
5	LOTEAMENTO MANOEL CARDOSO	5-A	LOTEAMENTO GEORGE YUNES
6	LOTEAMENTO GEORGE G. DA CUNHA	7	CHÁCARA N° 270
8	LOTEAMENTO CIMBA	9	CHAC. N° 08 , VILA ROSÁRIO
10	VILA GÓIAS	11	VILA BOA
12	VILA NOVA	13	LOTEAMENTO CAFÉ FILHO
14	LOTEAMENTO BELO HORIZONTE	15	ALASCA
16	LOTEAMENTO ANDRE LUIZ	17	LOTEAMENTO PANORAMA
18	LOTEAMENTO SETOR BRASIL	19	LOTEAMENTO SÃO LUIS
20	LOTEAMENTO ITAPUA	21	CHACARA N° 43
22	CHACARA N° 28-B	23	CHACARA N° 31-B
24	CHACARA N° 439	25	LOTEAMENTO BOA SORTE
26	LOTEAMENTO COIMBRA	27	LOTEAMENTO EUDOCIO CORREA
27-A	LOTEAMENTO SANTA LUZIA	28	LOTEAMENTO MORADA DO SOL



			2ºETAP
29	LOTEAMENTO MORADA DO SOL 1º ETAP	30	LOTEAMENTO MORADA DO SOL 3º ETAP
31	LOTEAMENTO ANA MARIA	32	LOTEAMENTO JARDIM DAS FLORES
33	LOTEAMENTO BELA VISTA 1º ETAP	34	LOTEAMENTO BELA VISTA 2º ETAP
35	LOTEAMENTO S. JOÃO CHAC. Nº 411	36	LOTEAMENTO S. PEDRO 2º ETAP
37	CHACARA Nº 413	38	LOTEAMENTO ALTO BONITO
39	LOTEAMENTO ARAGUAIA	40	LOTEAMENTO ARAGUAINA-SUL
41	LOTEAMENTO BAIRRO DE FATIMA	42	LOTEAMENTO CENTRO COMERCIAL
43	LOTEAMENTO CALIFORNIA	44	LOTEAMENTO JARDIM BOA SORTE
45	LOTEAMENTO BAIRRO DE FATIMA	46	CHACARA Nº 13-A
47	CHACARA Nº 20-A	48	CHACARA Nº 210
49	CHACARA Nº 208	50	CHACARA Nº 31
51	LOTEAMENTO S. TOCANTINS	52	VILA RIBEIRO
53	LOTEAMENTO FLAMBOYANT	54	LOTEAMENTO RESIDENCIAL CAMARGO
55	CHACARA Nº T X 23, DETRAN	56	SETOR BARROS
57	LOTEAMENTO SETOR VITÓRIA	58	LOTEAMENTO AEROPORTO
59	CHACARA Nº 221	60	CHACARA SANTO ANTONIO
61	CHACARA Nº 291 JK	62	CHACARA Nº 411
63	CHACARA Nº 444	64	LOTEAMENTO PATROCINIO
65	MONTE SINAI	66	LOTEAMENTO N. ARAGUAINA
67	LOTEAMENTO CIDADE NOVA	68	LOTEAMENTO GARAVELO SUL
69	LOTEAMENTO DAIARA	70	LOTEAMENTO LAGO SUL
71	LOTEAMENTO PARQUE DO LAGO	72	LOTEAMENTO J. DO LAGO
73	LOTEAMENTO MANSÕES DO LAGO	74	LOTEAMENTO PRATA
75	VILA AZUL	76	PEDRAS ALTAS
77	LOTEAMENTO SONHOS DOURADOS	78	VILA CEARENSE
79	LOTEAMENTO JARDIM DOS IPÊ I, II, III	80	LOTEAMENTO JARDIM EUROPA
81	LOTEAMENTO PEDRO BORGES	82	LOTEAMENTO JARDIM FILADELFIA
83	LOTEAMENTO CIDADE JARDIM	84	LOTEAMENTO BOA VISTA
85	LOTEAMENTO PARQUE BOM VIVER	86	LOTEAMENTO COSTA ESMERALDA
87	LOTEAMENTO MANOEL. G. DA CUNHA	88	LOTEAMENTO CONJ. URBANISTICO
89	LOTEAMENTO TEREZA HILARIO RIBEIRO	90	LOTEAMENTO SETOR RAIZAL
91	LOTEAMENTO CEU AZUL	92	LOTEAMENTO SETOR TIUBA
93	LOTEAMENTO PARQUE PRIMAVERA	94	LOTEAMENTO SANTA HELENA
95	LOTEAMENTO SANTA MONICA	96	LOTE. JARDIM FILADELFIA 3º ETAP
97	LOTEAMENTO RECANTO DO	98	LOTEAMENTO BEIRA DO LAGO

	LAGO		
99	LOTEAMENTO J. ITATIAIA	100	LOTEAMENTO J. FILADELFIA
101	LOTEAMENTO SETOR RECREATIVO	102	LOTEAMENTO JARDIM DAS PALMEIRAS
103	VILA BRAGANTINA	104	JARDIM PAULISTA
105	LOTEAMENTO CHACARA N° 89	106	CHACARA N° 208
107	LOTEAMENTO BAIRRO ELDORADO	108	LOTEAMENTO SETOR URBANOS
109	LOTEAMENTO VILA FERREIRA	110	LOTEAMENTO B. SANTA TEREZINHA
111	LOTEAMENTO ITAIPU	112	LOTEAMENTO SETOR CARAJAS
113	JARDIM AMERICA	114	VILA NORTE
115	JARDIM DAS MANGUEIRAS	116	LOTEAMENTO MARACANÃ
117	LOTEAMENTO UNIVERSITARIO	118	LOTEAMENTO DOM ORIONE
119	LOTEAMENTO SÃO PEDRO	120	LOTEAMENTO SÃO FRANCISCO
121	LOTEAMENTO SETOR PLANALTO	122	LOTEAMENTO VILA BETEL
123	LOTEAMENTO BAIRRO 65	124	LOTEAMENTO JARDIM GOIAS
125	LOTEAMENTO CHACARA N° 430	126	LOTEAMENTO LUIZ VINHAL
127	LOTE. SETOR COUTO MAGALHÃES	128	LOTEAMENTO MARTINS JORGE
129	LOTEAMENTO CHACARA N° 65	130	LOTEAMENTO SETOR RODOVIARIO
131	JARDIM MONACO	132	VILA BRAGANTINA
133	VILA ALIANÇA	134	CHACARA N° 444
135	CHACARA N° 36	136	CHACARA AEROVIARIO
137	CHACARA N° 37-A E 55-A	138	JARDIM P. DO NORTE
139	LOTEAMENTO CRUZEIRO	140	JARDIM ESPLANADA
141	LOTEAMENTO SÃO MIGUEL	142	SETOR OESTE
143	SETOR RAIOS DE SOL	144	CHACARA N° 26
145	LOTEAMENTO LIBERDADE	146	CHACARA N° 90-A LEOMAR
147	LOTEAMENTO GENERAL CARNEIRO	148	SETOR PALMAS
149	LOTEAMENTO CAZAROTO	150	RESIDENCIAL BELCHIOR
151	JARDIM NOVO MUNDO	152	CHACARA N° 47-A MURAD
153	CHACARA BR	154	VILA PIAUI
155	CHACARA N° 32-A PEDRO BRINGEL	156	CHACARA N° 217-A JUREMA BONAMIGO
157	CHACARA S/N FEITOSA POSTO RADAR	158	CHACARA N° 289 (ALBANIR)
159	CHACARA N° 06H EST. DO TOCANTINS	160	SETOR VITORIA PARTE DA CHAC. 387-A
161	CONDOMINIO CAPITAL RESIDENCE	162	CONDOMINIO JARDIM SIENA

Fonte: (ARAGUAÍNA, 1997).

Para que haja o parcelamento do solo urbano para fins de constituição de um loteamento o interessado deverá, primeiramente, observar as disposições

normativas contidas na lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que, por sinal, já sofreu diversas alterações legislativas.

A referida espécie legislativa traz normas gerais para o parcelamento e desmembramento do solo urbano, remetendo ao cumprimento de requisitos previstos em outras leis, bem como, atribuindo ao Poder Público Municipal a análise, fiscalização e aprovação do empreendimento.

Para tanto, o loteador deve realizar um requerimento junto à Edilidade solicitando as diretrizes para uso do solo, como etapa inicial. Em ato subsequente apresentar o projeto, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Ofício de Registro de Imóveis, certidão negativa de tributos municipais e instrumento de garantia.

