

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE
JUSTIFICATIVA PARA A VIOLÊNCIA?
Uma visão crítica da atuação do MST**

João Sérgio Afonso

Presidente Prudente (SP)
Novembro/2.004

**FACULDADES INTEGRADAS
“ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”
FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE**

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE
JUSTIFICATIVA PARA A VIOLÊNCIA?
Uma visão crítica da atuação do MST**

João Sérgio Afonso

Monografia apresentada como requisito parcial de conclusão do curso de Direito, para obtenção do grau de bacharel, sob orientação do Prof. Ms. Sérgio Tibiriçá do Amaral.

Presidente Prudente (SP)
Novembro/2.004

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE
JUSTIFICATIVA PARA VIOLÊNCIA?
Uma visão crítica da atuação do MST**

Trabalho de conclusão de curso aprovado como
requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Prof. Ms. Sérgio Tibiriçá do Amaral
Orientador

Prof^a. Gilmara Perquero Fernandes Mohr Funes
Examinadora

Prof. Francisco Tadeu Pelim
Examinador

Presidente Prudente (SP), 30 de novembro de 2.004.

“A teoria socialista da propriedade coletiva deve absolutamente repudiar-se como prejudicial àqueles mesmos a que se quer socorrer, contrária aos direitos naturais dos indivíduos. Fique, pois, bem assente que o primeiro fundamento a estabelecer para todos aqueles que querem sinceramente o bem do povo, é a inviolabilidade da propriedade particular.”

(Encíclica *Rerum Novarum*)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter-me concedido a oportunidade de realizar um sonho;

À minha querida mãe, Lectícia, pelo amor, pela formação moral e espiritual que me proporcionou durante toda a vida;

Aos queridos mestres, sem exceção, pelos ensinamentos preciosos transmitidos durante todo o curso;

À professora Marilda Ruiz Andrade Amaral, pelo auxílio inestimável e pela demonstração de amizade;

À minha amada esposa, Celina, pelo amor, pelo apoio, pela renúncia durante os últimos cinco anos e pela inabalável confiança que sempre me transmitiu;

Aos meus filhos, Carlos Augusto, Juliana e Luís Henrique, pelo tempo que lhes tomei de convivência e pela demonstração de orgulho que sempre demonstraram;

Finalmente, ao meu querido mestre e amigo, Sérgio Tibiriçá do Amaral, meu orientador, pela paciência, confiança e orientações preciosas, sem as quais seria impossível elaborar este trabalho.

A todos, meu agradecimento e meu carinho. Que Deus os abençoe.

Com respeito,

João Sérgio Afonso

RESUMO

O direito de propriedade, garantido constitucionalmente, acaba por sofrer algumas limitações pelo próprio texto da Carta Magna, pelas quais toda e qualquer propriedade deve exercer a sua função social. Essa função social consiste em que a propriedade desempenhe sua atividade específica, ou seja, que produza, que seja útil em benefício da própria coletividade. A mera detenção da propriedade com fins especulativos não pode e não deve ser prestigiada.

Por isso, o autor tenta mostrar que a função social, por si só, não deve ser motivo para que determinados grupos de pessoas, organizados como movimento social, arvoreem-se no direito de reivindicar a posse da propriedade, às vezes com métodos pouco convencionais, utilizando-se de força e violência.

Utilizando-se do método dedutivo, intensas pesquisas bibliográficas, em jornais, revistas e meio eletrônico, o autor procura estabelecer a relação existente entre o direito de propriedade, a sua função social e os meios legais de sua proteção. As várias situações citadas são reais, extraídas de jornais e revistas de expressão nacional, comprovando que a mera função social estabelecida constitucionalmente para a propriedade não consiste em motivo para que pessoas ou grupos de pessoas busquem reivindicar para si um direito que julgam ter.

Ele procura, também, discorrer sucintamente sobre os movimentos sociais, detendo-se com mais detalhes sobre aqueles que reivindicam terras em nosso País, sua origem, objetivos e forma de atuação. Os resultados obtidos permitiram entender as características dos movimentos sociais reivindicatórios, o fundo sociológico que os move, assim como as implicações legais de sua atuação, não só no âmbito constitucional, mas, também, no cível e no penal.

PALAVRAS-CHAVE: Propriedade, latifúndio, reforma agrária, improdutiva, invasão, movimento social, Estado de Direito, legalidade, posse, violência.

ABSTRACT

Constitutionally guaranteed property rights have recently suffered some restrictions in the very text of the Constitution, according to which any and every property ought to exert its social function. This social function consists in that property should perform its specific activity, that is, it should produce, it should be useful to the benefit of the community itself. The mere retaining of property with speculative purposes cannot and should not be stimulated.

This has motivated the author to attempt to show that social function per se should not be a reason for certain groups of people, organized as social movements, to justify a right to possession of property, sometimes with unconventional means, using force and violence.

By using the deductive method, extensive bibliographical research, as well as research in newspapers, magazines and electronic media, the author tries to establish the existing relationship between property right, its social function and the legal means for its protection. The several situations quoted are real, extracted from newspapers and magazines of national circulation, showing that the mere constitutionally established social function for property does not justify that persons or groups of people seek to demand for themselves a right they believe they have.

The author also seeks to succinctly describe social movements, reviewing in more detail origins, objectives and forms of action of those movements in our country who demand possession of land. Obtained results contributed to understand demand-seeking social movements characteristics, motivating sociological background and legal implications of their activities, in the constitutional, civil and penal realms.

KEY WORDS: property, large state, agrarian reformation, unproductive, invasion, social movement, rule of law, legality, ownership, violence.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
Capítulo I - A PROPRIEDADE.....	14
1. Conceito e natureza jurídica.....	14
2. Origem.....	16
2.1. A propriedade antiga.....	16
2.2. A propriedade na idade média.....	17
2.3. A propriedade no Brasil.....	19
2.3.1. As Capitâneas hereditárias.....	20
2.3.2. As Sesmarias.....	24
2.3.3. A Lei de 1.850.....	27
2.3.4. Evolução do regime de terras no Brasil.....	33
2.3.5. A propriedade na Constituição Federal de 1.988.....	36
Capítulo II - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	40
1. Natureza constitucional da propriedade.....	40
2. Princípio da função social da propriedade.....	44
2.1. Função social da propriedade como base constitucional da pro- priedade propriedade privada	44
2.2. Princípio da função social da propriedade e as regras constitucio- nais programáticas.....	50
3. O uso social da propriedade.....	54
Capítulo III - A PROPRIEDADE RURAL.....	58
1. Definição e considerações gerais.....	58
2. Classificação das propriedades rurais.....	61
3. Módulo rural e módulo fiscal.....	64
4. Características da propriedade rural.....	67
5. O uso social da propriedade rural.....	70
Capítulo IV - TERRAS DEVOLUTAS.....	76
1. Conceito e discriminação.....	76
2. Origem.....	82
3. As terras devolutas na Constituição de 1.988.....	84
4. As terras devolutas no Pontal do Paranapanema.....	87
5. As terras devolutas e a desapropriação para fins de reforma agrária.....	92
Capítulo V - OS MOVIMENTOS SOCIAIS.....	95
1. Definição.....	95
2. Classificação dos movimentos sociais.....	97
3. Breve histórico dos movimentos sociais.....	99
3.1. O movimento operário.....	99
3.2. Os “novos” movimentos sociais.....	100
4. Os movimentos sociais no Brasil.....	102
5. Considerações finais.....	103

Capítulo VI - OS MOVIMENTOS SEM-TERRA.....	109
1. Origem.....	109
2. Objetivos.....	113
3. Tentativa de caracterização como movimentos sociais.....	116
Capítulo VII - AS INVASÕES E AS VIOLAÇÕES DA LEI.....	126
1. O Estado Democrático de Direito.....	126
2. Remédios jurídicos contra as invasões.....	130
2.1. A autodefesa.....	130
2.2. As ações possessórias.....	134
2.2.1. Reintegração de posse.....	134
2.2.2. Manutenção de posse.....	135
2.2.2. Interdito proibitório.....	135
2.3. Outros remédios no Judiciário.....	136
3. Os ilícitos penais.....	136
4. O papel das forças repressoras.....	142
CONCLUSÃO.....	145
BIBLIOGRAFIA.....	151
ANEXO (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1.850 - A Lei de Terras).....	157

INTRODUÇÃO

Desde o início, foi nossa intenção escolher um tema atual para elaboração deste trabalho monográfico. Há pouco tempo, durante uma entrevista no programa “Roda Viva” da TV Cultura de São Paulo, no qual o entrevistado era João Pedro Stédile, coordenador nacional do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o jornalista Fernando Mitre, da TV Bandeirantes, disse ao entrevistado que o governo tinha um projeto de desapropriação de imensas áreas, devidamente negociada com os proprietários, com o objetivo de efetuar o assentamento de todas as famílias que desejavam terra e que engrossavam o contingente do MST. Na resposta, Stédile afirmou que não era isso o que o MST queria, mas sim “acabar com os fazendeiros”, tomar deles as propriedades e pulverizá-las em pequenas propriedades. Esse foi o grande motivo para que nos detivéssemos nesse tema, atualíssimo, por sinal.

Foi possível perceber, então, que os dirigentes do MST queriam, na realidade, estabelecer uma socialização rural no País, nem que para isso fosse necessário o uso da força, da violência, pouco importando se havia ou não transgressão ao ordenamento legal do País, num flagrante desrespeito ao Estado de Direito.

Diante disso, pareceu-nos importante estudar com profundidade a atuação desses movimentos, principalmente os sem-terra, desde a sua origem, para que pudéssemos realmente entender o que pretendem. Não é sem razão que o título deste trabalho traz a frase “uma visão crítica da atuação do MST”, justamente porque tentamos traçar um paralelo entre os objetivos desses movimentos, o fundo sociológico de sua origem, em confronto com as limitações que a lei lhes impõe, mas que, na grande maioria das vezes, não impede que atuem como lhes convêm.

Para que pudéssemos chegar ao tema proposto, foi necessário que fizéssemos uma incursão na história, desde os tempos bíblicos, para que fosse possível entender o direito de propriedade, tão defendido pelos fazendeiros, mas repudiado pelos movimentos sem-terra, face à limitação constitucional da função

social. Assim, a nossa incursão iniciou-se na Bíblia Sagrada, desde os tempos imemoriais dos grandes profetas, passando pela Roma e Grécia antigas, cuja noção de propriedade tinha um cunho eminentemente familiar.

Saltando na história, passamos para a Idade Média, na qual o conceito de propriedade estava diretamente vinculado aos senhores feudais, que a detinham e mantinham sob o seu jugo os vassallos, que apenas trabalhavam a terra, mas repassavam os lucros, a “parte do leão”, aos senhores proprietários.

No Brasil, o exame da propriedade perscrutou a história desde o descobrimento, em cuja bagagem os portugueses trouxeram a idéia das sesmarias. Antes disso, com o objetivo de consolidar a posse da colônia, o governo português introduziu a idéia das capitâneas hereditárias, pelas quais aqueles que fossem aquinhoados recebiam vastíssimas extensões de terra, sob o compromisso de povoar o seu quinhão e fazê-lo progredir, o que, por certo, geraria tributos consideráveis à Coroa. Todo o território sob o domínio português foi dividido em 14 lotes, distribuídos por 12 donatários.

Sucedendo o regime de capitâneas hereditárias, vigeu no Brasil o sistema de sesmarias, pelo qual as imensas capitâneas de outrora seriam divididas em pedaços menores, mas igualmente grandes, configurando enormes latifúndios. Com limites imaginários, as sesmarias deram origem aos grandes latifúndios de até há pouco tempo.

Só em 1.850, depois de exaustivas disputas e discussões, o Governo Imperial do Brasil editou a lei nº 601, de 18 de setembro de 1.850, acabando com o regime das sesmarias, mas possibilitando àqueles que detinham a posse da terra, os sesmeiros inclusive, a regularização da propriedade da terra. Foi nessa lei que surgiu a primeira definição de “terras devolutas”. Mas, como foi desde o início, os grandes privilegiados continuaram a ser os grandes proprietários, os sucessores dos sesmeiros, que detinham a propriedade da maioria das terras. Era deles a grande força política do Reino.

De 1.850 para cá, o sistema legal sobre terras só sofreu um pequeno avanço em 1.964, com a edição, pelo Governo de Castello Branco, do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), que veio, então classificar as propriedades rurais segundo

as suas dimensões. Começaram a surgir os primeiros sinais de preocupação com os pequenos proprietários, aqueles de agricultura familiar, de subsistência.

A partir daí, a Constituição Federal de 1.988 veio consolidar o direito à propriedade, estabelecendo algumas limitações à plenitude desse direito. Essas limitações, das quais a principal é a função social, exige que o proprietário cumpra determinados requisitos para que possa exercer com plenitude o seu direito de proprietário.

É justamente aí que reside o grande problema: sob o argumento de que determinadas propriedades não cumprem a sua função social, alguns movimentos reivindicatórios, “ditos” sociais, arvoram-se no direito de invadir, saquear, depredar, coagir os proprietários, furtar animais e objetos, como uma forma de pressão para que o Governo se sensibilize com a sua situação e lhes aquinhoe com lotes obtidos da desapropriação e divisão dessas propriedades.

Os métodos utilizados por esses grupos transcendem os limites da paz, transformando-os em verdadeiros “guerreiros”, cujo objetivo final é forçar a desapropriação e distribuição em lotes das áreas invadidas. Armados de foices, enxadas, facas, facões e até armas de fogo, invadem e intimidam os moradores, saqueiam, matam animais, destroem plantações e instalações, sempre sob a desculpa, às vezes por eles próprios criada, de que aquela propriedade é improdutiva e, por isso, não está cumprindo sua função social.

Os órgãos do Governo, inertes, assistem a tudo impassíveis, sem adotar qualquer postura protetiva aos proprietários lesados. Mesmo assim, os invasores relutam em atender determinações judiciais, como se eles estivessem acima da lei, se o Estado de Direito valesse apenas para os outros, mas não para eles.

Diante desse estado de coisas, em que se vê diariamente várias transgressões ao nosso ordenamento jurídico, seja constitucional, seja civil ou penal, decidimos por estudar o problema com um pouco mais de profundidade, como forma de, se não conseguirmos a solução do problema – e em nenhum momento foi essa a nossa preocupação –, pelo menos tentar entender o porquê de tantos ilícitos cometidos por esses grupos, com o beneplácito de várias instituições ilibadas, como a Igreja.

Há que se entender, contudo, que a ninguém é dado o direito de se colocar à margem da lei, seja por que motivo for. Para obter aquilo que se pretende justo, deve-se buscar o caminho da legalidade, ou seja, obter o provimento jurisdicional para aquilo que julga ser seu direito. Não é outro o caminho, sob pena de se descaracterizar por completo o Estado de Direito. E é isso o que se propõe o presente trabalho.

Capítulo I

A PROPRIEDADE

1. Conceito e natureza jurídica:

Propriedade é um direito, que pode ser definido como um direito real que vincula e legalmente submete ao poder absoluto de nossa vontade, a coisa em sua substância. Do conceito de propriedade saltam duas idéias elementares: a primeira, de um *vínculo geral*, um liame que se estabelece entre o proprietário e a coisa que, de certo modo, vincula todas as demais pessoas que estão proibidas de turbar esse direito de proprietário. Daí se entender que esse vínculo geral é, na verdade, uma ficção jurídica. A segunda idéia é a da *submissão da coisa à vontade do titular*, ou seja, o proprietário, por decorrência lógica, tem a faculdade de extrair tudo o que a coisa pode lhe proporcionar.

O direito de usar (*“jus utendi”*) implica na possibilidade de utilização da coisa de acordo com a vontade do proprietário, excluindo-se estranhos desse uso. Desse direito decorre a possibilidade de retirar o fruto da coisa (*“jus fruendi”*), as vantagens que ela oferece ao proprietário. O proprietário pode, ao seu bel prazer, alienar a coisa na medida de sua conveniência (*“jus abutendi”*), somente se respeitando eventuais direitos de terceiros que eventualmente venham a se estabelecer sobre a coisa.

Como conseqüência dos direitos mencionados, o proprietário tem a faculdade, através da ação reivindicatória, também chamada de ação de reivindicação, de reaver a coisa, a qualquer momento, de quem quer que injustamente a detenha.

O Código Civil não traz uma definição de propriedade, mas apenas enuncia os poderes do proprietário no art. 1.228: *“O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”*.

A propriedade, portanto, é um direito real por excelência e se distingue de todos os demais direitos reais, previstos no art. 1.225 do CC, porque recai sobre a própria coisa.

O direito de propriedade é um direito exclusivo e perpétuo, mas não é absoluto, porque a Constituição Federal e leis infraconstitucionais impõem-lhe certos limites. De acordo com o art. 1.231 do CC, *“a propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário”*. Embora o proprietário tenha sobre a coisa um poder ilimitado, usando e desfrutando dela da maneira que lhe aprouver, não pode ser considerado direito absoluto, face às limitações impostas. Mas, é *exclusivo* porque o direito de seu titular será exercido sem a concorrência de qualquer outra pessoa. E é *perpétuo* porque esse direito não decai jamais, a não ser por vontade do titular, que pode livremente dispor do seu bem, ou por vontade da lei, que fulmina com esse direito mesmo contra a vontade dos titulares.

A encíclica *Rerum Novarum*, de 1.891, do Papa Leão XIII, ratifica a característica de perpetuidade da propriedade, dizendo que *“não se oponha também à legitimidade da propriedade particular o fato de que Deus concedeu a terra a todo o gênero humano para a gozar, porque Deus não a concedeu aos homens para que a dominassem confusamente todos juntos. Tal não é o sentido dessa verdade. Ela significa, unicamente, que Deus não assinou uma parte a nenhum homem em particular, mas quis deixar a limitação das propriedades à indústria humana e às instituições dos povos. Aliás, posto que dividida em propriedades particulares, a terra não deixa de servir à utilidade comum de todos, atendendo a que ninguém há entre os mortais que não se alimente do produto dos campos. Quem os não tem, supre-os pelo trabalho, de maneira que se pode afirmar, com toda a verdade, que o trabalho é o meio universal de prover às necessidades da vida, quer ele se exerça num terreno próprio, quer em alguma arte lucrativa cuja remuneração, apenas, sai dos produtos múltiplos da terra, com os quais se ela comuta”*.

Além da característica de perpetuidade, a propriedade é, também, inviolável, assegurando aos proprietários o domínio, o uso, o gozo e a fruição daquilo que é seu. E se é inviolável, não pode ser turbado o direito à propriedade, que deve ser garantido pelo Estado de Direito.

Tanto é que até a Igreja, na Encíclica *Quod Apostolici Muneris*, de 1.878, também de Leão XIII, garante a inviolabilidade da propriedade: *“Mas a Igreja, que reconhece muito mais útil e sabiamente que existe a desigualdade entre os homens, naturalmente diferentes nas forças do corpo e do espírito, e que esta desigualdade também existe na propriedade dos bens, determina que o direito de propriedade ou domínio, que vem da própria natureza, fique intacto e inviolável para cada um”*.

2. Origem:

2.1. A propriedade antiga:

A propriedade tem origem desde os mais remotos tempos da história do homem. Desde o tempo das cavernas, quando o homem tomava uma área de terras como sendo sua, aí construindo sua casa, até citações nas Sagradas Escrituras, deixam claro que o direito de propriedade remonta épocas antigas. A Sagrada Escritura traz, em várias passagens, referências à propriedade. Por exemplo: *“No ano de jubileu tornarão a entrar todos na posse dos bens, que antes tinham. Quando tu venderes qualquer coisa a qualquer dos teus concidadãos, ou lhe comprares a ele qualquer coisa, não entristeças a teu irmão; mas comprar-lhe-ás à proporção dos anos, que se tiverem passado depois do jubileu; e ele te venderá à proporção do que a coisa pode render, deitadas assim as contas”*.¹ E prossegue: *“Jair, filho de Manassés, possuiu todo o país de Argob até os confins de Gessuri e de Macati. E chamou do seu nome a Basan, Havot-Jair, isto é, aldeias de Jair, como elas se nomeiam ainda hoje”*.² Como se pode perceber, o instituto da propriedade é antigo, remonta desde o tempo dos grandes profetas.

Os povos antigos também sempre exercitaram a propriedade privada. Segundo Fustel de Coulange³, “as populações da Grécia e da Itália, desde a mais longínqua antiguidade, sempre reconheceram e praticaram a propriedade privada.

¹ Bíblia Sagrada, Lev 25, 13-15.

² Bíblia Sagrada, Dt 3, 14.

³ Coulange, Fustel de, *A Cidade Antiga*, 12^a ed., Ed. Hemus, 1.998, p. 49-50

Nenhuma lembrança histórica nos chegou, e de época alguma, que nos revele a terra ter estado em comum; e nada tampouco se encontra que se assemelhe à partilha anual dos campos, tal como se praticou entre os germanos. (...) Enquanto as raças que não concedem ao indivíduo a propriedade do solo, facultam-lhe, pelo menos, tal direito sobre os frutos do seu trabalho, isto é, da colheita...”.

Ainda segundo Fustel de Coulange⁴, “a idéia de propriedade privada fazia parte da própria religião”, o que permite perceber a importância que era dada à propriedade privada. As famílias da antiguidade cultuavam suas propriedades e seus deuses, tal a importância que se lhe era dada. “De todas as crenças antigas, de todos os costumes, de todas as leis, resulta claramente que foi a religião doméstica que ensinou o homem a apropriar-se da terra e a assegurar-lhe seu direito sobre a mesma”.

Luciano de Souza Godoy⁵ diz que “desde a época mais antiga, a prática da divisão e atribuição das terras entre os vários grupos familiares, consubstanciada em uma propriedade imóvel familiar. De forma lenta, a partir do fim do século VII a.C. e início do século VI a.C., vai se consolidando a idéia da propriedade individualmente considerada”.

Ainda de acordo com Luciano de Souza Godoy⁶, “na sociedade romana arcaica (século II a.C.), presume-se a propriedade imobiliária como coletiva e não dividida – pertencia à *gens*. O *pater famílias* detinha todo o poder de decisão sobre o patrimônio da *gens*, que abarcava a terra (*fundus*), os escravos e os animais”.

2.2. A propriedade na idade média:

É notoriamente sabido que na idade média, na Europa, imperava o feudalismo. Os grandes proprietários de terras eram os senhores e os vassallos,

⁴ Coulange, Fustel de. Ob. cit., p. 50

⁵ Godoy, Luciano de Souza, *Direito Agrário Constitucional*, 2ª ed., Ed. Atlas, 1.999, p. 19

⁶ Idem, p. 20

seus súditos, exerciam a posse precária, cultivavam-nas e transferiam grande parte dos frutos produzidos a quem detinha a propriedade das áreas.

Esse sistema, segundo Luciano de Souza Godoy⁷, provocou “uma desintegração da propriedade como era entendida no Direito Romano. A desintegração da propriedade causou fragmentação do domínio (direto e útil). O titular do domínio direto, proprietário do imóvel (do solo, da terra), cedia a um vassalo, determinada área de sua propriedade, que podia explorar da forma que lhe conviesse. Reservando o domínio direto, preservava uma obrigação com o vassalo, que este devia retribuir com armas, dias-trabalho, alimentos, entre outras coisas. Era a prestação servil de vassalo a senhor”.

Naquela época, a propriedade era símbolo de poder. Quanto mais terras tinha, mais poderoso era o seu proprietário. Não raro, os proprietários eram aquinhoados com porções de terras havidas em conquistas, na proporção de sua dedicação ou serviços prestados à coroa. Dentro dessas terras, os senhores agiam como se fossem “reis”, pois cobravam tributos, distribuía justiça, exigiam subserviência, faziam guerra e celebravam a paz.

Caio Mário da Silva Pereira⁸ diz que “uma escala de valores jurídicos e de valores políticos estende-se do soberano ao súdito. O cultivador da terra não é o seu dono. Trabalha-a sem ter-lhe o domínio. Para uma contribuição pelo uso e pelo seu redito. Quando morre o ocupante, a terra é devolvida ao senhor e cessa a vassalagem. A morte não transmite a terra ao herdeiro. O suserano a recebe de volta e, para que os herdeiros do defunto a readquiram têm de pagar um tributo”.

Essa forma de cessão da propriedade assemelha-se, nos dias atuais, à nossa enfiteuse. De acordo com De Plácido e Silva, enfiteuse “deriva do grego ‘*emphyteusis*’, do verbo ‘*emphyteusen*’ (plantar ou melhorar terreno inculto), designa, na terminologia jurídica, o contrato pelo qual o proprietário de terreno alodial cede a outrem o direito de percepção de toda utilidade do mesmo terreno, seja temporária ou perpetuamente, com o encargo de lhe pagar uma pensão ou

⁷ Idem, p. 22

⁸ Pereira, Caio Mário da Silva, *Evolução do direito de propriedade*. Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, v. 11, nº 1/2, 1.982, p. 223.

foro anual e a condição de conservar para si o domínio direto”⁹. No Brasil, embora não expressamente, a enfiteuse figura entre os direitos reais do art. 1.225 do Código Civil, e existe em várias cidades do Brasil, como Bauru e Sorocaba.

Como se pode notar, são flagrantes as semelhanças do sistema feudal com a nossa enfiteuse. No entanto, hoje não há vassalagem e nem a ascendência que os antigos senhores detinham sobre os súditos. Na realidade, a enfiteuse de hoje nada mais é do que um contrato celebrado entre o dono das terras e aqueles que têm interesse em explorá-la, em troca de justa retribuição. Embora com algumas semelhanças, diferem no essencial, que é o grau de subserviência dos súditos aos seus senhores.

Luciano de Souza Godoy¹⁰ prossegue dizendo que “na Idade Média, a enfiteuse passou a ser um privilégio dos senhores. E seus vassalos criavam subenfiteuses, a divisão do domínio a outros servos ou vassalos. Criava-se, então, uma relação de segundo grau. O vassalo passava a ser senhor, que concedia a enfiteuse e reservava o domínio direto, em relação a outro que ficava com o domínio útil em segundo grau, agora seu vassalo”. Nos dias de hoje, tal instituto é semelhante ao subarrendamento, procedimento no qual uma pessoa arrenda uma determinada área de seu proprietário e, depois, a subarrenda a outrem para que a explore e lhe repasse parte dos rendimentos.

Institutos feudais ainda prosperam nos dias de hoje, apesar de toda a modernidade. A enfiteuse tem origem lá nos confins dos tempos, assim como o subarrendamento em muito se assemelha à subenfiteuse praticada na Idade Média.

2.3. A propriedade no Brasil¹¹:

O objetivo deste trabalho não é dissecar a história, no sentido de explicar a origem da propriedade no Brasil. Antes disso, é tentar demonstrar situações

⁹ Silva, De Plácido, *Vocabulário Jurídico*, 15^a ed., Ed. Forense, 1.999, p. 308.

¹⁰ Godoy, Luciano de Souza, ob.cit., p. 24

¹¹ Elaborado com base no texto “*A Lei de Terras de 1850*”, de Carlos Ignácio Pinto, disponível em www.klepsidra.net/klepsidra5/lei1850.html, acesso em 15.06.2004.

claras, visíveis e reiteradas de transgressões ao nosso sistema legal vigente por movimentos que se dizem sociais, a pretexto de obter, para si ou para outrem, graciosamente, sem esforço, lotes de terras expropriados de seus proprietários legais.

No entanto, não há como discorrer sobre o tema se não for feita uma explanação, ainda que sucinta, sobre a origem da propriedade no Brasil desde o descobrimento, começando pelas capitânicas hereditárias, passando pelas sesmarias, pela Lei de Terras de 1.850, culminando com o sistema que vige hoje em nosso ordenamento.

