

## DO PAPEL À TERRA: MOVIMENTOS SOCIAIS, POSSE E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Lívia Goés Moreira

Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-1226-2743>

Universidade Estadual do Tocantins – Unitins, Curso de Direito, Paraíso/TO - Brasil  
[liviagoes321@gmail.com](mailto:liviagoes321@gmail.com)

Murillo Gabriel Pimenta Silva

Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-0614-3985>

Universidade Estadual do Tocantins – Unitins, Curso de Direito, Paraíso/TO - Brasil  
[murillogabriel200218@gmail.com](mailto:murillogabriel200218@gmail.com)

Maria Gorete Ferreira

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2555-702X>

Universidade Estadual do Tocantins – Unitins, Curso de Direito, Paraíso/TO - Brasil  
[maria.go@unitins.br](mailto:maria.go@unitins.br)

**Recebido em: 24.06.2025**

**Aceito em: 09.12.2025**

**Resumo:** O presente trabalho surgiu da necessidade social de efetivar direitos já previstos no ordenamento jurídico brasileiro, em especial o direito/dever da função social da propriedade (Constituição Federal, art. 5º, XXIII, em consonância com o art. 1.228, § 1º do Código Civil). Apesar de estar formalmente garantido, esse princípio, quando confrontado com a realidade das práxis, revela um abismo entre a lei e a realidade. Foi diante desse cenário que investigamos: como os movimentos sociais redefinem os critérios de posse e propriedade, pressionando o Estado a criar mecanismos de regularização fundiária além da tutela jurídica tradicional e também como a geografia humana de Aroldo de Azevedo ajuda a explicar a ocupação desigual do território e os conflitos fundiários, exigindo soluções que unam Direito e justiça espacial. Em sentido metodológico, utilizamos a análise bibliográfica quali-quantitativa, em conjunto com uma análise jurisprudencial, estudos de caso e métodos geográficos. Dessa forma, demonstramos que a luta por terra e moradia desafia o formalismo legal, exigindo uma interpretação dinâmica do direito de propriedade. O objetivo sempre foi apontar caminhos para reduzir a distância entre a lei e a realidade, garantindo que a função social da propriedade não seja apenas um texto, mas uma prática efetiva.

**Palavras-chave:** Movimentos Sociais; Função Social da Propriedade; regularização fundiária; posse e propriedade; direito à moradia.

## FROM PAPER RO LAND: SOCIAL MOVEMENTS, LAND TENURE AND LAND REGULARIZATION

**Abstract:** This study originated from the societal imperative to enforce rights already enshrined in Brazil's legal framework—particularly the right/duty of property's social function (Federal Constitution, Article 5, XXIII, in conjunction with Article 1,228, §1 of the Civil Code). Though formally guaranteed, this principle reveals a chasm between law and reality when tested in practice. Confronted with this disparity, we examine how social movements redefine possession and ownership criteria, pressuring the state to establish land regularization mechanisms that transcend traditional legal oversight. We also explore how Aroldo de Azevedo's human geography elucidates patterns of unequal territorial occupation and land conflicts, demanding solutions that bridge legal doctrine and spatial justice. Methodologically, we employ qualitative-quantitative bibliographic analysis alongside jurisprudential review, case studies, and geographic methods. Through this approach, we demonstrate how the struggle for land and housing challenges legal formalism, necessitating a dynamic reinterpretation of property rights. Our ultimate aim has been to identify pathways for narrowing the gap between law and lived reality, ensuring the social function of property evolves from statutory text into tangible practice.

**Key-words:** Social movements; Social function of property; Land tenure regularization; Possession and ownership; Right to housing.

## INTRODUÇÃO

“Senhor de escravos virou patrão; capitão do mato virou polícia; homem branco virou playboy; escravo virou cidadão de renda modesta; casa grande virou mansão; senzala virou favela; tronco e pelourinho se transformaram em sistema carcerário; e navio negreiro se transformou em viaturas da polícia.” (Eduardo Taddeo).

Começamos a projeção deste trabalho com essa citação, com o objetivo de demonstrar como problemas histórico-sociais permeiam e perpetuam-se historicamente em uma lógica de constante processo de violência político-social. Eles podem ter sofrido metamorfoses semânticas, mas a estrutura opressora mantém sua essência inalterada. Buscamos trazer essa perspectiva tendo em vista que, durante a construção do trabalho, em diversos momentos, verificou-se que os mesmos problemas históricos e epistêmicos passaram por ressignificação semântica, mas continuaram substancialmente os mesmos.

Pois bem, este trabalho teve como objetivo analisar como a pressão dos movimentos sociais e a dinâmica territorial desafiam a interpretação tradicional do direito de propriedade, e se, em algum sentido, esse desafio traz consigo ganhos político-jurídicos. Buscamos, durante o trabalho, fazer uma análise da história das reformas agrárias em outros países, ressaltando sempre a questão de não cair em uma “contradição lukacsiana ser-exatamente-assim” (Infranca, 2020, apud Lukács, 1985.), que resume a ideia de que a história funciona de forma dialética e em seus processos

- ou seja, os meios que construíram essa determinada unidade histórica que chamamos de reformas agrárias no mundo (Infranca, 2020, p. 62).