No prazo de 30 (trinta) dias úteis o Chefe do Executivo Municipal de Araguaína (TO) expedirá decreto aprovando o projeto que servirá para registro na matrícula do imóvel e a licença de construção. Nessa etapa observa-se o Código de Obras e Edificações do Município de Araguaína (lei nº 999/1997), o Código de Postura Municipal (lei nº 1778/1997) e, notadamente, as leis:

a) lei municipal nº 2.424/05 que dispõe sobre a revisão do plano diretor do Município de Araguaína, e expressamente impõe a observância do cumprimento da função social. Segue os artigos de referência:

CAPÍTULO II - DA POLÍTICA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 4º A política municipal de desenvolvimento urbano, formulada e administrada no âmbito da política de desenvolvimento e de expansão urbana, em consonância com as demais políticas municipais, tem por objetivo ordenar o pleno atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e será implementada de acordo com o disposto nesta Lei Complementar, na Lei Orgânica do Município e na legislação federal e na legislação estadual pertinentes.

Art. 5º A política municipal de desenvolvimento urbano observará as seguintes diretrizes:

- I. garantia do direito à cidade sustentável;
- II. gestão democrática e cooperação entre governo, iniciativa privada e terceiro setor;
- III. oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população;
- IV. ordenação e controle do uso do solo;
- V. proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído;
- VI. regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

CAPÍTULO VI - DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Art. 32. O parcelamento do solo urbano obedecerá ao disposto nesta Lei Complementar, na Lei Complementar de Uso e Ocupação do Solo das

Macrozonas Urbanas e na Lei Complementar de Parcelamento do Solo Urbano do Município, respeitado o que dispõem a legislação federal e a estadual pertinente.

Art. 33. Qualquer parcelamento do solo urbano no Município terá que ser aprovado pela Prefeitura Municipal, nos termos das leis federal e municipal de parcelamento do solo urbano (ARAGUAÍNA, 2005).

b) lei municipal nº 2.494/06 que dispõe sobre o parcelamento do solo em Araguaína-TO, estabelecendo diversos requisitos a serem cumpridos.

c) lei municipal nº 2.495/06 que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo nas macrozonas urbanas do Município de Araguaína, alterado pela lei complementar nº 02/2010.

Nesse momento o loteador deverá dar uma atenção especial ao artigo 10 por tratar da subdivisão de zonas de uso e ocupação do solo.

Art. 10. A Macrozona Urbana 1 - MU 1 corresponde à sede do Município e se subdivide nas seguintes Zonas de Uso e Ocupação do Solo:

I. Zona Residencial 1 - ZR 1, área de uso misto predominantemente residencial, com densidade média de ocupação, contornada pela Zona de Comércio e Serviço, onde são permitidas as categorias de uso do solo:

- a) habitacional, incluído nas subcategorias HB 1, HB3 e HB4 (*redação dada pela lei complementar 02/2010*);
- b) comércio de consumo local, incluído na subcategoria CS 1;
- c) especiais.

II. Zona Residencial 2 - ZR 2, área predominantemente residencial de baixa densidade de ocupação, onde são permitidas as categorias de uso do solo:

- a) habitacional, incluído na subcategoria HB 1, HB3 e HB4 (*redação dada pela lei complementar 02/2010*);
- b) comércio de consumo local, incluído na subcategoria CS 1.

III. Zona Residencial 3 - ZR 3, área exclusivamente residencial onde são permitidas as categorias de uso do solo habitacional, nas subcategorias HB 2 e HB 4;

IV. Zona de Comércio e Serviços - ZCS, área de uso misto predominantemente de comércio e serviços, com densidade média de ocupação, localizadas ao longo dos eixos de consolidação, onde são permitidas as categorias de uso do solo:

- a) habitacional, incluído nas subcategorias HB 1 e HB 3;
- b) comercial e de prestação de serviços, incluídos na subcategoria CS 1 e CS 2;
- c) industrial, incluído na subcategoria IN 1.

V. Zona Mista Central - ZMC, área central com usos mistos em alta densidade de ocupação, onde são permitidas as categorias de uso do solo:

- a) habitacional, incluído nas subcategorias HB 1 e HB 3;
- b) comercial e prestação de serviços, incluídos nas subcategorias CS 1 e CS 2;

c) edificações mistas de habitações, incluídas na subcategoria HB 3, com comércio e prestação de serviços incluídos na subcategoria CS 1, vinculada às atividades de comércio de consumo local, comércio varejista, serviços profissionais, de negócios e serviços pessoais;

d) especiais.

VI. Zona da Orla do Lago - ZOL, áreas destinadas ao uso habitacional, de esporte, lazer e institucional, localizadas na orla do Lago Azul, onde são

permitidas as categorias de uso do solo: *(redação dada pela lei complementar 02/2010)*.

a) paisagístico ambiental;

b) comercial e de prestação de serviços, na subcategoria CS 1, vinculadas às atividades de lazer e turismo, como comércio varejista diversificado associado a diversões, tais como choperias e restaurantes, entre outros;

c) especial.

Parágrafo único – O uso do solo deverá respeitar a legislação ambiental vigente. *(redação dada pela lei complementar 02/2010)*.

VII. Zona de Apoio Rodoviário - ZAR, áreas lindeiras às rodovias, onde são permitidas as categorias de uso do solo:

a) edificações mistas de habitações, incluídas na subcategoria HB3, com comércio e prestação de serviços incluídos na subcategoria CS1, vinculada às atividades de comércio de consumo local, comércio varejista, serviços profissionais, de negócios e serviços pessoais; *(redação dada pela lei complementar 02/2010)*.

b) industrial das subcategorias IN 1 e IN 2; *(redação dada pela lei complementar 02/2010)*

c) comercial e de prestação de serviços das subcategorias CS 1 CS 2; *(redação dada pela lei complementar 02/2010)*.

d) especial.

VIII. Zona Esportivo Cultural - ZEC, localizadas nas nascentes do Córrego Neblina, onde são permitidas as categorias de uso do solo:

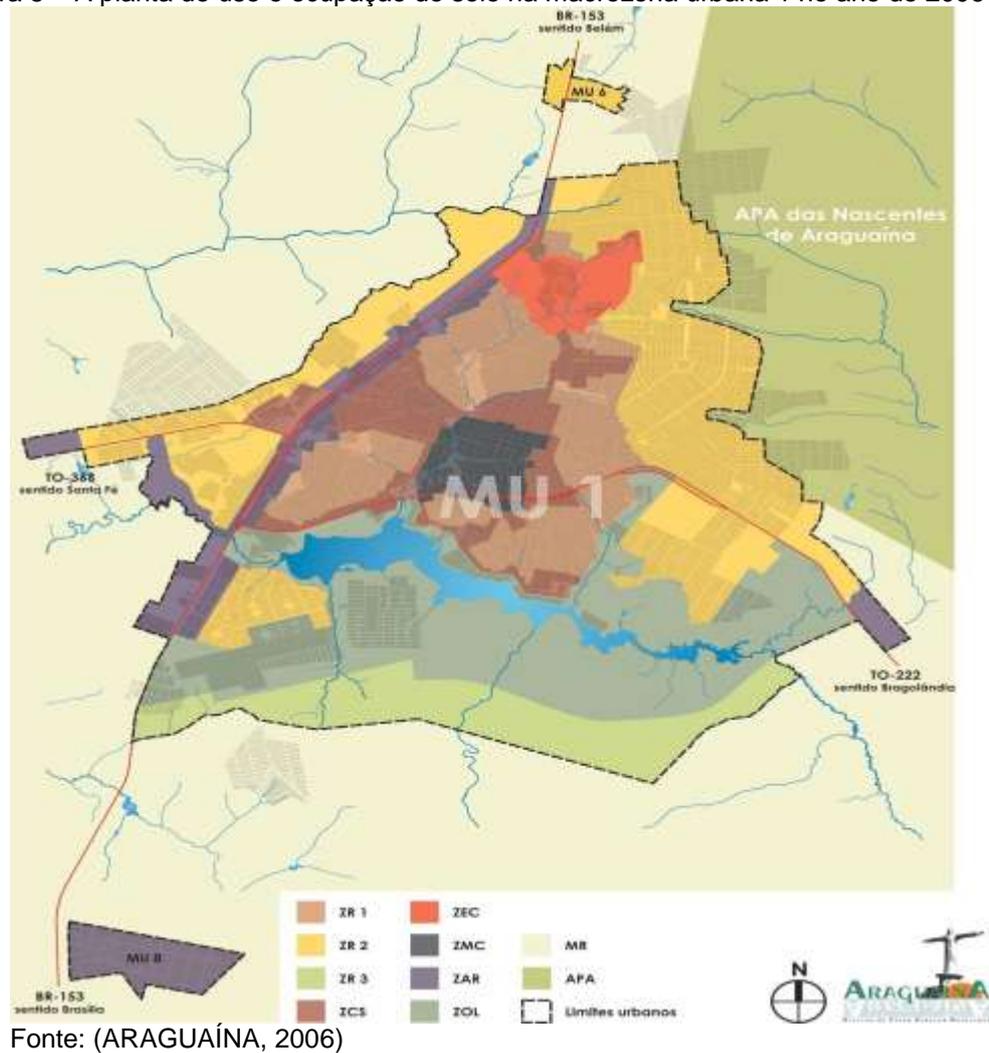
a) habitacional incluindo as categorias HB 1, HB 2, HB 3 e HB 4; *(redação dada pela lei complementar 02/2010)*.

b) paisagístico ambiental;

c) comercial e de prestação de serviços, na subcategoria CS 1, em especial aqueles vinculados às atividades de lazer e turismo, como comércio varejista diversificado associado a diversões, tais como choperias e restaurantes, entre outros.

d) especial. (ARAGUAÍNA, 2006).

