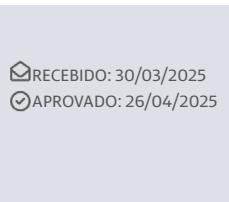
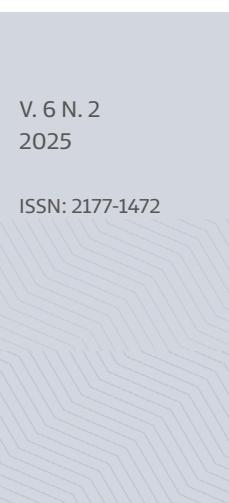


REGULAÇÃO JURÍDICA DAS PROPRIEDADES RURAIS NO BRASIL

THE LEGAL REGULATION OF RURAL PROPERTIES IN BRAZIL

Vitor Spadoni Aguiar¹
Rildo Mourão Ferreira²
Nivaldo dos Santos³



RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar a regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil, destacando os principais aspectos legais e normativos que orientam a posse, o uso e a exploração da terra rural. A pesquisa busca compreender como as leis brasileiras, como o Código Civil, o Estatuto da Terra e o Código Florestal, impactam o desenvolvimento agropecuário, a preservação ambiental e os direitos dos trabalhadores rurais. A regulação jurídica das propriedades rurais visa equilibrar os interesses econômicos, sociais e ambientais, mas enfrenta desafios relacionados à fiscalização, à implementação das normas e ao suporte para pequenos produtores e comunidades tradicionais. Além disso, a análise aborda as disparidades no acesso à terra, que envolvem questões fundiárias e a luta por justiça social no campo, particularmente no que se refere à reforma agrária e à distribuição de terras. A metodologia adotada para o estudo é a revisão de literatura, permitindo uma síntese das principais discussões acadêmicas sobre o tema. A conclusão aponta para a necessidade de uma regulação mais adaptada às realidades locais e uma fiscalização eficiente para garantir a sustentabilidade e a equidade no uso da terra rural no Brasil.

Palavras-chaves: regulação; propriedade rurais; Brasil.

ABSTRACT

This study aims to analyze the legal regulation of rural properties in Brazil, highlighting the main legal and normative aspects that guide the ownership, use, and exploitation of rural land. The research seeks to understand how Brazilian laws, such as the Civil Code, the Statute of the Land, and the Forest Code, impact agricultural development, environmental

-
- ¹ Mestrando em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento pela Universidade de Rio Verde (UniRV). E-mail: vitorspadoniaguiar@gmail.com.
- ² Pós-Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB). Professor da Faculdade de Direito e do mestrado em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da UniRV. E-mail: rildo.mourao@unirv.edu.br.
- ³ Pós-Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Professor no Mestrado em Direito do Agronegócio e Desenvolvimento da UniRV. E-mail: nivaldodosantos@unirv.edu.br.



preservation, and the rights of rural workers. The legal regulation of rural properties aims to balance economic, social, and environmental interests but faces challenges related to enforcement, the implementation of regulations, and support for small producers and traditional communities. Furthermore, the analysis addresses disparities in land access, involving land-related issues and the struggle for social justice in rural areas, particularly concerning land reform and land distribution. The methodology used for the study is a literature review, allowing a synthesis of the main academic discussions on the topic. The conclusion points to the need for a regulation more adapted to local realities and efficient enforcement to ensure sustainability and equity in the use of rural land in Brazil.

Keywords: regulation; rural properties; Brazil.



1 INTRODUÇÃO

A regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil é um tema de grande relevância, principalmente em virtude da diversidade e complexidade do território nacional, que abrange diferentes tipos de uso da terra e atividades agropecuárias. A legislação brasileira relacionada às propriedades rurais busca equilibrar interesses econômicos, ambientais e sociais, com foco na produção agrícola, na preservação do meio ambiente e na garantia de direitos dos trabalhadores rurais.

O Código Civil de 2002, o Estatuto da Terra e o Código Florestal são alguns dos principais marcos legais que regulam a posse, o uso e a exploração da terra rural, estabelecendo normas sobre o processo de regularização fundiária, a distribuição de terras e a conservação de áreas de preservação permanente e de reserva legal.

Além disso, a questão fundiária no Brasil envolve a coexistência de diferentes formas de posse e propriedade da terra, como as grandes propriedades rurais e as terras de pequenos produtores, indígenas e comunidades tradicionais. A regulação jurídica das propriedades rurais também está intrinsecamente ligada a debates sobre a reforma agrária, a luta por direitos territoriais e a sustentabilidade ambiental.

Diante disso, a questão que norteia este estudo é: qual é o papel da regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil na promoção de um uso sustentável da terra, respeitando os direitos dos trabalhadores rurais, das comunidades tradicionais e os limites ambientais estabelecidos pela legislação?

Uma hipótese plausível é que a regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil, ao ser eficazmente aplicada, pode contribuir significativamente para a promoção de um uso sustentável da terra, equilibrando as necessidades de produção agrícola com a conservação ambiental. Caso as leis ambientais, como o Código Florestal, sejam rigorosamente observadas, as propriedades rurais poderiam se tornar exemplos de práticas agropecuárias sustentáveis, que respeitam as áreas de preservação permanente e as reservas legais. Isso, por sua vez, poderia levar a uma maior preservação dos recursos naturais e à mitigação dos impactos negativos da atividade rural sobre o meio ambiente, como o desmatamento e a degradação do solo.



Por outro lado, é possível que, se a regulação jurídica não for adequadamente fiscalizada e adaptada às diferentes realidades do campo, a implementação das normas possa não alcançar os resultados esperados. A falta de suporte técnico e financeiro para pequenos produtores rurais e comunidades tradicionais, por exemplo, pode resultar em dificuldades para o cumprimento das exigências legais, o que comprometeria a eficácia das políticas de regularização fundiária e de preservação ambiental. Nesse caso, a regulação jurídica, apesar de bem-intencionada, poderia perpetuar desigualdades no acesso à terra e aos recursos sem promover a justiça social e ambiental necessária para o desenvolvimento sustentável das propriedades rurais.