Identificamos como principal problema de pesquisa a efetividade da função social da propriedade, prevista em nossa Carta Magna (art. 5º, XXIII, e art. 186, CF/1988), no Código Civil (art. 1.228, §1º) e em instrumentos como a Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017), que surge enquanto uma forma de efetivar enquanto política pública o acesso à propriedade por meio de programas de regularização.

Durante a elaboração do trabalho e o desenvolvimento da pesquisa, tivemos como objetivos norteadores: analisar os movimentos sociais como motores primários para a aplicação efetiva da legislação brasileira; investigar o impacto histórico da legislação fundiária na exclusão territorial; avaliar a eficácia dos instrumentos jurídicos atuais frente ao déficit habitacional; e discutir o papel dos movimentos sociais na redefinição da posse, figura jurídica repleta de peculiaridades e controvérsias (Rizzardo, 2021).

A posse, esse direito de que muitos são privados por lhes faltar a coisa, conforme afirma Rizzardo (2021, p. 14), posse "é o império natural que os homens exercem sobre a coisa". No entanto, sem coisa, não há posse, logo é um direito de que muitos são retirados.

Vale ressaltar que este trabalho surgiu de uma necessidade intrínseca do gênero humano, pois é impossível pensar em princípios constitucionais - como o previsto no art. 1º, III, CF, o princípio da dignidade humana (BRASIL, 1988), sem debater os meandros que envolvem a habitação. É impossível e, principalmente, impensável ter dignidade sem moradia, já que sem uma moradia adequada todos os demais direitos sociais previstos no art. 6º, CF/88 acabam por ser feridos, tanto direta quanto indiretamente. Sem um lar digno, não há como ter educação de qualidade, pois é impossível estudar adequadamente ao relento. Da mesma forma, é completamente ilusório pensar em direito à saúde quando se vive em ambiente propício à propagação de doenças, realidade que afeta tantas pessoas em situação de rua quanto aquelas que vivem em moradias precárias. Até mesmo o direito à alimentação é afetado quando o direito à moradia não é assegurado.

Em síntese, os direitos ao trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados são todos prejudicados quando não se tem um local digno para habitar. Nesse sentido, estudar,

pesquisar e analisar as políticas públicas de habitação, o entendimento jurisprudencial dos tribunais superiores e a atuação direta dos movimentos sociais na luta por moradia e por terra no âmbito rural mostra-se de suma importância para a efetivação dos direitos fundamentais, demonstrando como a questão habitacional pode ser considerada um dos alicerces do nosso direito social brasileiro sem o qual todos os outros direitos sociais se tornam frágeis e inatingíveis.

## REFERENCIAL TEÓRICO

De acordo com a Fundação Heinrich Böll (2023), a América Latina possui a maior concentração de terras do mundo, e o Brasil não fica de fora dessa contagem. Pelo contrário, o Brasil é um dos países em que ocorre uma das maiores concentrações de terra, chegando a ter 42,7% de suas terras agrícolas em posse de 1% dos estabelecimentos rurais. Pois bem, em critério de análise da realidade brasileira, vale ressaltar que o Brasil passou, desde sua fundação, por uma política de terras que favorecia determinadas parcelas sociais (a alta burguesia). Desde o processo de início de colonização, ficou instituído em solo brasileiro (Pindorama) um instituto criado em 1375 em Portugal, no caso, o instituto das sesmarias, o qual, durante todo o período colonial, foi o principal mecanismo de transferência de posse de terra nacional (Nozoe, 2006).

Em síntese, o processo de aquisição da propriedade em sistema de sesmarias funcionava de acordo com a mercê e não com a compra da propriedade (Pedroza, 2016, p. 7). A política de sesmarias foi instituída no Brasil por meio da Carta Foral de 1531 e, assim, deu início ao sesmeirismo. É de suma importância destacar que as terras de sesmarias eram cedidas geralmente a homens que possuíam alguma influência, ligados diretamente à Coroa Portuguesa (Amorim, Tárrega, 2019).

<sup>05</sup> ; esse período histórico, com a criação da Lei de Terras de 1850, conhecida também como o primeiro mecanismo de organização rural e de direito agrário instituído no Brasil, e que foi o objeto jurídico que consolidou a propriedade privada no país. Esse marco legal permitiu após a sua criação que estrangeiros adquirirem terras em solo brasileiro, mas, em controvérsia, dificultou o acesso à terra para comunidades indígenas, negras e quilombolas (IBGE, 2020). Como ressalta o Atlas

do Espaço Rural Brasileiro, essa legislação agravou ainda a distribuição já desigual das terras (IBGE, 2020, P. 46). Que podemos também dialogar com a obra de Aroldo de Azevedo, que que identificava a existência de uma estrutura de distribuição desigual de terras.