Figura 5 – A planta de uso e ocupação do solo na macrozona urbana 1 no ano de 2006



d) lei complementar municipal nº 006/2013 que dispõe sobre a implantação de loteamentos com o perímetro fechado no Município de Araguaína, podendo o Poder Público conceder direito real de uso de áreas públicas do loteamento, por prazo indeterminado, desde que atendidas às exigências legais (ARAGUAÍNA, 2013).

Trata-se de um processo administrativo complexo que exige a observância da legislação federal e municipal pertinente. Aqui, requer-se a participação de proprietário ou seu representante legal e profissional legalmente habilitado para o projeto, com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica para cada etapa do projeto e documentos comprobatórios de domínio do bem, além da regularidade fiscal e tributária.

Inicialmente haverá a aprovação do loteamento, podendo ser prorrogado prazos para adequações e cumprimento de exigências e, caso obedecido

satisfatoriamente, após a vistoria final, aceito definitivamente o loteamento, mediante atos normativos municipais.

Em que pese à obrigatoriedade de cumprimento de uma série de requisitos legais e aprovação do empreendimento pelo Município de Araguaína, a maioria dos loteamentos abertos está em desacordo com o Plano de Meio Ambiente e Urbanístico dessa cidade, consequência do desrespeito à legislação vigente. Esta prática pode ser concebida como um resquício da cultura patrimonialista, onde a iniciativa privada ao invés de amparar-se na lei, atrela-se no Poder Constituído como forma de proteção às irregularidades.

Apurou-se que mesmo existindo falhas nos processos de aprovação e licenciamento ambiental, ocorre a prévia autorização para início das atividades, sem a contrapartida de uma efetiva fiscalização para o cumprimento das obrigações assumidas. Os problemas encontrados, em síntese, foram:

- Terraplanagem e Pavimentação em desacordo com normas técnicas ocasionando processo erosivo do solo;
- Drenagem de águas pluviais inadequada;
- Rede de esgotamento inadequado;
- Rede de água potável inadequada;
- Ausência de rede de energia elétrica aérea;
- Meio Fio em desacordo com as normas legislativas municipais;
- Ausência de área verde mínima para o loteamento;
- Falta de espaços públicos.

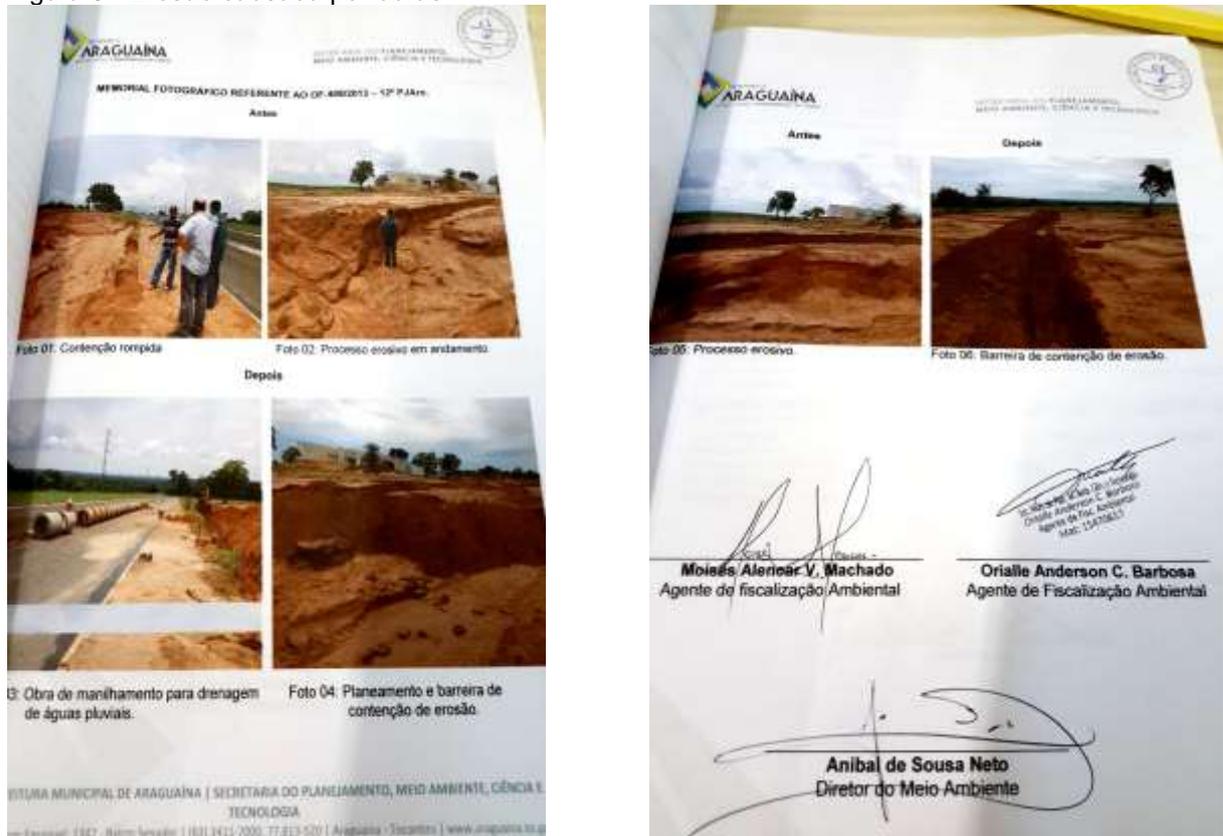
Em razão dos problemas apontados o Ministério Público do Estado do Tocantins promove a instauração de processos administrativos com o escopo de levantar elementos técnicos para apurar responsabilidades e propositura de ações judiciais.

Na análise dos processos administrativos instaurados foi verificado, até o presente momento, que alguns empreendimentos imobiliários, por intermédio de seus agentes, oferecem resistência e não assumem qualquer irregularidade, enquanto outros admitem e formalizam um termo de ajustamento de conduta para se adequarem as exigências obrigatórias.

Entretanto, o trâmite desse procedimento requer um longo tempo, diante de um Poder Público Municipal complacente com a situação. O resultado pretendido

muitas vezes se torna ineficaz ou consolida uma situação irregular e nefasta ao meio ambiente e urbanístico dessa cidade, como, por exemplo, assoreamento de nascentes, ausência de meio fio, calçadas irregulares, etc.

Figura 6 - Erosão causada por obras



Fonte: Ministério Público do Estado do Tocantins – Inquérito Civil Público 05/2013

Na situação descrita o responsável pelo loteamento afirmou que o empreendimento imobiliário está em fase de aprovação e registro, embora com as licenças ambientais necessárias. Afirma que o problema constatado – procedimento erosivo com carreamento de materiais sedimentares – ocorre pela falta de eficiência no sistema de drenagem da região. Fato de conhecimento dos órgãos públicos competentes, e responsabilidade exclusiva do Município de Araguaína, cuja função é sanar a irregularidade apontada.

Nesse caso o empreendimento está sendo implantado e concretizado, conforme Decreto nº 441/2016, expedido pelo Chefe do Executivo Municipal, mesmo com os impactos ambientais provocados.

De acordo com o ato administrativo foi “realizada a vistoria final e constatada e aceitas às obras executadas, são tidas por concluídas as obras do

empreendimento e aceito definitivamente o Loteamento Jardins Siena” (ARAGUAÍNA, 2006).

A questão a ser averiguada no futuro, é se o problema encontrado foi sanado, uma vez que, conforme arguido seria de competência do Município de Araguaína-TO.

A pesquisa realizada junto ao Ministério Público do Estado do Tocantins – Promotorias de Justiça de Araguaína – e Prefeitura do Município de Araguaína observou que a urbanização da cidade de Araguaína está ocorrendo através da abertura de uma série de empreendimentos imobiliários, consistentes em condomínios horizontais, sem um estudo aprofundado do impacto ambiental e urbanístico adequado.

Tal aprovação é justificada pelo poder constituído com base na necessidade de uma urbanização ordenada das cidades, e que os impactos socioeconômicos são importantes à população e ao Município, sendo os ambientais mitigados através de obras que serão realizadas.

Entretanto, tais argumentos demonstram a ineficiência do poder constituído em promover uma adequada e ordenada urbanização da cidade. Transfere à iniciativa privada essa incumbência, sem que se atente para impactos negativos.