A metodologia adotada para este estudo é a revisão de literatura, que consiste na análise e síntese de obras acadêmicas, artigos científicos, livros e outros materiais relevantes sobre a regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil. Essa abordagem permite explorar as principais discussões e teorias existentes sobre o tema, identificando as contribuições de diferentes autores e as perspectivas mais recorrentes.

Nesse sentido, o objetivo geral deste estudo é analisar a regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil, identificando os principais aspectos legais e normativos que orientam a posse, o uso e a exploração da terra rural.

2 O REGIME DE SESMARIAS

A Lei de Sesmarias foi promulgada em 1375, durante o reinado de D. Fernando, com o objetivo principal de impulsionar a agricultura em Portugal. Esse estímulo à produção agrícola surgiu como resposta às dificuldades que limitavam o crescimento do país, inserido em um contexto de crise econômica agravada por conflitos, doenças e escassez de alimentos. A legislação buscava, com isso, minimizar os impactos dessa conjuntura desafiadora e promover a recuperação do setor agrícola, essencial para a subsistência da população portuguesa.

A rejeição ao solo não cultivado já era uma característica da tradição portuguesa, pois a agricultura representava a base da economia do país, que tinha pouca atividade industrial e comercial. Antes da intensificação da crise de abastecimento, eram raras as terras improdutivas ou não trabalhadas. No entanto, diante da fome e das guerras, o cultivo tornou-se um requisito fundamental para garantir a permanência dos agricultores na terra, ao mesmo tempo que servia ao interesse coletivo ao viabilizar o abastecimento interno. Dessa forma, a Lei de Sesmarias foi concebida como um mecanismo para atenuar a escassez de alimentos e reorganizar a produção agrícola.

Motta (2009) destaca que a aplicação da lei envolveu diversos grupos sociais e refletiu a complexidade dos conflitos agrários na colônia, influenciando diretamente a concessão de terras e os métodos de distribuição, que nem sempre seguiam estritamente as normas estabelecidas. Porto (1965) complementa essa análise ao enfatizar que a transposição da lei para o Brasil não ocorreu de forma integral, uma vez que as realidades dos territórios eram distintas. Enquanto em Portugal a falta de cultivo resultava da negligência dos proprietários, no Brasil Colônia, a ausência de trabalhadores, decorrente da baixa densidade populacional, dificultava a exploração das terras.



No Brasil, o objetivo inicial da concessão de sesmarias era promover o povoamento e, somente depois, garantir o abastecimento, ao contrário do modelo português, no qual a produção era a prioridade. Além disso, as dimensões territoriais diferenciadas influenciaram os mecanismos de fiscalização: em Portugal, havia uma distribuição mais eficiente de funcionários, enquanto na colônia, a administração ficava centralizada nas sedes, dificultando o controle sobre as áreas mais afastadas.

Treccani (2001) explica que o poder régio foi determinante no acesso e na exploração dos recursos da colônia, uma vez que a Coroa se apropriou do território, transformando a propriedade fundiária em um desdobramento do patrimônio público. Segundo o autor, caso a Lei de Sesmarias tivesse sido aplicada rigorosamente, isso teria impedido a concentração excessiva de terras e favorecido a criação de pequenas propriedades familiares. Nesse contexto, Treccani (2001) identifica cinco principais consequências da política agrária no Brasil colonial: a formação de grandes propriedades voltadas para a monocultura e o mercado europeu, a disseminação da mentalidade latifundiária, a exploração predatória dos recursos, a manutenção de técnicas agrícolas rudimentares e o fortalecimento do poder econômico e político dos sesmeiros.

Outro aspecto essencial para compreender o regime de sesmarias no Brasil é o caráter político da concessão de terras. Segundo os registros do governador Francisco Coutinho, analisados por Motta (2009), a distribuição de sesmarias não se limitava à ocupação territorial, mas também servia como ferramenta de manutenção da autoridade da Coroa, reforçando a submissão dos colonos ao governo central. Desse modo, a legislação não foi apenas uma continuidade da tradição portuguesa, mas sim um instrumento adaptado às necessidades específicas da colônia, especialmente no que se refere ao combate ao solo improdutivo.

Ainda conforme Motta (2009), a inovação da Lei de Sesmarias residia na introdução do princípio da expropriação de terras não cultivadas. Nesse sentido, Rau (1982) destaca que, no contexto colonial, a lei teve um papel coercitivo ao consolidar a autoridade da Coroa, impondo obrigações e tributos aos sesmeiros, que detinham terras concedidas pelo governo português.

Com o tempo, o regime de sesmarias foi ajustado às particularidades da sociedade colonial. A exigência de medição e demarcação das terras, por exemplo, surgiu como resposta à necessidade de organizar a ocupação do solo e evitar a concessão desordenada de grandes propriedades. Outro avanço foi o reconhecimento da posse, estabelecido pela Lei da Boa Razão, que beneficiou agricultores que não eram sesmeiros (Benatti, 2003).

É relevante destacar que, embora a legislação determinasse que as sesmarias deveriam ser concedidas apenas a beneficiários vivos, no Brasil, elas passaram a ter caráter hereditário desde o início da colonização. Portugal buscava garantir que os beneficiários cultivassem a terra de forma produtiva e, por isso, as concessões eram direcionadas a indivíduos que possuíam recursos suficientes para arcar com as responsabilidades do cultivo (Treccani, 2001).

A Coroa tentou, de diferentes formas, administrar e reduzir os conflitos agrários na colônia, apostando na regulamentação legal como meio de controle territorial e reafirmação de sua soberania. No entanto, o próprio cenário de disputas reforçava a necessidade de sua presença como autoridade centralizadora e reguladora (Benatti, 2003).

O termo “sesmário” tem origem no latim e significa “sexta parte”. Surgiu em Portugal no século XIV como parte de um sistema jurídico que regulamentava a distribuição de terras para cultivo agrícola.