Conforme análise da mesma documentação, a estrutura fundiária brasileira constitui um indicador de suma importância dos processos de apropriação da natureza e estratificação social nos territórios rurais. Ao longo dos últimos cinco séculos, políticas como as sesmarias (século XVI), a Lei de Terras (1850) e o Estatuto da Terra (1964) moldaram profundamente essa dinâmica, criando desigualdades que persistem até hoje (IBGE, 2020). A Constituição Federal de 1988 representou um avanço ao estabelecer a função social da propriedade, em seu art. 5, inciso, XXIII, o qual foi complementamente normatizado no (Art. 186), mas, como revela o Censo Agropecuário de 2017, ainda há um abismo entre a legislação e sua efetiva implementação (IBGE, 2020).

No âmbito urbano, de acordo com o Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (2021), vemos a mesma realidade desigual observada na distribuição de terras rurais. Atualmente, o Brasil (Pindorama) enfrenta um déficit habitacional de aproximadamente 5 milhões de domicílios, conforme dados do Observatório UFMG, 2020, enquanto registrava 14 milhões de famílias em situação de extrema pobreza (com renda per capita de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo) e outras 12 milhões em situação de pobreza (até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo). Essa disparidade revela que apenas 35,7% das famílias extremamente pobres sofriam diretamente com a falta de moradia adequada, indicando que a pobreza monetária não é o único fator determinante do acesso à habitação digna.

Juntamente com esse cenário, temos uma população em situação de rua que totalizava 158.057 pessoas em 2021, com marcante concentração regional: o Sudeste respondia por 99.364 casos (62,8% do total nacional), seguido pelo Sul (28.798), Nordeste (20.801), Centro-Oeste (11.105) e Norte (4.847). A análise por gênero em municípios como Abadiânia (GO) mostra que 81,82% dessa população era do sexo masculino, contra 18,18% feminino, padrão que se repete em diversas localidades (Observatório Brasileiro de Políticas Públicas, 2021).

Esses números evidenciam algumas realidades, das quais destacamos as seguintes: a crise urbana brasileira apresenta múltiplas dimensões interligadas. De um lado, o déficit habitacional formal atinge principalmente famílias pobres; de outro, a população em situação de rua configura-se como fenômeno distinto, com dinâmicas próprias relacionadas a diversos fatores. Conforme aponta o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2021), 54% dos indivíduos em situação de rua atribuem sua condição à exclusão econômica (envolvendo desemprego e perda de moradia), enquanto 47,3% mencionam a fragilização ou ruptura de vínculos familiares, e 32,5% citam problemas de saúde, especialmente mentais (IPEA, 2021 *apud* "A População em Situação de Rua nos Números do Cadastro Único").

A análise revela ainda que, considerando apenas motivos individuais:

**Quadro 01.** Motivos individuais para situação de rua

Problemas com familiares/companheiros	47.3%
Desemprego	40.5%
Alcoolismo/outras drogas	30.4%
Perda de moradia	26.1%
Ameaça e violência	4.8%
Distância do trabalho	4.2%
Tratamento de saúde	3.1%
Preferência/opção própria	2.9%
Outros motivos	11.2%

(Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021).

A diferença entre os 5 milhões de domicílios com déficit habitacional e os 158 mil indivíduos em situação de rua (Observatório, 2021) sugere que diversas estratégias informais de moradia (como ocupações e favelas) são adotadas por parte significativa da população vulnerável. Essa realidade revela a complexidade do desafio urbano no país, que envolve desde a exclusão econômica e a precarização do trabalho até a fragilização dos vínculos sociais e comunitários, passando por questões de saúde pública e dependência química.

Diante desse entrave histórico, vê-se outro paradoxo social: o Brasil, de acordo com dados da Pública (2022, *apud* IBGE, 2022), possui 11 milhões de casas ou apartamentos urbanos desocupados - ou seja, 13 a cada 100 imóveis estão vagos. Somente na cidade de São Paulo, por exemplo, tem-se quase 600 mil casas

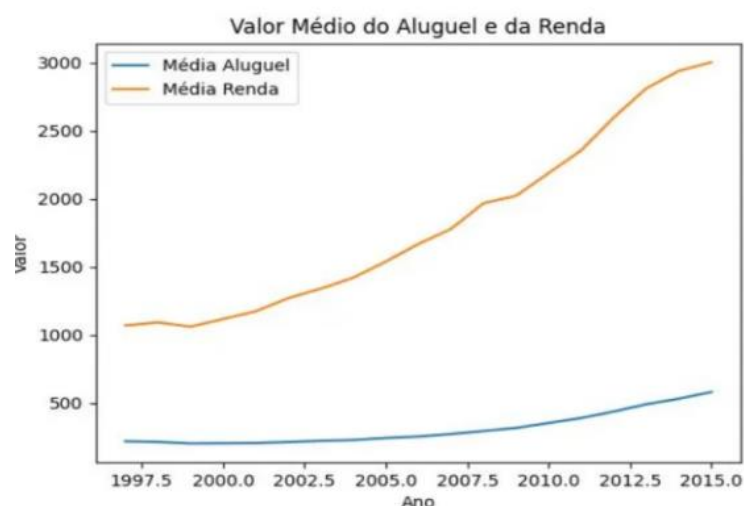
desocupadas (PÚBLICA, 2023), enquanto essa mesma cidade registra 37.200 pessoas em situação de rua (Observatório, 2021).