A grande mudança a ser observada refere-se ao ponto de vista sobre a aplicação da legislação de temática urbana: mantêm-se o direito à propriedade privada e o direito à livre-iniciativa mas como elementos de um conjunto maior a ser gerido pelo Estado no qual participam os interesses da coletividade urbana, o equilíbrio ambiental urbano, a sustentabilidade de consumo e uso da infraestrutura existente (DI SARNO, 2013, p. 689).

São diversos Inquéritos Cíveis Públicos instaurados pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, pelas promotorias de justiça de Araguaína, cada uma tendo por objeto um loteamento aberto. No Inquérito Civil Público 03/2013 a situação encontrada ainda é mais perniciosa ao meio ambiente, desmerecendo a função social e só priorizando função econômica por parte dos agentes envolvidos.

Figura 7 - Publicidade veiculada pelo empreendimento



Fonte: Ministério Público do Estado do Tocantins – Inquérito Civil Público 03/2013

Nesse processo está descrito que o projeto urbanístico aprovado prevê um total de 9.808 (nove mil oitocentos e oito) lotes, sendo que diante dos estudos realizados não atenderá o mínimo de área verde exigido para esse tipo de empreendimento. Além disso, o Centro de Apoio Operacional do Meio ambiente concluiu:

A divisão do loteamento, sem respeitar a proporcionalidade das áreas destinadas aos equipamentos comunitários (estabelecimentos educacionais, culturais, de saúde, de lazer e similares), e também sem definir claramente as áreas verdes, poderão futuramente deflagrar um grande desequilíbrio social e ambiental, pois tais áreas tem relevante importância como fator de escape para aliviar as tensões geradas pela vida em comunidade, e também pode ocorrer a diminuição drástica de áreas para infiltração de água pluvial (BRASIL, 2016, p. 26).

Constatou-se irregularidades no processo de licenciamento ambiental, fato este que obrigava a intervenção do Município, poder constituído, a impor medidas que visassem adequação e regularização do projeto apresentado pelo empreendimento. Tais medidas deveriam visar a preservação do meio ambiente e seus recursos naturais, sob a possibilidade de determinar a paralisação do empreendimento. A inércia do poder constituído contribui para o descumprimento da função social da propriedade, na medida em que acarreta a “criação” de situações consolidadas pela execução e posteriormente conclusão das obras.

Afinal, ocorrendo à comercialização de lotes à população, construções de casas no empreendimento, moradores passando a residir no local, enfim, toda uma infraestrutura fixada, sem a adequação do projeto, teremos mais um exemplo de urbanização irregular.

Figura 8 – Impactos ambientais causados pelo empreendimento



Figuras 9 e 10. Aumento na nascente provocado pelo carregamento de materiais durante a fase de instalação do empreendimento (805645,923 E 9190012,471 N).

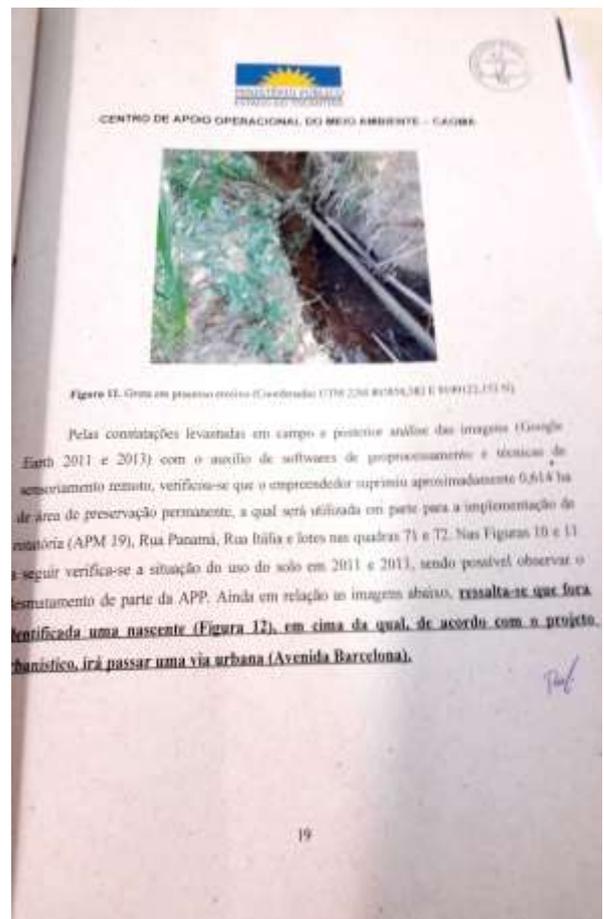
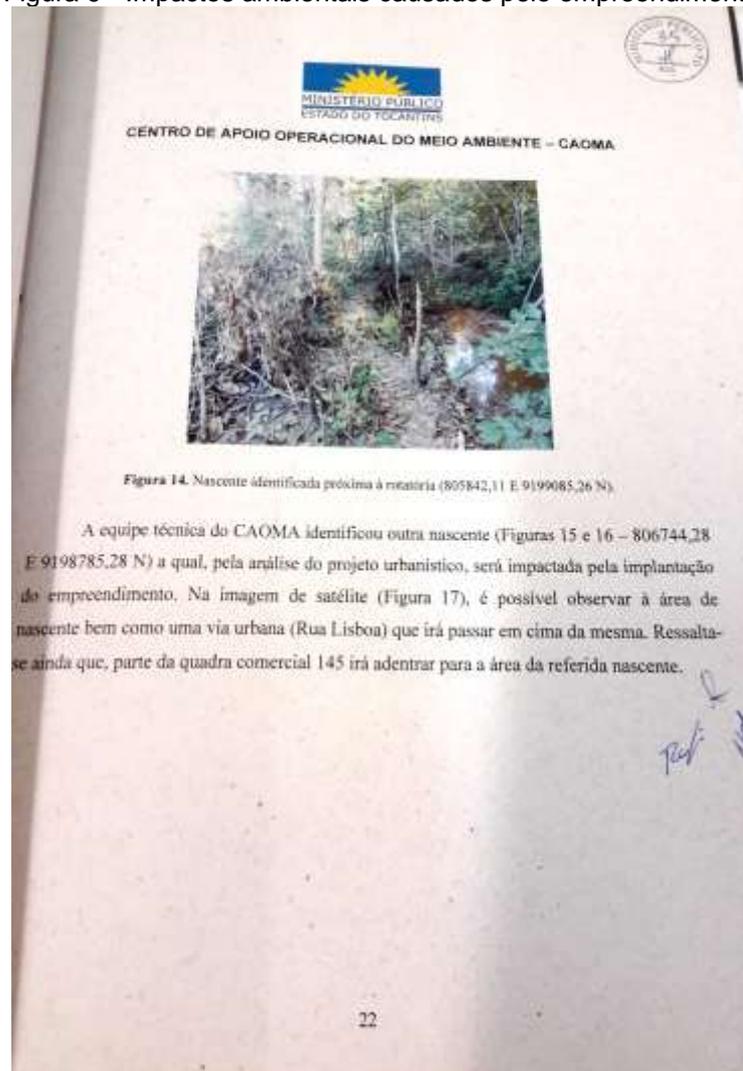


Figura 11. Gama em processo erosivo (Coordenadas: 0786.236 81358,381 E 919012,153 N)

Pelas constatações levantadas em campo e posterior análise das imagens (Google Earth 2011 e 2013) com o auxílio de softwares de geoprocessamento e técnicas de sensoriamento remoto, verificou-se que o empreendedor suprimiu aproximadamente 0,614 ha de área de preservação permanente, a qual será utilizada em parte para a implementação da infraestrutura (APM 19), Rua Panamá, Rua Itália e lotes nas quadras 71 e 72. Nas Figuras 10 e 11 a seguir verifica-se a situação do uso do solo em 2011 e 2013, sendo possível observar o desmatamento de parte da APP. Ainda em relação as imagens abaixo, **ressalta-se que fora verificada uma nascente (Figura 12), em cima da qual, de acordo com o projeto urbanístico, irá passar uma via urbana (Avenida Barcelona).**

Fonte: Ministério Público do Estado do Tocantins – Inquérito Civil Público 03/2013

Figura 9 - Impactos ambientais causados pelo empreendimento



Fonte: Ministério Público do Estado do Tocantins – Inquérito Civil Público 03/2013

O que se depreende com a atual situação da ocupação do solo na cidade de Araguaína é a fragilidade da legislação aliada a uma “omissão” proposital, ou melhor, uma prática de poder sem o senso de responsabilidade comunal por parte do Poder Executivo Municipal; neste caso, presencia-se uma fundamentação histórica de fundo patrimonial: o Poder Público Municipal constituído autoriza a ocupação do solo e após toda uma situação consolidada, justifica tal prática pelo advento de uma fase de crescimento e progresso na cidade.