A Lei das Sesmarias, instituída em 1375, foi uma medida para enfrentar a crise agrícola e econômica agravada pela peste negra tanto em Portugal quanto no restante da Europa. No Brasil, a realidade era oposta à portuguesa: havia terras em abundância, mas uma escassez de trabalhadores para cultivá-las. O interesse da Coroa Portuguesa não estava na produção de alimentos para a população local, mas sim na geração de bens comercializáveis. Dessa forma, o colono se tornava o agente de uma estrutura produtiva que, embora fosse de interesse público, era executada de forma privada.

No sistema sesmarial português, o próprio requerente era responsável pelos investimentos na produção agrícola. Já no Brasil, o objetivo era a produção de bens tropicais para exportação, como a cana-de-açúcar, cuja técnica de cultivo já era dominada pelos portugueses. Para obter altos lucros, era necessário um cultivo em larga escala, exigindo, portanto, uma grande quantidade de mão de obra. Nesse contexto, a utilização de trabalhadores escravizados africanos tornou-se essencial, sendo um comércio também controlado por Portugal. Os senhores de terra na colônia financiavam essa atividade, arcando com os altos custos da mão de obra escravizada e do transporte transatlântico, o que resultava em grandes prejuízos financeiros, agravados pelas precárias condições de trabalho. Esses impactos econômicos eram parcialmente compensados pelas vantagens e pelos benefícios concedidos pela Coroa Portuguesa (Prado Junior, 1942).

O sistema sesmarial foi adaptado às condições brasileiras, impulsionando a formação de grandes propriedades rurais. Diferentemente do que alguns estudiosos apontam, a Lei das Sesmarias não criou os latifúndios, mas foi a necessidade dessas grandes extensões de terra que motivou sua implementação com novas interpretações. Os primeiros colonizadores eram, em sua maioria, nobres e empresários próximos à Coroa, que possuíam os recursos necessários para grandes investimentos. Assim, o governo português incentivou a criação de um modelo agrícola baseado em vastas propriedades privadas, consolidando desde o início a estrutura fundiária do Brasil (Le Goff, 1992).

A distribuição de sesmarias no território brasileiro não seguia um planejamento rigoroso. Os colonos tinham liberdade para escolher áreas de assentamento, e, apesar da previsão legal de demarcação de terras e da proibição da posse de propriedades contíguas, as doações eram generosas, muitas vezes concedidas repetidamente ao mesmo sesmeiro. O sistema administrativo contava com a figura dos capitães-donatários, que, ao chegarem ao Brasil, distribuíam terras aos sesmeiros, incentivando o cultivo da cana-de-açúcar. Esse modelo reforçou a expansão do sistema sesmarial, garantindo a produção agrícola e estabelecendo normas que vinculavam a posse da terra à produtividade.

Inspirado em práticas que se disseminaram pelo Sul de Portugal a partir do século XIII, o sistema sesmarial também incorporou elementos do antigo modelo greco-romano de alienação territorial, conhecido como enfiteuse. Esse sistema dividia a propriedade da terra em dois domínios: o eminente (ou direto) e o útil (ou indireto). A principal diferença entre a sesmaria e a enfiteuse era que o sesmeiro tinha a obrigação de cultivar a terra dentro de um prazo determinado, sob pena de perder sua concessão. Dessa forma, garantiu-se a exploração produtiva do solo e o avanço da colonização (Le Goff, 1992).

A posse do território brasileiro foi reivindicada pela Coroa Portuguesa sob o princípio da conquista. Assim, as terras “descobertas” eram consideradas sem donos ou cultivos anteriores. A primeira concessão de sesmarias no Brasil ocorreu por meio da carta outorgada a Martim Afonso de Sousa, documento reconhecido como o marco inicial desse sistema no país. Contudo, a prática no Brasil sofreu adaptações em



relação à legislação portuguesa. Originalmente, as sesmarias deveriam ter caráter vitalício, porém, para atrair colonos e garantir a ocupação do território, foram concedidas de forma perpétua, permitindo que fossem transferidas aos herdeiros. Isso resultou na formação de vastas propriedades agrícolas, ampliadas por meio de novas doações, compras e heranças (Prado Junior, 1942).

Os sesmeiros eram obrigados a pagar tributos à Coroa, entre eles o dízimo, que incidia sobre a produção agropecuária e deveria ser pago por todos os cristãos, independentemente da posse de terras. Essa prática visava não apenas à arrecadação de recursos, mas também à manutenção da influência da Igreja Católica na colônia. O sistema de arrecadação do dízimo foi estruturado por meio de uma regionalização da cobrança, tornando-se um elemento permanente na economia colonial. O sistema sesmarial permaneceu vigente no Brasil até 17 de julho de 1822, quando a Resolução n.º 76, impulsionada por José Bonifácio de Andrade e Silva, determinou que a apropriação de terras passaria a ocorrer apenas por meio da compra, marcando o fim da concessão de sesmarias (Motta, 2009).

O sistema sesmarial no Brasil colonial desempenhou um papel fundamental na organização da ocupação territorial e na estruturação da economia agrária. A concessão de terras seguia o princípio da exploração produtiva, exigindo dos sesmeiros o cultivo da terra dentro de um prazo estabelecido. No entanto, na prática, muitas sesmarias foram concedidas de forma indiscriminada, resultando na concentração fundiária e na formação de latifúndios. Esse modelo favoreceu a elite colonial e dificultou o acesso de pequenos agricultores à propriedade da terra, perpetuando uma estrutura agrária desigual que teria reflexos por séculos (Benatti, 2003).

Ao contrário de Portugal, onde as sesmarias tinham o objetivo de reverter a crise agrícola e econômica, no Brasil o foco estava na produção de bens destinados à exportação. A monocultura, especialmente da cana-de-açúcar, dominou o cenário produtivo e exigiu grandes extensões de terra e um elevado contingente de trabalhadores. Para suprir essa necessidade, a mão de obra escravizada tornou-se a principal força de trabalho, consolidando a economia baseada no latifúndio e na escravidão (Benatti, 2003).