Nesse sentido, destacam-se algumas perspectivas político-sociais: em São Paulo, há quase 20 vezes mais casas vagas do que pessoas em situação de rua. Vê-se, dessa forma, que o problema político é completamente mais amplo do que o imaginado. Em consonância com essa realidade, vale comentar que o déficit habitacional, na casa dos milhões, conforme demonstrado, coexiste com o alto número de pessoas sem moradia digna ou que comprometem boa parte de sua renda com pagamento de aluguel, considerando que é muito comum famílias comprometerem mais de 30% de sua renda em aluguel (Bastos, Carlos, Júnior et al., 2023).

Outro aspecto que vale ressaltar é o fato de que o crescimento de renda familiar não acompanhada de forma objetiva os índices de crescimento do aluguel. Só em 2022, o preço médio do aluguel residencial chegou a 16,55% pelo Índice FipeZap+ e 8,25% pelo IVAR-FGV, dos quais ambos se demonstram acima da inflação (Bastos, Carlos, Júnior et al., 2023).

Para complementar, como consta no mesmo documento, com base em dados (Bastos, Carlos, Júnior et al., 2023) apud PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios no período de 1997 a 2015.

**Gráfico 01.** Valor médio do aluguel e da renda



Fonte: Carlos, Júnior *et al.* (2023).

## REFORMAS AGRÁRIAS E POLÍTICAS URBANAS EM FENÔMENO GLOBAL

Muito se discute sobre política de redistribuição de terras e reforma agrária em geral. Tem-se, socialmente no cenário brasileiro, uma ilustração fantasmagórica de movimentos sociais que pautaram o debate nessa temática e que lutam pela terra. Muitos desses movimentos são chamados de forma pejorativa de comunistas, de invasores e pessoas que cometem esbulho possessório. No entanto, a política de reforma agrária nunca foi, (temos como exceção no Terceiro Mundo), uma política revolucionária nos moldes marxistas. E muitos países, conhecidos historicamente por serem Counter-revolutionary (contrarrevolucionários), passaram por mecanismos semelhantes, e listaremos alguns exemplos.

No caso dos Estados Unidos, durante seus 249 anos de história desde a Guerra Revolucionária contra a Inglaterra, houve diversas políticas de redistribuição de terras até sua formal reforma agrária. “Em 16 de setembro de 1776, após o Ato do Congresso Nacional, foi concedido aos soldados da Guerra Revolucionária lotes de 100 a 500 acres por serviço militar, dando origem ao princípio das terras de recompensa (*bounty land*)” (*U.S. Department of The Interior*, 2025, p. 1).

Em continuidade a essa lógica, as políticas agrárias nos Estados Unidos tiveram novamente outro salto qualitativo significativo em 1801, com a primeira lei de *preemption*, legislação pioneira que estabeleceu o "direito de preferência" de compra para colonos já estabelecidos em determinadas terras, marcando um passo importante na construção da reforma agrária norte-americana. O direito de preferência é um direito também existente na legislação brasileira, o qual é normatizado por exemplo em âmbito urbano, com a Lei 8.245/1991, que dá direito ao inquilino de adquirir o imóvel que ele aluga em prioridade.

Seguindo com o desenvolvimento jurídico-político, em 1812, foi instituído o *General Land Office (GLO)*, órgão que seria o responsável legal pela administração das terras públicas e implementação das futuras leis de *homesteading* (*U.S. Department of The Interior*, 2025).

Após um período de conflitos, surge um novo marco histórico em 1850, no Oregon, com o *Donation Land Act*, considerada a primeira experiência agrária nos EUA. Esta lei concedeu terras não a qualquer colono, mas especificamente aos brancos e

mestiços, enquanto explicitamente excluía a população negra, que só veio a ter direito à terra muito tempo depois. Padrão semelhante se verificou em solo nacional com a instituição da Lei de Terras brasileira, também datada de 1850 (*U.S. Department of The Interior*, 2025, p. 1).

O processo até a chegada da reforma agrária evoluiu de forma ainda mais célere quando Galusha A. Grow, 24° *Speaker of the United States House of Representatives*, propôs a legislação que posteriormente se tornaria a *Homestead Act* de 1862. E em 20 de maio de 1862, Abraham Lincoln assinou a *Homestead Act*, concedendo 160 acres gratuitos a colonos que cultivassem a terra por cinco anos (*U.S. Department of The Interior*, 2025, p. 2). Já em 1° de janeiro de 1863, Daniel Freeman, do Nebraska, tornou-se a primeira pessoa a registrar oficialmente uma *homestead*, o que foi um grande marco pela luta da terra em âmbito do novo mundo (*U.S. Department of The Interior*, 2025, p. 2).