Figura 10 - Autorização para implantação do empreendimento



Fonte: Ministério Público do Estado do Tocantins – Inquérito Civil Público 03/2013

Nesse exercício de poder, o poder político Município de Araguaína é influenciado por agentes que compõe o poder econômico, cedendo a interesses particulares irresponsáveis, sem atender ao apelo do “coletivo”.

O desenvolvimento urbanístico foi marcado por uma estrutura sistêmica que oportunizava a organização dos espaços privados (propriedades privadas) marcadamente imponente no crescimento de uma cidade. A vontade do Estado, nesse sentido, sequer era cogitada no que diz respeito à quantidade de solo que fosse sendo incorporado ao tecido urbano, servindo, quando muito, de gestor de vontades expansionistas urbanas (DI SARNO, 2013, p. 688).

Não bastasse a situação envolvendo grande parte dos loteamentos no Município de Araguaína, o Ministério Público do Tocantins, através das promotorias de justiça de Araguaína, vem combatendo outra situação perniciosa ao desenvolvimento urbano do Município de Araguaína, no que se refere ao cumprimento da função social da propriedade. Trata-se de imóveis adquiridos apenas para efeito de especulação imobiliária, decorrência da cultura da região.

3.2 A existência de vários imóveis em aparente situação de abandono

O setor imobiliário se tornou um dos subprodutos de maior influencia na cidade de Araguaína. Isto correu devido ao Município ser um polo de referencia na

região norte do Estado do Tocantins; destaca-se a prestação de serviços, notadamente nas áreas de educação e saúde, além da geração de empregos. A consequência direta deste processo foi a enorme valorização dos imóveis que gerou uma acentuada especulação imobiliária por parte de agentes envolvidos. Esses últimos só desejavam adquirir lotes para posterior revenda a preços bem superiores ao valor real, sem conceder qualquer função social ao bem.

Contudo, diante do atual quadro econômico, aliado à crescente oferta de bens imóveis, houve uma estagnação do setor, propiciando a existência de inúmeros lotes baldios, com matagal alto, ou com construções inacabadas, se deteriorando. É notório que essa situação acarreta danos ambientais e urbanísticos, atingindo o bem estar dos habitantes. Além disso, se torna criadouro de pragas e doenças, além de refúgio para usuários de drogas e prática de delitos. Constata-se, assim, que o problema vai além de questões ambientais e urbanísticas, envolvendo também áreas de segurança pública e sanitárias.

Diante dessa situação o Ministério Público do Estado do Tocantins, na data de 09 de março de 2011, instaurou o Inquérito Civil Público³⁶ nº. 002/2011 - a fim de identificar inicialmente 30 imóveis em situação de abandono ou sem conservação. No referido processo, foram localizados 31 (trinta e um) imóveis nas condições mencionadas.

O trabalho realizado é de grande relevância uma vez que foi requisitado ao Município de Araguaína cópia do plano diretor.³⁷ O Ministério Público do Estado do Tocantins também solicita algumas informações, como: se os imóveis estão cadastrados e estão sendo cumpridos os ônus fiscais, além do recolhimento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Também foi requisitado junto ao Cartório de Registro de Imóveis do Município de Araguaína cópia das respectivas matrículas a fim de identificar os proprietários dos bens como forma de apurar responsabilidades.

Além disso, foram promovidas diligências para constatar a situação atual dos imóveis, devidamente instruídas com fotos, sendo que o oficial responsável respondia a 11 (onze) questionamentos, bem como deveria esclarecer, caso

³⁶ Inquérito Civil Público: procedimento administrativo investigatório, privativo do Ministério Público, que se realiza extrajudicialmente, cuja finalidade é a de angariar elementos probatórios para ajuizamento de Ação Civil Pública. (NEVES, 2012).

³⁷ Documento técnico obrigatório aos Municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes para fins de urbanização. (BRASIL, 1988).

possível, há quanto tempo o imóvel estaria abandonado, subutilizado ou sem conservação, podendo se valer de informações colhidas junto a vizinhos e órgãos públicos. Foram esses os questionamentos:

Figura 11 - Questionário

1) Mato alto	SIM ()	NÃO ()
2) Possui muro	SIM ()	NÃO ()
3) Possui calçada	SIM ()	NÃO ()
4) Possui construção concluída	SIM ()	NÃO ()
5) Possui construção em andamento	SIM ()	NÃO ()
6) Lixo abandonado	SIM ()	NÃO ()
7) Sinais de deterioração do imóvel construído ou em construção	SIM ()	NÃO ()
8) Há sinal de conservação	SIM ()	NÃO ()
9) O bem atende a alguma necessidade do cidadão	SIM ()	NÃO ()
10) O bem abriga alguma atividade econômica	SIM ()	NÃO ()
11) Há sinal de abandono	SIM ()	NÃO ()

Fonte: Inquérito Civil Público n. 002/2011 - 11 Ministério Público do Estado do Tocantins

O Município de Araguaína informou que o Departamento de Posturas e Edificações da Prefeitura de Araguaína realiza de forma contínua, desde o mês de setembro de 2011, vistoria para detectar a situação atual dos imóveis no que se refere à limpeza, construção de passeio e fechamento com muro.

Constatou-se no mencionado inquérito civil que as medidas adotadas pela Edilidade, nos termos da legislação compreendem a notificação do proprietário para o cumprimento das medidas no prazo de 90 (noventa) dias e, no caso de descumprimento multa no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais), cumulada com multa diária no valor de R\$ 20,00 (vinte reais), acrescido dos custos dos serviços porventura executados pela Municipalidade.

Contudo, caracterizou-se a omissão do Poder Público de Araguaína em efetivar tais medidas. Isto demonstrou o desinteresse em resolver a situação, uma

vez que sequer impunha as penalidades previstas. Passados mais de 05 (cinco anos), ainda não houve uma solução satisfatória, que promovesse a regularização dos imóveis.

Ciente de seus deveres-poderes, diante desse lapso temporal, por si só já seriam suficientes para que o Município de Araguaína adotasse medidas mais drásticas, com base na lei n. 10.257/2001³⁸.

Na situação apresentada, o ordenamento jurídico autoriza o Poder Público constituído a impor, aos proprietários, a determinação do parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano, e posteriormente a possibilidade de aplicação do aumento progressivo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no tempo.

Permanecendo a situação fática, deverá ser aplicado o instituto da desapropriação-sanção, ou seja, o imóvel que não cumpre com sua função social será, coercitivamente transferido para o domínio do Poder Público Municipal mediante indenização a ser paga através da emissão de títulos da dívida pública, com prazo de resgate e pagamento fixados na Constituição Federal.³⁹

Além da pesquisa junto ao Ministério Público do Estado do Tocantins, a situação fundiária de Araguaína, em relação à classe econômica de baixa renda tem outro aspecto negativo, a falta de registro imobiliário de imóveis e lotes urbanos.

A cultura arraigada na cidade faz com que o documento utilizado por essas pessoas seja uma cessão de direitos possessórios.

Dentre as atividades empresarias das imobiliárias situadas em Araguaína está a comercialização de lotes urbanos provenientes de desmembramento de grandes propriedades, sem a infraestrutura adequada e cumprimento das normas legais. Os adquirentes, em regra, são consumidores pertencentes à classe média baixa, atraídos por valores acessíveis e parcelamento em diversas prestações.

Ao comparecerem à imobiliária e realizarem o negócio, o lote adquirido é discriminado por um número indicado em uma planta do local e o documento

³⁸ Conhecida como Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes gerais de política urbana, trazendo normas de ordem pública e interesse social, visando a regulamentação do uso da propriedade urbana em benefício do interesse coletivo.

³⁹ Interessante a solução apresentada pelo Município de São Paulo, na qual, estuda-se um programa de habitação, alternativo ao “minha casa, minha vida”, consistente no fomento da construção de unidades habitacionais pela iniciativa privada e posterior locação, com valores reduzidos a título de aluguel, à pessoas de baixa renda. Em contraprestação haveria compensações por parte do Poder Público constituído, como por exemplo, descontos no IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano – (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017).

fornecido é chamado de “termo de direitos possessórios”. Contudo, somente ao final do pagamento (que pode ter uma longa duração), pode solicitar o documento necessário para transferir a propriedade para o seu domínio.

Todavia, essa forma de empreendimento é feita à margem de um estudo de impacto ambiental-urbanístico, sendo na realidade apenas uma divisão demarcatória de um extenso território possuindo no máximo uma abertura para ruas.

O problema se agrava na medida em que os adquirentes desses lotes, sem possuir o título de proprietário, passam a comercializar e transferi-los a terceiros, se utilizando do mesmo instrumento jurídico - termo de direitos possessórios -. Tal fato gera uma situação de conflito, na qual aparecem pretensos adquirentes exigindo a propriedade do bem e, por vezes, vindo a ocupá-lo irregularmente.