2.3.1. *As capitânicas hereditárias*¹²:

Como a história ensina, Portugal e Espanha detinham a primazia dos descobrimentos. No século XIV, o italiano Cristóvão Colombo, sob a bandeira da Espanha, os portugueses Vasco da Gama, Pedro Álvares Cabral, dentre inúmeros outros, comandaram expedições que culminaram por descobrir o “novo mundo”. Os territórios recém-descobertos não eram delimitados, gerando alguma confusão sobre o que era de Portugal e o que era da Espanha. Em 07 de junho de 1.494, os dois países firmaram o famoso Tratado de Tordesilhas¹³, acordo que demarcou os domínios coloniais, tendo praticamente dividido o mundo em dois: a porção que era de domínio espanhol e a porção de domínio português. Esse Tratado dividiu do mundo a partir de um meridiano firmado a 370 léguas a oeste de Cabo Verde, arquipélago africano.

Esse acordo revelou-se necessário a partir da descoberta das novas terras da América, realizada por Cristóvão Colombo, em 1.492. O navegador supunha ter encontrado um novo caminho para as Índias, que então era o grande supridor do mercado europeu em especiarias. Naquela época, era a Igreja a responsável pelas divisões de terras coloniais para as nações católicas. Os Papas da época emitiam as “bulas papais”, através das quais oficializava o reconhecimento da

¹² Elaborado com base no texto “*As Capitânicas Hereditárias e a Saga dos Descobridores*”, disponível em www.geocities.com/capitanias/principal/htm, acesso em 15.06.2004.

¹³ Definição extraída do site www.encyclopedia.com.br/MED2000/pedia98a/hist2mer.htm, acesso em 15.06.2004.

soberania sobre as terras conquistadas pelas nações católicas. O preço a ser pago era a conversão dos povos gentios à fé cristã. Assim, ao descobrir a América, a Espanha requereu ao papa Alexandre VI a bula que lhe concedia os direitos sobre as novas terras. No entanto, o rei de Portugal, D. João II, ao perceber que a bula papal favorecia demais a Espanha, ameaçou deflagrar guerra contra aquele país, pois já se sabia da existência de novas terras mais ao sul do território descoberto por Colombo. A saída foi, então, a assinatura do Tratado de Tordesilhas, a forma mais pacífica e menos dispendiosa encontrada pelas duas nações.

O Tratado consistia numa linha imaginária que partia de Belém do Pará, ao norte, até Laguna, ao sul, e estabelecia que as terras a leste seriam de Portugal, enquanto que a oeste ficariam sob o domínio espanhol. Esse acordo permaneceu inalterado até a união das Coroas Ibéricas, mas, com a fundação da Colônia do Sacramento, em 1.680, a questão dos limites territoriais ressurgiu nas discussões entre as duas nações. O Tratado estabeleceu estes limites territoriais coloniais¹⁴ das duas nações até o ano de 1.750, quando foi firmado o Tratado de Madrid, que anulou a validade do Tratado de Tordesilhas e determinou que a posse das terras

¹⁴ O *Tratado de Tordesilhas* (1.494) que dividia os domínios de Portugal e Espanha a 370 léguas das ilhas Cabo Verde, sendo que as terras que ficassem a oeste pertenceriam à Espanha e a leste, a Portugal. No século XVII a expansão territorial da colônia portuguesa aumentou devido ao bandeirismo e à pecuária. A ameaça das invasões externas (principalmente dos franceses) e as revoltas indígenas obrigam Portugal a uma ocupação efetiva do litoral do Norte e Nordeste. Por outro lado a expansão da pecuária, a ação dos bandeirantes e as missões jesuíticas desprezaram por sua vez o Tratado de Tordesilhas. Foram necessários então uma série de novos tratados para definir os limites da colônia. Os primeiros foram os *Tratados de Utrecht*, um em 1.713, com a França, que definia o rio Oiapoque como limite entre a Guiana Francesa e o Brasil. O outro, em 1.715, com a Espanha, que se comprometia a devolver a colônia de Sacramento para Portugal. A colônia do Sacramento continuou objeto de disputa entre portugueses e espanhóis, a 13 de janeiro de 1.750 foi assinado o *Tratado de Madri*, que definia que a Espanha ficaria com Sacramento e em troca Portugal receberia a região de Sete Povos das Missões (hoje RS). Vários problemas marcaram este acordo, Portugal não conseguiu ocupar a região das Missões devido à hostilidade dos índios guaranis, organizados pelos jesuítas; além do mais Portugal não queria entregar Sacramento. Esta era de importância vital para o comércio feito por via fluvial. Pelo *Acordo do Pardo* em 1.761, o Tratado de Madri foi anulado. Com a Guerra dos Sete Anos, a Espanha aliada à França, invadiu a colônia de Sacramento tomando todo o Rio Grande do Sul até a região da Ilha de Santa Catarina. Em primeiro de outubro de 1.777, assinou-se o *Tratado de Santo Ildefonso* onde os espanhóis concordam em devolver a Ilha de Santa Catarina e o Rio Grande do Sul, mas em troca ficariam com Sacramento e a região das Missões. Este último foi confirmado pelo *Tratado de Badajós* em 1.801. Porém, por razões político-econômicas, D. João VI em 1.816 envia tropas à região e a anexa ao Brasil com o nome Província Cisplatina. A situação só se resolveria em 1.828, quando lá foi criada a República do Uruguai. No ano de 1.900, a *Questão do Amapá* vem à baila, os franceses reivindicavam então uma boa parte daquele território, em detrimento do *Tratado de Utrecht*. Depois de 1.870 houve o desenvolvimento da produção da borracha na região amazônica. Houve, então, uma invasão de nordestinos na região do atual estado do Acre, que na época pertencia à Bolívia, no intuito de trabalhar nos seringais. Em 1.902 ocorre um movimento de brasileiros para anexar esta região ao Brasil. Em 1.903 foi assinado o *Tratado de Petrópolis*, onde o Acre seria incorporado ao Brasil em troca de uma indenização em dinheiro de dois milhões de libras além da construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré.

seria reconhecida com base nos limites físicos naturais das terras conquistadas (rios, montanhas etc).

Como não havia recursos para colonizar a parte da colônia que coube a Portugal às custas do Tesouro Real, o rei D. João III, em 28 de setembro de 1.532, enviou uma carta a Martim Afonso de Souza, que havia liderado a primeira expedição colonizadora pós-descobrimento, informando o novo destino do Brasil. O grande medo da coroa portuguesa e dos colonizadores era de que os membros da expedição se embrenhassem desordenadamente na mata à procura de riquezas, deixando perigosamente desguarnecida a costa da colônia.

Assim, o Brasil começou a ser repartido em quatorze imensos lotes, que seriam distribuídos aos donatários, com o objetivo de se proceder à colonização do Brasil. Foram os primeiros latifúndios, com dimensões extraordinárias. A primeira doação de uma capitania no Brasil foi em 10 de março de 1.534, em benefício de Duarte Coelho, que recebeu o melhor lote, chamado de Pernambuco ou Nova Lusitânia, com terras mais férteis e mais apropriadas à cultura canavieira. Esse lote tinha 60 léguas de largura, desde o rio Iguaçu, na ponta sul da Ilha de Itamaracá, até a foz do rio São Francisco.

Depois, todos os demais lotes, com medidas que iam de 30 a 100 léguas de largura, foram distribuídos entre 1.534 e 1.536 pelo rei D. João III, que tinha entre os principais beneficiários os mais graduados funcionários da Fazenda Real, ficando reservados os lotes denominados Rio de Janeiro e São Vicente para Martim Afonso de Souza, o comandante da expedição colonizadora. A divisão dos 14 lotes foi distribuída entre 12 donatários, da seguinte forma:

- 1) *Maranhão* (1º lote) → Aires da Cunha, que se associou a João de Barros;
- 2) *Maranhão* (2º lote) → Fernando Álvares de Andrade;
- 3) *Ceará* → Antônio Cardoso de Barros;
- 4) *Rio Grande do Norte* → João de Barros, sócio de Aires da Cunha;
- 5) *Itamaracá* → Pero Lopes de Sousa;
- 6) *Pernambuco ou Nova Lusitânia* → Duarte Coelho;
- 7) *Bahia de Todos os Santos* → Francisco Pereira Coutinho;
- 8) *Ilhéus* → Jorge de Figueiredo Correia;

- 9) *Porto Seguro* → Pero do Campo Tourinho;
- 10) *Espírito Santo* → Vasco Fernandes Coutinho;
- 11) *São Tomé* → Pero de Góis;
- 12) *São Vicente*, dividida em dois lotes: *São Vicente* e *Rio de Janeiro* → Martim Afonso de Sousa;
- 13) *Santo Amaro* → Pero Lopes de Sousa;
- 14) *Santana* → Pero Lopes de Sousa;

A doação de uma capitania era feita através de dois documentos: a Carta de Doação e a Carta Foral. Pela Carta de Doação, o donatário recebia a posse da terra, mas não poderia vendê-la. Poderia, no entanto, transmiti-la aos seus filhos por herança ou doação. Além disso, recebia, ainda, uma sesmaria de 10 léguas da costa, na extensão de toda a capitania. Como contrapartida, deveria fundar vilas, construir engenhos, nomear funcionários e aplicar a justiça, podendo, inclusive, decretar a pena de morte para escravos, índios e até para homens livres. Por tudo isso, adquiria alguns direitos, tais como isenção de taxas, venda de escravos índios e recebimento de parte das rendas devidas à Coroa.

A Carta Foral, por sua vez, tratava dos tributos a serem pagos pelos colonos, definindo o que pertencia ao donatário e o que pertencia à Coroa. Se fossem descobertos metais e pedras preciosas, 20% seriam da Coroa e 80% pertenciam ao donatário. Dos produtos decorrentes da exploração do solo, 10% caberiam ao donatário. A Coroa detinha o monopólio do comércio do pau-brasil e de especiarias e o donatário podia doar sesmarias a quem quisesse, desde que fossem cristãos e pudessem colonizá-las, para, depois, tornarem-se colonos.

O modelo de colonização adotado por Portugal baseava-se na grande propriedade rural voltada para a exportação de produtos primários. Dois fatores influíram nesta decisão: a existência de terras férteis em abundância no litoral brasileiro e o comércio altamente lucrativo do açúcar na Europa. Num primeiro momento, os portugueses lançaram mão do trabalho escravo do índio e, depois, do negro africano. A colonização iniciou-se, então, apoiada no seguinte tripé: a grande propriedade rural, a monocultura de produto agrícola de larga aceitação no mercado europeu e o trabalho escravo.

As dificuldades iniciais eram muitas, bem maiores do que os donatários podiam calcular. Era difícil a adaptação às condições climáticas e a um tipo de vida totalmente diferente do que aquele que viviam na Europa. Além disso, o alto custo do investimento não trazia retorno imediato e, por isso, alguns donatários nem chegaram a tomar posse das terras, deixando-as abandonadas.

As capitanias que mais prosperaram foram Pernambuco e São Vicente, onde haviam ocorrido experiências de ocupação agrícola desde o princípio da colonização ocidental. Apesar dos problemas comuns aos das demais capitanias, Duarte Coelho e Martim Afonso de Sousa conseguiram obter relativo sucesso, aumentaram o número de colonos a seu serviço e estabeleceram alianças com grupos nativos.

2.3.2. As sesmarias:

O Brasil, então um País de dimensões continentais, nunca havia dividido a terra. A sua estrutura fundiária é a mesma de 500 anos atrás, com pequenas mudanças. O regime de propriedade que sucedeu as capitanias hereditárias foi o das *sesmarias*¹⁵, que durou três séculos e dividia as quatorze capitanias hereditárias em vários lotes, com extensões tão grandes que a menor delas tinha o tamanho dos municípios de Fortaleza e Belo Horizonte juntos. Esses lotes eram chamados de “sesmarias”, cujas dimensões ainda configuravam enormes latifúndios.

Mas, a Lei das Sesmarias, criada em 1.375 por D. Fernando, então rei de Portugal, não era adequada à realidade da nova colônia da forma como foi trazida por Pedro Álvares Cabral. Ela foi pensada para povoar o interior de Portugal, país de pequenas dimensões. Lá o sistema de sesmarias funcionou, tanto que conseguiram alimentar o país. No Brasil, entretanto, numa terra extraordinariamente maior, regime semelhante dificilmente poderia dar certo. Com tão grande extensão territorial, as sesmarias acabaram por produzir grande

¹⁵ Sesmarias: Do verbo sesmar, dividir terras; pedaço de terra devoluta ou abandonada que, no Brasil-Colônia, os governos das capitanias hereditárias doavam a quem se dispusesse a cultivá-la. Os donatários das sesmarias eram chamados sesmeiros.

balbúrdia. Pela lei escrita, os indivíduos – os nobres, normalmente – recebiam um latifúndio, mas assumiam o compromisso de cultivá-lo. Quem não o fizesse dentro de cinco anos, no máximo, deveria devolver a terra à Coroa. Numa extensão territorial tão grande, não havia condições, nem físicas nem materiais, para proceder à fiscalização. Assim, nunca se fiscalizou nada e nunca se devolveu nada.

As sesmarias eram os legítimos latifúndios, com áreas que superavam muitos municípios brasileiros. Uma delas, que foi cedida a Brás Cubas, compreendia a ilha de Itaparica inteira. Compreendia uma fatia de terras que tomava boa parte da área que, hoje, forma os municípios de Santos, Cubatão e São Bernardo. Já naquele tempo existiam os espertalhões, que recebiam a sesmaria para, depois, revendê-la retalhada. Havia quem levasse uma sesmaria para si, outra para a mulher, outra para o filho, cada uma de dimensões muito grandes.

Os limites eram imprecisos, fixados por terminologia às vezes incompreensíveis. Em alguns documentos históricos pode-se ver, por exemplo, um lote de terras cujos limites se estendem até *“onde mataram o Varela”*. Uma outra fazenda ia até *“a casa onde estão uns cajus grandes”*. Às vezes, para medir a terra, acendia-se um cachimbo, montava-se a cavalo e seguia-se em frente. Quando o cachimbo apagasse, acabado o fumo, marcava-se uma légua. *“A origem do latifúndio é a lei das sesmarias”*, afirma a professora Lígia Osório Silva¹⁶, da Universidade de Campinas. *“Mas elas não são a razão de o latifúndio durar até hoje, pois a lei foi revogada há mais de 170 anos”*.

Desde o descobrimento, o sistema de distribuição de terras aplicado no território foi uma transposição do que vigia em Portugal. A idéia que imperava na época era a da excessiva exploração do solo com o objetivo de retirar da terra todas as riquezas que ela pudesse fornecer, principalmente ouro e pedras preciosas. Tudo o que pudesse ser retirado da terra, sem quaisquer critérios, deveria ser transferido para o Reino. Mas, a quantidade de metais preciosos

¹⁶ Silva, Lígia Maria Osório. *Terras Devolutas e Latifúndio - Efeitos da lei de 1850*. Ed. Unicamp, Campinas, 1.996.

descobertos no Brasil, durante todo o século XVI, foi muito pequena, frustrando os objetivos iniciais.

Por isso, novas opções exploratórias tiveram que ser buscadas, culminando com a instalação do primeiro engenho de produção de açúcar do Brasil, em 1.557. Já tradicionais na produção de cana-de-açúcar, os portugueses trouxeram para o Brasil a experiência que já haviam obtido em possessões que possuíam nas ilhas do Atlântico, onde tal cultura imperava. O período que se seguiu, durante os séculos XVI e XVII, foram marcados como “a civilização do açúcar”, isto é, época em que a economia esteve baseada no cultivo da cana-de-açúcar e na produção artesanal de açúcar.

Com terras propícias para o cultivo desse produto, a colônia experimentou sensível crescimento, atraindo vários movimentos migratórios interessados nas riquezas que a “nova terra” produzia, sem que, no entanto, a Coroa portuguesa manifestasse interesse em promover um desenvolvimento racional e ordenado da colônia. O seu único objetivo era prover o mercado europeu, grande consumidor de açúcar, e não proporcionar qualquer tipo de incentivo à pequena propriedade. A colonização naquele período, dessa forma, adquiriu um caráter eminentemente mercantilista.

No século XVIII, porém, adveio o “ciclo do ouro”, metal abundante na região das Minas Gerais, recém-descobertas, que proporcionava à Coroa rendimentos muito superiores àqueles proporcionados pela produção de açúcar. Os nobres portugueses passaram a disputar as terras e a política de distribuição de terras através das sesmarias acabou por revelar-se insuficiente para atender à demanda social cada vez mais crescente.

O “ciclo do ouro” sofreu considerável declínio no final do século XVIII, proporcionando que a atividade agrícola sofresse um sensível recrudescimento e, por conseqüência, a Lei de Sesmarias acabou por cair em descrédito. Caio Prado Júnior¹⁷ considera este período como fundamental para o entendimento de toda a reestruturação de poder da colônia, pois foi nesse momento que ocorreram

¹⁷ Prado Júnior, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 23ª ed., 7ª reimpr., 2.004, Ed. Brasiliense, São Paulo, p. 124.

várias lutas ideológicas e conflitos políticos, em virtude da resistência que as diversas camadas sociais à combalida Lei de Sesmarias.

De acordo com Caio Prado Júnior, os elementos fundamentais e característicos da economia colonial brasileira daquela época eram, “de um lado, esta organização da produção e do trabalho, e a concentração da riqueza que dela resulta; do outro, a sua orientação, voltada para o exterior e simples fornecedora do comércio internacional”.¹⁸

Apesar da proclamação da Independência, que tornou o Brasil uma nação soberana, o País “não sairia tão cedo de seu estatuto colonial. E isto se compreende: chegamos ao cabo de nossa história colonial constituindo ainda, como desde o princípio, aquele agregado heterogêneo de uma pequena minoria de colonos brancos ou quase brancos, verdadeiros empresários, de parceria com a metrópole, da colonização do país; senhores da terra e de toda a sua riqueza; e do outro lado, a grande massa da população, a sua substância, escrava ou pouco mais que isto: máquina de trabalho apenas, e sem outro papel no sistema. Pela própria natureza de uma tal estrutura, não podíamos ser outra coisa mais que o que fôramos até então: uma feitoria da Europa, um simples fornecedor de produtos tropicais para seu comércio”.¹⁹

2.3.3. A Lei de 1.850:

Com a proclamação da Independência, em 1.822, foi extinta a lei que permitia a distribuição de sesmarias no Brasil. A extinção dessa lei, entretanto, deixou o País sem qualquer lei que versasse sobre a propriedade da terra. Quase trinta anos depois, em 1.850, definiu-se que só se poderia ter terra pagando por ela, e pagando caro. Naquela época, a pressão da Grã-Bretanha pelo fim da escravidão era intensa, quase insuportável. Mas, se os negros fossem libertados, como obter mão-de-obra abundante e barata para cultivar as grandes fazendas? A idéia, em princípio, era libertar os negros, mas mantê-los nas propriedades, tal como até então vinha sendo feito. Sequer se cogitava em

¹⁸ Idem, p. 125.

¹⁹ Idem, p. 127.

permitir que os ex-escravos pudessem se tornar proprietários de pequenas áreas de terras.

Na região Sul, as terras eram menos valorizadas em razão do clima temperado, com oscilações constantes. Dessa forma, eram imprestáveis para a cultura de café e de cana-de-açúcar, as duas principais agriculturas de exportação da época. Em função disso, ali foi possível iniciar um tipo de partilha da terra e criar uma estrutura agrária mais eqüitativa. Até hoje se pode perceber que a geografia fundiária dos Estados da região Sul é pulverizada em propriedades de pequenas dimensões. É por lá que prosperaram as primeiras cooperativas de pequenos produtores, cujo principal objetivo era fazer escoar a produção por eles obtidas em suas propriedades.

Não há como negar a significativa importância dos proprietários de terras nas transformações econômicas experimentadas pelo Brasil-colônia. Eles formavam um grupo social de grande importância econômica, com poder para, no cenário político, buscar espaços que garantissem os seus interesses. Foi assim, então, que surgiram os primeiros estudos para que fosse criada uma lei que regulamentasse o uso de terras, em substituição à Lei das Sesmarias, já obsoleta.

Os estudos para a elaboração dessa lei surgiram de grupos políticos antagônicos, cujas defesas de seus interesses transcendiam os limites da racionalidade. Mas é certo que, ao final, é possível perceber quais foram as posições que acabaram por prevalecer, quais as facções que mais efetivamente conseguiram sustentar as suas posições na redação final dessa Lei de Terras.

Os intensos estudos entre esses diversos grupos e o governo de então, na primeira metade do século XIX, e com base no projeto constituinte de José Bonifácio de Andrada e Silva de 1.822, foi, finalmente, elaborado o texto final do projeto da Lei de Terras de 1.850. “A Lei de Terras de 1.850 foi o ponto alto de toda uma política de terras discutida e elaborada durante os primeiros 50 anos do século XIX”.²⁰

²⁰ Pinto, Carlos Inácio. *A Lei de Terras de 1.850*. Trabalho acadêmico do curso de história da USP. Disponível em www.klepsidra.net/klepsidra5/lei1850.html, acesso em 15.06.2004.

Naquele período, era intensa a movimentação para a criação da “nação brasileira” totalmente dissociada e independente da Coroa portuguesa. O País, recém-declarada a Independência, ainda era governado segundo os ditames de Portugal, pois D. Pedro I, o nosso Imperador, era também o herdeiro da coroa daquele país. Era, pois, necessária uma legislação mais moderna para substituir a obsoleta Lei das Sesmarias.

Segundo a Professora Lígia Osório da Silva²¹, “a Lei de Terras de 1.850 esteve intimamente ligada ao processo de consolidação do Estado nacional; na medida em que procurou ordenar uma situação de grande confusão que existia em matéria de título de propriedade, a lei estabeleceu um novo espaço de relacionamento entre os proprietários de terras e o Estado que foi evoluindo durante a segunda metade do século XIX”. Essa integração entre os proprietários de terras e o Estado era fundamental para a organização social e política do Brasil Imperial.

Alguns meses antes da independência do Brasil, José Bonifácio de Andrada e Silva tentou suspender o regime de concessão de terras pela Lei das Sesmarias, mas não teve êxito e, pior, foi afastado das discussões sobre a Lei de Terras. O primeiro artigo de sua proposta era:

“Todos os possuidores de terras que não têm título legal perderão suas terras, que se atribuem, excepto num espaço de 650 jeiras, que lhe deixara, caso tenham feito algum estabelecimento ou sítio”.²²

Numa das sessões da Assembléia Constituinte de 1.823, Nicolau dos Campos Vergueiro tentou suspender a Lei de Sesmarias, apresentando um documento cujo teor dizia, textualmente:

“Que suspendam as datas das Sesmarias. Que a comissão de agricultura proponha um projeto de lei sobre terras públicas, contendo providências para o pretérito e regras para o futuro”.²³

Mas, as duas propostas, tanto a de José Bonifácio quanto a de Nicolau Vergueiro, não foram acolhidas, pois era justamente naquela época que ocorriam

²¹ Silva, Lígia Maria Osório. *Terras Devolutas e Latifúndio - Efeitos da lei de 1850*. Ed. Unicamp, Campinas, 1.996.

²² Pinto, Carlos Ignácio, ob.cit.

²³ Pinto, Carlos Ignácio. Ob.cit.

as maiores concessões de sesmarias. O ciclo migratório aumentava consideravelmente e, a cada dia, dezenas de colonos chegavam ao Brasil, a grande maioria com intenção de se fixar em áreas rurais.

Segundo os que defendiam a Lei de Sesmarias, não havia como não conceder terras a esses colonos. Os beneficiários não eram favoráveis à alteração da Lei então vigente e lutavam galhardamente contra eventuais tentativas de modificações. Até naquele tempo os *lobbies* já funcionavam.

Grupos políticos formavam-se no interior do Brasil, cada um defendendo seus próprios interesses, sempre disputando o poder do Estado. Durante os primeiros trinta anos do século XIX, a política de terras quase não teve evolução, pois a cada tentativa de alteração, surgiam interesses feridos que acabavam por manter a política que então vigia.

Mas, pouco a pouco, o sistema começou a evoluir, primeiramente com algumas mudanças no sistema das sesmarias. O primeiro grande sinal de evolução foi a criação dos “foros”, espécie de tributo que incidia sobre as sesmarias, cujo pagamento seria exigido de seus proprietários. O problema era a forma de cobrança, pois o Estado não tinha meios de fazê-la e nem de fiscalizar eventuais inadimplências. Depois disso, decidiu-se pela extinção do “morgadio”²⁴, de forma a tentar impedir que houvesse a perpetuação da propriedade. Mas, havia abundância de terras, principal argumento dos opositores à alteração da Lei das Sesmarias.

Apesar dessa relutância, o Brasil não poderia deixar de acompanhar as mudanças que ocorriam no cenário mundial. Os países europeus buscavam modernizar-se, tanto política quanto economicamente. Os principais países viviam a febre da sociedade capitalista e no Brasil não era diferente. Com a economia voltada para a atividade primária (extração mineral e agricultura), urgia que se desse à terra uma nova perspectiva, um caráter mais comercial, de forma a que se permitisse a mudança da relação que havia entre o proprietário e o bem. A terra passaria a ser, então, uma valiosa mercadoria, que poderia ser vendida e, assim, pulverizada entre inúmeros novos proprietários.

²⁴ Morgadio: Vínculo que estabelecia que os bens se transmitiam ao filho primogênito da família, sem que estes pudessem vendê-los ou dividi-los.

A cultura do café vinha se expandindo, ocupando o lugar de destaque que antes era do açúcar, dando início a uma nova classe, de enorme influência política: a dos “barões” do café. A partir de 1.830, com a proibição do tráfico de escravos, os “barões”, que necessitavam de abundância de mão-de-obra e da legalização de suas propriedades, provocaram o início dos debates sobre a necessidade de se dar incentivo às emigrações européias, como forma de suprir eventual falta de trabalhadores para as suas lavouras.

Mas, como incorporar os colonos estrangeiros na sociedade brasileira? Era evidente que os “barões” do café não queriam que esses colonos viessem para também se transformar em produtores e, com isso, concorrer com a sociedade arcaica que eles defendiam. Na realidade, o que eles queriam é que os imigrantes viessem como colonos, para lhes suprir a mão-de-obra, já que o tráfico de escravos tinha sido suspenso. A grande maioria deles, inclusive, imaginava que os colonos estrangeiros ocupariam o lugar dos negros escravos, morando em senzalas, sendo tratados como propriedade, entre outras barbaridades, como até então faziam.

E como impedir que os colonos tivessem acesso à terra e viessem a concorrer com os “barões”? O meio seria fazer com que as terras se supervalorizassem e, assim, impedisse o acesso dos estrangeiros a ela. Mantido o sistema atual, eles poderiam obter seus lotes através do sistema de sesmarias e entrariam no esquema de produção. Isso provocaria aumento na produção, queda nos preços e, quiçá, produtos superiores em qualidade.

Urgia, portanto, que se colocasse um termo final ao sistema de sesmarias, que as terras, ao invés de doadas, fossem compradas de quem as tinha. O *lobby* dos “barões”, mais uma vez, acabou dando resultado.

Finalmente, em 1.842, o governo imperial determinou ao Conselho de Estado que formulasse uma proposta de criação de uma lei que disciplinasse o uso de terras no Brasil. Depois de muitas discussões, de marchas e contramarchas, foi criada e promulgada a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1.850, a *Lei de Terras*, que passou a vigorar em todo o Império. O texto completo da lei, porque original, está reproduzido no anexo.

Por aquela lei, os legisladores da época tentaram buscar uma valorização das terras brasileiras. Pelo menos teoricamente, a compra e venda passa a regularizar a obtenção de terras em nosso território. A Lei de Terras trouxe, em seu art. 3º, a primeira menção às terras devolutas, com clara definição delas.

A lei teve que remediar a questão das posses irregulares, já imaginando que todos aqueles que possuíam terras irregulares – sesmeiros ou posseiros – se transformariam em proprietários de pleno direito de uso, mas não de venda da propriedade. Assim, os sesmeiros precários conseguiram regularizar as suas terras, mas os posseiros ainda ficaram vinculados aos grandes latifúndios.

Ainda, a grande maioria dos latifundiários não cultivava a terra e, em consequência, perderiam a sua posse com a edição da lei. O processo de medição das terras tidas como devolutas esbarrou no grande poder que tinham os grandes proprietários de terras, pois estes, mediante conchavos, propina, mobilidade das cercas e a falta de fiscalização, acabaram por obter a legalização de suas propriedades.