A distribuição das sesmarias era, em grande parte, orientada pelos interesses da Coroa e da elite colonial. A concessão das terras ficava nas mãos dos donatários, que, muitas vezes, favoreciam amigos, parentes e aliados políticos. Além disso, a falta de um controle rígido permitia que um mesmo indivíduo acumulasse diversas sesmarias, aumentando ainda mais a concentração fundiária. Com o tempo, essa prática resultou na formação de grandes propriedades que dificultavam a diversificação da economia e a implementação de políticas de distribuição de terras mais justas. Muitos sesmeiros recebiam terras, mas não cumpriam com a obrigação de cultivá-las, mantendo-as apenas como símbolo de status e poder. Essa realidade evidenciava uma contradição no sistema: enquanto havia uma abundância de terras disponíveis, faltavam incentivos para o desenvolvimento agrícola de forma mais equilibrada e sustentável. Assim, as sesmarias, em vez de promoverem o desenvolvimento agrário, muitas vezes serviam para reforçar as desigualdades sociais e econômicas (Prado Junior, 1942).

A utilização da mão de obra escravizada foi um elemento central na estrutura produtiva das sesmarias. A necessidade de um número grande de trabalhadores para o cultivo da cana-de-açúcar levou ao crescimento do tráfico negreiro e ao aprofundamento das relações de exploração. Além dos altos custos de aquisição e manutenção dos escravizados, os senhores de engenho precisavam arcar com despesas



relacionadas ao transporte, à alimentação e ao alojamento dessa força de trabalho forçada. Dessa forma, o sistema sesmarial não apenas contribuiu para a formação dos latifúndios, mas também para a consolidação do modelo econômico baseado na escravidão. A falta de um planejamento adequado para o uso da terra resultou em um modelo agrário excludente e pouco produtivo em determinadas regiões. Em algumas áreas, o sistema favoreceu a pecuária extensiva, com vastas porções de terra destinadas ao pastoreio, o que contribuiu para a interiorização da colonização. No entanto, essa dinâmica não foi suficiente para garantir uma distribuição mais equitativa das terras e o desenvolvimento de uma economia diversificada (Prado Junior, 1942).

A centralização do poder nas mãos dos donatários e governadores-gerais limitava a autonomia dos pequenos agricultores e dificultava a criação de uma classe média rural. O modelo de sesmarias reforçava a dependência dos colonos em relação à elite agrária e à Coroa, impedindo a emergência de uma estrutura social mais equilibrada. O domínio da terra estava diretamente associado ao controle político e econômico, consolidando um sistema que privilegiava poucos em detrimento da maioria da população. A substituição do regime de concessão gratuita pela venda de terras impediou que aqueles sem recursos pudessem adquirir propriedades, perpetuando a desigualdade fundiária. O novo modelo beneficiou principalmente aqueles que já possuíam grandes extensões de terra e condições financeiras para expandir suas propriedades, mantendo o privilégio da elite rural sobre a posse territorial (Le Goff, 1992).

Durante os últimos anos do século XVII, no reinado de Dom Pedro II, o sistema sesmarial passou por um processo de maior regulamentação. Foram estabelecidos limites máximos para as sesmarias, além da necessidade de verificações sobre seu tamanho, demarcação e aproveitamento, seja na agricultura ou na pecuária. Entre as diretrizes mais significativas, estavam a ordem de 1697, que fixava as dimensões das terras concedidas, e a provisão de 1699, que determinava a cobrança de foro sobre as sesmarias localizadas nas capitâncias no Norte do Brasil. Essa última medida resultou em diversas dificuldades, incluindo problemas na demarcação, disputas sobre a autoridade responsável pela concessão e conflitos jurisdicionais, além de críticas à atuação das autoridades coloniais que não cumpriam as novas diretrizes (Nozoe, 2006).

Até a promulgação da Ordem Régia de 27 de dezembro de 1697, a extensão das sesmarias dependia da capacidade de aproveitamento do sesmeiro, conforme previsto nas Ordenações e reafirmado no Regimento de Tomé de Souza. A nova legislação, no entanto, estabeleceu um padrão fixo: as sesmarias destinadas à agricultura deveriam medir três léguas de comprimento por uma légua de largura, garantindo que os beneficiários tivessem condições de cultivá-las de maneira eficaz (Nozoe, 2014).

Em 20 de janeiro de 1699, foi publicada uma provisão que instituiu a cobrança de foro proporcional ao tamanho das terras concedidas, tornando-se a primeira tentativa concreta de atrelar um valor monetário à posse dessas propriedades. A medida foi endereçada ao governador da Capitania de Pernambuco e aplicada às capitâncias do Norte, deixando de fora as Capitâncias da Bahia, do Centro-Sul e da região Pará-Maranhão. Embora a provisão inicial não determinasse valores específicos para os foros, sua implementação representou um avanço na tentativa de controle do sistema sesmarial. Estudos indicam que essa cobrança poderia atuar como um limitador do tamanho das sesmarias, pois o custo adicional tornaria desvantajosa a posse de grandes extensões de terra sem o devido aproveitamento (Nozoe, 2006).



A exigência de pagamento do foro representou uma mudança significativa na forma como a Coroa entendia os direitos de propriedade. Antes, a concessão da terra estava vinculada ao seu cultivo, mas, a partir da implementação da nova política, o pagamento do foro passou a ser um fator determinante na manutenção da posse. Esse novo entendimento alterou a relação entre os sesmeiros e a Coroa, estabelecendo um vínculo de enfiteuse, em que a terra continuava pertencendo à monarquia e apenas seu uso era concedido. Essa mudança gerou incertezas entre as autoridades coloniais responsáveis pela fiscalização e concessão das sesmarias, pois modificava um sistema que, até então, estava baseado no aproveitamento produtivo da terra.