Diante deste impasse, a imobiliária se recusa a resolver a situação. Ela alega que sua atividade consiste em apenas administrar, não sendo a proprietária, que por sua vez não é localizada. Além disso, sendo um terceiro adquirente, a imobiliária afirma não ter realizado qualquer negócio jurídico com este, não reconhecendo seus direitos.

O Poder Judiciário, diante da precária documentação apresentada, por vezes também não consegue resolver a situação, buscando sempre um acordo entre as partes. No final nada é resolvido, pois esse procedimento torna-se frequente no campo imobiliário⁴⁰. Com isso, identifica-se outro problema. Estamos nos referindo à falta de cadastro imobiliário de grande parte dos imóveis de Araguaína. Há uma flagrante ausência de atualização dos mesmos, não se podendo afirmar quem realmente seria o atual proprietário. Isto gera insegurança nas negociações comerciais, ausência de uma receita decorrente de recolhimento de impostos e impede uma adequada fiscalização do Poder Público Municipal no que tange às questões ambientais, fiscais, urbanísticas e sanitárias.

Enfim, a situação fundiária em Araguaína, tanto na área agrária quanto na área urbana carece de atenção ante o cumprimento da função social da terra. O Poder Público constituído configura-se como complacente com a situação, já que não possui a devida atenção às áreas públicas, bem como em relação às propriedades privadas.

⁴⁰ Basta uma pesquisa fonética do site do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins para verificar a existência de vários processos tendo como objeto o problema apresentado.

Podemos indagar neste término do capítulo: qual a lógica do poder público? Independente da orientação partidária, nosso objetivo neste trabalho foi mostrar que há um fundo cultural patrimonialista na prática do poder executivo no Brasil. Especialmente na cidade de Araguaína, verifica-se uma situação *sui generis*, ou seja, o poder executivo atua diante de fortes demandas. O capital especulativo diante da terra, as pressões populares e os órgãos fiscalizadores. Uma das características do patrimonialismo é a ausência de processo de racionalização; este último pode ser entendido como uma concepção na qual a lei é ordenadora em si. No patrimonialismo a entidade “Estado” parece ser a própria “lei” (a famosa expressão “estar acima das leis”).

O modelo implantado no Brasil, e que permanece até os dias atuais, criou uma sociedade “paternalista”, ou seja, dependente e tutelada pelo Estado. O capitalismo peculiar aqui encontrado demonstra uma governança pública em áreas privadas como a família e os agentes econômicos, mas influenciada, e às vezes comandada, por estes últimos, o que acaba contribuindo para essa “confusão”.

A problemática apresentada traz em seu bojo marcas de uma cultura patrimonialista, presente nos agentes estatais, bem como, arraigada na sociedade. Há “confusão”, proposital entre o que são público e o que é privado. A ocupação de espaços de maneira irregular, sustentada por uma máquina burocrática denominada Estado, são os fatores perniciosos e impeditivos de um cumprimento adequado da função social.

Em decorrência dessa aparente dicotomia entre a coisa pública e a privada, aquela deixa de ser tratada como tal, e nesse processo natural, acaba por gerar descrédito na sociedade acerca de aplicação de sanções por parte do Poder Público Municipal aos agentes descumpridores da função social.

A terra em sua dimensão de “propriedade” é concebida, preponderantemente, como uma mercadoria – aspecto econômico do bem – tanto pelo Poder Público constituído (que se justifica esta prática como expressão de progresso social) como por parte dos agentes sociais que entendem estar aí o cumprimento da função social: eis o engano.

A estrutura fundiária brasileira remonta ao patrimonialismo com traços de uma sociedade de origem estamental, com uma sobreposição individualista em detrimento do coletivo. Neste modelo, os grupos políticos ditam as diretrizes influenciadas por agentes econômicos. Assim, cria-se uma situação de

irregularidade sacramentada pela tradição e, posteriormente, “sancionada” por poderes locais.

Paim (2015) após expor sobre o ranço patrimonialista ainda presente no Brasil, bem como a dificuldade em superar algumas de suas práticas, afirma (ao menos no cenário rural) o sucesso da política agrícola, fruto da denominada “revolução verde”. Este avanço é o resultado de novas práticas agrícolas que permitem uma maior produtividade: essa corresponde à justificativa do cumprimento da função social.

Ao longo do trabalho presenciamos, além dos fatores acima apontados acima, que os grupos sociais estão se organizando de forma acentuada. Há, sem dúvida, uma competição na ordem política que reflete os interesses econômicos imediatos. Este cenário contribui ainda mais para acentuar o embaralhamento entre o público e o privado. Ao que tudo indica, o fundamento patriarcal da tradição brasileira sustenta uma nova prática, agora mais contemporânea, de imediatismo (uma prática individualista) com profundos prejuízos aos interesses da coletividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da exposição realizada e fundamentada nos três capítulos deste trabalho foi possível perceber que os grupos sociais situados em nosso território ainda guardam características de uma sociedade patriarcal. Com base no denominado patrimonialismo, a questão longe de se referir apenas à ocupação do território, acabou por demonstrar as particularidades e peculiaridades de um patrimonialismo local que transcende o modelo de Estado de nossa formação histórica. A sociedade brasileira adotou, em parte, esse modelo formativo onde prepondera uma relação personalística em detrimento de formas mais racionalizadas de ocupação da terra. Isto é parte integrante de uma cultura de Estado que não deixou de “contaminar” setores da sociedade brasileira. Neste modelo, o público e o privado se confundem.

A estrutura fundiária baseia-se, em grande parte, na ocupação irregular de áreas públicas, decorrência da própria ocupação lusitana que sequer respeitou os limites do tratado de Tordesilhas, sendo o embrião da desterritorialização e reterritorialização do território brasileiro.

Consequência direta foi que na colonização surgiram as figuras do latifundiário, detentor de grande parcela de terras; do possuidor, aquele que trabalhava em uma parte dessa terra, bem como a do posseiro, que ocupa irregularmente a terra, sem qualquer destinação social ao bem. Desde a implantação da Constituição de 1988, a função social da terra adquiriu uma importância sem precedentes na história brasileira. Em nome de um propenso “progresso socioeconômico”, presencia-se na área rural uma situação fática que absolutiza o título dominial, em uma flagrante prática patrimonialista. Essa situação geradora de conflitos e tensões no campo (devido à concepção particular do cumprimento da função social da terra) tem sido algo constante no cenário brasileiro. Infelizmente, verifica-se que esta problemática apresenta casos curiosos: títulos deslocados e matrículas voadoras. Enfim, situações anômalas criadas por grileiros de terras que se valem da disputa entre os grupos sociais.

Na área urbana, como no modelo da cidade de Araguaína (TO), a situação em nada difere. Lotes ocupados irregularmente, documentação deficiente: práticas sem um devido acompanhamento do Poder Público. Constata-se a invasão do espaço público por particulares, o caráter individualista dos proprietários, tudo em

detrimento do coletivo. Neste modelo, não há uma devida atenção às normas legais; enfim, observa-se a partir de dados coletados (na cidade de Araguaína) uma estrutura fundiária carente em relação a uma urbanização racionalizada, levando em consideração os interesses da coletividade (subentendidos na forma da Lei).

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Neuma. Patriarcado, sociedade e patrimonialismo. **Sociedade e Estado**, v. 15, n. 2, Brasília, jun./dez. 2000. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-6992200000200006>. Acesso em: 10 mar. 2017.

ALMEIDA, Candido Mendes de. **Código philippino, ou, ordenações e leis do reino de portugal**: recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I. Rio de Janeiro: Typographia Instituto Philomathico, 1870. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242733>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

ALMEIDA, Roberto Giolo de; MEDEIROS, Sérgio Raposo de. Emissão de gases de efeito estufa em sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta. **Embrapa**, 2013. Disponível em: < <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/977213/emissao-de-gases-de-efeito-estufa-em-sistemas-de-integracao-lavoura-pecuaria-floresta> >. Acesso em: 5 abr. 2017.

AQUINO, Tomás. **Summa Theologica**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

ARAGUAÍNA. **Decreto Municipal nº 441/2016**. Dispõe sobre o recebimento das obras do Loteamento com perímetro fechado e acesso controlado “JARDINS SIENA”, neste município, na forma e condições que especifica. Araguaína, TO, 1997. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. **Lei Complementar Municipal nº 02/2010**. Dispõe sobre a alteração da lei municipal nº 2.495/06 na parte que especifica e dá outras providências. Araguaína, TO, 2010. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. **Lei Complementar Municipal nº 06/2013**. Dispõe sobre a implantação de loteamentos com o perímetro fechado no Município de Araguaína. Araguaína, TO, 2013. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. **Lei Municipal nº 1778/1997**. Código de Postura Municipal. Araguaína, TO, 1997. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. **Lei Municipal nº 2.424/05**. Dispõe sobre a revisão do plano diretor do Município de Araguaína. Araguaína, TO, 2005. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. **Lei Municipal nº 2.494/06**. Dispõe sobre o parcelamento do solo em Araguaína-TO. Araguaína, TO, 2006. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. **Lei Municipal nº 2.495/06**. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo nas macrozonas urbanas do Município de Araguaína. Araguaína, TO, 2006. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

ARAGUAÍNA. **Lei Municipal nº 999/1997**. Código de obras e edificações do município de Araguaína. Araguaína, TO, 1997. Disponível em: <<http://leis.araguaina.to.gov.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica & manejo florestal à luz da lei 9.985/00**. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

BENDIX, Reinhard. **Max Weber: um perfil intelectual**. Brasília: Unb, 1986.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**, Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 1998.