E somente em março de 1865 foi concedida, pela primeira vez, permissão para que os oprimidos da terra, em sentido fanoniano, pudessem obter terras através das *homesteads*: primeiramente aos indígenas e, com o *Southern Homestead Act*, o acesso a terras estendeu-se também aos ex-Estados Confederados, beneficiando ex-escravizados e outros grupos minoritários (*U.S. Department of The Interior*, 2025, p. 2).

Com a movimentação estadunidense, outros Estados também da América do Norte fizeram atos semelhantes. Segundo Yarhi e Regehr (2023), a *Dominion Lands Act* (1872), inspirada na *Homestead Act* estadunidense de 1862, foi um marco na política de distribuição de terras no Canadá. Essa legislação permitia que a Coroa Britânica cedesse terras a diversos grupos, incluindo indivíduos específicos, companhias de colonização, a *Hudson's Bay Company*, projetos ferroviários, municípios e grupos religiosos, além de destinar áreas para as *First Nations* (Primeiras Nações) (Yarhi, Regehr, 2023). Posteriormente, em 1883, surge uma nova emenda a qual reservou terras para a criação de Parques Nacionais (Yarhi, Regehr, 2023).

O sistema também estabeleceu políticas específicas de *homestead* para incentivar o povoamento no Oeste canadense, definindo, em primeiro momento, que os indivíduos que buscassem essas terras teriam que ter obrigatoriamente 21 anos e serem homens

para que pudessem receber o título de propriedade de um *quarter-section* (lote de 65 hectares) (Yarhi, Regehr, 2023).

Segundo Silva (2018, p. 187, *apud* Castañeda, Mackinlay, 2015, p. 47), outro exemplo histórico relevante é o caso do México, que estabeleceu a primeira constituição social do mundo. Antes de analisar os avanços trazidos pela Constituição Mexicana de 1917, é fundamental destacar o modelo anterior, consagrado na Constituição de 1857, que concebia a propriedade sob uma ótica clássica (como um direito absoluto, perpétuo e exclusivo), caracterizando-se como um instituto essencialmente improdutivo e desprovido de humanização. Em contraste, a Constituição de 1917 introduziu um ideal político-social comunitário, marcando uma ruptura paradigmática.

Em seu artigo 27 a constituição mexicana trazia consigo, a seguinte temática, expressa por Silva.

[...] Bem se vê que o citado art. 27 determinou que uma das formas de socializar a propriedade, redistribuindo-se as terras dos latifúndios improdutivos, era “a organização e exploração coletiva dos ejidos e comunidades”. Com efeito, o principal regime adotado pela Constituição de 1917, com o objetivo declarado de socializar as terras não cultivadas e/ou improdutivas, foi a criação de propriedades comunais (comunidades) e a cessão de terras para o domínio coletivo (ejido) (Silva, 2018 p. 186).

Em contraponto a esse desenvolvimento, em 1992, a nova lei agrária mexicana teve como objetivo a privatização desses *ejidos*, fundamentando-se na tentativa de ampliação da produção. No entanto, entende-se que foi uma manobra política que tornou os *ejidos* novamente numa compreensão de propriedade privada clássica (Silva, 2018, p. 188).

Ao final desse breve apanhado de experiências internacionais, gostaríamos de pegar uma nação irmã do Brasil, que possui uma história muito semelhante e que sofre dos mesmos problemas estruturais brasileiros. No caso, a Argentina. A Argentina sofre dos mesmos problemas, tanto na relação de concentração de terra quanto nos problemas sociais envolvendo a propriedade, como explanado a seguir.

[...] al caso argentino [...] Con los resultados del CNA 2018, se puede hacer un análisis histórico y allí se verifica que desde 1960 el 41% de las unidades productivas han desaparecido, es decir que, ese porcentaje de productores han sido desplazados del campo y de la producción agropecuaria. Los

censos también revelan que un sector de empresarios o unidades de mayor escala, concentran el 36% de la tierra productiva y en el otro extremo, el 55% de los pequeños productores apenas, el 2% de la tierra. El resultado es, un triple proceso de abandono de la producción agropecuaria, abandono del espacio rural y concentración de tierras en grandes productores que principalmente, se dedican a la exportación. (Ensabella, 2022, apud Stédile, 2020).

Desse modo, além de olharmos para o que deu certo enquanto política de terras, é sempre bom pegar e mostrar o que não deu certo objetivamente, e entender as limitações legais de objetos jurídicos como a Reurb<sup>1</sup>, por exemplo, também é essencial.

## **HISTÓRIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA LUTA PELA REFORMA URBANA E AGRÁRIA**

A reforma agrária brasileira, dentro da história do Brasil, tem como um dos maiores marcos e talvez o mais próximo de uma política real de reforma agrária e do real cumprimento da promessa constitucional do direito social à posse da terra, as políticas de reforma de base do ex-presidente João Goulart, que escancarou algumas contradições inerentes à nossa sociedade (Ribeiro, 2015, p. 89). Essa política nacional-reformista trouxe uma avalanche de críticas a João Goulart e desencadeou a oposição dos setores dominantes do país (alta burguesia e seus correlatos), de modo geral: grandes proprietários de terras, largos segmentos das classes médias e dos oficiais militares, além de setores conservadores da Igreja Católica.