A cobrança do foro enfrentou obstáculos administrativos e nem sempre foi aplicada de maneira uniforme. Um dos principais desafios era definir quem seria responsável por arrecadar os valores devidos. Diante dessa indefinição, o governador de Pernambuco, Fernando Martins Mascarenhas de Lencastro, reuniu-se com autoridades locais, incluindo o bispo Francisco de Lima e o procurador da Coroa, para discutir a aplicação da nova norma. Foi decidido que o valor do foro seria de 6 mil réis por légua de terra em regiões de até 30 léguas de Recife e de 4 mil réis para áreas mais distantes, considerando a valorização das terras próximas ao centro urbano (Motta, 2009).

Para garantir a arrecadação dos foros, determinou-se que os títulos de sesmaria deveriam conter informações detalhadas sobre as confrontações das terras e as datas de concessão. Esses registros eram enviados ao governador e capitão general de Pernambuco, que os encaminhava aos capitães-mores das freguesias e distritos responsáveis por fiscalizar a aplicação das normas. O almoxarife da capitania era o encarregado da cobrança, mantendo registros específicos sobre os valores arrecadados e as despesas relacionadas à administração desses tributos. Apesar da definição dos valores e da estrutura administrativa para arrecadação, as medições das terras demoraram a ser efetivamente iniciadas. Apenas em 3 de março de 1702, o Conselho Ultramarino ordenou que as sesmarias fossem medidas e verificadas, estabelecendo um prazo de seis meses para que os sesmeiros apresentassem suas cartas de concessão. Também foi estipulado um período de dois anos para a demarcação judicial das terras. Para esse trabalho, desembargadores foram nomeados e passaram a ter suas remunerações atreladas ao pagamento realizado pelos próprios sesmeiros, o que criou novos desafios, como a resistência dos proprietários em arcar com os custos da demarcação (Nozoe, 2014).

Em 1703, João de Puga de Vasconcelos, desembargador da Relação da Bahia, foi designado para realizar as medições em Pernambuco, assim como Cristóvão Soares Reimão foi nomeado para as Capitanias da Paraíba, Rio Grande e Ceará. A remuneração desses magistrados era custeada pelos próprios sesmeiros, o que gerou insatisfação e, em alguns casos, impediu a formalização da posse para aqueles que não podiam pagar pelo processo. A alta carga tributária associada à demarcação também levou alguns sesmeiros a evitarem o pagamento, seja por falta de recursos, seja por considerarem a cobrança abusiva. Ao concluir sua missão em 1706, João de Puga de Vasconcelos informou ao Conselho Ultramarino que havia percorrido uma área maior do que a inicialmente prevista, examinando cerca de 44 léguas de terra e verificando os títulos de 63 sesmeiros. O desembargador, no entanto, pediu para não ser mais designado para essa função, alegando dificuldades logísticas, desgaste físico e até acusações de enriquecimento ilícito. O Conselho Ultramarino aceitou seu pedido e determinou seu retorno à Relação da Bahia (Porto, 1965).



Além das dificuldades na medição e cobrança do foro, surgiram conflitos de jurisdição sobre a concessão de terras. Apenas a Capitania de Pernambuco tinha um governador próprio, enquanto as capitâncias vizinhas eram administradas por capitães-mores subordinados a Pernambuco ou à Bahia. Essa situação gerava disputas sobre quem tinha a autoridade para conceder sesmarias e quais concessões deveriam ser confirmadas pela Coroa. Nos anos de 1712 e 1713, essas questões foram discutidas entre o governador de Pernambuco e o rei, demonstrando que a regulação do sistema sesmarial continuava a enfrentar desafios administrativos e políticos (Nozoe, 2014).

3 DIREITO DE PROPRIEDADE RURAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Embora os portugueses tenham desembarcado no Brasil em 1500, a colonização do território teve início apenas em 1530. Durante os primeiros 30 anos, foram realizadas expedições exploratórias com o objetivo de mapear a nova terra e estabelecer feitorias para a extração do pau-brasil. Nesse período, ocorreram os primeiros contatos entre os colonizadores e os povos indígenas que já habitavam a região. Os portugueses passaram a utilizar a mão de obra indígena na extração da madeira em um sistema de escambo, trocando mercadorias simples, como espelhos, chocinhos e apitos, pelos serviços prestados pelos nativos (Costa, 2003).

Diante da ameaça de invasões estrangeiras, principalmente por parte de holandeses, ingleses e franceses, o rei D. João III decidiu, entre 1534 e 1536, dividir a colônia em grandes lotes de terra que se estendiam do litoral até a linha do Tratado de Tordesilhas. Essas parcelas, conhecidas como Capitanias Hereditárias, foram entregues a nobres e indivíduos de confiança da Coroa, denominados donatários, que tinham a responsabilidade de administrar, proteger e fomentar o desenvolvimento da região. Além disso, competia a eles enfrentar as tribos indígenas que resistiam à ocupação. Como contrapartida pelos serviços prestados, os donatários recebiam privilégios, incluindo a exploração de recursos minerais e vegetais. Essas terras deveriam permanecer nas mesmas famílias, sendo transmitidas de geração em geração (Costa, 2003).

A administração das capitâncias, contudo, enfrentou diversas dificuldades. A grande distância entre a colônia e Portugal, os conflitos com os indígenas, a escassez de recursos e a extensão territorial dificultaram o sucesso do sistema. Das capitâncias estabelecidas, apenas as de Pernambuco e São Vicente obtiveram sucesso. Diante do fracasso da maioria delas, a Coroa Portuguesa implementou um novo modelo de gestão em 1549: o Governo-Geral, que centralizava as funções antes delegadas aos donatários e buscava mais eficiência na administração colonial.