_____. **As ideologias e o poder em crise**. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

_____. **O futuro da democracia: pensamento crítico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. v. 63.

BOYLE, David. **O manifesto comunista de Marx e Engels**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 2006.

BRASIL Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU 517/2016**. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A253D4239E0153F24D7BAC2406&inline=1>>. Acesso em: 07 maio 2017.

_____. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA. Disponível em: <<http://www.portal.anvisa.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. Banco Central do Brasil. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp>. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf>. Acesso em: 14 dez. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 mar. 2017.

_____. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 jul. 2001.

_____. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 7 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. Ministério da Cultura. Fundação Biblioteca Nacional. **A Carta de Pero Vaz de Caminha**. Disponível em: <http://objdigital.bn.br/Acervo_Digital/livros_eletronicos/carta.pdf>. Acesso em: 07 de maio de 2017.

_____. Ministério da Educação e Saúde. **Anais da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro**: documentos sobre o tratado de 1750: v. II. Rio de Janeiro: M. E. S. Serviço Gráfico, 1938a. v. LIII. Disponível em: <http://objdigital.bn.br/acervo_digital/anais/anais_053_1931.pdf>. Acesso em: 04 maio 2017.

_____. Ministério da Educação e Saúde. **Anais da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro**: documentos sobre o tratado de 1750: v. I. Rio de Janeiro: M. E. S. Serviço Gráfico, 1938b. v. LII. Disponível em: <http://objdigital.bn.br/acervo_digital/anais/anais_052_1930.pdf>. Acesso em: 04 maio 2017.

_____. Ministério Público do Estado do Tocantins. Promotorias de Justiça de Araguaína. **Inquérito Civil Público 02/2013**. Araguaína, 2016.

_____. Ministério Público do Estado do Tocantins. Promotorias de Justiça de Araguaína. **Inquérito Civil Público 03/2013**. Araguaína, 2016.

_____. Ministério Público do Estado do Tocantins. Promotorias de Justiça de Araguaína. **Inquérito Civil Público 05/2013**. Araguaína, 2016.

_____. Pronaf financia grande parte da produção da agricultura familiar brasileira. **Portal Brasil**, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/10/pronaf-financia-grande-parte-da-producao-da-agricultura-familiar-brasileira>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

_____. **Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822**. Manda suspender a concessão das sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral Constituinte. Rio de Janeiro, RJ, 1822. Disponível em: <<https://arisp.wordpress.com/2011/03/11/resolucao-76-de-17-de-julho-de-1822/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **A constituição e o supremo**. 5.ed. atual. até a EC 90/2015. Brasília> STF, 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/aconstituicao eosupremo/>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, v. 46, n. 1. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v46n1/a05v46n1.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

CORREA, Jéssica; GODOY Paulo. **O Tratado de Madri e as políticas territoriais no Brasil Meridional (1750-1777)**. In: COLÓQUIO BAIANO ESPAÇOS, TEMPOS E REPRESENTAÇÕES: Abordagens Históricas e Geográficas. 1., 2013. Itapetinga. **Anais eletrônicos**.... Itapetinga: UESB, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/coloquiobaiano>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

COSTA, Moacir Lobo de. O direito público subjetivo e a doutrina de Duguit. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 47, p. 490-502. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/66172/68782>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

COULANGES, Fustel de: **A cidade antiga**. São Paulo: Rideel, 2005.

_____. **A cidade antiga**. São Paulo: Edameris, 1961. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Fustel%20de%20Coulanges-1.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DEININGER, Jürgen. **A teoria econômica dos Estados antigos: A questão do capitalismo na Antiguidade na visão de Weber**. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v24n1/04.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Urbanismo e meio ambiente. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (coords.). **Tratado de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 2.

DIAS, Manuel Nunes. **O capitalismo monárquico português: 1415-1549: Contribuição para o estudo das origens do capitalismo moderno**. Coimbra: Instituto de Estudos Históricos Dr. António de Vasconcelos, 1964.

DIEGUES, Antônio Carlos: **O mito moderno da natureza intocada**. 3. ed. São Paulo: Editora Hucitec NUPAUB, 2001.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Martin Claret, 2009. v. 267.

FAORO, Raimundo: **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FERREIRA, Mario Clemente. O mapa das cortes e o tratado de Madrid a cartografia a serviço da diplomacia. **Varia História**, n. 37, p. 51-69, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/vh/v23n37/v23n37a04.pdf> > Acesso em: 13 set. 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo: p. B1-B2, 13 de julho de 2017.

FONSECA, Ignacio Joaquim da. **Descobrimento do Brasil: estudo analytico**. Rio de Janeiro: Typographia Leuzinger, 1895. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242795>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

FREITAS, Erisnete Damascena de Freitas. **A obrigatoriedade do georreferenciamento de imóveis rurais**. 2017. 18 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade Católica Dom Orione, Araguaína, 2017.

GOIÁS. **Lei Estadual nº 2.125, de 14 de novembro de 1958**. Cria o município de Araguaína. Goiânia, GO, 14 nov. 1958. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1958/lei_2125.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Agricultura e pecuária**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria.html>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

INACARATO, Márcio A. **A propriedade como liberdade pública e o Estado**. R. Inf. **legisl**. Brasília, DF, ano 16, n. 64, out./dez. 1979.

ISAGUIRRE-TORRES, Katya; FRIGO, Darci. Série cadernos da agrobiodiversidade: desenvolvimento rural, meio ambiente e direitos dos agricultores, agricultoras, povos e comunidade tradicionais. Curitiba: Terra de Direitos, 2013. v. 2.

IZIDORO, Luiz Antonio. Grilagem de Imóveis Rurais no Brasil. **Governança de Terras**, 2016. Disponível em: <<https://governancadeterras.com.br/2016/2016/10/26/grilagem-de-imoveis-rurais-no-brasil/>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil**. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2016.

JOÃO XXIII, Papa (1958-1963). **Carta Encíclica Mater et Magistra**. Roma, 15 maio 1961. Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html>. Acesso em: 19 dez. 2016.

KERVÉGAN, Jean-François. **Hegel, Carl Schmitt: o político entre a especulação e a positividade**. Barueri. São Paulo: Manole, 2006.

LEÃO XIII, Papa (1878-1903). **Carta Encíclica Rerum Novarum**. Roma, 15 maio. 1891. Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html>. Acesso em: 19 dez. 2016.

LIMA, José Ignacio de Abreu e. **Compendio da história do Brasil**. Tomo I. Rio de Janeiro: E. e H. Laemmert. 1843. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/182894>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Fabris, 2003.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. São Paulo: Publicado pelo Instituto José Luis e Rosa Sundermann, 2003.

MICHAUD, Ives. **Locke**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

MICHELAN, Kátia Brasilino. Olhares historiográficos acerca da tomada de Ceuta (1415). In: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA – ANPUH-SP, 21, 2012, Campinas. **Anais eletrônicos**...Campinas: ANPUH-SP, 2012. Disponível em: <http://www.encontro2012.sp.anpuh.org/resources/anais/17/1342402179_ARQUIVO_TextoANPUH2012.pdf>. Acesso em: 04 maio 2017.

MORAES, Antonio Carlos Robert: **Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no “longo” século XVI**. São Paulo: Hucitec, 2000.

MURPHY, Liam; NAGEL Thomas. **O mito da propriedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

NASCIMENTO, Valdeir Cardoso. **A “Omissão do Estado e as irregularidades na concessão de terras destinadas à reforma agrária**. 2017. 24 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade Católica Dom Orione. Araguaína, 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo, volume único**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

ORRUTEA, Rogério Moreira: **Da propriedade e a sua função social no direito constitucional moderno**. Londrina: Ed. UEL, 1998.

PEREIRA, Leonel Molero. **Modelo de formação de preços de commodities agrícolas aplicado ao mercado de açúcar e álcool**. 2009. 209f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PEZZELLA, Maria Cristina Cereser. **Propriedade privada no direito romano**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

PIO XI, Papa (1922-1939). **Carta Encíclica Quadragesimo Anno**. Roma, 15 maio 1931. Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html>. Acesso em 19 dez. 2016.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Companhia da Letras, 2001.