O que houve, na realidade, foi apenas uma adaptação à Lei das Sesmarias, pois, se naquela era o rei de Portugal quem fazia as doações, nesta era uma junta criada pelo Imperador, que decidia a quem conceder uma propriedade, a quem vender as devolutas e a que preço vendê-las. Supostamente sob a influência dos grandes proprietários, o governo continuou a possuir controle absoluto da movimentação das propriedades no Brasil.

Na prática, a Lei de Terras não impediu a invasão e “grilagem” de terras devolutas pelo país afora por parte dos grandes proprietários. A longo prazo, aumentou a concentração da propriedade da terra, com as restrições ao direito de posse e as dificuldades dos pequenos proprietários em ampliar ou manter seus domínios. Reforçou ainda o predomínio da agricultura de exportação, originária do período colonial, prejudicando o crescimento do mercado interno e o abastecimento da população.

2.3.4. *Evolução do sistema de terras no Brasil:*

De 1.850 para cá, apesar do fim do tráfico de escravos, da abolição, da proclamação da República, da Revolução de 30, do golpe de 64 e da Nova República, pouco se mexeu na estrutura da terra no País. Em toda a história do Brasil houve agitações no campo, luta pela divisão das fazendas e até zonas liberadas, como os quilombos.

A crescente onda de imigrantes exigia que se examinasse com mais carinho a estrutura de terras no Brasil. Excluídos do processo de desenvolvimento econômico e expulsos pela modernidade, esses trabalhadores europeus não tiveram alternativa a não ser abandonar seus países em busca de uma vida melhor no novo mundo das Américas, Austrália e alguns países da África. Erradicou-se a pobreza, portanto, na Europa do séc. XIX, em parte pela exportação dos pobres.

Mas, somente neste século, por volta dos anos 20, o “movimento tenentista”²⁵ agitou a bandeira da reforma agrária, da forma como é concebida hoje. Em 1.945, a reforma agrária preconizada pelos tenentes foi sepultada por uma legislação que dizia que as desapropriações tinham de ser feitas mediante pagamento à vista e em dinheiro.

Desde aquela época, o único presidente civil que tentou enfrentar o assunto da reforma agrária foi João Goulart, que acabou deposto em 1.964. E

²⁵ O grupo dos "tenentes" foi um dos principais pilares de sustentação política do governo de Getúlio Vargas. Os "tenentes" reivindicavam mudanças significativas na vida política e econômica brasileira que implicavam a permanência do poder nas mãos de Vargas e o adiamento da constitucionalização do país. Esse projeto esbarrou na forte oposição de importantes grupos regionais interessados em retomar as posições que haviam perdido. O conflito político iria se aguçar, provocando, menos de dois anos depois da Revolução de 1930, um novo movimento revolucionário em São Paulo: a Revolução Constitucionalista de 1932. A Revolução de 1930 colocou um ponto final na Primeira República. O projeto tenentista divulgado por essas entidades defendia medidas como a centralização do sistema tributário, o fortalecimento das Forças Armadas, a federalização das milícias estaduais, a criação de uma legislação trabalhista e a modernização da infraestrutura do país, inclusive a reforma agrária. Do ponto de vista político, os "tenentes", além de defender a centralização do poder nas mãos de Vargas, desconfiavam da representação partidária vista como palco para a atuação de grupos voltados apenas para os seus interesses privados. Isso significava defender a manutenção de um governo de caráter revolucionário e ditatorial e o adiamento do processo de constitucionalização. No entanto, naquele momento, a introdução de um regime de base constitucional era a principal reivindicação dos grupos oligárquicos, que se sentiam cada vez mais preteridos pelo governo e temiam o fortalecimento político dos "tenentes". As eleições de 1.933, que conduziram à Constituição de 1.934, marcaram o esgotamento do movimento. O tenentismo se diluiu porque se mostrou incapaz de construir uma sólida base política, necessária à implementação de seu projeto de mudanças nas estruturas do país.

ainda assim, ele só pretendia desapropriar as terras que ficassem próximas de ferrovias, estradas e açudes da União.

A tentativa de reformas de base propostas pelo presidente João Goulart foi derrotada pelos militares, no “golpe de estado” de 1.964. Agora, com o fim da repressão militar, a agitação ressurgiu com as ocupações de fazendas pelos sem-terra. E, grosso modo, em termos de propriedade rural, o Brasil continuou o país do latifúndio, de enormes extensões de terras pouco produtivas. A exceção fica por conta dos Estados do Sul, colonizado basicamente por europeus, onde prepondera a pequena propriedade produtiva, além do minifúndio nordestino, pobre, tacanho e improdutivo. Todos os governos, liberais ou conservadores, primaram por deixar a terra “dormindo em berço esplêndido”. E assim é até hoje.

Durante o ciclo militar, que durou de 1.964 a 1.984, pouco se fez com relação à reforma agrária. Apenas o presidente Castello Branco, oriundo do interior do Ceará e, por isso, com algum conhecimento da miséria rural, via com bons olhos a questão agrária. Derrotadas as ligas camponesas chefiadas por Francisco Julião, Castello fez o *Estatuto da Terra*, que até hoje é considerado um bom instrumento jurídico para fazer reforma agrária.

Entretanto, o Estatuto tinha apenas uma parte sobre reforma agrária, versando o resto sobre política agrícola e só esta última saiu do papel. “*Na prática, o Estatuto só foi usado para reduzir as tensões sociais no campo, e não para fazer a reforma agrária*”, diz o professor José de Souza Martins²⁶, da USP. “*Nas emergências, permitia que se fizesse uma desapropriação aqui, outra ali.*”

Durante o período chamado de “milagre brasileiro”, nos anos 60 e 70, o governo privilegiou a exportação, com farta distribuição de crédito subsidiado para que os grandes grupos econômicos pudessem, assim, adquirir terras e aumentar o excedente exportável. “*O regime se definiu por uma modernização que excluiu os pequenos agricultores*”, afirma o professor José Tavares dos Santos²⁷, da Universidade do Rio Grande do Sul. Na prática, as grandes lavouras produtivas, como o café, a soja e a cana, conduzidas pelos grupos econômicos donos de

²⁶ Martins, José de Souza. *Reforma Agrária: o impossível diálogo*. Ed. USP, 2.001.

²⁷ Extraído do artigo “*Parado por 500 anos*”, publicado por VEJA on line, acesso em 27.06.2004, disponível em www.veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma_agraria/historia/html.

vastíssimas extensões de terras, cresceram, mas a esmagadora maioria do campo brasileiro, os pequenos agricultores, continuou a marcar passo.

O governo do presidente José Sarney (1.985/1.990) tinha como meta assentar 1,4 milhão de famílias até o final de seu mandato, em 1.990. Mas, ficou só na retórica, também não saiu do papel e acabou assentando apenas 90.000. *“No início, Sarney contava até 10 antes de assinar um decreto de desapropriação. Depois, contava até 100. Depois, até 1.000”*, relembra o seu ex-ministro da Reforma Agrária Nelson Ribeiro. *“Quando os decretos na gaveta passaram de oitenta, saí do governo”*. Foi justamente nesse período que nasceram os movimentos pela distribuição de terras, a apologia da reforma agrária.

Embora os assentamentos tenham sido feitos a “passos de tartaruga”, quase 2 milhões de brasileiros receberam terras no período entre 1.985 e 2.002. Se for feita uma comparação com os seus antecessores, Fernando Henrique Cardoso foi um dos presidentes que mais fez assentamentos: retalhou cerca de 18 milhões de hectares, uma área maior que o Uruguai e equivalente a metade do território da Alemanha, e neles assentou 635.000 famílias. Os gastos com aquisição de terra e instalação de assentamentos foram da ordem de 25 bilhões de reais, cifra considerável que, na realidade, acabou por produzir poucos resultados em termos macroeconômicos. No programa preliminar de governo de Fernando Henrique Cardoso, a reforma agrária não tinha nenhum destaque, entrava apenas de maneira retórica. No entanto, acabou entrando na agenda do governo por pressão do MST, com projetos destinados a assentar, a emancipar quem está assentado ou a viabilizar a compra da terra. Todas as iniciativas do governo FHC tinham por objetivo acalmar os ânimos dos sem-terra, pois foi nesse período que o movimento mais agitou as suas bandeiras, mais ganhou força.

O presidente Lula, seu sucessor, foi o primeiro candidato eleito com apoio dos movimentos sem-terra. A trégua dos grupos ao seu governo, porém, durou somente três meses – os conflitos recomeçaram quando Lula demorou a cumprir suas promessas sobre o campo. As pressões e invasões recrudesceram com essa morosidade, assumindo proporções preocupantes.

2.3.5. A propriedade na Constituição Federal de 1.988²⁸:

No nosso texto constitucional existem vários dispositivos que tratam da propriedade. O art. 5º, XXII, diz que “é garantido o direito de propriedade”. Além desse inciso, o direito de propriedade também é mencionado nos arts. 5º, XXVI, 170, II e III, 176, 182 a 186 e 191. Em cada um desses dispositivos existem institutos marcados por regimes jurídicos diferenciados, fazendo com que essas propriedades sejam observadas separadamente.

Assim, *propriedade pública*, de acordo com Diógenes Gasparini²⁹, “é aquela titularizada por uma entidade de direito público, submetida a um regime de direito público e instituída em favor do interesse público. A propriedade pública é categorizada, conforme a classificação geral dos bens públicos, segundo a sua destinação, ou seja, propriedades públicas de uso comum do povo, de uso especial e dominicais. A propriedade pública apresenta um regime jurídico peculiar: a) sua disponibilidade só pode ser exercitada mediante autorização legislativa; b) é impenhorável, por consequência do art. 100 da Constituição da República, que estabelece que as execuções contra a Fazenda Pública processam-se por precatórios judiciais; c) não é passível de usucapião”.

Propriedade privada, segundo Orlando Gomes³⁰, “é a soma de todos os direitos possíveis que pertencem ao proprietário sobre sua coisa, entre quais o da posse, uso, gozo e livre disposição. A propriedade, assim, constitui um direito real pleno, na medida em que reúne todas essas faculdades. O desmembramento dos direitos inerentes à propriedade gera outros distintos do de propriedade, como o direito real de uso, o direito de usufruto, etc.”.³¹

A propriedade é inerente ao homem, isto é, é inerente à vontade de se apropriar, de ser dono dos bens que lhe são úteis, que estão à sua volta. E esse direito, no nosso ordenamento, foi amplamente assegurado na Constituição Federal de 1.988, no art. 5º, XXII, que diz:

²⁸ Elaborado com base no texto “*Perfil constitucional da função social da propriedade*”, de Vladimir da Rocha França, disponível em www1.jus.com.br/doutrina/lista.asp, acesso em 12.07.2004.

²⁹ Gasparini, Diógenes. *Direito Administrativo*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1.989, p. 337.

³⁰ Gomes, Orlando. *Direitos reais*, 9ª ed., Ed. Forense, 2.001, p. 15.

³¹ Araújo, Luiz Alberto David e Nunes Júnior, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 3ª ed., 1.999, Ed. Saraiva, São Paulo, p. 111.

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

(...)

XXII – é garantido o direito de propriedade;

(...).

Ao termo propriedade se equipara a expressão *domínio*. Significam a mesma coisa e são indistintamente utilizadas. *Domínio pleno* é aquele quando os direitos elementares da propriedade (usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa) se acharem reunidos no direito do proprietário. Por consequência, o proprietário tem uma maior mobilidade sobre a coisa, isto é, apresenta, de modo mais amplo, a possibilidade de seu gozo, fruição e alienação. *Domínio limitado*, por outro lado, é quando qualquer desses poderes se achar nas mãos de outra pessoa, de modo que a propriedade sofrerá, portanto, uma limitação. Na propriedade de *domínio limitado*, o proprietário se despede ou não atinge um dos direitos que lhe são inerentes, recaindo sobre a coisa um outro direito real, dado a terceiros, como, v.g., o recebimento de um bem com cláusula de inalienabilidade, o usufruto estabelecido sobre uma coisa, a hipoteca gravada sobre um bem imóvel, o penhor de um bem móvel, hipóteses que tiram do proprietário a plenitude de seu direito.

Na propriedade limitada, os fatores que trazem esta limitação são, no mais das vezes e como regra, o próprio direito real, que somente por exceções que digam respeito à própria coisa é que poderá haver esta limitação, como é o caso da inalienabilidade e da impenhorabilidade.

O direito de propriedade, embora tido como absoluto e exclusivo, ao longo do tempo seu conceito e compreensão vêm sofrendo limitações, isso porque o proprietário, no uso de seu direito, não pode ultrapassar determinados limites, pois aí, ao invés de encontrar proteção, estará agindo contrariamente à lei. Desse modo, várias legislações vêm surgindo para limitar o direito de propriedade. A esse propósito, podemos citar:

a) a Lei do Inquilinato, que veda a elaboração de contrato de aluguel inferior a certo prazo. Embora você seja dono e queira alugar seu imóvel, deverá respeitar a lei que limita esse direito;

b) a Lei nº 4.771/65 (Código Florestal) que impede a plantação em áreas consideradas de preservação permanente;

c) a Lei 6.769/79 (lei de parcelamento do solo urbano) que impede a construção de residências em terreno de inclinação menor que determinado grau;

d) o Código Civil, que diz ser defeso abrir janelas a menos de 1,5 metros do terreno vizinho (art. 1.301).

Ou seja, no decorrer do tempo, a propriedade sempre sofreu limitações, estando ela hoje para cumprir uma função social do que um simples e privado interesse do proprietário.

Assim, apesar da garantido constitucionalmente, o direito de propriedade não é absoluto. Além das limitações impostas pelas leis citadas no parágrafo anterior, o direito de propriedade, no entender de Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior³², sofre restrições de diversas ordens, dentre as quais se pode destacar:

a) a *requisição*, que assegura ao Poder Público o direito de uso de propriedade particular, em caso de iminente perigo público, cabendo ao proprietário posterior indenização no caso de dano;

b) a *servidão administrativa* que, segundo Hely Lopes Meirelles³³, “é ônus real de uso imposto pela Administração à propriedade particular”. É um dever de suportar que o Poder Público impõe aos proprietários de determinados bens;

c) a *limitação administrativa*, que, no dizer de Hely Lopes Meirelles³⁴, “é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades de particulares às exigências do bem-estar social”;

d) a *desapropriação*, que é a transferência unilateral e compulsória de uma propriedade particular para o Poder Público, que assim pode agir, quer a pretexto de utilidade pública, quer por interesse social. A indenização, em regra, é em

³² Idem, Ob.cit., p. 113.

³³ Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 21ª ed., Ed. Malheiros, 2.000, p. 526.

³⁴ Idem.

dinheiro, conforme dispõe o art. 5º, XXIV, da Constituição Federal. No entanto, pode haver desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (desapropriação-sanção, pelo Município, nas hipóteses do art. 182, § 4º, III) ou títulos da dívida agrária (desapropriação-sanção, pela União Federal, para fins de reforma agrária, não abrangendo a pequena, a média ou a propriedade produtiva, de acordo com o art. 184, c.c. o art. 185 e incisos, da Constituição Federal);

e) a *expropriação*, que é a retirada do bem do particular sem qualquer indenização. O texto constitucional faz a distinção entre desapropriar (retirar pagando) e expropriar (retirar sem pagamento). Ocorre expropriação quando a gleba é utilizada para plantio e cultura de planta psicotrópica ilegal (p.ex., maconha), nos termos do art. 243 de nossa Carta Magna;

f) a *usucapião*, que é a aquisição da propriedade ou de outro direito real pelo decurso prolongado do tempo, segundo o preenchimento dos requisitos previstos em lei. No que concerne à sua regulação constitucional, a sua eficácia é mais restrita, limitando-se, nos termos dos arts. 183 e 191 da Lei Fundamental, à obtenção do domínio ou propriedade, podendo-se inserir aí, isoladamente, o domínio útil. Por razões de ordem social, a atitude do proprietário que, descurando-se da necessidade de fazer com que a propriedade cumpra a sua função constitucional, abandona o bem, atenta contra a Lei Maior, esvaziando-lhe a proteção que o direito outorga à qualidade dominial do particular remisso.

Capítulo II

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE³⁵

1. Natureza constitucional da propriedade:

A inserção da propriedade no art. 5.º da Constituição Federal acabou por conceder-lhe *status* de garantia fundamental e inviolável do indivíduo. Essa inserção, contudo, deve ser vista com reservas, pois a propriedade é tratada no texto constitucional sob várias faces, algumas em conflito com outras. Considerar-se a propriedade como garantia fundamental não significa que se deva interpretá-la como matéria restrita à esfera privada.

Com efeito, o inciso XXII, do mesmo artigo, declara que "*é garantido do direito de propriedade*", dando a esse instituto uma aura de perpetuidade e de inviolabilidade. Mas, logo adiante, no inciso XXIII, diz que "*a propriedade atenderá a sua função social*", estabelecendo uma exigência para o seu uso, descaracterizando a aura criada pelo inciso anterior. Por isso, a propriedade não pode ser considerada como um direito estritamente individual, nem como uma instituição de direito privado.

Isso acaba por configurar uma clara intromissão do Poder Público no direito de propriedade. No jargão popular, o legislador constituinte "deu com uma mão e tirou com a outra", isto é, garantiu o direito de propriedade ao indivíduo com *status* de garantia fundamental, mas intrometeu-se nesse direito, ameaçando de subtrair-lhe a propriedade caso ela não atenda à sua função social.

Não é nossa intenção, absolutamente, contestar a necessidade de que a propriedade tenha a sua função social. Essa é, de fato, uma condição que entendemos mínima para a utilização plena desse direito constitucional. A propriedade deve, efetivamente, desempenhar uma função social, senão pela própria vontade do proprietário, pela exigência imposta pelo legislador constitucional. A intenção do legislador constituinte, ao impor essa exigência, é

³⁵ Elaborado com base no texto "*Perfil constitucional da função social da propriedade*", de Vladimir da Rocha França, disponível em www1.jus.com.br/doutrina/lista.asp, acesso em 12.07.2004.

de que a propriedade seja usada para que se obtenha dela os maiores benefícios possíveis, isto é, que o seu aproveitamento gere benefícios que possam ser usufruídos por toda a sociedade. Nos "princípios gerais da atividade econômica", a nossa Constituição estabelece que:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - omissis

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

(...).

Como se pode observar no início deste trabalho, o direito de propriedade foi inicialmente concebido como direito natural e imprescritível, através de uma íntima relação entre uma pessoa e uma coisa. Hoje, o entendimento predominante é de que a propriedade compreende um complexo de normas jurídicas de direito privado e de direito público, com conteúdo determinado pelo direito positivo.

O regime jurídico da propriedade compreende todo um complexo de normas administrativas, ambientais, urbanísticas, empresariais, e, evidentemente civis, fundamentado nas normas constitucionais, não ficando restrito ao campo do direito civil. Ainda mais, acaba por entrar na seara do Direito Penal, quando o legislador tipificou os crimes contra o patrimônio, principalmente nos artigos 161 a 170 do Código Penal. Se cabe ao direito civil disciplinar as relações jurídicas civis decorrentes do direito de propriedade, cabe ao direito penal protegê-lo contra eventuais ações criminosas. A Constituição confere à propriedade uma concepção mais ampla, determinando juridicamente até onde vai o conteúdo (limitação positiva) e até onde vêm ou podem vir as incursões dos outros (limitação negativa), procurando orientá-la como um instrumento de bem-estar social.

Dito isto, deve-se identificar o caráter jurídico da propriedade. Para isso, é preciso antes distinguir claramente os direitos das garantias fundamentais, assegurados pela nossa Constituição. É claro que o direito de propriedade não é superior ao direito à vida, este sim um direito constitucional fundamental.

Segundo Sérgio Sérulo da Cunha³⁶, é a lei que “hierarquiza os valores socialmente protegidos e ao interesse de um antepõe o direito de outro. Em nosso ordenamento jurídico positivo, encimado pela Constituição, tem supremacia o direito à vida, mesmo porque é esse direito – em grau mais próximo ou remoto – que explica a existência dos demais”.

No entender de Paulo Lopo Saraiva³⁷, “os direitos fundamentais são direitos constitucionais (individuais, sociais, econômicos, políticos e ambientais), baseados na norma constitucional (princípios e regras constitucionais), que têm existência jurídica incondicionada e inviolável, gozando de supremacia jurídica sobre os demais direitos constitucionais e infraconstitucionais. Sua concreção não pode estar condicionada por normas remissivas ou programáticas, sob pena de paralisia constitucional”.

Deve-se entender, também, a diferença que existe entre garantias fundamentais e garantias institucionais. Aquelas compreendem as garantias constitucionais, ditadas pelo próprio texto constitucional, e estas se destinam a viabilizar a concretização dos direitos fundamentais. Tais garantias consistem em instrumentos jurídicos postos à disposição do cidadão para a concretização dos direitos consagrados no texto constitucional³⁸.

Vladimir da Rocha França³⁹ diz que “as garantias institucionais compreendem, por sua vez, no reconhecimento constitucional de determinadas instituições jurídicas como fundamentais para o desenvolvimento pacífico das relações jurídicas de uma dada sociedade, submetida a uma determinada Constituição. Podem tanto se referir a instituições político-jurídicas (como o município, os sindicatos, os partidos políticos), como a instituições jurídicas originariamente concebidas como da seara do direito privado (contrato, família, propriedade)”.

³⁶ Cunha, Sérgio Sérulo da. *A Nova Proteção Possessória*. In: Sílvio Donizete Chagas (org.). *Lições de Direito Civil Alternativo*, Ed. Acadêmica, 1.994, São Paulo, p. 53).

³⁷ Saraiva, Paulo Lopo. *A Constituição deles não é a nossa*. Natal, Cooperativa Cultural, 1.993, p. 30.

³⁸ Idem, ob.cit., p. 45.

³⁹ França, Vladimir da Rocha. *Instituição da Propriedade e sua Função Social*. In: *Revista da Escola Superior de Magistratura do Estado de Pernambuco*. Vol. 2, nº 6. Recife, out./dez./1997, p. 470/471.

Pontes de Miranda⁴⁰ diz que “a liberdade pessoal não é instituição estatal que exija garantias. É direito fundamental, supra-estatal, que os Estados não podem desrespeitar. A propriedade privada é instituição a que as Constituições dão o broquel da garantia institucional. Não existe um conceito fixo de propriedade e nem seria possível enumerar todos os direitos particulares em que se pode decompor, ou que transcendentemente se compõe, porque da instituição apenas fica, quando reduzida, a simples e pura patrimonialidade. Está vedado ao legislador extinguir o instituto jurídico, com o direito de propriedade”. O renomado jurista diz, ainda, que “o direito de propriedade é garantido quanto ao sujeito, que o tem, já que assegura, em caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, a pretensão à indenização prévia, sendo o seu conteúdo e os seus limites suscetíveis de mudança em virtude de legislação, assim como o seu exercício”.

Essa idéia de direito supra-estatal, no entanto, deve ser vista com cuidado. Como se sabe, os direitos podem vir a se consolidar historicamente como “fundamentais”, mas, enquanto não forem reconhecidos pela Constituição, não há como considerá-los formalmente positivados. Esse é um dos principais motes da Constituição na evolução da sociedade.

A perda da propriedade para o Estado só pode ocorrer mediante desapropriação nos termos da lei, conforme a necessidade de utilidade pública ou interesse social e, ainda assim, após prévia indenização (CF, art. 5º, XXIV). O texto Constitucional, ao dar independência à proteção da propriedade, deixa claro que a propriedade é assegurada por si mesma, erigindo-se em uma das opções fundamentais do texto Constitucional que, assim, repele outras modalidades de resolução da questão dominial como, p.ex., a coletivização estatal.

A garantia institucional da propriedade pode ensejar a criação de outros direitos e deveres para o indivíduo e para a sociedade. Não se pode dizer que existam compartimentos estanques e incomunicáveis entre os direitos e as garantias fundamentais expressos no texto constitucional. O direito é dinâmico, evolui com o tempo e não se prende apenas ao que foi expressamente colocado

⁴⁰ Miranda, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*, 3ª ed., Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1987, Tomo V, p. 396/397.

pelo legislador ao elaborar a Carta Magna, como ele próprio reconhece no seu art. 5º, § 2º, ao determinar que:

“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

2. Princípio da função social da propriedade:

2.1. Função social da propriedade como base constitucional da propriedade privada:

A propriedade pode ser vista sob duas faces: as propriedades *estáticas* e as *dinâmicas*. As *propriedades estáticas* referem-se às propriedades imobiliárias, os créditos e as relações jurídicas delas derivadas para os seus titulares, que são regidas eminentemente pelo Código Civil. Já as *propriedades dinâmicas* estão relacionadas com as atividades econômicas, industriais e comerciais, que se destinam "a produzir e promover a circulação, a distribuição e consumo de bens, estando sua regulamentação parcialmente assentada em outros diplomas legais"⁴¹. Estas tratam diretamente dos bens de produção, enquanto que aquelas tratam dos bens de consumo.

Há uma quantidade mínima de propriedade privada considerada como essencial à preservação da dignidade humana e do acesso material aos bens da educação, cultura, segurança, moradia etc. É nessa quantidade mínima que se configura o direito fundamental à propriedade, consagrado no art. 5º, *caput*, da nossa Constituição. O texto Constitucional preserva, assim, o acesso do indivíduo à propriedade, como instrumento de manutenção de sua sobrevivência mínima e, ao mesmo tempo, reconhece a garantia institucional da propriedade⁴².

O direito de propriedade, da forma como é configurado no art. 5º, XXII, estabelece um direito individual que, embora de forma relativa, confere soberania ao indivíduo de dispor, usufruir e gozar das comodidades dos bens que

⁴¹ Vaz, Isabel. *Direito Econômico das Propriedades*, 2ª ed., Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1.993, p. 145.

⁴² Idem, p. 48.

legitimamente vier a adquirir ao longo de sua vida, seja a que título for. O seu exercício, porém, deixa de ser pleno a partir do momento em que é condicionado pelas leis do Estado, que esvaziaram em muito a plenitude do art. 1.228 e seguintes do Código Civil.

A Constituição Federal, no art. 5º, XXIII, declara expressamente a existência do princípio constitucional fundamental da função social da propriedade, que se encontra também exposto entre os princípios da ordem econômica, no art. 170, III. Os princípios constitucionais expostos no art. 5º são princípios constitucionais fundamentais, plenamente eficazes e vinculantes da conduta do indivíduo e do Estado.

Segundo Eros Roberto Grau⁴³, enquanto a propriedade é encarada como instrumento, como uma garantia da subsistência individual e familiar, tem uma função individual, isenta da função social, limitada tão somente pelo poder de polícia estatal, que estaria relacionado com o art. 5º, XXII, da Carta Magna. Estando a propriedade relacionada com os bens de produção, teríamos não um direito de propriedade, mas uma propriedade-função, perdendo a sua condição de direito e passando para a de dever, estando assentada no texto constitucional no art. 170, III, da Constituição Federal.

O Ministro Grau continua dizendo que "... quanto à inclusão do princípio da garantia da propriedade privada dos bens de produção entre os princípios da ordem econômica, tem o condão de não apenas afetá-los pela função social, mas, além disso, de subordinar o exercício dessa propriedade aos ditames da justiça social e de transformar esse mesmo exercício em instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna".

No entanto, alerta Isabel Vaz⁴⁴ que "a interpretação mais adequada, a nosso ver, seria considerar tanto a propriedade estática quanto a dinâmica submetidas ao preceito da função social, que não acarreta, em nenhuma das hipóteses, a supressão do princípio constitucional garantidor do direito à propriedade privada. Existem, evidentemente, limitações 'de direito privado' e

⁴³ Grau, Eros Roberto. *Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1.990, p. 247.

⁴⁴ Vaz, Isabel, ob.cit., p. 154.

limitações de 'direito público', conceituadas como gênero, das quais as espécies 'restrições' limitam o seu caráter absoluto; as 'servidões' limitam o caráter exclusivo e as 'desapropriações', o caráter perpétuo do direito de propriedade".