Com a falência do sistema de Capitanias Hereditárias, as terras voltaram ao controle da Coroa, que passou a concedê-las aos colonos por meio das Sesmarias. Essa prática persistiu até o período imperial, sendo formalizada pelo registro das concessões na Provedoria Real, criada em 1549. Em 1695, com a Carta Régia, estabeleceu-se a obrigatoriedade de aproveitamento produtivo das terras concedidas e a limitação do tamanho das propriedades a cinco léguas em quadra. Além disso, o controle estatal foi reforçado



com o registro obrigatório no *Livro da Provedoria do Governo*. Posteriormente, a Carta Régia de 1699 determinou a revisão de todas as concessões realizadas, exigindo a ratificação do monarca para sua validade, prática que perdurou até 1795 (Figueiredo, 2004).

No final do século XVIII, novas medidas foram adotadas para controlar as terras concedidas e garantir a arrecadação de tributos. O Alvará de 1795 determinou a medição e demarcação das propriedades, processo que se manteve até a Independência do Brasil em 1822. Embora apresentasse diferenças em relação ao modelo português, o sistema de Sesmarias foi um dos principais responsáveis pela vinda de imigrantes portugueses para a colônia, contribuindo para a formação da população local e sendo o primeiro mecanismo efetivo de colonização do Brasil (Figueiredo, 2004).

Com a convocação da Assembleia Geral Constituinte, em julho de 1822, a Resolução 76 da Mesa do Desembargo do Paço determinou a extinção do sistema de Sesmarias e a suspensão das concessões de terras rurais. Dois anos depois, a Constituição de 1824 consolidou o direito absoluto à propriedade privada, favorecendo a formação de grandes latifúndios e estabelecendo as bases do modelo de posse de terras vigente no Brasil imperial.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, prioriza o interesse social em sua estrutura. Ela reconhece o direito de propriedade como um direito fundamental (art. 5º, XXII) e estabelece a propriedade privada como um princípio da ordem econômica (art. 170, II). No contexto do neoconstitucionalismo, a Constituição é compreendida como um conjunto objetivo de valores que devem ser seguidos por todos.

A sociedade está em constante transformação, o que exige a adaptação do texto constitucional às mudanças sociais, evitando que se torne rígido e desatualizado. O ministro Gilmar Mendes (2008) destaca que “a garantia constitucional da propriedade está submetida a um intenso processo de relativização, sendo interpretada, fundamentalmente, de acordo com parâmetros fixados pela legislação ordinária”.

Diante disso, a Constituição se encontra em um processo contínuo de interpretação e adequação, cabendo aos juristas e legisladores harmonizar suas normas com a realidade social e política vigente. Conforme Moraes (2007), a interpretação constitucional deve considerar o contexto histórico, político e econômico para garantir a efetividade de suas normas.

Historicamente, a propriedade era vista como um direito absoluto do proprietário. No entanto, com o passar do tempo, passou a ser compreendida sob uma perspectiva social, com a finalidade de organizar e administrar os recursos para as futuras gerações. Assim, o conceito de propriedade se distanciou da noção de intangibilidade, tornando-se um direito condicionado ao cumprimento de deveres voltados ao interesse público.

Embora a Constituição garanta o direito à propriedade, também prevê a possibilidade de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social, desde que haja justa e prévia indenização em dinheiro (art. 5º, XXIV). A principal inovação da Constituição de 1988 em relação às anteriores foi o reconhecimento da propriedade funcionalizada socialmente como um direito fundamental. Dessa forma, a propriedade não apenas resguarda os interesses individuais do proprietário, mas também deve atender às demandas e necessidades da sociedade como um todo (Pinto Junior, 2005).



Diversos institutos foram implementados no Brasil para regulamentar a posse e a aquisição da propriedade da terra. Entretanto, foi com a Lei n.º 4.504/1964, conhecida como Estatuto da Terra, que o princípio da função social da propriedade foi formalmente consolidado na legislação brasileira. Essa norma representou um marco no direito agrário nacional, organizando as relações jurídicas no campo e impulsionando o desenvolvimento desse ramo jurídico, que até então se baseava principalmente na Lei de Terras de 1850 (Brasil, 1964).

O Estatuto da Terra garantiu a todos o direito de acesso à propriedade rural, desde que fossem observados critérios de produtividade e os requisitos que compõem a função social da terra. O artigo 2º da Lei estabelece essa condição, determinando que a propriedade rural deve atender simultaneamente a aspectos econômicos, ambientais e sociais. Dentre esses elementos, destacam-se a promoção do bem-estar de proprietários e trabalhadores, a conservação dos recursos naturais e o cumprimento das normas trabalhistas.

Além disso, o Estatuto previu sanções para aqueles que não cumprissem tais requisitos, incluindo a aplicação do Imposto Territorial Rural (ITR) progressivo, a desapropriação para fins de reforma agrária e a restrição do acesso a incentivos governamentais. O artigo 18 da Lei enfatiza que a desapropriação por interesse social tem o propósito de garantir que a terra seja utilizada de maneira racional e produtiva. O princípio da função social da propriedade foi posteriormente incorporado à Constituição de 1967 como um dos fundamentos da ordem econômica e social. Esse princípio foi mantido mesmo após a reforma constitucional promovida pela Emenda n.º 1 de 1969, permanecendo vigente até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Na atual Carta Magna, a função social da propriedade é reafirmada no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, e artigo 170, inciso III, consolidando sua importância tanto como direito fundamental quanto como diretriz da ordem econômica.

A Constituição de 1988 aprofundou a concepção da função social da propriedade ao estabelecer critérios específicos para sua aplicação no artigo 186. De acordo com esse dispositivo, a função social da terra exige um uso racional e adequado, a preservação ambiental, a regularidade das relações de trabalho e a promoção do bem-estar dos envolvidos na produção rural. Esses elementos garantem que a propriedade cumpra seu papel em um modelo sustentável de desenvolvimento econômico e social. Embora a Constituição determine, no artigo 185, inciso II, que propriedades produtivas não podem ser desapropriadas para fins de reforma agrária, a interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais indica que apenas propriedades que atendem integralmente aos critérios da função social são protegidas dessa medida. Assim, a interpretação constitucional busca harmonizar a produtividade com os princípios sociais e ambientais, assegurando que a terra cumpra seu papel na ordem econômica e social do país (Pinto Junior, 2005).