Goulart via o problema político dos grandes latifúndios e de sua não produtividade. Ele observava que uma terra improdutiva não trazia benefícios à nação, e essa simples - mas complexa - política de tentativa de torná-las produtivas, não muito diferente do que ocorreu com a *Homestead Act* (Lei das Fazendas Rurais) de 1862 nos EUA, foi o bastante para que ele fosse chamado de comunista até mesmo por aliados políticos. Como afirma Julião, existia um conflito de interesses claro no debate.

[...] O latifúndio permanece assim, como um dente podre contaminando o corpo de uma Nação (...). Quando se propõe uma solução política para

---

<sup>1</sup> De acordo com a Lei nº 13.465, de 2017, a REURB é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (Brasil, 2017).

extingui-lo, surge a solução técnica. A primeira vê o homem. A segunda, a terra. Mas a terra deve servir ao homem (Ribeiro, 2015, p. 82).

Toda essa relação findou-se com a queda de Goulart e uma grande repressão contra os movimentos que lutavam pela reforma agrária, chegando à sua quase extinção pela repressão do período militar, além de ter intensificado a expansão da monocultura e o crescimento constante da agroindústria (Fernandes, 2008).

Após a redemocratização, continuou a consolidação do modelo agroexportador e agroindustrial e a retomada dos conflitos pela terra e atuação dos movimentos sociais. No entanto, só na década de 1990 é que os movimentos sociais de luta pela terra se multiplicam e começam a atuar em todo o cenário nacional, tendo o MST como principal ator desses movimentos. Nesse mesmo período, grandes empresas nacionais e transnacionais ampliam o modelo agroexportador em um sistema de negócios que passou a ser denominado agronegócio. Esse conjunto reúne, de formas diferenciadas, os sistemas agrícolas, pecuário, industrial, mercantil, financeiro, tecnológico, científico e ideológico (Fernandes, 2008, p. 75).

Os entraves pela terra movidos pelo MST, com o passar das décadas, alteraram-se muito, passando de um mero debate sobre a terra para um debate sobre o campesinato - um debate que vai além e que está em todas as dimensões do território, entre elas a tecnologia, o mercado, a educação, a saúde e, em sua essencialidade, uma luta contra-hegemônica<sup>2</sup>, contra o capital (Fernandes, 2008, p. 76).

## **METODOLOGIA**

Como metodologia principal, foi realizada de modo inicial uma análise bibliográfica geral, abrangendo as principais contribuições teóricas sobre direito à terra, função social da propriedade e conflitos fundiários no Brasil. Em seguida, combinamos algumas abordagens complementares para uma análise multidimensional: análise jurisprudencial: Examinamos decisões do STF e STJ além de Tribunais Estaduais

---

<sup>2</sup> Por essa expressa, 'contra-hegemônica' segundo Lara et al, pensa-se nas organizações contra-hegemônicas como uma recuperação da política em suas determinações agonísticas, onde muito mais o grupo, as pequenas comunidades em movimento e, inclusive, a massa representam possibilidades de espaços políticos de fundação, resistência, civilidade e revelação dos homens como agentes (Zilio, et al, 2012).

(SP, MG, PR, RS, TO), sobre casos emblemáticos de usucapião coletivo, desapropriações para reforma agrária e conflitos urbanos, com foco em como os tribunais reinterpretem os conceitos de posse e propriedade diante de demandas sociais.

Estudos de Caso: investigamos experiências concretas de ocupações urbanas e rurais, analisando como movimentos como o MST e coletivos de moradia negociam com o Estado e criam alternativas à regularização fundiária tradicional.

Para ter essa compreensão foram analisados ao todo de forma aleatória 15 ementas de usucapião coletivas movimentar por movimentos sociais ou não e seus resultados. Categorizamos por: (i) argumentos para concessão/negação de direitos, (ii) divergências regionais, (iii) impacto de políticas públicas.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesse quesito, buscamos responder a algumas questões, como, por exemplo, ao estudar as decisões proferidas pelos tribunais superiores. Buscamos entender a existência de algum padrão decisório, tanto nas decisões favoráveis quanto nas negativas. Nesse meio, vislumbramos uma série de divergências regionais e também a atuação dos movimentos sociais envolvidos nos casos. O TJSP, por exemplo, concedeu usucapião extraordinária em área ocupada desde 1991, destacando a inércia do poder público e a função social da propriedade.

Em outra perspectiva, as ações de reintegração de posse tendem a priorizar a proteção da propriedade formal clássica, especialmente quando há título dominial válido. O TJMG, em caso envolvendo a Meta Empreendimentos Imobiliários, deferiu a reintegração sem considerar argumentos sobre função social, aplicando rigorosamente o art. 561 do CPC<sup>3</sup>. Essa postura é comum em decisões monocráticas, que frequentemente ignoram a vulnerabilidade socioeconômica dos ocupantes.