A função social está intimamente ligada à propriedade privada, pois é exigência constitucional. As concepções individualistas sucumbiram ante a força das pressões sociais em prol de sua democratização. Pode-se dizer que não basta apenas o título aquisitivo para conferir-lhe legitimidade: é preciso que o seu titular, ao utilizar o feixe dos poderes – absolutos, amplos ou restringidos – integrantes do direito de propriedade, esteja sensibilizado com o dever social imposto pela Constituição Federal⁴⁵.

Sem o atendimento da função social que lhe foi imposta pela Constituição, a propriedade perde sua legitimidade jurídica e o seu titular, no nosso entender, não pode mais arguir em seu favor o direito individual de propriedade, devendo se submeter às sanções do ordenamento jurídico para ressocializar a propriedade.

A inclusão do direito individual de propriedade entre os direitos fundamentais no texto constitucional foi um grave equívoco do constituinte. Somente o direito à propriedade tem natureza compatível com os direitos fundamentais, por ser inviolável e incondicionado. O disposto no art. 5º, XXII, deve ser interpretado como uma especificação complementar e acessória de um dos aspectos da garantia institucional da propriedade, estabelecida no *caput* do dispositivo constitucional *supra* citado.

O princípio fundamental da função social da propriedade constitui, no nosso entender, o alicerce do regime jurídico-constitucional da propriedade, estando todos os demais princípios e regras constitucionais a ele submetidos, inclusive o princípio da propriedade privada estabelecido no art. 170, II, da Lei Maior. Se o constituinte desejasse colocar o princípio da apropriação privada dos bens econômicos como superior ao da função social, deveria tê-lo posto como princípio constitucional fundamental, o que seria histórica e sociologicamente

⁴⁵ França, Vladimir da Rocha. *Função Social da Propriedade na Constituição Federal*. In: *Revista Jurídica In Verbis – 1/1*, Natal, UFRN/CCSA/Curso de Direito, maio/junho de 1.995, p. 10.

irreal. Como dizem J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira⁴⁶, os "princípios são núcleos de condensação nos quais confluem os bens e valores constitucionais, i. e., são expressão do ordenamento constitucional e não fórmulas apriorísticas contrapostas às normas".

No art. 5º da Carta Magna não há uma inserção sequer do princípio da propriedade privada, mas sim o da instituição da propriedade, submetendo-a, logo a seguir, ao princípio da função social da propriedade. Se insistirmos numa concepção individualista da propriedade, é possível se entender que a função social é apenas um elemento acessório da propriedade privada. Mas essa assertiva foi fulminada pela própria Constituição e pelos fatos. A propriedade privada e a função social da propriedade, quando encaradas como princípios, se postos no mesmo patamar hierárquico, produzem uma contradição sem solução, isto é, enquanto uma garante a propriedade, a outra a ameaça se não for usada da forma como o texto constitucional estabelece. O que parece ficar claro, é que um ou outro assume um caráter acessório. O melhor é colocar a função social da propriedade como princípio superior ao da propriedade privada, já que é justamente aquela o núcleo de sustentação e estabilidade da instituição da propriedade nos dias atuais. Hoje, não há que se falar em propriedade sem se pensar em sua função social. Uma coisa está diretamente ligada à outra, uma não sobrevive sem a outra.

Mas, apesar disso, o texto constitucional não elimina a figura da propriedade, nem tem tendência a torná-la coletiva. Isso, por certo, transcenderia o sistema capitalista que vige no Brasil, o que provocaria sérias complicações. O que acontece, na realidade, é que o princípio da função social busca conceder legitimidade jurídica à propriedade privada, tornando-a associativa e construtiva⁴⁷ e, por conseguinte, resguardar os fundamentos e diretrizes fundamentais expostos nos arts. 1º e 3º da Carta Magna, bem como os demais fundamentos e diretrizes constitucionais relacionados com a matéria.⁴⁸

⁴⁶ Canotilho, J.J.Gomes e Moreira, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra Editora, Coimbra, 1.991, p. 49.

⁴⁷ França, Vladimir da Rocha. *Instituição da Propriedade e sua Função Social*. In: *Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Pernambuco*. Vol. 2, nº 6, Recife. ESMape, out./dez./1997, p. 457/488.

⁴⁸ Idem. *Questões sobre a Hierarquia entre as Normas Constitucionais na Constituição de 1988*. In: *Revista da Escola Superior de Magistratura do Estado de Pernambuco*, vol. 2, nº 4, Recife, 1.997, p. 467/495.

Assim, ao princípio da função social cabe dar a estabilidade necessária à propriedade privada, tutelando sua integridade jurídica e procurando tornar sua existência sensível ao impacto social do exercício dos poderes concedidos ao titular do domínio. A função social da propriedade informa, direciona, instrui e determina o modo de concreção jurídica de todo e qualquer princípio e regra jurídica, constitucional ou infraconstitucional, relacionada à instituição jurídica da propriedade.⁴⁹

Ao estabelecer a função social da propriedade, o legislador não teve a intenção de imputar-lhe um direito ou um dever. "O capital não é sujeito de direitos e deveres, que apenas mediatamente lhes podem ser impostos como funções ao cumprir, através do reconhecimento e da imposição de direitos e deveres ao seu titular".⁵⁰

Segundo Celso Ribeiro Bastos⁵¹, a função social da propriedade "nada mais é do que o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes até com medidas de grande gravidade jurídica, a recolocar a propriedade na sua trilha normal". Para o renomado jurista, há o predomínio do critério econômico no conteúdo da função social da propriedade, abrangendo a mesma as sanções determinadas e aceitas na Constituição ao uso deturpado e degenerado, no que vai de encontro à Ordem Jurídica. Tais sanções referem-se às decorrentes do atentado das normas do poder de polícia, ou então à perda da propriedade na forma da Constituição Federal. A função social da propriedade careceria de um regime único haja vista a diversidade de domínios nos quais se manifesta a propriedade, dependendo sua eficácia de uma rígida e expressa regulamentação constitucional e infraconstitucional.

Diante de tudo isso, não é difícil entender a função social da propriedade como um elemento acessório. É, mais do que isso, um instrumento de harmonização da propriedade privada, não servindo como uma justificativa que lhe seja retirada a legitimidade. A função social, no entanto, não pode ser

⁴⁹ França, Vladimir da Rocha. *Perfil constitucional da função social de propriedade*, disponível em www1.jus.com.br/doutrina/lista.asp, acesso em 12.07.2004.

⁵⁰ Vaz, Isabel. Ob.cit., p. 149

⁵¹ Bastos, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, 11^a ed., Ed. Saraiva, São Paulo, 1.989, p. 194.

confundida com os sistemas de limitação de propriedade que, estes sim, afetam as suas características tradicionais (direito absoluto, exclusivo e perpétuo).

A função social, na verdade, diz respeito ao exercício do direito pelo proprietário e não à estrutura interna do direito à propriedade. A esse respeito, José Afonso da Silva⁵² diz que "... a função social da propriedade se modifica com as mudanças na relação de produção. E toda vez que isso ocorrer, houvera transformação na estrutura interna do conceito de propriedade, surgindo nova concepção sobre ela, de tal sorte que, ao estabelecer expressamente que a propriedade atenderá a sua função social, mas especialmente quando o reputou princípio da ordem econômica, ou seja: como um princípio informador da constituição econômica brasileira com o fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, II e III), a Constituição não estava simplesmente preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, princípio também da ordem econômica, e, portanto, sujeita, só por si, ao cumprimento daquele fim. Pois, limitações, obrigações e ônus são externos ao direito de propriedade, vinculando simplesmente a atividade do proprietário, interferindo tão-só com o exercício do direito, os quais se explicam pela simples atuação do poder de polícia".

A norma constitucional que dispõe sobre a função social da propriedade possui aplicabilidade imediata, pois "tem plena eficácia, porque interfere com a estrutura e o conceito da propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico desta, transformando numa instituição de direito público, especialmente, ainda que nem a doutrina nem a jurisprudência tenham percebido o seu alcance, nem lhe dado aplicação adequada, como nada tivesse mudado"⁵³. Entretanto, os princípios esculpidos na Lei Maior precisam materializar-se de modo mais consistente no direito positivo.

Apesar da Constituição Federal ter vinculado a propriedade à sua função social, é preciso que o operador jurídico se disponha a construir meios para a

⁵² Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 7ª ed., Ed. Revista dos Tribunais, 1.991, p. 294.

⁵³ Idem, p. 250.

consecução do escopo fundamental da República que é o bem-estar social. Nada vale existência do formal sem o material.⁵⁴

2.2. Princípio da função social da propriedade e as regras constitucionais programáticas:

Em virtude da grande controvérsia que gira em torno da regulamentação jurídica da propriedade privada, o Princípio da Função Social da Propriedade poderia ser entendido como uma norma constitucional programática⁵⁵. No entanto, o enunciado do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal, determina inequivocamente que as normas constitucionais que definem os direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Dessa forma, as chamadas *normas constitucionais programáticas* não poderiam ser colocadas na mesma categoria de forma indiscriminada. As diretrizes constitucionais propostas no texto constitucional podem vir ligadas tanto a princípios quanto a regras constitucionais, mas nunca um princípio pode estar restrito a indicar singelamente uma diretriz.⁵⁶

Se for diretriz constitucional, apenas se limita a propor um objetivo que será imposto pela norma constitucional. Se um dispositivo constitucional se limita a estabelecer uma diretriz, sem indicar expressamente os meios jurídicos necessários para sua realização, a Constituição, ao nosso ver, está remetendo ao ordenamento jurídico como um todo a tarefa de concretizá-lo.⁵⁷

De acordo com o Ministro Eros Roberto Grau⁵⁸, "jamais se aplica uma norma jurídica, mas sim o Direito, não se interpretam normas constitucionais isoladamente, mas sim a Constituição, no seu todo", numa interpretação

⁵⁴ Souto, Cláudio. *Ciência e Ética no Direito, Uma Alternativa de Modernidade*, Ed. SAFE, Porto Alegre, 1.992, p. 17.

⁵⁵ *Normas constitucionais programáticas* são aquelas que não vigem por si só, isto é, não receberam do legislador constituinte suficiente normatividade que permitam a sua aplicação imediata, sendo necessária a edição de legislação infraconstitucional que complete as matérias nelas traçadas.

⁵⁶ França, Vladimir da Rocha. *Questões sobre a Hierarquia entre as Normas Constitucionais na Constituição de 1988*. In: *Revista da Escola Superior de Magistratura do Estado de Pernambuco*, Vol. 2, nº 4, Recife: ESMape, abril/junho/1997, p. 477.

⁵⁷ Idem, p. 478.

⁵⁸ Grau, Eros Roberto. *Ordem Econômica na Constituição de 1.988 (Interpretação e Crítica)*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1.990, p. 181.

sistemática e principiológica. Se entendermos que o princípio da função social da propriedade é norma constitucional programática, então a sua eficácia estará vinculada ao exame de todo ordenamento jurídico, seja constitucional ou infraconstitucional.

A rigor, nenhuma norma constitucional poderia ter eficácia plena enquanto não tivesse sido devidamente normatizada pelo próprio texto constitucional ou pela legislação infraconstitucional. Se há um princípio constitucional, este pode ou não exprimir um conteúdo programático. Mas, mesmo que abranja esse conteúdo, sua eficácia e aplicabilidade não podem ficar condicionadas à regulamentação ulterior. Se o princípio consagra uma diretriz, a diretriz se torna plenamente exigível e juridicamente imperativa, independentemente de regulamentação infraconstitucional.⁵⁹

Os princípios constitucionais são normas constitucionais hierarquicamente privilegiadas, onde o fundamento e/ou diretriz constitucionais encontram-se imperativamente determinadas, objetivando o seu conteúdo e tornando-o concretizável juridicamente.⁶⁰ Segundo Carmem Lúcia Antunes Rocha⁶¹, "a norma que dita um princípio constitucional não se põe à contemplação, como ocorreu em períodos superados do constitucionalismo; põe-se à observância do próprio Poder Público do Estado e de todos os que à sua ordem se submetem e da qual participam".

Diante disso tudo, o entendimento lógico é de que o princípio da função social da propriedade não pode ser considerado como norma programática, pois ele não pode ter a sua aplicabilidade comprometida. Assim, se é princípio, não há que se deixar à discricionariedade do legislador, do administrador ou do juiz a sua aplicabilidade. Os princípios constitucionais não necessitam de regulamentação infraconstitucional para se fazer valer no ordenamento jurídico-constitucional. Constituem os pontos de direção, sistematização e controle do processo de

⁵⁹ França, Vladimir da Rocha. *Perfil constitucional da função social de propriedade*, disponível em www1.jus.com.br/doutrina/lista.asp, acesso em 12.07.2004.

⁶⁰ Idem. *Questões sobre a Hierarquia entre as Normas Constitucionais na Constituição de 1988*. In: *Revista da Escola Superior de Magistratura do Estado de Pernambuco*, Vol. 2, nº 4, Recife: ESMape, abril/junho/1997, p. 480.

⁶¹ Rocha, Carmem Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1.994, p. 26.

concretização do texto constitucional, que tornam viáveis a determinação objetiva dos conceitos, fundamentos e diretrizes diante do caso concreto posto à apreciação do operador jurídico.⁶²

O princípio constitucional tem por objetivo ordenar a utilização e fazer com que os meios e fins jurídicos sejam atingidos na exata forma como prevê o texto da Carta Magna. Segundo Vladimir da Rocha França⁶³, “os princípios não foram feitos para serem apenas contemplados, mas sim aplicados e concretizados na realidade social, determinando objetivamente as diretrizes e os fundamentos que devem ser efetivamente obedecidos no processo de concretização do ordenamento jurídico posto. Se a função social da propriedade serve apenas para a contemplação da sociedade, não vinculando e nem podendo vincular objetivamente a concretização do regime jurídico-constitucional da propriedade, então ela é inútil juridicamente, representando um discurso retórico e mítico”.

Se houver qualquer tipo de resistência, seja do particular ou do Estado, em obedecer ao princípio fundamental da função social da propriedade, comprometendo a estabilidade da garantia institucional da propriedade ou negando o direito fundamental à propriedade, cabe ao prejudicado ou ao Estado ingressar pedir a tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CF/88) ou, ainda, implementar os instrumentos jurídicos postos para a delimitação da propriedade (servidões, limitações, desapropriação). Se houver falta de dispositivo que regule o caso concreto, o remédio colocado à disposição do prejudicado é o Mandado de Injunção (art. 5º, LXXI, da CF/88).

O art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil estabelece expressamente que, na aplicação da lei, *"o juiz atenderá os fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum"*, devendo ainda, na omissão da lei, decidir o caso conforme a analogia, os princípios gerais do direito e os costumes (art. 4º, do mesmo diploma legal). Por isso, não existe desculpa legal para que o Judiciário se omita em concretizar a função social da propriedade.

⁶² França, Vladimir da Rocha. *Perfil constitucional da função social de propriedade*, disponível em www1.jus.com.br/doutrina/lista.asp, acesso em 12.07.2004.

⁶³ Idem.

O art. 126 do Código de Processo Civil estabelece que o juiz não pode deixar de sentenciar ou despachar sob a alegação de que existe lacuna ou obscuridade da lei. Isso não significa que o juiz deva substituir o legislador, mas, antes disso, adequar a situação que lhe é posta de acordo com o ordenamento jurídico à sua disposição. O Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, citado por Theotônio Negrão⁶⁴, diz que "a interpretação das leis não deve ser formal, mas sim, antes de tudo, real, humana, socialmente útil. (...) Se o juiz não pode tomar liberdades inadmissíveis com a lei, julgando 'contra legem', pode e deve, por outro lado, optar pela interpretação que mais atenda às aspirações da Justiça e do bem comum" (RSTJ 26/378).

Se há norma constitucional definindo *in concreto* o conteúdo que a função social da propriedade deve assumir, não há espaço para uma interpretação que lhe seja diretamente divergente. Se o constituinte definiu o que vem a ser a função social da propriedade nos arts. 186 (propriedade rural) e 182, § 2º, da CF/88, não há porque se propor um conteúdo diferente para o caso concreto, a menos que tais conceitos venham a ser mudados através de emendas constitucionais. O que não pode ser mudado, é certo, é o princípio constitucional fundamental da função social da propriedade, consignado nas garantias individuais, e que é fundamental para o exercício do direito de propriedade.

Finalizando, fica claro que a função social da propriedade representa um dos pontos fundamentais da estabilidade da ordem econômica, pois sua ausência pode representar, inclusive, o comprometimento da própria legitimidade jurídica da propriedade. No contexto econômico atual, o direito de propriedade está cada vez mais relativizado, pois prevalece sobre ele o exercício da função social. Embora possa parecer paradoxal, se a propriedade não exercer a sua função social com toda plenitude, de nada valerá a garantia constitucional que lhe é atribuída pelo art. 5º, XXII, da CF/88. O Estado poderá, então, numa clara intromissão no direito constitucional de propriedade, apropriar-se dos bens, dando-lhes, ele próprio, a destinação que o texto constitucional exige.

⁶⁴ Negrão, Theotônio. *Código de Processo Civil e Legislação Processual em Vigor*, 35ª ed., Ed. Saraiva, São Paulo, 2.003, p. 226.

3. O uso social da propriedade:

O que é o uso social da propriedade? Ao que nos parece, a grande dificuldade que existe é definir o que vem a ser o uso social da propriedade, qual é a sua função social, já que a Constituição Federal a estabelece, mas não a define. O que se percebe, é que essa preocupação vem desde a antiguidade, já tendo sido discutida pelos filósofos gregos, dentre eles Aristóteles, que entendiam que a propriedade possuía uma “imanência social”, ou seja, ela deveria estar diretamente relacionada com o bem estar social. Max Weber chamava a isso de “ação social”, ou seja, a produção de fenômenos sociais que têm a sua significação baseada na existência do outro.

A cultura do povo brasileiro, em termos de propriedade, foi muito influenciada pelo Código Civil de 1.916, que vigorou até o dia 10 de janeiro de 2.003. Quando aquele Código foi aprovado, o Brasil ainda era uma sociedade eminentemente agrária. A idéia da propriedade como bem comum surgiu da orientação filosófica de Santo Tomaz de Aquino, que apesar de defender a posse, criou a idéia de que os bens deveriam ser geridos de forma a beneficiar toda a sociedade. Para ele, o direito de propriedade era um bem sagrado e absoluto, mas não era possível dissociá-lo do benefício comum.

Essa orientação, porém, foi aos poucos sendo mudada nas constituições promulgadas na segunda metade do século passado e, também, por influência da igreja católica, por meio das encíclicas papais. O Papa João XXIII, em sua Encíclica *Mater et Magistra*, de 1.962, diz que os “*nossos predecessores nunca deixaram igualmente de ensinar que no direito de propriedade privada está incluída uma função social (...). Segundo os planos de Deus, o conjunto de bens da Terra destina-se, antes de mais nada, a garantir a todos os homens um decente teor de vida...*”. A Igreja ainda se fez presente na defesa do uso social da propriedade nas Encíclicas papais *Rerum Novarum* (Leão XIII, 1.891), *Quadragesimo Anno* (Pio XII, 1.931) e *La Solemita e Oggi* (Pio XII, 1.941 e 1.944 respectivamente), *Populorum Progressio* (Paulo VI), *Centesimus Annus* (João Paulo II), todas enfatizando, em algum ponto, o caráter social através do trabalho e da distribuição de riquezas. Posteriormente, o Concílio Vaticano II e a Teoria da

Libertação deram importante contribuição acerca do uso da terra e de sua utilização em benefício de toda a coletividade.

O advento da Revolução Francesa reforçou a tese de que a propriedade interessava não só a quem lhe detinha a posse, mas a toda a sociedade. O Código de Napoleão, inclusive, criou um mecanismo de desapropriação que protegia a propriedade privada, mas, de outro lado, a submetia ao interesse público.

Foi nessa linha de entendimento que a função social acabou sendo inserida na legislação ordinária do País. No Brasil, a primeira citação legal da função social da propriedade se deu na Emenda Constitucional nº 10, de novembro de 1.964, à Constituição de 1.946⁶⁵, mas a principal lei que acolheu o princípio da função social foi o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64). Por fim, ela se consolidou definitivamente na Constituição de 1988.

No Direito Comparado, Octávio Mello Alvarenga⁶⁶ diz que “a Constituição irlandesa, de 25.03.1942, determina no art. 10 que todas as riquezas naturais, incluindo o ar e todas as formas potenciais de energia, dependem da jurisdição direta do Parlamento e do Governo. O art. 37 da Constituição turca, de 1960, ordena que a distribuição de terras não poderá ter por consequência diminuição alguma de riqueza florestal ou diminuição de qualquer outra riqueza da terra. No México, desde 05.02.1917, dispõe a Constituição que ‘a nação terá, a qualquer tempo, o direito de impor à propriedade privada as modalidades que dite o interesse público, tanto o de regular o aproveitamento dos elementos naturais susceptíveis de apropriação para fazer uma distribuição eqüitativa da riqueza pública e para cuidado de sua conservação’”. Vê-se que a idéia da função social às vezes se confunde com a defesa do meio ambiente e das riquezas naturais, o que ainda mais dá um aspecto público para a terra.

Antonino C. Vivanco, citado por Paulo Torminn Borges⁶⁷, define a função social da propriedade como: “La función social es ni más ni menos que el

⁶⁵ Falcão, Ismael Marinho. *Direito Agrário Brasileiro*, EDIPRO, São Paulo, 1.995, p. 208.

⁶⁶ Alvarenga, Octávio Mello. *Política e Direito Agroambiental*, 2ª ed., Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1.997, p. 117.

⁶⁷ Borges, Paulo Torminn. *Institutos Básicos de Direito Agrário*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1.995, p. 7-8.

reconocimiento de todo titular del dominio, de que por ser un miembro de la comunidad tiene derechos y obligaciones con relación a los demás miembros de ella, de manera que si él ha podido llegar a ser titular del dominio, tiene la obligación de cumplir con el derecho de los demás sujetos, que consiste en no realizar acto alguno que pueda impedir u obstaculizar el bien de dichos sujetos, o sea, de la comunidad. El derecho a la cosa se manifiesta concretamente en el poder de usarla y usufructuarla. El deber que importa o comporta la obligación que se tiene con los demás sujetos se traduce en la necesidad de cuidarla a fin de que no pierda su capacidad productiva y produzca frutos en beneficio del titular e indirectamente para satisfacción de las necesidades de los demás sujetos de la comunidad”.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), já definia o uso social da propriedade, dizendo que a função social deveria ser considerada a partir de quatro premissas: a) produtividade; b) observação da legislação trabalhista; c) preservação ambiental e d) garantia da saúde daqueles que trabalham na terra. Dessa forma, a propriedade rural que não cumprisse qualquer uma dessas premissas poderia ser objeto de desapropriação por interesse social.

No entanto, como é sabido, o legislador sempre se rende à vontade da sociedade para elaborar a lei, isto é, sempre depende dos movimentos sociais, das vontades que eles venham a exprimir. Por isso, ela não define, por si só, o que venha a ser uma organização social. Ao contrário, os movimentos da sociedade civil, os embates entre interesses e as mudanças de valores definem a noção do que deve ser compreendido como norma.

Nesse sentido, o art. 184 da Constituição da República estabelece que o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social pode ser desapropriado para fins de reforma agrária, efetuando-se o pagamento mediante títulos da dívida agrária, resgatáveis em até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão. É a chamada desapropriação-sanção ou desapropriação-pena.⁶⁸

Apesar de um relativo recuo da Constituição em relação à noção de função social da propriedade, o movimento social repõe esse conceito na vida jurídica do

⁶⁸ Araújo, Luiz Alberto David e Nunes Júnior, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 3ª ed., 1.999, Ed. Saraiva, São Paulo, p. 112.

país. A 19ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, mantendo decisão de juiz de 1º grau que rejeitou uma reintegração de posse, afirmou que "a lógica jurídica implica escolha de uma solução entre várias possíveis e, no caso em exame, tenho que a mais justa e coerente com o princípio básico da solidariedade social implica na rejeição do pedido de liminar e, para alguém exigir a tutela judicial de proteção à sua posse ou propriedade, necessita fazer prova adequada de que esteja usando ou gozando desse bem *secundum beneficium societatis*, ou seja, de acordo com os interesses da sociedade". Nesse *decisum*, aquele Tribunal ressuscitou o entendimento do Estatuto da Terra. O relator da decisão, desembargador Carlos Rafael, foi categórico ao afirmar que "desde 1.919, na Constituição de Weimar, se instituiu no mundo moderno a exigência de uma propriedade cumprir sua função social".

Essa decisão parece refletir uma importante mudança de compreensão sobre o uso da propriedade em nosso país, mudança que parece ter ocorrido lentamente, sem alarde.

Capítulo III

A PROPRIEDADE RURAL

1. Definição e considerações gerais:

De acordo com Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior⁶⁹, “o conceito de *propriedade rural* é dado por exclusão, ou seja, a que não se inclui entre as áreas urbanas ou urbanizáveis deve ser considerada rural”. O Estatuto da Terra, em seu art. 4º, define o imóvel rural como “o *prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada*”.

Paulo Guilherme de Almeida⁷⁰ diz que “imóvel rural é o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização em perímetros urbanos suburbanos ou rurais dos municípios que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada”.

Esse tipo de definição acaba por dar-nos uma visão diferente da que tínhamos até agora, pois sempre entendemos a propriedade rural como aquela que se situa além das zonas consideradas urbanas, fora dos limites das cidades. São as fazendas, sítios, chácaras, estâncias, enfim, todas as que se destinam à exploração agropecuária, mesmo que situadas em perímetro urbano, suburbano ou rural.

Paulo Guilherme de Almeida⁷¹ prossegue dizendo que “o imóvel rural de área igual ou menor do que um ha será cadastrado junto às municipalidades e ao INCRA. O cadastro junto às municipalidades é feito visando o lançamento e a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Por sua vez, o cadastro

⁶⁹ Araújo, Luiz Alberto David e Nunes Júnior, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 3ª ed., 1.999, Ed. Saraiva, São Paulo, p. 112.

⁷⁰ Almeida, Paulo Guilherme de. *Direito Agrário - A propriedade imobiliária rural*, Dissertação para obtenção do título de mestre em Direito Civil na Faculdade de Direito da USP, 1.980, Ed. LTr, São Paulo, p. 33

⁷¹ Idem, p. 34.

junto ao INCRA justifica-se por ser rural o imóvel e visa o controle estatístico, a par do lançamento dos demais tributos cuja arrecadação é de competência do INCRA”.

O Brasil é um país de dimensões continentais, possui 8.547.403,5 km², a linha do Equador praticamente corta-o ao meio, ficando parte ao Sul e outra parte ao Norte dessa linha. Na parte Sul tem as 4 estações bem delineadas e, na parte norte, o clima assemelha-se a apenas 2 estações: a da seca e a das chuvas. Possui, em toda a sua extensão territorial, a maior bacia hidrográfica do mundo, com águas abundantes por seus volumosos e extensos rios, mas, ainda assim, sua produção de grãos fica aquém do nível de produtividade de suas terras.⁷²

Como já foi visto alhures, a ocupação territorial do Brasil deu-se inicialmente pelo sistema de capitânicas hereditárias e introdução do sistema jurídico existente em Portugal, chamado de “sesmarias”. O sistema sesmarial então implantado, com vastíssimas extensões de terra, visava a arrecadação de tributos pela Coroa portuguesa e a defesa do território recém-conquistado. Daí, originou-se o que podemos chamar de “latifundismo”, isto é, uma cultura impregnada pela existência de enormes propriedades, nem sempre produtivas.⁷³

Hoje, existem no Brasil entre 4,5 a 5 milhões de imóveis rurais, mas apenas cerca de 3,1 milhões estão cadastrados, totalizando uma área de terra ocupada de 331.364.012 hectares. Mas, segundo estimativas, existe uma área ocupada e não cadastrada de 513.754.888 hectares. Apesar dessa magnitude numérica, a propriedade rural responde por menos de 1% da carga tributária brasileira, o que significa que o valor recolhido a título de Imposto Territorial Rural sobre as propriedades rurais é ínfimo em relação ao montante dos demais tributos arrecadados pelo Governo. Provavelmente, é uma das mais baixas do mundo, pois a média da taxa sobre a propriedade predial nos países desenvolvidos ou em desenvolvimento, vai de 2% a 7% da sua carga tributária. No entanto, os demais tributos que decorrem de sua atividade representam cifras significativas.⁷⁴

⁷² Cardim, Sílvia Elisabeth de C. S.; Vieira, Paulo de Tarso Loguécio Vieira e Viégas, José Leopoldo Ribeiro. “Análise da Estrutura Fundiária Brasileira”, acesso em 20.07.2004, disponível em www.maurolemes.hpg.ig.com.br/analiseestruturafundiaria.htm.