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços significativos na concepção da função social da propriedade rural, reconhecendo-a como um direito e garantia fundamental, conforme previsto no artigo 5º, inciso XXIII. Esse princípio visa garantir melhores condições de vida para os trabalhadores rurais, independentemente de serem ou não proprietários das terras.

De acordo com Maués (2022), o sistema constitucional brasileiro exerce um papel central na mediação de conflitos distributivos, regulando indiretamente as relações econômicas e de consumo ao atribuir competências específicas ao poder público. Essa regulação permite equilibrar interesses e assegurar que a propriedade cumpra sua função social.



O artigo 186 da Constituição estabelece os critérios necessários para que uma propriedade rural atenda a essa função. Entre os requisitos, estão o uso racional e adequado da terra, a preservação ambiental, o respeito às normas trabalhistas e a promoção do bem-estar dos envolvidos na atividade produtiva. Caso esses critérios não sejam cumpridos simultaneamente, a propriedade pode ser desapropriada para fins de reforma agrária (Oliveira, 2010).

Para Oliveira (2010), os aspectos da função social da terra podem ser divididos em três dimensões: econômica, ambiental e social. A dimensão social se refere à produção de alimentos para a sociedade, enquanto a econômica está ligada à organização eficiente da produção agrícola, contribuindo para o desenvolvimento do país. Já a dimensão ambiental envolve a utilização sustentável dos recursos naturais, garantindo sua preservação para as gerações futuras.

Tayer Neto (2013) diferencia a interpretação do artigo 5º, inciso XXIII, e do artigo 186 da Constituição. Enquanto o primeiro estabelece um princípio que deve ser aplicado na maior medida possível, o segundo funciona como uma regra rígida: ou todos os requisitos são cumpridos, ou a propriedade não é considerada produtiva. Dessa forma, a ausência de qualquer um dos critérios pode justificar a desapropriação da terra, conforme previsto no artigo 184 da Constituição.

Segundo Jelinek (2006), o direito de propriedade está condicionado ao interesse coletivo, devendo ser exercido em conformidade com valores fundamentais, como a dignidade da pessoa humana. A função social da propriedade impõe tanto obrigações negativas, como evitar a degradação ambiental, quanto obrigações positivas, como a exploração produtiva da terra.

Maués (2022) aponta que a regulamentação da reforma agrária encontra desafios na estrutura constitucional brasileira. As restrições normativas impõem barreiras à implementação de medidas redistributivas, além de permitir que setores contrários utilizem o Judiciário para questionar a constitucionalidade das propostas legislativas.

Outro entrave à efetivação da reforma agrária é a exigência de leis complementares para regular o processo de desapropriação, conforme o artigo 69 da Constituição. Esse tipo de lei requer aprovação por maioria absoluta no Congresso Nacional, tornando o processo legislativo mais complexo e dependente de consensos entre diferentes grupos políticos. Apesar dos avanços promovidos pela Constituição de 1988, Maués (2022) argumenta que as mudanças em relação à reforma agrária foram tímidas, mantendo elementos já presentes na Constituição de 1969. No entanto, a Carta de 1988 consolidou a necessidade da função social como requisito essencial para a propriedade rural. Caso a terra não cumpra esse papel, deixa de ser considerada propriedade e pode ser desapropriada com indenização ao proprietário, conforme estabelece o artigo 184 da Constituição.

A função social da propriedade rural, conforme estabelecida na Constituição de 1988, representa uma mudança fundamental na concepção do direito de propriedade no Brasil. Esse princípio reforça a ideia de que a posse da terra não deve ser apenas um direito individual, mas também um dever social, exigindo que a utilização do solo atenda ao interesse coletivo. Dessa forma, a propriedade rural não pode ser vista apenas como um bem patrimonial, mas sim como um instrumento para o desenvolvimento econômico sustentável e a justiça social. A exigência do cumprimento da função social da propriedade busca equilibrar o direito à terra com a necessidade de garantir condições dignas de vida para os trabalhadores.



rurais. Isso implica a implementação de práticas agrícolas que promovam a produtividade e a distribuição justa dos recursos naturais, além de assegurar relações de trabalho adequadas. O desrespeito a esses critérios pode levar à desapropriação da terra para fins de reforma agrária, conforme previsto no artigo 184 da Constituição (Carbone, 2022).

Além da questão produtiva, a função social da terra está diretamente relacionada à preservação ambiental. O uso racional dos recursos naturais é um dos pilares desse conceito, pois evita a degradação do solo, a destruição de biomas e a contaminação de fontes de água. A manutenção do equilíbrio ecológico é essencial para garantir que a terra continue sendo produtiva a longo prazo, beneficiando tanto as gerações presentes quanto as futuras (Rocha, 2018).

O papel do Estado na fiscalização do cumprimento da função social da propriedade é fundamental para a efetivação desse princípio constitucional. Órgãos responsáveis devem atuar na identificação de terras improdutivas ou utilizadas de forma inadequada, aplicando as sanções previstas em lei quando necessário. Sem uma fiscalização eficaz, o conceito de função social pode se tornar apenas uma diretriz teórica, sem impacto real na organização fundiária do país.

A desapropriação de terras que não atendem à função social, no entanto, deve ser conduzida de maneira justa e dentro dos parâmetros legais. O proprietário tem direito a uma indenização, geralmente realizada por meio de títulos da dívida agrária. Esse processo visa garantir que a redistribuição de terras ocorra de forma equilibrada, respeitando tanto os interesses individuais quanto o bem-estar coletivo (Rocha, 2018).

Um dos desafios na efetivação desse princípio é a resistência de setores que detêm grandes extensões de terra, muitas vezes subutilizadas. Grupos econômicos e políticos frequentemente pressionam para que a legislação seja flexibilizada, dificultando a implementação de medidas voltadas para a reforma agrária. Essa resistência reforça a necessidade de um debate contínuo sobre políticas públicas que garantam o cumprimento da função social da propriedade (Carbone, 2022).