PROUDHON, Pierre Joseph. **O que é a propriedade**. Lisboa: Editorial Estampa, 1997.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática S.A., 1993.v. 29.

RAMPAZZO, Lino. **Propriedade capitalista versus propriedade humana: a reflexão de Santo Tomás retomada por Mounier**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1e9b64527e41c736>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

RESENDE, Paulo-Edgar A.; PASSETTI, Edson. (Org.). **Pierre-Joseph Proudhon: política**. São Paulo: Editora Ática, 1986.

REYDON, Bastiaan Philip. A questão agrária brasileira requer solução no século XXI. In: TEIXEIRA, Eryl Cardoso et al. (Org.). **As questões agrária e da infraestrutura de transporte para o agronegócio**. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2011. p. 3-48.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo: **A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita**. Brasília: Senado Federal, 2005. v. 64. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1112>>. Acesso em 21 de dez. 2016.

SALAZAR, Fernando E. Elorrieta; SALAZAR, Edgar Elorrieta. **Cusco e o vale sagrado dos Incas**. Traduzido por Marli Carmen Jachnke. Tankar Eirl Cusco-Peru, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 78. p. 3-46, 2007.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções sobre território**. São Paulo, Expressão Popular, 2007.

SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Viana. **CONPEDI – Conselho Nacional de Pós-graduação em Direito**, v. 1, p. 203-223, 2006.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Formação histórica do Brasil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1990.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse**: um confronto em torno da função social. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. **História geral do Brasil antes da sua separação e independência de Portugal**: tomo Primeiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Laemmert, 1870. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242428>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

VESCHI, J. L. A.; BARROS, L. S. S.; RAMOS, E. M. Impacto ambiental da pecuária. In: BRITO, L. T. de L.; MELO, R. F. de; GIONGO, V. (Ed.). **Impactos ambientais causados pela agricultura no Semiárido brasileiro**. Petrolina: Embrapa Semiárido, 2010, cap. 6, p. 171-187.

VIANNA, Luiz Werneck. Weber e a interpretação do Brasil. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 53, p. 33-47, mar. 1999. Disponível em: <http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/87/20080627_weber_e_a_interpretacao.pdf>. Acesso em 05 dez. 2016.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Universidade de Brasília, 1991.

ANEXO A - Carta Encíclica *Rerum Novarum*

A propriedade particular

4. De facto, como é fácil compreender, a razão intrínseca do trabalho empreendido por quem exerce uma arte lucrativa, o fim imediato visado pelo trabalhador, é conquistar um bem que possuirá como próprio e como pertencendo-lhe; porque, se põe à disposição de outrem as suas forças e a sua indústria, não é, evidentemente, por outro motivo senão para conseguir com que possa prover à sua sustentação e às necessidades da vida, e espera do seu trabalho, não só o direito ao salário, mas ainda um direito estrito e rigoroso para usar dele como entender. Portanto, se, reduzindo as suas despesas, chegou a fazer algumas economias, e se, para assegurar a sua conservação, as emprega, por exemplo, num campo, torna-se evidente que esse campo não é outra coisa senão o salário transformado: o terreno assim adquirido será propriedade do artista com o mesmo título que a remuneração do seu trabalho. Mas, quem não vê que é precisamente nisso que consiste o direito da propriedade mobiliária e imobiliária? Assim, esta conversão da propriedade particular em propriedade colectiva, tão preconizada pelo socialismo, não teria outro efeito senão tornar a situação dos operários mais precária, retirando-lhes a livre disposição do seu salário e roubando-lhes, por isso mesmo, toda a esperança e toda a possibilidade de engrandecerem o seu património e melhorarem a sua situação.

O Estado deve proteger a propriedade particular

21. Mas, é conveniente descer expressamente a algumas particularidades. É um dever principalíssimo dos governos o assegurar a propriedade particular por meio de leis sábias. Hoje especialmente, no meio de tamanho ardor de cobiças desenfreadas, é preciso que o povo se conserve no seu dever; porque, se a justiça lhe concede o direito de empregar os meios de melhorar a sua sorte, nem a justiça nem o bem público consentem que danifiquem alguém na sua fazenda nem que se invadam os direitos alheios sob pretexto de não que igualdade. Por certo que a maior parte dos operários quereriam melhorar de condição por meios honestos sem prejudicar a ninguém; todavia, não poucos há que, embebidos de máximas falsas e desejosos de novidade, procuram a todo o custo excitar e impelir os outros a violências. Intervenha portanto a autoridade do Estado, e, reprimindo os agitadores, preserve os bons operários do perigo da sedução e os legítimos patrões de serem despojados do que é seu. (LEÃO XIII, Papa, 1891).

ANEXO B - Carta Encíclica “*Quadragesimo Anno*”

Primeiramente tenha-se por certo, que nem Leão XIII, nem os teólogos, que ensinaram seguindo a doutrina e direcção da Igreja, negaram jamais ou puseram em dúvida a dupla espécie de domínio, que chamam individual e social, segundo diz respeito ou aos particulares ou ao bem comum ; pelo contrário foram unânimes em afirmar que a natureza ou o próprio Criador deram ao homem o direito do domínio particular, não só para que ele possa prover às necessidades próprias e da família, mas para que sirvam verdadeiramente ao seu fim os bens destinados pelo Criador a toda a família humana : ora nada disto se pode obter, se não se observa uma ordem certa e bem determinada.

Deve portanto evitar-se cuidadosamente um duplo escolho, em que se pode cair. Pois como o negar ou cercear o direito de propriedade social e pública precipita no chamado « individualismo » ou dele muito aproxima, assim também rejeitar ou atenuar o direito de propriedade privada ou individual leva rapidamente ao « colectivismo » ou pelo menos à necessidade de admitir-lhe os princípios. Sem a luz destas verdades ante os olhos, cair-se-á depressa nas sirtes do modernismo moral, jurídico e social, que denunciámos com letras Apostólicas no princípio do Nosso Pontificado; (29) tenham-no presente sobretudo aqueles espíritos desordeiros, que com infames calúnias ousam acusar a Igreja de ter permitido, que se introduzisse na doutrina teológica o conceito pagão do domínio, ao qual desejam a todo o custo substituir outro, por eles com pasmosa ignorância apelidado de cristão. (PIO XI, Papa, 1931).

ANEXO C - Carta Encíclica *Mater et Magistra*

REAFIRMAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE

109. Essa dúvida não tem razão de ser. O direito de propriedade privada, mesmo sobre bens produtivos, tem valor permanente, pela simples razão de ser um direito natural fundado sobre a prioridade ontológica e finalista de cada ser humano em relação à sociedade. Seria, aliás, inútil insistir na livre iniciativa pessoal em campo econômico se a essa iniciativa não fosse permitido dispor livremente dos meios indispensáveis para se afirmar. Além disso, a história e a experiência provam que, nos regimes políticos que não reconhecem o direito de propriedade privada sobre os bens produtivos, são oprimidas ou sufocadas as expressões fundamentais da liberdade; é legítimo, portanto, concluir que estas encontram naquele direito garantia e incentivo.

110. Assim se explica como certos movimentos sociais e políticos que se propõem conciliar na vida social a justiça com a liberdade e que eram, até há pouco, claramente opostos ao direito de propriedade privada dos bens de produção, hoje, melhor informados da realidade, revêem a própria posição e tomam uma atitude substancialmente favorável a esse direito.

111. Fazemos nossas, nesta matéria, as observações do nosso predecessor Pio XII: "Quando a Igreja defende o princípio da propriedade privada, tem em vista um alto fim ético e social. Não quer dizer que ela pretenda conservar pura e simplesmente o estado presente das coisas, como se nele visse a expressão da vontade divina, nem proteger por princípio o rico e o plutocrata, contra o pobre e o proletário... A Igreja pretende conseguir que a instituição da propriedade privada venha a ser o que deve, conforme o desígnio da Sabedoria Divina e as disposições da natureza". [28] Quer dizer, pretende que a propriedade privada seja garantia da liberdade essencial da pessoa humana e elemento insubstituível da ordem social.

112. Observamos também que hoje as economias, em muitos países, vão aumentando rapidamente a própria eficiência produtiva. Mas, crescendo o rendimento, exigem a justiça e a equidade, como já se viu, que seja também elevada a remuneração do trabalho, dentro dos limites consentidos pelo bem comum. Isto

dará aos trabalhadores maior facilidade de poupar e constituir um patrimônio. Não se compreende, portanto, como se pode contestar o caráter natural de um direito que encontra a sua principal fonte e o seu alimento perpétuo na fecundidade do trabalho; que constitui um meio apropriado para a afirmação da pessoa humana e para o exercício da responsabilidade em todos os campos; e que é elemento de estabilidade serena para a família, e de pacífico e ordenado progresso na convivência social. (JOÃO XXIII, Papa, 1961).