⁷³ Idem.

⁷⁴ Idem.

Antigamente se pensava a propriedade rural como um lugar sem recursos, distante, acessível apenas por estradas ruins e esburacadas, com casebres de pau-a-pique cobertos de palha, sem luz elétrica, água encanada ou outras benfeitorias, tanto que a lei, ao definir a propriedade rural, usa a expressão *prédio rústico*. As criações de gado eram pelo sistema extensivo, isto é, a campo, a produção de leite era rudimentar, sem higiene e com produtividade mínima. Os porcos de fundo de quintal e as galinhas apenas se prestavam ao consumo dos próprios moradores.

A realidade, hoje, é completamente diferente. Propriedades altamente evoluídas, com excelente produtividade e métodos moderníssimos de exploração são comuns, até mesmo nos lugares mais remotos. Máquinas agrícolas de última geração e equipamentos sofisticados, inclusive com informatização, ocupam os lugares que antes eram das carroças, dos animais de tração e do braço humano.

A partir da década de 60, os recursos eram fartos, a juros subsidiados, facilitando a obtenção de financiamentos para o setor agropecuário e, com isso, provocando um aumento considerável da produção. Isso acabou por gerar uma verdadeira revolução no meio rural, com a incorporação de novas tecnologias à atividade, o que provocou, dentre outras conseqüências, o incremento da produtividade na agricultura e na pecuária.

Com o aumento da produção, que tornou o acesso à terra uma coisa mais atraente, a atividade produtiva rural passou a ser vista sob uma perspectiva empresarial. Grandes lavouras de cana-de-açúcar, algodão, soja, milho, sorgo e outros produtos, dezenas de milhares de animais criados sob confinamento, de forma técnica e racional, acabaram por atrair várias empresas para o meio rural, com o objetivo de diversificar a sua atividade e, com isso, aumentar os seus lucros.

Outro motivo foi a política de redução do imposto de renda sobre os recursos direcionados para as atividades produtivas primárias, que se tornou um outro grande atrativo para os grandes conglomerados direcionarem parte de seus lucros para a área rural.

Entretanto, a filosofia latifundiária que existia no Brasil desde os primórdios de seu descobrimento não sofreu alterações. Enormes propriedades, com dimensões equivalentes às de alguns países, apenas trocaram de mãos. Dezenas de pequenas propriedades foram absorvidas pelos grandes conglomerados, aumentando ainda mais os latifúndios. Todos eles, no entanto, com algumas exceções, são propriedades com produtividade acima da média, geram empregos e divisas para o País, além de proporcionarem arrecadação significativa de impostos. São raras as propriedades adquiridas apenas para fins especulativos, sem produtividade.

O aumento da produção de produtos primários gera, por óbvio, conseqüente aumento da atividade industrial, comercial e de serviços. Os mercados interno e externo são abastecidos em maior quantidade, refreando a elevação dos preços e mantendo a estabilidade econômica do País. Abundam os excedentes exportáveis, colocando-nos entre os principais exportadores de produtos agrícolas do mundo. Não há como negar, portanto, a importância da propriedade rural na economia do País.

2. Classificação das propriedades rurais:

Existem várias maneiras de se classificar as propriedades rurais. Preferimos, no entanto, ater-nos à classificação elaborada por Paulo Guilherme de Almeida⁷⁵, que a faz de acordo com o Estatuto da Terra:

1ª) *Propriedade familiar*. de acordo com o art. 4º, II, do Estatuto da Terra, é “o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros”.

A Constituição Federal de 1.988 incluiu a propriedade familiar no art. 5º, XXVI, sob a denominação de pequena propriedade rural, atribuindo-lhe o *status* de direito fundamental: “a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde

⁷⁵ Almeida, Paulo Guilherme de. Ob.cit., p. 34.

que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamentos de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento”.

2ª) *Minifúndio*: o inciso IV do art. 4º do Estatuto da Terra, define o minifúndio como sendo “*o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar*”. Corresponde a toda propriedade inferior ao módulo fixado para a região em que se localiza e para o tipo de exploração em que nela ocorre.

Os minifúndios correspondem atualmente a cerca de 72% do total dos imóveis rurais do país, embora ocupem apenas 12% da área total desses imóveis. Caracteriza-se, assim, por ser uma pequena propriedade, normalmente antieconômica, cuja produção sequer é suficiente para a manutenção de seus proprietários e familiares. Não raro, é geradora de tensões sociais em virtude do baixíssimo grau de cultura e tecnificação das pessoas que nelas habitam.

3ª) *Empresa rural*: o art. 4º, VI, da Lei nº 4.504/64 define a empresa rural como “*o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias*”. A área deve obter coeficiente de condições sociais e de produtividade superiores à da média regional, dentro das condições de rendimento econômico da região em que se situe e em porcentagem mínima de sua área agricultável (superior a 70%). São os imóveis com área que, no máximo, chega a 600 módulos rurais. Essas empresas são proprietárias de cerca de 5% do número total de imóveis, com uma área equivalente a quase 10% da superfície total ocupada pelas propriedades agrárias no Brasil. Embora existam empresas que ocupem áreas enormes, a média das propriedades exploradas pelas empresas rurais é de cerca de 221 hectares.

O fato de ser empresa, não significa que não possa ser individual, constituída apenas por uma pessoa física. Pela própria definição, o que define a

empresa rural é a exploração econômica e racional da propriedade. Esse tipo de exploração significa que a propriedade é bem administrada, tal como uma empresa, da qual o produtor rural e sua família conseguem retirar seu sustento e cada vez mais melhorar seu nível de vida. Para isso, não importa o tamanho da propriedade, mas, antes de tudo, é escolher bem a atividade, ocupar a área de forma racional e organizar todas as etapas de trabalho.

4ª) *Latifúndio por dimensão*: a definição do latifúndio por dimensão está no inciso V, alínea “a”, do art. 4º do Estatuto da Terra: é *“imóvel rural que exceda à dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine”*. O art. 46, § 1º, alínea “b”, daquele Estatuto, por sua vez, fala em *“limites permitidos de áreas dos imóveis rurais, os quais não excederão a seiscentas vezes o módulo médio da propriedade rural nem a seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais, na respectiva zona”*.

Para facilitar o entendimento, latifúndio por dimensão são todos imóveis rurais, cuja área agricultável exceda a 600 módulos rurais (ou fiscais, como quer a lei nº 8.629/93). Dessa forma, na região de Presidente Prudente, por exemplo, cujo módulo fiscal equivale a 15 hectares, latifúndio por dimensão é toda propriedade com área superior a 9.000 hectares, ou 3.719 alqueires, na medida que nos é mais conhecida.

5ª) *Latifúndio por exploração*: no mesmo art. 4º, V, alínea “b” da Lei nº 4.504/64, está a definição do latifúndio por exploração, como sendo o imóvel que, mesmo *“não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural”*.

A respeito dessa classificação, Xico Graziano⁷⁶, ex-Presidente do INCRA (1.995), explica que “tomando o módulo rural como tamanho ideal da propriedade familiar, denominou-se latifúndio ‘por dimensão’ o imóvel rural com área acima de

⁷⁶ Graziano, Francisco. Artigo *O conceito de latifúndio*, publicado no jornal O Estado de São Paulo, coluna Espaço Aberto, edição de 15.04.2003.

600 módulos. Menor que isso, desde que não fosse minifúndio, classificava-se o imóvel como empresa rural, se produtivo, ou latifúndio ‘por exploração’, se improdutivo”. E prossegue Graziano: “Havia, portanto, dois tipos de latifúndio: um dado pelo tamanho excessivo e o outro, pela baixa exploração da terra. Essa é a razão que permitia a existência de ‘pequenos latifúndios’ no País, uma contradição nos termos. Em 1.984, as estatísticas do Incra mostravam que 70% da área total cadastrada pertencia aos latifúndios. Desses, porém, 90% não ultrapassavam 500 hectares e 58% eram menores que 100 hectares. Um paradoxo!”.

A Lei nº 8.629/93, que disciplina as desapropriações para efeito de reforma agrária, classifica as propriedades rurais pelas suas dimensões (art. 4º). Assim, a propriedade rural seria:

- a) pequena, quando sua área ficasse compreendida entre um e 4 módulos fiscais;
- b) média, quando a propriedade tivesse área superior a 4 e até 15 módulos fiscais;
- c) grande, o imóvel rural com área superior a 15 módulos fiscais.

No entanto, ao que nos parece, a classificação do Estatuto da Terra, além de ser mais completa, melhor reflete a realidade do campo no assunto a que se refere este trabalho. Não há como dissociar a figura do latifúndio, quer seja produtivo ou não-produtivo, das discussões acerca da reforma agrária ou dos conflitos provocados pelos movimentos ditos sociais.

3. Módulo rural e módulo fiscal:

A Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1.993, que regulamentou o art. 185 da Constituição Federal, eliminou a figura do módulo rural pelo “módulo fiscal”, ficando este, a partir dali, a servir de parâmetro para classificação das propriedades rurais.

Mas, o que é módulo rural e qual é a sua relação com o módulo fiscal? Pode-se dizer que o módulo rural é a menor parcela de fracionamento do solo rural, expressa em hectares, que permitam ao trabalhador dali extrair o seu sustento e o de sua família, absorvendo-lhe toda a força própria de trabalho. De acordo com o INCRA, “o conceito de módulo rural é derivado do conceito de propriedade familiar, e, em sendo assim, é uma unidade de medida, expressa em hectares, que busca exprimir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica dos imóveis rurais e a forma e condições do seu aproveitamento econômico”⁷⁷. Como se observa do conceito, o tamanho do módulo rural não é único para todo o País, mas varia em função da produtividade e os custos de produção em cada região do País. O INCRA é encarregado de fixar, para cada município, a dimensão do módulo rural.

Ocorre, porém, que a lei 8.629/93 criou o módulo fiscal, unidade usada para servir de base para o cálculo do ITR, e que, logicamente, não sendo módulo rural, não pode por ele ser confundido. O art. 4º do Decreto nº 84.685, de 06 de maio de 1980, define o módulo fiscal:

Art. 4º. O módulo fiscal de cada município, expresso em hectares, será fixado pelo INCRA, através de Instrução Especial, levando-se em conta os seguintes fatores:

a) o tipo de exploração predominante no município:

- I – hortifrutigranjeira;
- II – cultura permanente;
- III – cultura temporária;
- IV – pecuária;
- V – florestal;

b) a renda obtida no tipo de exploração predominante;

c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada;

d) o conceito de "propriedade familiar", constante do art. 4º, item II, da lei 4504, de 30 de novembro de 1964.

§ 1º. Na determinação do módulo fiscal de cada município. O INCRA aplicará metodologia, aprovada pelo Ministro da Agricultura, que considere os fatores estabelecidos neste artigo, utilizando-se dos dados constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural.

§ 2º. O módulo fiscal fixado na forma deste artigo, será revisto sempre que ocorrerem mudanças na estrutura produtiva, utilizando-se os dados atualizados do Sistema Nacional de Cadastro Rural".

⁷⁷ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), disponível em www.incra.gov.br, acesso em 03.08.2004.

Mas, qual a importância dessa distinção? É relevante em virtude da diferença de extensão de um e de outro. Por exemplo, num município qualquer, onde um módulo rural mede 3 hectares e o módulo fiscal mede 12 hectares, se formos adotar o número de módulos rurais, minifúndio naquele município seria o que tivesse até 12 hectares, ao passo que, pelo teor da lei nº 8.629/93, que se refere ao módulo fiscal, seria a propriedade que tivesse até 48 hectares.

Xico Graziano⁷⁸, ex-Secretário da Agricultura de São Paulo (1996/98), defende a extinção do critério de módulos para classificar a propriedade. O módulo rural, como já foi visto alhures, está baseado no tamanho da propriedade, ou seja, áreas inferiores a um módulo são os minifúndios, incapazes de gerar o progresso; maior que um módulo, surge a empresa rural; maior que 600 módulos, configura o latifúndio por dimensão. No entanto, hoje o avanço tecnológico acabou com a relação direta entre o tamanho da área e a rentabilidade da atividade agropecuária. O que manda no campo hoje é a tecnologia, não mais a quantidade de terra. “Com técnica adequada, um pequeno sítio pode ser mais produtivo e rentável que uma enorme e perdulária fazenda de gado”, diz ele.

Os assentamentos rurais distribuem um módulo de terra para cada família, assegurando, assim, o progresso do novo agricultor. Mas, segundo Graziano, “a idéia do módulo rural está aprisionando o futuro da reforma agrária”, pois “o tamanho do lote acaba onerando em demasia o processo da reforma”. De fato, o hectare de terra no Estado de São Paulo custa hoje cerca de R\$ 5.000,00. Com o módulo rural medindo 15ha, o total do lote ficará em torno de R\$ 75.000,00. Se forem acrescentados os gastos com benfeitorias, infra-estrutura, financiamento, esse valor subirá para cerca de R\$ 100.000,00, o que é caríssimo (critério aplicado por Graziano, com valores adaptados à realidade da região de Presidente Prudente).

Por isso, Graziano, de vasta experiência no assunto, defende que os lotes a serem distribuídos na reforma agrária sejam menores. “Menos terra e mais tecnologia; maior planejamento e menor individualismo. Projetos elaborados com começo, meio e fim. Produzir o que vai vender, afora a subsistência familiar. Utilizar a terra, farta, como meio de trabalho, e não como propriedade privada.

⁷⁸ Graziano, Francisco. *O fim do módulo rural*, publicado no jornal O Estado de São Paulo, coluna *Espaço Aberto*, edição de 04.03.2003.

Essa nova forma de enxergar a reforma agrária exige abandonar a idéia do módulo rural e raciocinar com novo conceito: o do emprego rural”, diz ele.

4. Características da propriedade rural⁷⁹:

Embora a superfície de nosso território seja de 854 milhões de hectares, somente 310 milhões, ou 36,7% da superfície total, constam do cadastro do INCRA, elaborado em 1.992. Malgrado algumas diferenças regionais, os minifúndios representam 60% dos imóveis cadastrados, mas ocupam somente 7,8% da área. Paradoxalmente, a grande propriedade, que representa apenas 1,2% dos imóveis cadastrados, ocupa 55% da área. A pequena e a média propriedade aparecem com percentuais de 24% e 14,8% respectivamente. A área explorável em nosso País representa 76,7% da área total, o que significa 237,8 milhões de hectares. Dessa área, 198,3 milhões de hectares de área explorada, ou 83,4% da área explorável, são efetivamente utilizadas no cultivo⁸⁰.

Por área explorável entende-se aquela que pode ser ocupada por culturas permanentes, reflorestamentos com essências nativas, culturas temporárias, horticultura, extração vegetal, pastagens naturais, pastagens plantadas, pastoreio temporário, exploração granjeira ou aquícola. Área explorada, por óbvio, é aquela que efetivamente se encontra ocupada por qualquer dessas explorações.

O Conselho Nacional de Agricultura realizou pesquisa recente, onde obteve algumas características das propriedades rurais. São dados interessantes e significativos, que mostram o perfil das propriedades e dos produtores rurais do Brasil, até agora pouco conhecidos. É importante notar que ainda existem bolsões de pobreza entre os produtores rurais, como, v.g., no Nordeste e no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, que ainda exploram a terra sem as mínimas noções de tecnologia, de forma rudimentar, mantendo a forma tradicional de exploração herdada de seus antecessores. Técnicas absurdas, como o fogo para

⁷⁹ Confederação Nacional da Agricultura (CNA), artigo *Quem é o agricultor comercial brasileiro - III - Características da propriedade rural*, disponível em www.cna.org.br/AgricultorComercial/características.htm, acesso em 03.08.2004.

⁸⁰ Cardim, Sílvia Elisabeth de C. S.; Vieira, Paulo de Tarso Loguércio e Viégas, José Leopoldo Ribeiro. Ob.cit.

“limpar” a terra e prepará-la para o plantio, preparo do solo somente com enxadas, sem sequer o uso de arado de tração animal, são comuns naquelas regiões. Mas, por incrível que pareça, conseguem obter alguma produtividade, embora ínfima se comparado com a média nacional, provendo-lhes o necessário para subsistência e algum excedente para comercialização.

Bem, vamos à pesquisa⁸¹: do total de produtores pesquisados, cerca de 80% administram suas próprias propriedades, sendo que 96% deles compraram ou herdaram o imóvel rural.

Quanto à assistência técnica no campo, 34% dos produtores utilizaram este tipo de serviço nos últimos 12 meses, sendo que, desse total, 63% usaram assistência privada e 37% buscaram serviços de empresas públicas.

Entre os produtores rurais entrevistados para a pesquisa, 71% pretendem incrementar o uso de assistência técnica em suas propriedades, o que demonstra o seu interesse em melhorar os níveis de produtividade e o uso de tecnologia. Tal disposição não encontra ressonância diante das limitadas opções de assistência pública e a falta de renda suficiente para assumir os custos de serviços prestados pelas empresas privadas.

Levando em conta o universo da amostra, 88% dos produtores rurais que empregam trabalhadores em suas propriedades adotam o contrato temporário de trabalho. Apenas 30% dos produtores rurais que utilizam trabalhadores permanentes empregam mais de um trabalhador, enquanto 75% dos que utilizam mão-de-obra temporária possuem mais de um trabalhador contratado em sua propriedade.

A pesquisa verificou, ainda, que 68% das propriedades rurais não possuem tratores. Cerca da metade das propriedades consultadas (44%) não possui energia elétrica e apenas 6% delas utilizam irrigação em suas atividades.

Entre as culturas mais comuns, o milho se destaca aparecendo em 39,4% delas. A bovinocultura de corte é a principal atividade desempenhada pelos

⁸¹ Confederação Nacional da Agricultura, art.cit.

produtores entrevistados, aparecendo em 43,9% das propriedades que se dedicam à pecuária.

Os dados apontam para a pouca utilização das tecnologias disponíveis na pecuária leiteira para aumentar a produtividade do rebanho. Os números obtidos pelo levantamento demonstram o pequeno número de produtores de leite que utiliza equipamentos intensivos em tecnologia.

O levantamento feito pelo CNA⁸² aponta que 17% dos produtores rurais possuem computador em casa, na cidade ou na fazenda, e que apenas 25% deles estão ligados à Internet. Se incentivado o seu uso, poderá se transformar em canal direto de comunicação *on line* entre as entidades sindicais representativas do setor e o produtor rural. O fato de que 1.258 produtores já estarem conectados à Internet reforça as potencialidades deste novo instrumento para melhorar a interação com a classe produtora.

Entre os meios de comunicação, a televisão é o veículo de informação mais utilizado pelo produtores rurais, com 37% da preferência entre o público pesquisado. Este índice supera significativamente os demais veículos, como o rádio, que atingiu o índice de 22%, seguido pelos jornais, com 24%. O horário preferido pelos produtores rurais para informarem-se coincide com o período de veiculação dos telejornais nos diversos canais de televisão, entre 20 e 22 horas.

Por tudo isso, depreende-se que a propriedade rural brasileira vem evoluindo ao longo dos tempos. Há pouco tempo atrás, dificilmente se encontrava propriedades rurais que dispusessem de energia elétrica, água encanada, mecanização, dentre outras benfeitorias. Telefone e computador, então, nem pensar. Hoje, a realidade já é outra. Embora ainda não seja maioria, muitas delas já possuem esses benefícios, senão todos, pelo menos o mínimo necessário e indispensável para que seus proprietários usufruam de algum conforto.

⁸² Confederação Nacional da Agricultura, art.cit.

5. O uso social da propriedade rural:

Já traçamos algumas noções do que é a função social da propriedade no capítulo anterior, mas agora tentaremos ater-nos especificamente à função social da propriedade rural.

Como diz José Tadeu Pereira da Silva⁸³, quando se imagina a propriedade rural, logo nos vem à mente a imagem de um local rústico, sem recursos, cujos moradores levam uma vida cheia de dificuldades, privações e outras dificuldades. Afinal, até a definição legal nos leva a essa conclusão. Mas, como já dissemos alhures, a realidade hoje é bem outra. De qualquer forma, o que nos interessa neste momento não é fazer digressões a respeito do estilo de vida dos moradores da zona rural, mas sim fazermos uma análise, ainda que sucinta, sobre a função social da propriedade rural, tal como é exigido pela Constituição Federal e pela legislação ordinária vigente.

O legislador constituinte de 1.988 atribuiu à propriedade a tal função social, estabelecendo que o interesse da coletividade prevalece sobre o direito individual de propriedade. O art. 186 da Carta Magna é capaz de estabelecer os princípios mínimos de aferição da função social da propriedade rural:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

II – Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio-ambiente;

III – Observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Os “... *critérios e graus estabelecidos em lei...*” foram detalhados no art. 9º da Lei nº 8.629/93. Inicialmente, aquele artigo reproduz na íntegra o art. 186 da Constituição, inovando apenas nos parágrafos:

Art. 9º. (...)

(...)

§ 1º. Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e eficiência na exploração especificados nos parágrafos 1º a 7º, do art. 6º desta Lei.

⁸³ Silva, José Tadeu Pereira da. *Função social da propriedade rural*, artigo publicado e disponível no site www.ovinocultura.com.br/direito/funcao.htm, acesso em 01.08.2004.

§ 2º. Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.

§ 3º. Considera-se preservação do meio-ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

§ 4º. A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como as disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais.

§ 5º. A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é o que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais do imóvel.

O § 1º, acima reproduzido, se refere aos §§ 1º ao 7º do art. 6º da mesma Lei, que estabelece os critérios para se estabelecer se a propriedade é ou não produtiva. Embora um pouco extensos, é conveniente reproduzi-los, para que tenhamos exata noção da função social:

Art. 6º. Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1º. O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2º. O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II - para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração.

§ 3º. Considera-se efetivamente utilizadas:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, fixado pelo Poder Executivo;

III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea, e a legislação ambiental;

IV - as áreas de exploração de florestas nativas, de acordo com plano de exploração e nas condições estabelecidas pelo órgão federal competente;

V - as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de pastagens ou de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas, mediante documentação e Anotação de Responsabilidade Técnica. (Redação da MPV 2.183-56, de 24/08/01)

§ 4º. No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou intercalação.

§ 5º. No caso de mais de um cultivo no ano, com um ou mais produtos, no mesmo espaço, considera-se efetivamente utilizada a maior área usada no ano considerado.

§ 6º. Para os produtos que não tenham índices de rendimentos fixados, adotar-se-á a área utilizada com esses produtos, com resultado do cálculo previsto no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 7º. Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel que, por razões de força maior, caso fortuito ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida, devidamente comprovados pelo órgão competente, deixar de apresentar, no ano respectivo, os graus de eficiência na exploração, exigidos para a espécie.

Pela simples leitura dos diplomas legais reproduzidos, pode-se perceber a clara intromissão do legislador no direito de propriedade, colocando, inclusive, as propriedades que não atendam àqueles requisitos sob o risco de desapropriação para fins de reforma agrária. No entanto, foi uma forma de estabelecer que as propriedades rurais sejam utilizadas como fonte de produção de alimentos, sua finalidade primeira.

Isabel Cristina Silva⁸⁴ entende que quando o proprietário não dá à propriedade o destino socialmente correto, segundo a lei nº 8.629/93, é caso de uso nocivo da propriedade em relação aos demais cidadãos. A função social procura atender às necessidades e a valorização de todos os que atuam na terra, inclusive os seus proprietários, sem descuidar-se dos cuidados que devem tomar com o meio-ambiente, já que a natureza é um patrimônio de interesse da coletividade.

Não há só que se buscar elevados índices de produtividade econômica, principalmente porque esses índices são fixados por pessoas vinculadas à burocracia estatal, trabalham em gabinetes com ar refrigerado e, na imensa maioria das vezes, não conhecem a realidade do campo e trabalham com números frios, não raro dissociados da realidade. O que se deve é buscar o melhor aproveitamento do capital e do trabalho, isto é, promover a melhoria da qualidade de vida de todos os que estejam diretamente envolvidos com a terra.

⁸⁴ Silva, Isabel Cristina. *Função Social do Imóvel Rural*, acesso em 05.08.2004, disponível em www.ovinocultura.com.br/direito/funcaoIsabel.htm.

O art. 9º, § 1º, da Lei nº 8.629/93 remete aos §§ 1º ao 7º do art. 6º, da mesma lei, equiparando o exercício da função social à sua identificação como propriedade produtiva. Dessa forma, o entendimento é de que só cumpre a função social a propriedade rural produtiva, que “... *atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente*”. Esses critérios são estabelecidos pelo INCRA, o órgão federal competente para fixar se uma propriedade é ou não produtiva.

Bem, é justamente aqui que reside a grande dúvida: quando a propriedade rural é produtiva e quando é improdutiva? Quem deve e quais são os critérios para definir se a propriedade é ou não produtiva? Pois é justamente a alegação de *propriedade improdutiva* que tem servido de justificativa para a onda de invasões promovidas pelos tais movimentos ditos sociais.

Aliás, a expressão *propriedade improdutiva* sequer existe em nosso ordenamento jurídico. O correto seria dizer *propriedade não-produtiva*. A expressão improdutiva foi criada – e acabou sendo incluída em nosso jargão – pelos próprios sem-terra, utilizando-a, na maioria das vezes, de forma espúria.

A Lei nº 8.629/93 deixa suficientemente claro quando a propriedade é produtiva, assim como não deixa dúvidas de que cabe ao INCRA (“... o *órgão federal competente*”) fixar tais parâmetros, através de vistorias e fiscalizações *in loco* nas propriedades rurais. Não obstante, os tais movimentos ditos sociais, o MST como principal exemplo, procuram estabelecer, eles mesmos, se a propriedade é ou não produtiva, arvorando-se no direito de fixar os critérios. Mas, esse é um assunto para ser tratado mais adiante, em capítulo próprio, neste trabalho.

Acontece que, mesmo os critérios estabelecidos pelo INCRA – pelos tais funcionários de gabinete, sob ar refrigerado – nem sempre refletem a realidade. José Guilherme Cavagnari⁸⁵ diz que “é pela falácia da *propriedade improdutiva* que as lideranças do MST envolvem os segmentos sociais e põem a desinformação a serviço das invasões, fazendo crer, políticos e governantes, que *improdutiva* é sinônimo de propriedade ociosa, que nada ou pouco produz e,

⁸⁵ Cavagnari, José Guilherme. *Propriedade improdutiva: falácia para justificar as invasões rurais e a impunidade*, disponível em www.faep.com.br/comissoes/assfund/artigos, acesso em 07.08.2004.

portanto, em nome da justiça social tem que ser usurpada pela força do esbulho possessório. A realidade é que os termos propriedade produtiva e improdutiva são aceitos por grande parte das pessoas e autoridades, sem que elas tenham conhecimento do que sejam tais conceitos. A outra realidade é a de que a dita *propriedade improdutiva*, na maioria dos casos, produz. E muito!”.