---

<sup>3</sup> Art. 561. Incumbe ao autor provar: I - a sua posse; II - a turbação ou o esbulho praticado pelo réu; III - a data da turbação ou do esbulho; IV - a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção, ou a perda da posse, na ação de reintegração (Brasil, 2015).

Contudo, exceções como o TJPA demonstram maior sensibilidade ao determinar que desocupações coletivas sigam as diretrizes humanitárias da Resolução 510/CNJ<sup>4</sup>.

As contradições no âmbito decisório são evidentes, e as divergências jurisprudenciais tornam-se ainda mais nítidas na comparação entre regiões. Enquanto o Sudeste (notadamente SP) apresenta maior abertura para a usucapião coletiva urbana, o Norte (especialmente TO) tende a negar esse direito em áreas rurais, classificando-o, no caso em específico, como interesse individual. Essa divergência reflete não apenas diferenças na interpretação legal, mas também contextos socioeconômicos distintos, ao que parece. O Sul (RS/PR), por sua vez, destacou-se por adotar medidas de mediação em conflitos urbanos, como no caso do TJRS, que condicionou a reintegração à apresentação de cronograma de negociações. Em alguns desses casos, verificou-se uma decisão mais suscetível à negativa em ações em que os movimentos sociais estão presentes. Isso nos leva a algumas reflexões. Primeiramente, a tese de que os movimentos sociais poderiam forçar politicamente as decisões mostrou-se não estar completamente errada, mas tampouco totalmente correta. Verificamos que, efetivamente, os movimentos contribuem para a efetivação do direito; no entanto, também se mostram, em diversos momentos, suscetíveis a ações de reintegração de posse. Como demonstrado, estão mais sujeitos a descumprimentos de normas processuais, o que torna sua posição mais frágil nessas reintegrações.

Outro aspecto que consideramos importante levar em conta é o impacto dos ciclos políticos. Períodos associados a governos com agenda social (2013-2016) registraram maior reconhecimento de direitos possessórios, enquanto fases de conservadorismo jurídico (pós-2018) presenciaram aumento de liminares de reintegração. Os resultados evidenciaram a construção de uma dualidade estrutural no tratamento jurídico dos conflitos fundiários. De um lado, a função social da propriedade e a atuação política dos movimentos sociais são invocadas para legitimar usucapiões coletivos; de outro, são sistematicamente afastadas em ações possessórias, e os

---

<sup>4</sup> Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis (Brasil, 2023).

movimentos são constantemente atacados pelo aparato jurídico do Estado, onde prevalecem formalismos processuais. Essa incoerência gera insegurança jurídica e fragiliza políticas de regularização fundiária. Dessa forma, vemos que, mesmo sendo de suma importância a atuação dos movimentos sociais, sem uma proteção contra o assédio jurídico de grandes empresas do agronegócio, sua luta não se faz valer.

Em conformidade com isso, o estudo e a análise regional sugerem que fatores extrajurídicos – como pressão de movimentos sociais e alinhamento político de governos estaduais – influenciam decisões judiciais. A resistência do TJTO em reconhecer usucapião coletivo rural, por exemplo, contrasta com a postura do TJPR em aceitar litisconsórcio facultativo em glebas fracionadas. Essa disparidade demanda intervenção do CNJ ou STF para harmonização. Sugerimos, em sentido prático, as seguintes implementações:

1. Uniformização de critérios para usucapião coletivo, com base no Estatuto da Cidade;
2. Protocolos obrigatórios de mediação e análise socioeconômica antes de reintegrações;
3. Capacitação judicial sobre direitos humanos e mediação de conflitos, ação essa que já é muito realizada pelos movimentos sociais;
4. Sistematização de jurisprudência pelo CNJ, com bancos de dados georreferenciados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo mostrou que, na prática, a lei que garante a função social da propriedade no Brasil ainda não funciona como deveria. Apesar de estar na Constituição e no Código Civil, na hora de resolver conflitos por terra e moradia, os tribunais muitas vezes priorizam os donos de propriedades em vez dos direitos das pessoas que precisam da terra para viver.

Vimos que existem grandes diferenças entre como cada região do país trata esses casos. Enquanto em São Paulo os juízes aceitam mais os direitos de quem ocupa terras há muito tempo, em estados como Tocantins isso quase nunca acontece.

Também percebemos que quando o governo é mais progressista, as decisões costumam ser mais favoráveis aos movimentos sociais.

Os movimentos que lutam por moradia e reforma agrária têm um papel importante, mas enfrentam muitas dificuldades. Muitas vezes perdem nos tribunais por erros barocóricos ou porque as leis são interpretadas de forma rígida. Além disso, sofrem pressão de grandes empresas do agronegócio e do setor imobiliário.

Para melhorar essa situação, sugerimos: criar regras mais claras para casos de ocupação de terras; exigir que antes de despejos haja tentativa de negociação; melhorar a formação dos juízes sobre direitos humanos; e ter um sistema que acompanhe melhor essas decisões em todo o país.