A estrutura fundiária brasileira tem origem histórica em um modelo concentrador de terras, que remonta ao período colonial. Esse fator torna a questão agrária um tema sensível e de difícil resolução. A função social da propriedade surge como um mecanismo para reduzir desigualdades históricas, promovendo o acesso à terra por pequenos produtores e comunidades tradicionais, como quilombolas e indígenas. A produção agrícola deve atender não apenas a interesses comerciais, mas também garantir o abastecimento de alimentos para a população. Pequenos produtores desempenham um papel essencial nesse contexto, pois, muitas vezes, são responsáveis pela produção de alimentos básicos consumidos no país (Maués, 2022).

A implementação efetiva da função social da propriedade exige políticas públicas que incentivem a agricultura familiar e o uso sustentável da terra. Programas de assistência técnica, crédito rural acessível e incentivos à produção agroecológica são medidas que podem contribuir para a adequação das propriedades aos critérios estabelecidos na Constituição. Essas ações também favorecem a geração de empregos e a fixação de trabalhadores no campo, reduzindo o êxodo rural (Carbone, 2022).



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil evidencia a complexidade e os desafios inerentes à aplicação das normas que regem o uso da terra. Embora a legislação brasileira tenha avançado na busca por um equilíbrio entre o desenvolvimento agropecuário e a preservação ambiental, ainda existem lacunas na implementação efetiva dessas normas, especialmente em relação aos pequenos produtores e comunidades tradicionais.

Ademais, é fundamental reconhecer que a legislação existente, como o Código Civil, o Estatuto da Terra e o Código Florestal, tem um potencial significativo para transformar as práticas agropecuárias no Brasil, promovendo a preservação ambiental e a equidade social. No entanto, para que esse potencial seja plenamente alcançado, é necessário que a aplicação dessas normas seja mais adaptada às diversas realidades do campo. A regulamentação precisa ser ajustada para atender às especificidades dos diferentes tipos de produtores rurais, de modo que as grandes propriedades e os pequenos agricultores possam coexistir de forma sustentável.

Assim, um dos principais desafios identificados neste estudo é a implementação de uma fiscalização eficaz que garanta o cumprimento das leis ambientais e fundiárias. A presença do Estado nas áreas rurais é crucial para assegurar que as normas sejam cumpridas de maneira justa, sem prejudicar os direitos dos trabalhadores rurais ou das comunidades que dependem da terra para sua sobrevivência. O investimento em infraestrutura, educação e capacitação de produtores rurais também é essencial para garantir que as exigências legais sejam compreendidas e aplicadas corretamente.

Além disso, é necessário um debate contínuo sobre a reforma agrária e a redistribuição de terras, que ainda é uma questão central no Brasil. A regulação jurídica das propriedades rurais deve considerar não apenas os grandes proprietários, mas também os pequenos agricultores, indígenas e comunidades tradicionais, que historicamente enfrentam dificuldades no acesso à terra.

Desse modo, a regulação jurídica das propriedades rurais no Brasil é um campo complexo, que exige a constante revisão das políticas e normas para garantir um uso sustentável e equitativo da terra. O sucesso dessa regulação dependerá de uma maior integração entre a legislação, a fiscalização e o apoio aos produtores rurais, especialmente os mais vulneráveis.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 22 mar. 2025.

BENATTI, J. *Direito de Propriedade e Proteção Ambiental no Brasil*: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.



CARBONE, T. A; FERNANDES, F. J. A função da propriedade rural no contexto da política do Direito. In: SEMINÁRIO DE GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE, 17., 2022, Itajaí. *Anais* [...]. Itajaí: Univali, 2022. Artigo.

COSTA, C. C. P. M. *A constitucionalização do direito de propriedade privada*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

FIGUEIREDO, G. J. P. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

JELINEK, R. *O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil*. Porto Alegre: MPRG, 2006.

LE GOFF, J. *O apogeu da cidade medieval*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

MAUÉS, A. Constituição e desigualdade: direito de propriedade e reforma agrária no brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 115, p. 191-224, 2022. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/47602/1/WEB_LN115_COMPLETO_final-191-224.pdf. Acesso. em: 22 set. 2025.

MENDES, G. F. et al. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES A. *Direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOTTA, M. *Direito à terra no Brasil: a gestação do conflito, 1795-1824*. São Paulo: Alameda, 2009.

NOZOE, N. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil Colônia. *Economia*, Brasília, DF, v. 7, n. 3, p. 587-605, 2006. Disponível em: https://www.anpec.org.br/revista/vol7/vol7n3p587_605.pdf. Acesso. em: 22 set. 2025.

NOZOE, N. A aplicação da legislação sesmarial em território brasileiro. *Estudios Historicos*, [s. l.], año VI, n. 12, 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7084321>. Acesso. em: 22 set. 2025.

OLIVEIRA, A. B.; RIBEIRO, T. Z. A função social da propriedade rural. *Revista do Mestrado em Direito da UCB*, Brasília, DF, v. 4, n. 2, 2010. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/2540>. Acesso. em: 22 set. 2025.

PINTO JUNIOR, L. A. *A propriedade e sua função social: evolução histórica e perspectivas no direito brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2005.

PORTE, C. *O sistema sesmarial no Brasil*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1965.

PRADO JUNIOR, C. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Martins, 1942.



RAU, V. *Sesmarias medievais portuguesas*. Lisboa: Editorial Presença, 1982.

ROCHA, O. M. *A função socioambiental da terra: uma análise das decisões liminares proferidas nos autos de ações possessórias e trâmite no estado da Paraíba*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) — Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

TAYER NETO, P. F.; NETO, J. C. G. Função social da propriedade rural: Uma regra Constitucional. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, n. 57, p. 181-201, 2013. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/riserver/api/core/bitstreams/31b8b164-92d4-4f77-8ddf-ab12634b3a7c/content>. Acesso. em: 22 set. 2025.

TRECCANI, G. *Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. Belém: UFPA: Iterpa, 2001.