Cavagnari traz alguns exemplos práticos dessa realidade, que permitimos reproduzir literalmente:

“1) Consideremos duas propriedades rurais vizinhas, “A” e “B”, com a mesma área total e cada uma com 1.000 hectares de pastos plantados. Ambas apresentam o mesmo rebanho, com média de 2.000 bovinos. Após vistoria, o INCRA constata que a propriedade “A” é produtiva e a propriedade “B” é *improdutiva*. Explica-se: o que estabelece as classificações diferenciadas é o dispositivo legal que dá valores distintos para as diversas idades dos bovinos; neste exemplo, depreende-se que a propriedade “B” tem predominância de animais mais jovens, o que não permite atingir os índices de eficiência previstos. Independentemente de sua classificação, a realidade no terreno é que a propriedade “B” está produzindo, e muito! Em obediência aos dispositivos legais, tal propriedade pode vir a ser desapropriada, porém não pode vir a ser objeto de invasão, por conta de falsos argumentos de que está ociosa. Muitas propriedades rurais, com as características produtivas da “B”, foram objeto do esbulho possessório e, sob a mesma falácia da *propriedade improdutiva*, os governos estaduais deixaram de cumprir liminares de reintegração de posse.

2) Voltemos à propriedade “A” do exemplo anterior, classificada como produtiva. Consideremos que o rebanho bovino, hoje com 2.000 cabeças, durante os quatro meses anteriores ficou reduzido, por problemas econômicos do produtor, a 1.200 animais; portanto, o rebanho médio mensal, em 12 meses, foi de 1.730 cabeças. Refeitos os cálculos, a propriedade agora é *improdutiva*. Isto porque, para a classificação da propriedade, o INCRA adota o critério de utilizar as informações dos últimos 12 meses anteriores à data da vistoria, como o período das atividades produtivas no imóvel rural. Portanto, a classificação da propriedade produtiva se faz sobre o passado, independentemente da situação real no tempo presente.

3) Consideremos outras duas propriedades rurais vizinhas, “C” e “D”, com a mesma área total. No processo produtivo, a propriedade “C” tem 700 hectares de pasto, rebanho bovino compatível e 300 hectares plantados com laranja pronta para a colheita. A propriedade “D” tem a mesma situação da pecuária, possuindo, também, 300 hectares de laranja com 2 anos de plantio. A propriedade “C” é produtiva e a propriedade “D” é *improdutiva*. Novamente, um dispositivo legal faz a diferenciação entre as eficiências da cultura permanente (laranja) quando em produção, propriedade “C”, e quando em formação, propriedade “D”. Por esse dispositivo legal, tem-se a situação absurda de ser *improdutiva* uma propriedade que apresente-se toda plantada com café de dois anos ou, então, com cana-de-açúcar de um ano, ambas ainda sem produção.

4) Um último exemplo: novamente duas propriedades, “A” e “B”, com todas as condições idênticas e cada uma com 500 hectares de área aproveitável (área passível de ser desenvolvida a atividade produtiva). A propriedade “A” plantou 400 hectares de milho e colheu 20.000 sacas de 60 quilos; a propriedade “B”, por uma razão qualquer, plantou 380

hectares de milho. Porém, a propriedade “B” foi muito mais eficiente que a de “A” e colheu 38.000 sacas de 60 quilos. Para melhor explicar, a propriedade “A” obteve o rendimento de 3.000 kg/ha e a “B” obteve 6.000 kg/ha. Pelos critérios do INCRA, a propriedade “A” é produtiva e a propriedade “B” é *improdutiva*.

Tal absurdo se dá, outra vez, por conta do que dispõe a lei. A propriedade “B”, mesmo sendo duas vezes mais eficiente em termos de rendimento, não atingiu o índice mínimo de utilização da área aproveitável do imóvel rural”.

É ou não é um paradoxo? Ainda de acordo com Cavagnari, “a diferença entre propriedade produtiva e não produtiva (ou *improdutiva*, como querem os sem-terra) não está na produção maior ou menor; está, isto sim, no atendimento de duas palavras consideradas na Lei nº 8.629/93: atingimento simultâneo (...) de índices”.

Na verdade, Cavagnari foi extremamente feliz quando afirmou que “... a ignorância crassa ou a má-fé está na origem da frase freqüentemente repetida pelos governantes: ‘... *não permitirei invasão em propriedade produtiva*’. Tal frase pode ser lida: ‘... *permitirei invasão em propriedade improdutiva*’. Ora, por que não dizer apenas: ‘... *em hipótese alguma permitirei a invasão de propriedade?*’”.

Diante disso tudo, não há mais dúvidas de que o exercício da função social da propriedade confunde-se com a propriedade produtiva. Então perguntamos: o fato da propriedade ser não-produtiva (ou *improdutiva*, como dizem os sem-terra), isto é, não atender à sua função social, por si só autoriza o uso da violência no campo? Porque os movimentos ditos sociais, como o MST por exemplo, se arvoram no direito de decidir qual propriedade é ou não produtiva? E se decidem, porque invadem a propriedade utilizando violência contra os proprietários, seus empregados e animais? A função social da propriedade, tal como disciplinada na Constituição Federal, dá a esses movimentos o direito ao uso da violência? E o Estado de Direito, o respeito aos direitos elementares, como ficam? E as autoridades, porque nada fazem?

Essas indagações nos conduzem ao verdadeiro objetivo deste trabalho, que é a transgressão ao Estado de Direito pelos movimentos ditos sociais, que invadem propriedades, sedes de órgãos públicos, impedem o trânsito nas rodovias, confrontam as autoridades, dentre outras barbaridades, em flagrante desrespeito à nossa legislação civil, penal e, pior ainda, constitucional.

Capítulo IV

TERRAS DEVOLUTAS

1. Conceito e discriminação:

Existem inúmeras e divergentes conceituações de terras devolutas. Sob o enfoque etimológico, José Cretella Júnior⁸⁶ diz que "... a designação atributiva *devoluto-devoluta*, que aparece nas expressões terras devolutas, terrenos devolutos, é oriunda do latim *devolutu(m)*, particípio do verbo *devolvere*, que significa *desempenhar, precipitar, rolar para cima, afastar-se de*. Daí, *devoluto* passa ao sentido de *devolvido*, 'adquirido por devolução', 'vago', 'desocupado'".

Terras devolutas são bens de natureza dominial, vale dizer, integram o patrimônio de pessoa jurídica de direito público, embora não destinadas a uso público, nem concedidas a particulares. São terras vagas, não aproveitadas, que podem ser alienadas ou concedidas a particulares. De acordo com Paulo Garcia⁸⁷, devolutas são "... a) as terras que não estão aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal; b) as que não estavam na posse de algum particular, com ou sem título, em 1.850; c) as que não estão no domínio de um particular, em virtude de um título legítimo".

A Lei nº 601, de 18.09.1850 (Lei de Terras), foi o instrumento legal que primeiro tratou das terras devolutas, definindo-as em seu art. 3º (transcrição literal):

Art. 3º. São terras devolutas:

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

§ 2º. As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

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

§ 4º. As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

⁸⁶ Cretella Júnior, José. *Bens Públicos*, 2ª ed., Ed. Universitária de Direito, São Paulo, 1.975, p. 292.

⁸⁷ Garcia, Paulo. *Terras Devolutas*, Ed. Oscar Nicolai, Belo Horizonte, 1.958, p. 159.

O próprio texto da lei nº 601 acabou por dificultar a conceituação de terras devolutas, pois simplesmente enumerou como devolutas as terras que não se encontrassem em determinada situação, isto é, usou um critério negativo para distingui-las.

A expressão “devoluto” foi empregada no sentido de devolvido, restituído, isto é, os possuidores de terras que não tivessem efetuado a medição no prazo estabelecido na Lei de Terras, só poderiam manter-se na posse da área efetivamente cultivada, devolvendo o restante para o domínio do Estado. É isso o que preceitua o art. 8º daquela Lei:

Art. 8º. Os possuidores que deixarem de proceder à medição dos prazos marcados serão reputados caídos em comisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou a favor da presente lei, conservando-o somente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto”.

Entretanto, o art. 3º da Lei de 1.850 dá um entendimento mais abrangente, conferindo a qualidade de devoluta a todas as áreas que não estiverem enquadradas nos seus §§ 1º ao 4º. Assim, são devolutas, na realidade, todas as terras que pertençam ao Estado, mas que este não lhes esteja dando o destino que deveria, sejam elas de que origem for.

Peçanha de Figueiredo⁸⁸, lá nos idos de 1.936, dizia que “a expressão ‘terras devolutas’, embora conhecida dos juristas pátrios, é vulgarmente confundida com o conceito de terrenos baldios ou próprios nacionais. Útil, pois, este trabalho de vulgarização, porque nem todos os legisladores são juristas, e nem todos os juristas se ocupam deste assunto de interesse público e privado”.

O Decreto-lei nº 14.916, de 06 de agosto de 1.945, dispunha sobre as terras devolutas, definindo-as em seu art. 1º:

Art. 1º. São terras devolutas as que passaram para o domínio patrimonial do Estado na conformidade do art. 64 da Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1.891⁸⁹ e não se incorporam ao domínio particular em nenhum dos casos do artigo seguinte.

⁸⁸ Figueiredo, J. Peçanha. *Terras Devolutas*, 1ª ed., Ed. Imprensa Commercial, São Paulo, 1.936, p. 7

⁸⁹ Constituição Federal de 24/02/1891, art. 64: “*Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que lhe for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais*”.

Por esse decreto-lei, os legisladores restringiram as terras devolutas àquelas localizadas nas fronteiras, às que continham fortificações ou construções militares ou às que margeavam as estradas de ferro federais, com exceção daquelas que já tivessem sido passadas ao domínio particular.

No ano seguinte, ratificando o entendimento do art. 3º da Lei de Terras, o Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1.946, deu mais abrangência ao conceito de terras devolutas:

Art. 5º - São terras devolutas, na faixa de fronteiras, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual, territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:

- a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº. 1318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;
- b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;
- c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;
- d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;
- e) por se acharem em posse contínua e incontestada, por justo título e boa fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;
- f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa-fé;
- g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148, da Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937.

Parágrafo único - A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitos por estes, no caso de posse de terras situadas na faixa da fronteira, as condições especiais impostas na lei.

Pode-se entender, assim, que terras devolutas são as desocupadas, sem dono e que não estão incorporadas ao patrimônio público, nem ao patrimônio particular. Integram o conceito de terras públicas no sentido *latu sensu*, mas o Estado não exerce o direito de propriedade sobre elas e nem confere a alguém o direito ao seu uso.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹⁰, as terras devolutas eram vagas, abandonadas, não utilizadas quer pelo poder público, quer por particulares. Assim, as terras devolutas pertenciam ao poder público, que poderia doá-las ou

⁹⁰ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 12ª ed., Ed. Atlas, São Paulo, 1.999.

vendê-las. Com a Constituição de 1.891, inicia-se a quarta fase na história das propriedades rurais no Brasil: ela reserva à União as terras fronteiriças, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais, transferindo as demais aos Estados.

O Decreto-lei nº 9.760/46 amplia as hipóteses de legitimação das terras originalmente devolutas e, conseqüentemente, o rol das terras pertencentes a particulares, ratificando o conceito residual das terras devolutas: aquelas que não estão destinadas a qualquer uso público nem incorporadas ao domínio privado.

Maria Sylvia prossegue dizendo que “... trata-se de uma das espécies de terras públicas, integrando a categoria de bens dominicais (sem destinação pública, ou disponíveis)”. O art. 225 da Constituição Federal, no entanto, assegura a indisponibilidade dessas terras desde que indispensáveis à proteção dos ecossistemas naturais. Este dispositivo confere às terras devolutas o caráter de bens de uso comum ou de uso especial, necessitando de procedimento especial para a sua disponibilização (desafetação, dentre outros).

Assim, caracterizam-se como terras devolutas, atualmente, aquelas que não se incorporam legitimamente ao patrimônio particular, bem como aquelas já incorporadas ao domínio público, porém não afetadas a qualquer uso público. São devolutas, então, as terras que nunca entraram, legitimamente, no domínio particular.

De acordo com o juiz federal Dirley da Cunha Júnior⁹¹, “são terras devolutas aquelas adquiridas pelo Estado brasileiro por sucessão à Coroa portuguesa tendo em vista os fatos históricos do descobrimento e da independência, e por compra ou permuta a outros Estados, que não foram alienadas, por qualquer forma admitida à época, aos particulares, retornaram ao patrimônio do Poder Público por terem caído em comisso ou por falta de revalidação ou cultura, não se destinando a algum uso público, encontrando-se, atualmente, indeterminadas”.

⁹¹ Cunha Júnior, Dirley. Texto *Terras Devolutas nas Constituições Republicanas*, publicado e disponível em www.jfse.gov.br/obras%20mag/artigoterrasvedirley.html, acesso em 12.08.2004.

Prosseguindo, o juiz Dirley escreve: “Do conceito acima, depreende-se, como um dos seus aspectos fundamentais, o fato de as terras devolutas serem, hoje, indeterminadas. Nem sempre, porém, foi assim, vez que, no início, toda terra existente em nosso território pertencia ao Estado. Mas, com as sucessivas, confusas e desorganizadas alienações aos particulares, a situação territorial chegou a um ponto tal, que o Estado não tem condições de saber onde se encontram estas terras, nem a real dimensão delas. O certo é que, atualmente, só por meio da ação discriminatória tem o Estado condições de separar as terras devolutas das terras particulares e das terras públicas em sentido estrito”. Só assim, diz ele, “é possível determinar as terras devolutas, antes indeterminadas, deixando, conseqüentemente, de serem devolutas para serem consideradas terras públicas stricto sensu”.

A Lei de Terras de 1.850 já previa a discriminação das terras devolutas, em seu art. 10, sem, no entanto, usar essa expressão:

Art. 10. O Governo proverá o modo pratico de extremar o dominio publico do particular, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução ás autoridades que julgar mais convenientes, ou a commissarios especiaes, os quaes procederão administrativamente, fazendo decidir por arbitros as questões e duvidas de facto, e dando de suas proprias decisões recurso para o Presidente da Provincia, do qual o haverá tambem para o Governo.

É, pois, um procedimento antigo. Mais atual, o processo discriminatório também foi citado pelo Decreto-lei nº 9.760/46:

Art. 19. Incumbe ao SPU promover, em nome da Fazenda Nacional, a discriminação administrativa das terras na faixa de fronteira e nos Territórios Federais bem como de outras terras do domínio da União, a fim de descrevê-las, medi-las e extremá-las das do domínio particular.
Art. 21. Desdobra-se em duas fases ou instâncias o processo discriminatório, uma administrativa ou amigável, outra judicial, recorrendo a Fazenda Nacional à segunda, relativamente aqueles contra quem não houver surtido ou não puder surtir efeitos a primeira.
Parágrafo único. Dispensar-se-á, todavia, a fase administrativa ou amigável, nas discriminatórias, em que a Fazenda Nacional verificar ser a mesma de todo ou em grande parte ineficaz pela incapacidade, ausência ou conhecida oposição da totalidade ou maioria dos interessados.

O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), que hoje disciplina as questões relacionadas com a terra no Brasil, trata da discriminação em seu art. 11, fixando

competência ao INCRA para promover a discriminação das terras devolutas federais:

Art. 11. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação das terras devolutas federais, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e com autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas.

Mas, afinal, o que é essa tal *discriminação*? “Discriminar, na técnica de todas as leis especiais que no Brasil têm tratado de terras, é o processo especial, ou administrativo puro, ou administrativo-contencioso, ou contencioso puro, de extremar, separar terras devolutas das terras que não o são”⁹².

O caráter de devoluta de determinada área de terras precisa ser declarado pela autoridade competente, através de uma ação discriminatória. “O discrimine é corolário de terras devolutas. Sem estas não se exercita aquele e, sendo este trabalho eminentemente didático, começemos por enfatizar que a discriminação só se aplica a terras devolutas”⁹³.

Como se percebe, as terras devolutas devem ser devidamente identificadas, a fim de que se dê a elas o destino adequado. À exceção dos demais imóveis públicos, as terras devolutas necessitam de serem discriminadas através de procedimento especial.

As ações de natureza declaratória têm a finalidade de extremar o domínio público do particular e regularizar a situação de eventuais posseiros. O Governo do Estado de São Paulo, através da Procuradoria Geral de Justiça, ultimamente vem ingressando com várias ações discriminatórias com o objetivo de arrecadar terras para assentamento, atendendo, assim, a diversos movimentos sociais, em detrimento de muitos que há décadas trabalham em suas propriedades rurais e de lá tiram o seu sustento, causando, com isso, insegurança, depreciação no valor da terra e afastando das regiões atingidas qualquer tipo de investimento no meio rural.

⁹² Junqueira, Messias. *Justificativa e Anteprojeto de Lei de Terras*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1..942, p. 94.

⁹³ Maia, Altair de Souza. *Discriminação de terras*, Fundação Petrônio Portella, Brasília, 1.982, p. 11.

2. Origem⁹⁴:

Como já foi citado alhures, vigorou no Brasil, até meados do século XIX, o sistema de sesmarias, pelo qual o rei de Portugal dividiu o Brasil, então colônia, em lotes que foram distribuídos entre nobres e pessoas influentes do reino. O “colono” entrava na posse imediata da área que lhe era concedida, mas ele tinha um prazo para a ratificação, mediante a exigência fundamental de aproveitamento da terra e o pagamento de tributo à Coroa. No entanto, a ocupação acontecia de forma desordenada, alheia às autoridades, frustrando o principal objetivo do sistema sesmarial, que era o recolhimento de tributos, causando grandes prejuízos à Coroa Portuguesa.

As doações de sesmarias e suas dimensões fugiram ao controle dos representantes da Coroa, que acabaram incompetentes para conter os abusos e frear a corrida por sesmarias cada vez maiores. A fiscalização era falha e, já naquela época, vigorava a certeza da impunidade. Por isso, grande parte das sesmarias se tornou pouco produtiva, quase nada recolhiam aos cofres do rei, mas ninguém fiscalizava ou acompanhava as atividades dos sesmeiros.

Essa deformidade funcional da propriedade sesmarial acabou por provocar, ao longo do tempo, sua derrocada. Toda essa desorganização fundiária evoluiu para um estágio de corrupção de enorme envergadura. Já naquele tempo imperava a desonestidade, o compadrio, a obtenção de favores públicos através de propinas às autoridades.

A dicotomia “muita terra para distribuir, pouca gente para a ocupar” tornou-se a razão maior para o descalabro generalizado e o tormento daqueles imbuídos do senso de justiça e com alguma envergadura de autoridade.

Diante disso, só cabia uma única atitude à Coroa portuguesa: extinguir o sistema das sesmarias, o que foi feito em 17 de julho de 1.822. Essa decisão, entretanto, apenas eliminou oficialmente o que já não existia de fato, pois aquele sistema já estava falido.

⁹⁴ Jones, Alberto da Silva; Alvarenga, Elizabeth Gomes e Carvalho, Geraldo Bueno de. *Formação das Estruturas Agrárias Brasileiras*, acesso em 12.08.2004, artigo disponível em www.unitau.br/prppg/publica/humanas/download/formacaoestruturas-N2-2001.pdf.

Quase três séculos depois da instituição do sistema sesmarial, a Colônia estava quase toda distribuída a um número reduzido de pessoas, cuja posse de grandes glebas lhes facultava arregimentar um contingente significativo de trabalhadores. Disso resultava a acumulação de capitais, aumento de poder político local e, por força do poder econômico, decisiva influência nas decisões da Corte, onde sempre havia acólitos, tanto da nobreza como da burguesia em ascensão.

A extinção das sesmarias constituiu um novo fato jurídico no sistema agrário da Colônia, pois o País ficou sem uma legislação que disciplinasse a propriedade da terra. Como um navio à deriva, o sistema descambou para o “salve-se quem puder”, ou seja, cada um por si. Foi um incentivo aos posseiros, que foram se apossando das terras de forma indiscriminada.

Vários políticos e ocupantes de cargos públicos, oriundos das famílias dos ricos latifundiários do Vale do Paraíba e do Nordeste, eram defensores ardorosos dos interesses familiares na Corte, abalando a hegemonia no comando colonial e anulando qualquer ameaça à situação vigente. Por conveniência desses poderosos, era necessário pôr um fim no descalabro promovido pelos posseiros.

Para isso, era necessário um instrumento que oficializasse a posse das propriedades a esses latifundiários, já que não mais existia lei das sesmarias. Sem um título de propriedade, os sesmeiros equiparavam-se aos posseiros, o que era inconcebível para os grandes proprietários, amigos da Corte e próximos do poder.

Foi, então, editada a Lei nº 601 (Lei de Terras), em 17 de julho de 1.850, que passaria a regularizar as terras do solo brasileiro. Mas, era também necessário um instrumento que favorecesse a distribuição de propriedades aos emigrantes europeus e asiáticos, que aportavam em nosso País em grande número.

A Lei de Terras fez uma clara separação das terras privadas das terras públicas, estabelecendo uma condicionante para os proprietários particulares, de que deveriam cultivar a terra sob pena de terem que devolvê-la ao poder público.

A essas terras “devolvidas” atribuiu-se a denominação de “devolutas”, isto é, devolvidas ao poder público.

Na categoria de terras devolutas estavam inclusas as não-destinadas ao uso público e não-cobertas pela nº Lei 601, que legitimava as sesmarias juridicamente corretas e as posses legítimas. Assim, no Brasil, deixa de existir terra sem dono: ou a terra estava sob domínio privado ou era terra pública.

As terras classificadas como devolutas seriam distribuídas a título oneroso, excluídas do patrimônio privado, e pesadas penas seriam prescritas para quem contrariasse essas disposições da lei. A Lei nº 601 estabelecia a vedação para qualquer tipo de ocupação de terras públicas, atitude que passou a ser considerada como crime.

As propriedades privadas continuariam a ser exploradas e com moradia efetiva. A finalidade precípua era colocar parte delas disponíveis para projetos de exploração econômica, ou seja, desse modo as terras seriam asseguradas aos grandes latifundiários, especialmente aos envolvidos na cafeicultura, com grande resposta econômica na época. Até se pode dizer, sem exagero, que a Lei de Terras foi uma “legalização das sesmarias”, embora tenha tido o condão de separar definitivamente as terras públicas das particulares.

3. As terras devolutas na Constituição de 1.988:

Segundo Luciano de Souza Godoy⁹⁵, “a Constituição de 1.891 passou o domínio das terras devolutas para os Estados, uma vez que até esse momento pertenciam ao Governo Geral do Império. Preservou, contudo, no domínio federal aquelas terras devolutas destinadas à proteção das fronteiras e as indispensáveis ao Serviço Público Federal. Essa normatização permaneceu inalterada nas outras constituições até os dias atuais”.

A Constituição Federal de 1.988 trata sobre as terras devolutas em vários artigos. Logo no art. 20, II, coloca-as entre os bens da União:

⁹⁵ Godoy, Luciano de Souza. *Direito Agrário Constitucional*, 2ª ed., Ed. Atlas, São Paulo, 1.999, p. 99/100.

Art. 20. São bens da União:

(...)

II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

(...)

A redação deste inciso não difere muito dos diplomas legais anteriores sobre o assunto, aparecendo, como novidade, a inclusão “... *das vias federais de comunicação...*”, que até então não constavam do ordenamento. A parte final do inciso estabelece que a lei infraconstitucional definirá quais são as terras devolutas que serão consideradas indispensáveis para aquela finalidade.

O art. 26, IV, estabelece que são dos Estados as terras devolutas que não estão compreendidas entre as da União:

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

(...)

IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

E quando a titularidade dessas terras é dos Estados? Segundo Luciano de Souza Godoy⁹⁶, a titularidade é da União quando indispensáveis à *preservação ambiental, definidas em lei*. Portanto, só a União, como titular, pode arrecadar as terras devolutas. No entanto, pode-se entender que a titularidade é estabelecida por exclusão, isto é, os Estados são titulares das terras devolutas quando a lei federal não estabelecer expressamente que são indispensáveis para os fins estabelecidos no art. 20, II, da Constituição Federal. Se a lei especificar, a titularidade passa para a União.

Por conta desse preceito constitucional, alguns Estados se arvoraram no direito de também conceituar as terras devolutas, o que sofreu duras críticas de Paulo Garcia⁹⁷: “Os Estados-membros, em suas leis, não podem se arrogar o direito de conceituar e definir, a seu talante, o que sejam terras devolutas, emitindo conceitos amplos e ilimitados. Tem os Estados o direito de legislar sobre o que lhes pertence. Podem legislar sobre aquelas terras que passaram a integrar o seu patrimônio, em 1.891, em virtude de disposição constitucional. Não podem, porém, forçar conceitos e definições novas, para trazer terras ao seu

⁹⁶ Godoy, Luciano de Souza. Ob.cit., p. 101.

⁹⁷ Garcia, Paulo. *Terras Devolutas*, 1ª ed., Ed. Livraria Oscar Nicolai, 1.958, p. 159

patrimônio. O que deve imperar sobre o assunto é a legislação anterior à Constituição de 1.891. O que passou para o domínio dos Estados foram as terras devolutas. E, para sabermos quais eram essas terras, temos que nos reportar à legislação antiga”.

A Constituição de 1.988, no capítulo da Ordem Econômica, determina que a política agrícola e a política de reforma agrária devem se compatibilizar com as terras públicas e as terras devolutas:

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e de reforma agrária.

Finalmente, o art. 225, § 5º, trata da proteção ambiental, tornando indisponíveis as terras devolutas que se prestarem a esse fim:

Art. 225. (...)
(...)
§ 5º. São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas.
(...).

Mas, o que realmente importa para nós é o art. 188, incluído no Capítulo III da Constituição, que versa sobre a Ordem Econômica, em especial a parte que estabelece a compatibilização das terras devolutas com a política de reforma agrária. Numa visão simplista, o que se entende é que as terras devolutas deverão estar obrigatoriamente incluídas em qualquer plano de distribuição de terras dentro da política nacional de reforma agrária.

Pela própria definição, vê-se que as terras devolutas são aquelas que se não se incorporaram legitimamente ao patrimônio particular – e, por isso, pertencem ao poder público –, bem como aquelas que, embora já incorporadas ao domínio público, não estejam afetadas a qualquer uso público. Em resumo, são terras “abandonadas”.

Aqui cabe um questionamento: se as terras devolutas são as que estão, em tese, “abandonadas”, elas se equiparam às terras não-produtivas de propriedade de particulares? Em outra visão simplista, até parece que sim. No entanto, o art. 184 da Constituição Federal estabelece que:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º. As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. (...).

Pelo texto desse dispositivo percebe-se que não existe equiparação entre as terras devolutas e as não produtivas – ou que não cumpram a sua função social, como determina a Carta Magna –, já que para estas deverá ocorrer todo um processo desapropriatório e, pior ainda, deverão ser indenizadas, isto é, custarão caro ao erário. Em princípio, utilizar-se das terras devolutas para fins de reforma agrária oneraria pouco os cofres públicos, pois elas estão, em tese, “abandonadas”, ao contrário das terras não-produtivas, de propriedade de particulares. Dessa forma, o custo do assentamento por família cairia para cerca de R\$ 25 mil, contra os R\$ 100 mil antes estimados, caso a propriedade seja particular (vide pág. 66 deste trabalho).

Mas, e se as terras devolutas não estão “abandonadas”, como diz o seu conceito, mas ocupadas por pessoas que produzem, fazem com que elas cumpram a sua função social, compraram-nas de boa-fé através de títulos tidos como legítimos? Ainda assim deve o Estado retomar a posse delas, retalhá-las em pequenos lotes e assentar famílias de sem-terras, não raro sem qualquer habilitação para o trabalho no campo?

É de se pensar.

4. As terras devolutas no Pontal do Paranapanema:⁹⁸

O Pontal do Paranapanema, tão nosso conhecido, é uma das regiões com um dos maiores conflitos fundiários do País. Invasões contínuas, lutas incessantes, informações contraditórias sobre se as terras são ou não propriedade daqueles que as ocupam, tornam necessários alguns

⁹⁸ Leite, José Ferrari. *A Ocupação do Pontal do Paranapanema*, de José Ferrari Leite, 1ª ed., Ed. Fundação Unesp, São Paulo, 1.998. Todo este item foi elaborado com base nesta obra. Houve reproduções integrais de parágrafos ou apenas utilização de dados neles contidos.

esclarecimentos sobre a real situação dos imóveis localizados nesta região. Valemo-nos, para isso, além de exaustivas pesquisas em outras obras ou sites acessíveis pela internet, dos estudos do prof. José Ferrari Leite sobre a nossa região.