A pesquisa também mostrou que o problema da terra no Brasil não começou agora. Vem desde o tempo da colônia, com as sesmarias e a Lei de Terras de 1850, que ajudaram a concentrar a propriedade nas mãos de poucos. Hoje, enquanto milhões não têm onde morar, vemos muitos imóveis vazios nas cidades e grandes propriedades rurais pouco produtivas.

No final, o que fica claro é que precisamos encontrar um equilíbrio melhor entre o direito de propriedade e o direito à moradia. As leis existem, mas precisam ser aplicadas de forma mais justa, levando em conta a realidade das pessoas. Como mostram exemplos de outros países, é possível ter políticas que resolvam esses conflitos sem prejudicar nem os donos de terras nem quem precisa delas para viver com dignidade.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Liliane Pereira de; TARREGA, Maria Cristina V. Blanco. **A Lei de Terras "1850" como obstáculo ao direito territorial quilombola**. *Emblemas, Catalão*, v. 16, n. 1, p. 10-23, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufcat.edu.br/index.php/emblemas/article/view/56113/34087>. Acesso em: 17 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **A população em situação de rua nos números do cadastro único**. Brasília, 2021.

BRASIL. **Resolução nº 510 de 26/06/2023**. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto

de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5172>. Acesso em: 17 de jun de 2025.

BRASIL. **Código Civil**. Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Dispõe sobre o Código Civil Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 01 de maio de 2025.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 17 de jun. de 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 de maio de 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana e Rural**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 mar. 2025.

ENSABELLA, Beatriz. Reseña de: STÉDILE, João Pedro (Coord.). **Experiencias de reforma agraria en el mundo**. Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, n. 25, 2022. Acesso em: 18 jun. 2025.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG. **Violação de direitos: agrotóxicos em conflitos socioambientais**. Rio de Janeiro, 18 dez. 2023. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2023/12/18/violacao-de-direitos-agrotoxicos-em-conflitos-socioambientais>. Acesso em: 17 jun. 2025.

INFRANCA, Antonino. **Lukács entre política e ética**. *Revista de Filosofia*, [S. l.], v. 57, n. 1, p. 59-74, 2020. Tradução de Murso Aurélio da Silva. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/0102-5864.2020.v57n1.07.p59>. Acesso em: 17 jun. 2025

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Relatório sobre População em Situação de Rua**. Brasília: IPEA, 2021.

NOZOE, Nelson. **Sesmaria e apossamento de terras no Brasil Colônia**. *Revista Economia*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 423-452, set./dez. 2006. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/6535647.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2025.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. **Relatório Nacional 2021**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2021.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA UFMG. **Série Histórica do Déficit Habitacional no Brasil: 2013-2020**. Belo Horizonte: UFMG, 2020.

PÚBLICA. **Censo 2022: Brasil tem 11 milhões de casas e apartamentos vagos**. [S. l.], [2022?]. Disponível em: <https://apublica.org/2023/06/censo-2022-brasil-tem-11-milhoes-de-casas-e-apartamentos-vagos/#Censo>. Acesso em: 17 jun. 2025.

RIBEIRO, Marlene. **Reforma agrária, trabalho agrícola e educação rural: desvelando conexões históricas da educação do campo**. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 79-100, jan./mar. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-97022014111987>. Acesso em: 18 jun. 2025

RIZZARDO, Arnaldo. **Direito das coisas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. **A função social da propriedade e a proteção ao trabalhador**. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Brasília, v. 84, n. 4, p. 176-220, 16 jun. 2025. ISSN 0103-7978.

U.S. DEPARTMENT OF THE INTERIOR. Bureau of Land Management. **Homestead Act and GLO Webpage: Homesteading Timeline**. [S.l.], 2025.

YARHI, Eli; REGEHR, T. D. Dominion Lands Act. **The Canadian Encyclopedia**. [S. l.]: Historica Canada, 11 ago. 2023. Disponível em: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/dominion-lands-policy>. Acesso em: 18 jun. 2025.

ZILIO, Lara Bethânia et al. **Organizações contra-hegemônicas e a possibilidade de redescoberta da política na modernidade: uma contribuição a partir do pensamento de Hannah Arendt**. *Cadernos EBAPE*. BR, v. 10, p. 789-803, 2012.

### **Lívia Goés Moreira**

Acadêmica do 5º período, do Curso de Direito. Universidade Estadual do Tocantins – Unitins, Curso de Direito, Paraíso/TO - Brasil.

### **Murillo Gabriel Pimenta Silva**

Acadêmico do 2º período, do Curso de Direito. Universidade Estadual do Tocantins – Unitins, Curso de Direito, Paraíso/TO - Brasil.

### **Maria Gorete Ferreira**

Doutora em Ciência da Linguagem pela Universidade do Vale do Sapucaí - Univás. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM. Especialista em Direito Civil pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci. Professora Efetiva do Departamento de Direito Civil, da Universidade Estadual do Tocantins – Unitins - Câmpus Paraíso. E-mail: [maria.go@unitins.br](mailto:maria.go@unitins.br)