O nosso trabalho tem como principal enfoque o desrespeito ao ordenamento jurídico vigente patrocinado pelos movimentos ditos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), provocando situação grave de confronto com a classe ruralista. O assunto não se restringe à região do Pontal do Paranapanema, mas é aqui que se localiza um dos principais focos do conflito, porque é aqui que se situa significativa quantidade de terras devolutas. Por isso, parece-nos importante fazer alguma referência, ainda que breve, sobre as terras devolutas de nossa região. As considerações a seguir, bem como os dados históricos mencionados, foram obtidos a partir de sua obra *A Ocupação do Pontal do Paranapanema*⁹⁹.

A área do território paulista denominada Pontal do Paranapanema situa-se no extremo sudoeste do Estado, no triângulo formado pelos rios Paraná e Paranapanema. Sua extensão não ultrapassa os 6.000 km², envolvendo os municípios de Marabá Paulista, Presidente Epitácio, Teodoro Sampaio, Euclides da Cunha e Rosana, cujas superfícies correspondem a 2,36% do Estado de São Paulo. Todos esses municípios juntos perfazem a área de 584.700 ha, dos quais 297.339 ha, ou seja, pouco mais da metade, constituem reservas florestais.

Até meados do século XIX, na falta de uma legislação mais adequada ao trato da propriedade no Brasil, a prática era a declaração de posse de gleba de terras por meio de escrituração de livros existentes em paróquias, feita pelo próprio vigário, assinadas pelo interessado ou seu procurador e por algumas testemunhas. Era o “Registro Paroquial” ou o “Registro do Vigário”. Quando o interessado requeria a legitimação da posse em juízo, a autoridade mandava apurar a veracidade das informações constantes no requerimento, tais como: divisas, benfeitorias, roças ou criações existentes, ouvia testemunhas, etc. Se tudo estivesse legalizado, demarcava-se a área da gleba e expedia-se o título de legitimação.

⁹⁹ Leite, José Ferrari. Ob.cit.

A área, hoje denominada Pontal do Paranapanema, é parte integrante de uma antiga posse de terras denominada Fazenda Pirapó-Santo Anastácio. Contudo, sua história de liga a uma outra posse contígua, ao norte, a Fazenda Boa Esperança do Água Pehy. Segundo consta, Antonio José Gouveia, em maio de 1.856, na paróquia de São João Batista do Rio Verde, hoje Itaporanga, diante do vigário frei Pacífico de Monte Falco, extraiu o “Registro Paroquial” da imensa gleba, à qual denominou “Fazenda Pirapó-Santo Anastácio”, em cujas terras declarou ter sua morada desde 1.848. Por ter ocorrido após a promulgação da Lei de Terras (Lei nº 601/1850), a posse era ilegal, mas Gouveia considerava-a legal, pois alegava que morava nela desde antes da publicação da referida lei.

A Fazenda Rio do Peixe ou Boa Esperança do Água Pehy tinha como posseiro José Teodoro de Souza, cujo “Registro Paroquial” fora obtido do vigário Modesto Marques Teixeira, na vila de Botucatu, lavrado no mesmo mês e ano em que ocorreu a posse de Gouveia.

Ocorre, contudo, que nem Antonio José Gouveia, nem José Teodoro de Souza preocuparam-se em providenciar a legitimação de suas posses. Aos poucos, as imensas propriedades foram sendo vendidas, pelos próprios posseiros de início ou por seus sucessores, em braças quadradas, em alqueires aproximados ou em aguadas. Os tais “registros paroquiais”, totalmente ilegais, serviram como início da cadeia dominial das propriedades que hoje existem na região do Pontal do Paranapanema, fazendo com que os atuais “proprietários” imaginem que suas terras são legítimas.

Gouveia vendeu sua posse a Joaquim Alves de Lima, cujo sucessor, João Evangelista de Lima, foi o primeiro a tentar legitimar sua posse, em 1.890, mas fê-lo de forma tão irregular, com inúmeras nulidades jurídicas e técnicas, que o Governador de São Paulo na época, Prudente de Moraes, concluiu que a medição era “imprestável e nula”.

Desde aquela época, vários outros tentaram obter a legitimação, mas sempre o faziam de forma irregular, com erros de medição, documentos ou informações falsos. Em 1.890, Manuel Pereira Goulart tentou obter o reconhecimento oficial de suas terras, adquiridas de João Evangelista de Lima.

Para isso, usou o artifício de pedir ao Governo Provisório permissão para dar guarida a colonos estrangeiros na fazenda Pirapó-Santo Anastácio. O Ministro da Agricultura despachou favoravelmente o pedido, autorizando a localização de imigrantes “em sua fazenda”. Essa expressão “em sua fazenda” fez com que Manuel Goulart considerasse como legítima a sua posse e pôs-se, a partir daí, a vender, trocar e doar suas terras.

Contudo, apenas essa expressão não era suficiente para legitimar a propriedade e as terras ainda eram consideradas devolutas. Isso permitiu o surgimento de inúmeros grileiros na propriedade, alguns ricos, outros pobres, todos, contudo, aventureiros. Assim, começou a surgir a aura de propriedade adquirida de forma irregular, por simples posse ou por grilagem, o que permitia que os domínios fossem contestados.

É certo, no entanto, que várias pessoas agiram de boa-fé, adquiriram suas terras de forma aparentemente correta, com escrituras públicas devidamente registradas. Certos da legitimidade das propriedades adquiridas, essas pessoas ali investiram, criaram suas famílias, plantaram, colheram, criaram gado, formaram um patrimônio considerável para si e para os seus herdeiros. Mas, os títulos aquisitivos, embora aparentemente legítimos, tiveram origem nos malfadados registros paroquiais daquela época, não legitimados, fazendo que esses adquirentes se vissem logrados.

A Fazenda do Estado de São Paulo, em ação discriminatória, opôs-se à partilha da fazenda Pirapó-Santo Anastácio, então já retalhada em inúmeras outras propriedades menores, alegando que “os títulos originais da posse e domínio particulares da aludida Fazenda foram falsificados criminosamente, com o fim de lesar o patrimônio do Estado”. Assim, todos os títulos referentes ao imóvel, desde o registro paroquial de 1.856, até a permuta feita em 1.890 entre João Evangelista de Lima e Manuel Pereira Goulart, são falsos ou nulos e sem qualquer valor jurídico. Munido de farta prova documental, o Estado conseguiu que as terras do 2º, 3º e 5º perímetros de Presidente Prudente, mais as terras compreendidas no 1º e 2º perímetros de Presidente Venceslau fossem consideradas devolutas, por sentenças transitadas em julgado.

Em abril de 1.932, a Secretaria da Agricultura do Estado fez publicar nota oficial na imprensa, comunicando “ser perigosa a aquisição de terras na Alta Sorocabana”, por serem elas devolutas. Tal comunicado foi repetido em 1.939. Apesar disso, os negócios envolvendo terras na região continuava a pleno vapor, pois essa informação não chegava à quase totalidade da população. Apenas os proprietários sabiam, mas defendiam suas terras com jagunços assalariados, enquanto seus advogados recorriam à exaustão nos tribunais. A par disso, nas frentes mais avançadas do sertão, as matas continuavam a ser derrubadas, aumentando a área agricultável.

Pequenos lavradores passaram a ocupar pequenas áreas, entre 20 e 50 hectares, alguns com títulos de propriedade de origem duvidosa, outros como meeiros. Essas pessoas povoavam as glebas, promoviam o desmatamento e o aproveitamento da terra, então nova e fecunda. As cidades ficavam movimentadas, criavam-se escolas e à medida que se instalavam os municípios, o poder político, na maioria das vezes, ficava com o coronel fazendeiro.

Embora os pequenos jornais que circulavam na época em Presidente Prudente, Presidente Venceslau ou Santo Anastácio noticiassem com freqüência os editais dos fóruns sobre as disputas de terras, invasões por intrusos, vendas irregulares, etc., os negócios de venda de áreas rurais prosseguiram, porém de forma incerta e duvidosa, pois o comprador estava sujeito a perder as terras adquiridas e o dinheiro gasto.

A Fazenda Rebojo, em Estrela do Norte, que hoje abriga um assentamento, foi vendida ou loteada pelo menos quatro vezes, todas por “legítimos proprietários”, antes de ser finalmente desapropriada pelo governo, depois de serem todos os títulos existentes julgados imprestáveis.

Mesmo com as sentenças que declararam imprestáveis os títulos apresentados por possuidores de glebas dentro da fazenda Pirapó-Santo Anastácio, ainda assim ela foi retalhada e vendida a dezenas de pessoas, a grande maioria de boa-fé, julgando estar adquirindo terras de seus proprietários legítimos.

5. As terras devolutas e a desapropriação para fins de reforma agrária:

A reforma agrária virou bandeira política de vários candidatos a cargos do Poder Executivo. Mas que bandeira política é essa se a própria Constituição Federal já prevê a realização de uma política agrária que, na realidade, não é outra coisa senão a reforma agrária? O art. 184, já reproduzido na página anterior, refere-se à desapropriação de imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Aqui, o direito de propriedade foi fulminado por óbvios interesses eleitoreiros dos legisladores constituintes. Mas, a limitação existe e não há o que discutir.

O art. 188 da Carta Magna trata, especificamente, das terras públicas e devolutas para fins de reforma agrária. Diz ele:

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º. A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º. Excetua-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Como se percebe do texto constitucional, as terras públicas e as terras devolutas, devem receber tratamento prioritário na fixação da política agrária do Governo. Igualmente, as terras desapropriadas na forma do art. 184 da Constituição, também se destinarão à mesma finalidade. Mais uma vez, terras devolutas e terras não-produtivas desapropriadas se equivalem na destinação.

Tal como diz Paulo Guilherme de Almeida¹⁰⁰, “das limitações que afetam o direito de propriedade em geral, a desapropriação apresenta-se como a mais rigorosa, pois, em última análise, implica na perda da propriedade do particular a favor do Estado”. Ao definir a propriedade como “não-produtiva”, o INCRA a coloca na mira do decreto desapropriatório, causando desconforto aos proprietários e um sentimento de que está sendo vítima de uma injustiça. Isso porque os critérios do INCRA ainda não estão bem definidos e, como já foi dito neste trabalho, uma propriedade extremamente produtiva pode vir a ser

¹⁰⁰ Almeida, Paulo Guilherme de. Ob.cit., p. 56/57.

considerada não-produtiva (ou *improdutiva*, como querem os sem-terra) pelos critérios que são utilizados.

Ciente da apreensão que a simples notícia de implantação da reforma agrária gera entre os proprietários, o Ministro José Dirceu, do Governo do Presidente Lula, disse, alguns meses após a posse, que “nós vamos trabalhar com terras devolutas, terras públicas, terras que estão em poder de bancos oficiais, de instituições do governo federal, como Codevasp, autarquias, e vamos trabalhar com recursos orçamentários. Vamos viabilizar o assentamento, neste ano ainda, e até março do ano que vem, dos 60 mil que acordamos na transição”¹⁰¹. Segundo o Ministro, “o objetivo do governo, como todos sabem, é mudar a qualidade dos assentamentos. Não podemos fazer como no passado, quando os assentamentos eram feitos sem condições, sem água, sem luz, sem estradas, sem mercados próximos e sem possibilidade de assistência técnica. É preciso mudar a qualidade da reforma agrária para produzir e agregar valor. Então, o governo, dentro das possibilidades orçamentárias do país e dentro da lei, vai fazer a reforma agrária”.

Apesar da retórica do Ministro José Dirceu, não são apenas as terras públicas, nestas incluídas as devolutas, que se prestam à reforma agrária. Pelos textos legais aqui já exaustivamente citados, também a propriedade não-produtiva pode ser utilizada para se fazer a reforma agrária. O que o Ministro fez foi apenas ratificar o entendimento de que as terras públicas devem se sobrepor às particulares na realização de assentamentos e, mais ainda, enfatizar a missão do Governo Federal na realização de uma distribuição de terras justa, legal e que, fundamentalmente, venha de encontro aos interesses do País.

O que não deve ser permitido, nunca, é que uma troupe de baderneiros, que se auto-intitula de “sem-terra”, movimento social ou outras denominações que tais, saiam por aí invadindo propriedades, destruindo benfeitorias, maquinários, matando animais, agredindo proprietários e empregados, tudo sob o olhar beneplácito das forças que deveriam reprimir esses desatinos.

¹⁰¹ Pronunciamento disponível em www.presidencia.gov.br/casacivil/site/exec/noticias.cfm?cod=355, acesso em 04.09.2004.

Mário Antônio Lobato de Paiva¹⁰² diz que “o direito de acesso à terra em razão da moradia é universal. Os governos em todos os níveis devem garantir jurídica e materialmente esse direito a todos os cidadãos independentemente de sua condição social e econômica. Para evitar novas tragédias e a do processo legal que se seguirá, e para aliviar a questão fundamental, que é a própria tragédia da vida dos sem-terra autênticos, que não são necessariamente aqueles que carregam as bandeiras do movimento que lhes toma o nome, o importante é caminhar na direção de resolver o problema na sua origem”.

No capítulo seguinte, vamos tentar estudar, ainda que sucintamente, os “movimentos sociais”, para que servem e quais são os seus reais objetivos, assunto indispensável para a perfeita compreensão do nosso tema.

¹⁰² Paiva, Mário Antônio Lobato de. *Acesso à terra e políticas governamentais*, artigo publicado e disponível em www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1674, acesso em 17.08.2004.

Capítulo V

OS MOVIMENTOS SOCIAIS

1. Definição:

“Fruto principal do trabalho da Igreja, especialmente da Igreja Católica, desde os anos 70, começam a ser formados a partir de relações de vizinhança, amizade e parentesco, grupos de moradores interessados nas discussões dos problemas concretos vivenciados nos bairros de periferia das grandes cidades, os embriões de organizações populares de base, constituindo os assim chamados movimentos populares, compreendendo o conjunto de formas de mobilização e organização das classes populares, ligadas direta ou indiretamente ao processo produtivo”¹⁰³.

Desde aquela década, diariamente ouvimos falar em movimentos sociais. Nos meios de comunicação de massa sempre estão estampadas notícias sobre eles. Mas, afinal, o que são esses tais Movimentos Sociais, o que desejam, porque surgem, como são formados? Vamos tentar fazer algumas colocações, ainda que de forma sucinta, sobre os movimentos sociais, como forma de subsidiar o nosso trabalho. Não há, por óbvio, intenção de esgotar o assunto, não só pela nosso laico entendimento sociológico, mas, principalmente, por não ser este o nosso principal objetivo.

Embora não haja uma única definição de movimentos sociais, é possível entendê-los como um fenômeno inerente aos processos de mudança, pois são resultados de um “conflito”, que gera, conseqüentemente, mudanças no funcionamento da sociedade. Geram conflito porque indivíduos ou grupos que não estão de acordo com determinada situação buscam maneiras de modificá-la. Conclui-se, então, que o conflito é o primeiro elemento formador dos movimentos sociais, porque existe uma incapacidade do Estado em atender às necessidades da sociedade civil, o que leva à carência e, conseqüentemente, gera o conflito. Mas o conflito, por si só, não é condição suficiente para a emergência de

¹⁰³ Souza Júnior, José Geraldo de. *Lições de Direito Alternativo*, São Paulo, Ed. Acadêmica, 1.991, p. 131.

movimentos. Ele apenas revela interesses divergentes de nossas relações sociais, o que nem sempre se desdobra em conflito aberto, envolvendo *ações coletivas* – e nesse sentido vindo a se constituir em movimentos sociais.¹⁰⁴

Mas, mesmo que envolvam *ações coletivas*, não são necessariamente identificados como movimentos sociais, uma vez que há manifestações coletivas que resultam em protestos, quebra-quebras, às vezes envolvendo a polícia, e que não se constituem em movimentos. Uma partida de futebol, por exemplo, é uma manifestação coletiva, pois envolve os dois times e as duas torcidas, onde pode ocorrer pancadaria entre os times ou os torcedores. Apesar de ser ação coletiva, não é movimento social.¹⁰⁵

Mary Garcia Castro¹⁰⁶ diz que no início do século passado, o conceito de movimento social compreendia apenas a organização do proletariado industrial, ou seja, as organizações sindicais que começavam a se formar em função dos diversos conflitos que existiam entre os patrões e a classe operária. Reivindicações várias, como fixação de jornada de trabalho, salário, horas extras, dentre tantas outras, acabaram por gerar uma reação em cadeia dos operários contra seus patrões. Atos isolados não resolviam e, por isso, concebeu-se a idéia da união entre eles. Numa visão muito simples, foi assim que surgiram os sindicatos.

Essa aglomeração, esse conjunto de pessoas que se reuniam na busca de um objetivo comum constituíam contradições específicas na problemática do espaço que ocupavam. Essas contradições são um fato comum na realidade de países capitalistas e democráticos, que permitem que os trabalhadores se unam, que determinadas classes constituam organismos de pressão na sociedade. Dessa forma, trabalhadores de área específica (metalúrgicos, p.ex.) ou membros excluídos da sociedade produtiva têm liberdade de se organizar em grupos ativos, com a finalidade de, se não resolvê-los totalmente, pelo menos minimizar os seus problemas e dificuldades.

¹⁰⁴ Silveira, Ricardo de Jesus. *Os movimentos sociais*, in *Iniciação à Sociologia*, coord. por Nelson Dacio Tomiazi, 1ª ed., Ed. Atual, São Paulo, 1.993, p. 211/212.

¹⁰⁵ Idem, p. 212.

¹⁰⁶ Castro, Mary Garcia. *O que é Movimento Social?*, anexo ao texto *Algumas provocações sobre cultura política e cidadania*, publicado e disponível em www.icd.org.uy/mercosur/forum/anexo.html[19??], acesso em 21.08.2004.

O movimento social, pelo seu caráter conflitual e coletivo, mostra uma relação de poder, cujo desenvolvimento implica em *mudança* ou *conservação* de privilégios, valores, normas, regras que condicionam as nossas relações. Por exemplo, para bem caracterizar essas duas situações, o MST, enquanto movimento social, reivindica a *mudança* da política agrária no País, enquanto que a UDR (União Democrática Ruralista) faz o contrário, reivindica a *conservação* da situação agrária da forma como se encontra.¹⁰⁷

2. Classificação dos movimentos sociais:

Eva Maria Lakatos e Marina de Andrade Marconi¹⁰⁸ consideram “os movimentos sociais como tendo origem em uma parcela da sociedade global, com características de maior ou menor organização, certo grau de continuidade e derivando da insatisfação e/ou das contradições existentes na ordem estabelecida, de caráter predominantemente urbano, vinculados a determinado contexto histórico e sendo ou de transformação ou de manutenção do *status quo*”. De acordo com Lakatos e Marconi, os movimentos sociais são classificados como¹⁰⁹:

a) *Migratórios*: descontentes na sua sociedade de origem, transferem-se para outro local. Ex.: migrações religiosas da Inglaterra com destino aos Estados Unidos;

b) *Progressistas*: atuam em um segmento da sociedade, tentando exercer influência nas instituições e organizações que a compõem. Ex.: movimentos sindicais;

c) *Conservacionistas* ou *de resistência*: são contra a sociedade de mudanças, tanto de transformações propostas quanto as já realizadas. Ex.: movimento contra o divórcio;

¹⁰⁷ Silveira, Ricardo de Jesus. Ob.cit., p. 213.

¹⁰⁸ Lakatos, Eva Maria e Marconi, Marina de Andrade. *Sociologia Geral*, 7ª ed., Ed. Atlas, São Paulo, 1.999, p. 309.

¹⁰⁹ Idem, p. 310/312.

d) *Regressivos* ou *reacionários*: consistem numa tentativa de retornar às condições que imperavam em um momento anterior. Ex.: Ku Klux Klan, nos EUA, contra as liberdades e direitos civis conquistados pelos negros;

e) *Expressivos*: não se propõem a realizar modificações na realidade exterior; ao contrário, seus integrantes modificam sua própria percepção através de alguma espécie de atividade. Ex.: movimentos messiânicos de Antonio Conselheiro, na Bahia;

f) *Utópicos*: consistem na tentativa de criar um contexto social ideal para um grupo de seguidores, geralmente pouco numeroso. Ex.: os movimentos *hippies*;

g) *Reformistas*: tentam introduzir melhoramentos em alguns aspectos da sociedade, sem transformar sua estrutura social básica. Ex.: movimento feminista;

h) *Revolucionários*: procuram alterar a totalidade do sistema social existente, substituindo-o por outro completamente diferente, através de mudanças rápidas e drásticas. Ex.: o IRA, na Irlanda.

De tudo isso, pode-se depreender que, a rigor, todo Movimento Social, seja ele de que categoria for, carrega consigo um sentimento de insatisfação com o sistema vigente do qual fazem parte. Assim, o Movimento Sem-Terra (MST) está insatisfeito com a política de reforma agrária, assim como a União Democrática Ruralista (UDR) está insatisfeita com a forma como a distribuição de terras vem sendo conduzida. Por isso, se não houver insatisfação, descontentamento, não há a caracterização como Movimento Social.

Então, os Movimentos Sociais são grupos de descontentes? De acordo com Mary Castro¹¹⁰, sem dúvida que sim. Por isso, grupos de mães que se reúnem apenas para aprender a costurar, agricultores que se agrupam só para aprender técnicas de conservação do solo, não podem ser caracterizados como Movimentos Sociais. Até associações de moradores que se reúnem para obter alguma melhoria para o seu bairro, são movimentos reivindicatórios, mas não sociais. É claro que um movimento reivindicatório pode assumir a característica

¹¹⁰ Castro, Mary Garcia, ob.cit.

de Movimento Social, desde que não seja efêmero, isto é, formado para uma finalidade única, mas perene defensor de todos os interesses da coletividade que o mantém.

Em síntese, a conceituação doutrinária dos Movimentos Sociais pode ser aquela que vimos algures: “Movimento social é uma ação coletiva de caráter contestador, no âmbito das relações sociais, objetivando a transformação ou a preservação da ordem estabelecida na sociedade” ¹¹¹.

3. Breve histórico dos Movimentos Sociais:

3.1. O movimento operário:

Tudo começou com o movimento operário, na segunda metade do século XIX, em função do desenvolvimento da industrialização capitalista na Europa, nos Estados Unidos e no Japão. A situação de exploração a que foram submetidos os trabalhadores dos diversos países acabou por criar um clima de insatisfação, que provocou o estabelecimento de identidades entre os operários e a unificação de suas lutas. A idéia primeira defendida pelos trabalhadores era de uma sociedade mais justa, de homens iguais, sem explorados e sem exploradores. As lutas, inicialmente isoladas, por melhores salários ou pela redução da jornada de trabalho (que até meados do século XIX, na maioria dos países, não era inferior a quatorze horas por dia) foram, pouco a pouco, tornando-se mais freqüentes e organizadas. ¹¹²

Começaram, então, os primeiros movimentos grevistas e as primeiras ações de quebra-quebras de máquinas e fábricas, que se constituíram nos únicos instrumentos de luta dos trabalhadores, que não tinham qualquer representação para defender seus interesses em face do capital e do Estado. Essas ações imputavam aos capitalistas prejuízos enormes, já que não havia produção e, portanto, também não havia acumulação de riquezas. Em face desses movimentos, o governo inglês instituiu a pena de morte para os “destruidores de

¹¹¹ Castro, Mary Garcia. Ob.cit.

¹¹² Silveira, Ricardo de Jesus. Ob.cit., p. 222/223.

máquinas” e proibiu qualquer associação de operários, tais como greves e associações. Não deveria haver o interesse de classe, mas apenas o interesse particular e o geral.¹¹³

Durante todo o séc. XIX eclodiram dezenas de manifestações de rua e greves, sempre reivindicando melhorias salariais e redução da jornada de trabalho. Aos poucos, embora de maneira singela e gradativa, alguns benefícios foram sendo concedidos aos trabalhadores. O movimento operário desenvolvia-se com mais rapidez nos diversos países onde o capitalismo mais prosperava. Toda essa movimentação, no entanto, acabou por proporcionar um avanço na relação entre empregadores e empregados. No ano de 1.886, porém, nos Estados Unidos, ocorreram violentas manifestações em Chicago, iniciadas no dia 1º de maio daquele ano. A repressão policial resultou em dezenas de mortos e centenas de feridos, dentre eles alguns policiais. Em 1.891, no Congresso de Bruxelas, foi aprovada resolução consagrando o dia 1º de maio como o dia mundial dos trabalhadores.¹¹⁴

3.2. Os “novos” movimentos sociais:

Os “novos” movimentos sociais são assim considerados porque diferem fundamentalmente em relação aos movimentos operários. Assim como este surgiu e se desenvolveu com as contradições da sociedade industrial capitalista, aqueles surgem e se desenvolvem a partir das contradições do capitalismo monopolista em sua fase avançada. O sistema capitalista se desenvolveu extraordinariamente durante todo o século XX, principalmente a partir da década de 40. O Estado se agigantou, criou uma máquina tecnoburocrática imensa para cuidar do planejamento econômico e social, centralizando no Executivo a produção e execução de suas políticas. Assim, ele acabou por interferir em quase todos os setores da vida social.¹¹⁵

¹¹³ Silveira, Ricardo de Jesus. Ob.cit., p. 224.

¹¹⁴ Idem, p. 224/226.

¹¹⁵ Idem, p. 230.

Com a evolução tecnológica, a produtividade aumentou significativamente em todos os setores, novas máquinas e tecnologias foram surgindo, criando novos produtos a custos menores. Começou a surgir, então, a figura do operário especializado, aquele que só fazia bem um tipo de trabalho dentro do ciclo produtivo. Com o avanço tecnológico, porém, a mão de obra humana foi gradativamente sendo substituída pelas máquinas, provocando desemprego e, em consequência, queda do nível de vida do trabalhador. O Estado, agigantado, já não conseguia financiar o pleno emprego e os desequilíbrios entre os setores produtivos começaram a ameaçar o sistema capitalista.¹¹⁶

Começam, então, a surgir os “novos” movimentos sociais. Provocados pela incapacidade do Estado em cumprir a sua função, surgem os *movimentos ecológicos*, com suas correntes ambientalistas e conservacionistas. A primeira corrente prega o desenvolvimento controlado e equilibrado quanto à utilização dos recursos naturais; a segunda, mais radical, prega que não deve ser utilizada qualquer tecnologia que represente perigo ao meio ambiente (como exemplo, o Greenpeace). Depois dos movimentos ecológicos, surgiram os *movimentos feministas*, pelo fim da discriminação entre homens e mulheres, os *movimentos hippies*, que negavam a sociedade de consumo e a educação tradicional, os *movimentos estudantis*, que questionavam os currículos escolares. Com o agravamento dos problemas urbanos e a incompetência do Estado em resolvê-los, surgem os *movimentos sociais urbanos*, que reivindicam melhorias em todos os setores da vida urbana (transportes, saúde, habitação, segurança, etc.).¹¹⁷

De qualquer forma, pode-se verificar que nenhum deles, apesar de reivindicatórios, prega a tomada do poder para construir uma sociedade nova, mas, antes disso, suas práticas representam apenas a negação de valores tradicionais, a própria afirmação de novas formas de vida, de uma nova cultura, como parte fundamental de uma nova sociedade.¹¹⁸

¹¹⁶ Silveira, Ricardo de Jesus. Ob.cit., p. 230/231

¹¹⁷ Idem, p. 233

¹¹⁸ Idem, p. 233/234.

4. Os movimentos sociais no Brasil:

Os movimentos sociais no Brasil tinham como motivação comum a opressão econômica e política exercida por Portugal. Nenhum, porém, tinha o objetivo de emancipação política. Podemos considerar como movimentos sociais o que resultou na expulsão dos holandeses (1.654), a guerra dos Mascates (1.710-1.711) em Pernambuco, dentre outros. As idéias de emancipação só surgiram no final do século XVIII e início do século XIX, com influência da Revolução Francesa e da Independência dos Estados Unidos. A Inconfidência Mineira (1.789), em Minas Gerais, a Conjuração dos Alfaiates (1.798), na Bahia, e a Revolução de 1.817, em Pernambuco, são exemplos de movimentos claramente influenciados pelo ocorrido na França e nos Estados Unidos. A revolução Farroupilha, tão nossa conhecida como “A Guerra dos Farrapos” (1.835-1.845), lutava contra o descaso que o governo central demonstrava pela província do Rio Grande do Sul. A política de impostos colocava o Rio Grande em desvantagem frente aos produtos argentinos e uruguaios.¹¹⁹

Vários outros movimentos surgiram no decorrer dos tempos, cada um com um objetivo específico. Não vamos nos ater a eles, por ser desnecessário ao objetivo do nosso trabalho. De qualquer maneira, todos eles, indistintamente, revelavam uma insatisfação pelo sistema vigente no País, de cuja situação o Estado se revelava incompetente para resolver. Claro, está, então, o “conflito” que caracteriza o surgimento dos movimentos sociais, seja de que égide for.

A partir da Revolução de 1.964, com o “golpe militar”, começou a vigor no Brasil a idéia anticomunista, pela qual toda e qualquer manifestação popular tinha o cunho de “atentar contra a ordem pública”. Como sempre, o Estado não tinha condições de suprir as necessidades da população, o analfabetismo atingia níveis elevados, faltava habitação, saneamento, grassavam as doenças endêmicas. O povo, amedrontado pelo rigor dos militares, tornou-se subserviente e subalterno.

A partir de 1.970, com influência da ala progressista da Igreja Católica, a chamada “Teologia da Libertação”, começaram a surgir, embora incipientes, as primeiras manifestações sociais, porém desorganizadas e desunidas. No entanto,

¹¹⁹ Silveira, Ricardo de Jesus. Ob.cit., p. 237/238.

isso foi o bastante para despertar na população a consciência da necessidade de sua participação no processo de condução do País. Os partidos de oposição começaram a eleger representantes, os movimentos estudantil e operário foram se tornando expressivos.

Ainda assim, os problemas sociais permaneciam agravados e suas soluções, cada vez mais, dependiam da capacidade de a sociedade civil se organizar em movimentos sociais, de forma a consolidar e ampliar os direitos sociais e políticos que vinham sendo conquistados.

5. **Considerações finais:**

A Assembléia de Movimentos Sociais, realizada em Lisboa, Portugal, em 10 de junho de 2.003¹²⁰, afirma que os Movimentos Sociais são os protagonistas principais da história da democracia, não apenas nos direitos que conquistam, mas pela relação que estabelecem com o Estado. Enquanto conquistam espaços de liberdade para si próprios, criam espaços de participação de experiência de autonomia, democracia e individualidade. Apesar do exagero, não há como negar a importância desses movimentos nos países democráticos, não só pelas vantagens que acabam obtendo, mas pelo grau de influência que exercem sobre o poder constituído.

Os movimentos sociais recusam a política de cooperação entre as agências estatais e os sindicatos e estão mais preocupados em assegurar direitos sociais, existentes ou a ser adquiridos por sua clientela. Eles usam a mídia e as atividades de protestos para mobilizar a opinião pública a seu favor, como forma de pressão sobre os órgãos e políticas estatais. Por meio de ações diretas, buscam promover mudanças nos valores dominantes e alterar situações de discriminação, principalmente dentro de instituições da própria sociedade civil¹²¹.

Sob esse enfoque, os Movimentos Sociais se contrapõem ao Estado ou contra representantes de organismos que julgam ser os responsáveis diretos pela

¹²⁰ Disponível em www.portugal.attac.org/leitura20030610.html, acesso em 23.08.2004.

¹²¹ Gohn, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais*, 1ª ed., Edições Loyola, São Paulo, 1.997, p. 125.

exploração que combatem, tornando estes os seus principais adversários. Entretanto, em sua essência, as contestações não se destinam especificamente a pessoas ou instituições, mas às relações de produção ou seus desdobramentos, às quais estão inseridas.

Eles tanto podem estar representados por uma classe social, uma etnia, uma religião, um partido político ou por inúmeras outras categorias. Novamente usamos como exemplo a UDR, que representa os proprietários rurais ameaçados de terem suas áreas desapropriadas, e o MST, que, ao contrário, luta pela obtenção de terras para os seus membros, justamente aquelas que deveriam ser desapropriadas em desfavor dos membros da UDR.

Segundo Maria da Glória Gohn¹²², “... os movimentos sociais têm sido considerados, por vários analistas e consultores de organizações internacionais, como elementos e fontes de inovações e mudanças sociais. Existe também um reconhecimento de que eles detêm um saber, decorrentes de suas práticas cotidianas, passíveis de serem apropriados e transformados em força produtiva. Quando se examina, por exemplo, a questão indígena, ressalta-se o saber que eles detêm sobre a floresta. Os movimentos são elementos fundamentais na sociedade moderna, agentes construtores de uma nova ordem social e não agentes de perturbação da ordem, como as antigas análises conservadoras escritas nos manuais antigos, ou como ainda são tratados na atualidade por políticos tradicionais”.

E prossegue aquela socióloga, dizendo que “o importante a destacar é esse campo de força sócio-político e o reconhecimento de que suas ações impulsionam mudanças sociais diversas. O repertório de lutas que eles constroem, demarcam interesses, identidades, subjetividades e projetos de grupos sociais. A partir de 1.990, os movimentos sociais deram origem a outras formas de organizações populares, mais institucionalizadas, como os fóruns nacionais de luta pela moradia popular. No caso da habitação e reforma urbana, por exemplo, o próprio Estatuto da Cidade, é resultado dessas lutas. O Fórum da Participação Popular e tantos outros fóruns e experiências organizativas locais,

¹²² Idem, artigo *Movimentos Sociais: espaços de educação não-formal da sociedade civil*, publicado em 02/04/2004, disponível no site www.universiabrasil.net/materia.jsp?materia, acesso em 27.08.2004.

regionais, nacionais e até transnacionais, estabeleceram práticas, fizeram diagnósticos e criaram agendas, para si próprios, para a sociedade e para o poder público. O Orçamento Participativo, e vários programas, surgiram como fruto desta trajetória”.

Ricardo de Jesus Silveira¹²³ entende que existem 3 elementos na formação dos Movimentos Sociais: o primeiro deles é o *conflito*, já mencionado no início deste capítulo. O segundo são as denominadas *ações coletivas*, que significam a união de diversos grupos sociais que se sintam prejudicados de alguma forma e que, por isso, se unem para alcançar seus objetivos. Os Movimentos Sociais possuem uma relação de conflito com o Estado, pois este deveria dar os meios possíveis para que a sociedade civil pudesse trabalhar, instruir-se e, com isso, viver dignamente. O terceiro elemento é a *idéia de poder*, ou seja, existem forças contrárias nesta relação existente entre os Movimentos Sociais e o Estado. Um deseja modificações, mudanças, o outro não.

Cada movimento social trabalha com materialidades de relações sociais, histórias de opressões e linguagem de subversão próprias, pois cada um está inserido na sua área específica de atuação. É nessa área de atuação que ele vai defender identidades, reconhecer diferenças e fazer interligações com os demais movimentos¹²⁴.

Diante de tudo isso, qual é, então, a função dos movimentos sociais? É possível entender que a função dos movimentos sociais é defender os interesses, as insatisfações de camadas específicas da sociedade quando não recebem do Estado aquilo que lhes é de direito.

Mas, não é tão simples assim. A cada ano surgem mais Movimentos Sociais, pois o Estado se mostra cada vez mais incapaz de satisfazer as necessidades dos diversos grupos sociais que existem em nosso País. É uma infinidade de grupos que refletem o descaso do Estado para com eles. É o preconceito, o desemprego, a falta de moradia, salários defasados, descaso com

¹²³ Silveira, Ricardo de Jesus. Ob.cit., p. 211.

¹²⁴ Castro, Mary Garcia. Texto *Sobre o cuidado conceitual quanto a movimentos sociais, cidadania e sociedade civil*, publicado e disponível em www.icd.org.uy/mercosur/forum/anexo.html, acesso em 27.08.2004.

o meio ambiente, com a criança, o idoso, com a educação, saúde e tantos outros desmazelos. As necessidades são inúmeras, mas mais do que nunca, a sociedade civil se organiza para conseguir o que é seu por direito e que é negado há tanto tempo. A mobilização da sociedade civil é muito importante para nos fazermos escutar. Mas, para isso, se faz necessário perceber quando somos oprimidos e por quem, pois podemos dirigir nossos descontentamentos, nossas frustrações para o lugar errado, atingindo quem é tão vítima quanto nós¹²⁵.

Só para se ter uma idéia, o trabalho dos movimentos sociais, na maioria das vezes, rende frutos. Por exemplo, em recente pesquisa da Fundação Perseu Abramo¹²⁶, do Brasil (disponível em www.fpa.org.br/nop/racismo/index.htm), descobriu-se que o preconceito racial assumido no País caiu de 12% para 4% e que o preconceito manifesto indiretamente diminuiu de 87%, em 1.995, para 74% no ano passado. O coordenador da pesquisa, sociólogo Gustavo Venturi, mudanças de comportamento por parte da mídia e do mercado sob a pressão dos movimentos sociais contra a discriminação, fizeram o País baixar os índices de preconceito racial.

Mas, a mobilização popular através dos movimentos sociais não pode, em nenhuma hipótese, significar permissibilidade a atitudes radicais, não raro violentas, para conseguir os seus objetivos. Mobilizações, passeatas, discursos, artigos em jornais e revistas, dentre outros meios de difusão, são perfeitamente admissíveis, porque são pacíficos. A idéia fundamental que deve prevalecer é a tentativa de conscientização da população pela retórica, pelo convencimento de que aquela situação está errada e precisa mudar, sob pena de ocorrer uma virada na situação, do tipo “o tiro saiu pela culatra”, isto é, a população colocar-se contra as propostas defendidas pelo movimento.

Não é, entretanto, o que vimos presenciando nos últimos tempos. A pretexto da alcunha de movimentos sociais, grupos de pessoas, arregimentadas de todos os segmentos da classe de trabalhadores, invadem propriedades, agridem os proprietários e empregados, matam animais, destroem máquinas e equipamentos, ocupam prédios públicos e praticam atos de vandalismo, próprios

¹²⁵ Tomazi, Nelson Dácio. Ob.cit.

¹²⁶ Artigo *Pressão dos movimentos sociais faz cair índices de preconceito racial*, publicado em 09/março/2004, disponível em www.adital.org.br/asp2/noticia.asp?idioma=PT¬icia=11264, acesso em 01.09.2004.

de baderneiros. Essas atitudes acabam por descaracterizar totalmente esses grupos como movimento social.

Pior ainda, os objetivos desses grupos deixam de ser a melhoria da condição de vida de seus integrantes e passa a proporcionar oportunidades políticas a seus dirigentes. São exemplos recentes o próprio presidente Lula (ex-presidente do sindicato dos metalúrgicos do ABC paulista), Jair Meneghelli (ex-presidente da CUT), Luiz Octávio de Medeiros e Paulo Pereira da Silva (ex-presidentes da Força Sindical), dentre inúmeros outros, que deixaram seus cargos para se candidatarem a postos políticos. O pretexto de que ao ocupar postos políticos poderiam ajudar mais os seus movimentos não pode ser aceito, porque todos nós vemos que seus interesses pessoais superam em muito os interesses coletivos que os elegeram.

Touraine, citado por Maria da Glória Gohn¹²⁷, diz que é um erro ver os movimentos sociais como agentes de mudança histórica ou forças de transformação do presente e construção do futuro. Eles não são, em si mesmos, agentes negativos ou positivos da história, do processo de modernização ou da libertação da humanidade. Eles são fruto de uma relação de produção e organização social, uma relação dupla – de identidade e de oposição – e não se dirigem fundamentalmente contra o Estado, pois não são lutas por meras conquistas de poder. Um movimento social é ao mesmo tempo um conflito social e um projeto cultural. Touraine discorda da tese que atribui aos movimentos uma racionalidade instrumental dirigida. Para ele, o estudo dos movimentos sociais é fundamental para entender o processo de mudança no mundo, mas isto não significa que sejam agentes ou forças privilegiadas deste processo. São, porém, forças culturais indispensáveis.

Como diz Altamiro Borges¹²⁸, “no ano passado, os movimentos sociais brasileiros viveram uma experiência inédita na sua longa e rica história. Após décadas de intensa luta – que na fase mais recente foi marcada pelo combate à ditadura militar e pela resistência ao neoliberalismo –, as diversas formas de organização popular passaram a atuar num cenário político totalmente novo. A

¹²⁷ Gohn, Maria da Glória. Ob.cit., p. 146.

¹²⁸ Borges, Altamiro. Artigo *O protagonismo dos movimentos sociais*, publicado no diário Correio da Cidadania, edição nº 378, de 11.01.2004.

vitória e a posse do presidente Lula, um retirante nordestino que se projetou exatamente na luta dos trabalhadores, sinalizaram para uma expressiva viragem na correlação de forças no País, tornando-a mais favorável ao campo popular e democrático. Nunca o Brasil contou com um governo tão identificado com as forças sociais que batalham por soberania, democracia e justiça!” (grifo nosso).

Borges prossegue dizendo que “o grosso do movimento social tentou se sintonizar com o novo ciclo aberto no País. Ao mesmo tempo em que apóia o novo governo, partindo da avaliação de que, na atual conjuntura, a sua derrota seria um desastre para o conjunto das forças populares, ele procura também pavimentar um campo de pressão para se contrapor às chantagens do ‘deus-mercado’ e para desbaratar os segmentos continuístas dentro e fora do Palácio do Planalto. Neste esforço é que foi organizada, já a partir de abril, a Coordenação dos Movimentos Sociais (CMS), uma experiência inédita que agrega as principais organizações populares do País, como o MST, CUT, UNE, CMP, Conam, entre outras”. Eis uma desmistificação flagrante. Em assim fazendo, os movimentos deixam de ser sociais, tornando-se movimentos políticos. Sobre isso, vamos nos deter com mais profundidade do capítulo seguinte.

Capítulo VI

O MOVIMENTO SEM TERRA

1. **Origem:**¹²⁹

De acordo com o historiador romano Tito Lívio, a primeira reforma agrária que se tem notícia foi protagonizada em Roma pelo tribuno Caio Graco, há quase 2.000 anos atrás, mas ele pagou com a vida a ousadia de desapropriar os latifúndios de seus patrícios. A reforma agrária não é um simples instrumento para dar terra a quem não as tem, mas, antes disso, desafia o direito de propriedade e chacoalha a estrutura de poder, carregando consigo o espírito de uma autêntica revolução social. Mais de 40 países experimentaram projetos de redistribuição da posse da terra no século passado e nenhum deles permaneceu o mesmo depois disso.

No final do séc. XVIII, a Revolução Francesa implodiu as relações de trabalho no campo, abolindo a servidão rural. Meio século depois, os Estados Unidos moldaram o destino do país ao distribuir a terra pública de forma igualitária. No início do século passado, em 1.910, a Revolução Mexicana, chefiada por Emiliano Zapata, virou de cabeça para baixo a ordem no campo. À frente de um exército de camponeses, Zapata distribuiu terras na marra, mas ele acabou assassinado numa emboscada. De qualquer maneira, essa revolução foi a semente de uma das maiores reformas agrárias da história, nos anos 30, quando o México distribuiu 70 milhões de hectares de áreas agrícolas a 3 milhões de lavradores.

Logo depois da Revolução Mexicana, em 1.917, os comunistas russos aboliram a propriedade privada da terra através de um decreto assinado no dia seguinte à tomada do poder. A grande diferença entre a reforma agrária mexicana e a experiência da União Soviética, foi que o México tomou as terras

¹²⁹ Todo este item foi elaborado com base nos textos *A origem do MST*, publicado e disponível em www.feranet21.com.br/acontecimentos/politica/mst_origem.htm, e *No exterior, problema resolvido - Quem fez a reforma, fez; quem não fez, perdeu o interesse*, disponível em www.veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma_agraria/contexto_5.html, ambos acessados em 27.08.2004. Houve reproduções integrais de parágrafos ou apenas utilização de dados neles contidos.

dos grandes fazendeiros e as pulverizou entre vários menores, multiplicando o número de proprietários, ao passo que os soviéticos expropriaram as terras de todos em benefício de um único patrão, o Estado.

No final da Segunda Grande Guerra, o Japão tinha grande concentração de terra e a economia destrozada. Cerca de 70% do solo japonês era cultivado por arrendatários – os *kosakus* –, que entregavam aos proprietários metade de tudo o que era colhido na propriedade. O general Douglas McArthur, comandante das forças de ocupação, exigiu uma reforma agrária em 1.946, com o objetivo de aniquilar o poder político dos latifundiários, um dos pilares do militarismo japonês. Tendo em vista o tamanho nanico do latifúndio japonês, McArthur impôs o tamanho de 1 hectare, equivalente a uma chácara de fim de semana no Brasil. As desapropriações foram feitas a preço vil e revendido aos agricultores com financiamento “a perder de vista”.

O minifúndio japonês, nascido com a reforma de 1.946, foi fundamental para a modernização do país, mas, no ponto de vista macroeconômico, acabou sendo um problema, pois até hoje as pequenas propriedades japonesas dependem de enormes subsídios estatais para poderem sobreviver. O que aconteceu na extinta União Soviética saltou aos olhos: o sistema de propriedade estatal foi um fracasso. Por falta de interessados em se tornar proprietários, o Estado continua dono de mais de 90% das terras.

No México, onde tudo começou, a reforma agrária agoniza. A pequena propriedade, explorada individualmente segundo a tradição indígena, retrocedeu diante da produtividade crescente das modernas empresas rurais. Setenta anos depois, o México está de volta ao ponto de partida. Na terra onde nasceu, a reforma agrária produziu um paradoxo dramático: transformou uma imensa massa de sem-terra numa imensa massa de pequenos proprietários sem perspectivas.

“Reforma agrária dá certo quando se consegue o que se queria, seja aumentar a produção de alimentos, seja resolver problemas sociais graves”, ensina o professor José Eli da Veiga, da Faculdade de Economia da USP. “A história mostra que isso só acontece naquelas realizadas rapidamente, de um a

três anos no máximo. Quando entrava, é porque a sociedade não está preparada e a reforma está condenada ao fracasso”.

No Brasil, a disputa por terras não é recente. Desde os tempos coloniais, com a Lei das Sesmarias, já existiam problemas de distribuição de terras. No final do séc. XIX, trabalhadores rurais já começaram a formar movimentos, embora sem expressão, defendendo a reforma agrária. Nos anos 30 surgem as primeiras associações de trabalhadores rurais. Quando a industrialização e a urbanização começam a ser realidades em franco crescimento, principalmente depois de 1.945, é que a agricultura começa a ter mais problemas. São, então, apresentadas novas leis agrárias e, na Constituição de 1.946, são aprovados alguns artigos sobre a desapropriação de terras. Durante os 20 anos seguintes, são apresentados no Congresso dezenas de projetos para resolver ou minorar o problema agrário no Brasil¹³⁰.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) nasceu das lutas concretas que os trabalhadores rurais foram desenvolvendo de forma isolada, na Região Sul, pela conquista da terra, no final da década de 70. O Brasil vivia a abertura política, pós-regime militar. O capitalismo nacional não conseguia mais aliviar as contradições existentes no avanço em direção ao campo. A concentração de terra, a expulsão dos pobres da área rural e a modernização da agricultura persistiam, enquanto o êxodo para a cidade e a política de colonização entravam em aguda crise. Nesse contexto, surgem várias lutas concretas que, aos poucos, foram se articulando. Dessa articulação se delinea e se estrutura o Movimento Sem Terra, tendo como matriz o acampamento da Encruzilhada Natalino, em Ronda Alta (RS), e o Movimento dos Agricultores Sem Terra do Oeste do Paraná (Mastro).

O MST não é algo novo na história do Brasil. É a continuidade das lutas camponesas, em uma nova fase. Durante o período colonial (até o final de 1.800), os índios e negros protagonizavam essa luta, defendendo territórios invadidos pelos bandeirantes e colonizadores, ou unindo a luta pela liberdade com a da terra própria e construindo os quilombos. No final do séc. XIX e início

¹³⁰ Extraído do texto *Antecedentes Históricos e a idéia da Reforma Agrária*, disponível em www.terraportugal.com/Dossier_Brasil/SOCIEDADE_AntecedentesHistMST.htm, acesso em 27.07.2004.

do séc. XX surgiram movimentos camponeses messiânicos, que seguiam a um líder carismático. São exemplares os movimentos de Canudos, com Antonio Conselheiro, do Contestado, com o monge José Maria, o Cangaço, com Virgulino Ferreira (Lampião), e tantas outras lutas regionalizadas.

Nas décadas de 30 e 40 ocorreram conflitos violentos em diversas regiões, com posseiros defendendo as suas terras, individualmente, com armas nas mãos. Entre 1.950 e 1.964, o movimento camponês organizou-se, surgindo as Ligas Camponesas, a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTABs) e o Movimento dos Agricultores Sem Terra (Master). Após a revolução de 1.964, esses movimentos foram esmagados pela ditadura militar e seus líderes foram assassinados, presos ou exilados. O latifúndio derrotou a reforma agrária. Mas, entre 1.979 e 1.980, no bojo da luta pela redemocratização, surge uma nova forma de pressão dos camponeses: as ocupações organizadas por dezenas ou centenas de famílias. No início de 1.984, os participantes dessas ocupações realizaram o primeiro encontro, dando nome e articulação própria ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Na definição do próprio MST, “nasceu de uma luta antiga da Liga Camponesa e do Master porque tinha gente sem terra e terra sem gente. O MST surgiu por causa da terra. De existência, o MST tem 15 anos, mas vem se construindo desde 79. A partir da Teologia da Libertação e com a ajuda da CPT, a Comissão Pastoral da Terra, vieram se organizando e dando fundamento para o movimento. Em 85 aconteceu o 1º Congresso Nacional e o lema foi ‘terra para quem trabalha’. A partir daí, lutaram por crédito e pela terra. No 2º Congresso o lema foi: ‘ocupar, resistir e produzir’. No último Congresso, decidiu-se que mesmo tendo a luta econômica resolveriam se envolver com a política e a sociedade. Então surgiu o novo grito: ‘reforma agrária é luta de todos’ e entrou no campo minado da política ao tentar mobilizar o povo. Agora estão em uma nova fase. O MST conseguiu ser uma organização forte que atingiu parâmetros internacionais e, em consequência disso, a repressão é maior. Agora ‘a ordem é ninguém passar fome’, até mesmo os anti-MST tem que ter saúde, escola, comida. O lema é: ‘O Resgate da Cidadania’. O MST não tem medo da morte. A morte é mística. Ela entristece e revolta, mas faz parte da mistura que fortalece o MST. Mas isso, a revolta, pode ser ruim para o futuro, quando tudo acabar, porque as pessoas

acabam com o sentimento de vida. Fica só o instinto revolucionário. Podem deixar de ser humano”¹³¹.

A primeira atitude de confronto do MST foi a invasão da Fazenda Anoni, um latifúndio não-produtivo, a 29 de outubro de 1.985, por 1.500 famílias. Hoje, aquela fazenda dá lugar a uma cooperativa agrícola de elevada produtividade. O MST criou um sistema de cooperativas (SCA) que permite às famílias de camponeses terem uma produção competitiva e acima da média. Atualmente, o MST possui cerca de 100 cooperativas e já exporta produtos para os EUA e para a Europa. Seu slogan é “ocupar, resistir, produzir”, o que reflete a sua disposição de invadir primeiro e discutir depois. Possui uma hierarquia rígida e um calendário que lembra um partido político. Embora diga que não tem orientação partidária, trabalha de perto com o PT (Partido dos Trabalhadores), publica um jornal já há 15 anos, tem cerca de 30 estações de rádio comunitárias e 5 programas de rádio, além de uma página na Internet (www.mst.org.br)¹³².

2. **Objetivos:**

No entender de Mário Antônio Lobato de Paiva¹³³, a reforma agrária apregoada pela Constituição funciona como uma espécie de sanção para o imóvel que não esteja cumprindo sua função social. A desapropriação por interesse social é um programa de governo, um plano de atuação estatal mediante intervenção do Estado na economia agrícola, não para destruir o modo de produção existente, mas apenas para promover a repartição da propriedade e da renda fundiária, com o objetivo de promover o acesso à propriedade rural mediante a distribuição ou redistribuição de terras.

Então, se é um programa de governo, se é uma exigência constitucional, não haveria, em tese, motivo para toda a movimentação promovida pelo MST. O governo, qualquer que seja, deve cumprir o que exige a Constituição Federal e

¹³¹ González, Leopoldo J. Fernandez; Amoedo, Estrela D. C.; Domingos, Tânia Regina Eduardo. Texto *MST: Migração, Identidade e Inserção Social*, publicado e disponível em www.naya.org.ar/congreso2002/ponencias/leopoldo_fernandez.htm, acesso em 23.08.2004.

¹³² Dados extraídos do texto *Origens do MST*, publicado e disponível em www.terraportugal.com/Dossier_Brasil/SOCIEDADE_OrigensMST.htm, acesso em 27.07.2004.

¹³³ Paiva, Mário Antônio Lobato de. Ob.cit.

desapropriar as propriedades não-produtivas, retalhando-as e distribuindo a quem delas possa fazer melhor uso. Terras não-produtivas e terras devolutas, que também e principalmente se prestam à reforma agrária, abundam pelo País afora, não havendo porque imaginar que essa redistribuição não venha a ocorrer. Se assim é, quais são, então, os objetivos do MST? As terras desapropriadas por não-produtivas e as terras devolutas não seriam suficientes para satisfazer os desejos do movimento?

A reforma agrária saiu da agenda dos países desde 1.970. Ou já tinha sido feita, com resultados variados, ou não era mais necessária como fator de desenvolvimento. Os teóricos do desenvolvimento, que defendiam a distribuição de terras, também saíram de moda e, agora, mudaram de enfoque e temem que a fragmentação do solo agrícola em propriedades menores prejudique a escala de produção¹³⁴. Assim, brigar por distribuição de terras nos dias de hoje equivale a aceitar a redução da produtividade no campo, com evidentes prejuízos no abastecimento interno e na balança comercial externa. Ainda assim, as cabeças pensantes que dominam a política nacional querem a reforma agrária, mesmo sabendo dos estragos que provocará na economia.

De qualquer forma, é bom que fique bem claro, este trabalho não tem a finalidade de combater a reforma agrária, apesar de tudo. Ao contrário, somos amplamente favoráveis a ela, desde que feita com racionalidade, utilizando terras devolutas ou latifúndios não-produtivos, atribuindo a cada assentado uma área que lhe permita sobreviver com dignidade. Para isso, o Estado deverá prestar-lhe a necessária assistência técnica, favorecer o escoamento de sua produção, dentre outros benefícios. O que não pode ser feito, e isso nós combatemos com veemência, é que sejam concedidos aos assentados vantagens que não são concedidas aos outros pequenos agricultores, numa discriminação flagrante e inaceitável. Cestas básicas, financiamentos a prazos enormes e juros baixíssimos, quando não a fundo perdido, tornando a categoria de “assentado” um meio de vida, onde a pessoa come de graça, sem necessidade de trabalhar.

¹³⁴ Extraído do texto *No exterior, problema resolvido - Quem fez reforma, fez; quem não fez, perdeu o interesse*, disponível em www.veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma_agraria/contexto_5.html, acesso em 27.08.2004.

Não raro, pessoas são arregimentadas nas cidades, sem nenhum conhecimento do campo, apenas para engrossar as fileiras dos sem-terra. Isso é inaceitável.

O Presidente Lula¹³⁵ disse que “a grande coisa que o Movimento Sem Terra faz hoje, no Brasil, não é a luta pela reforma agrária, porque ela existe antes, durante e vai existir depois. O grande feito do Movimento Sem Terra é recuperar o sentido da cidadania de pessoas que estavam a um milímetro de virar parias da sociedade”.

Na realidade, o MST visa três grandes objetivos: a terra, a reforma agrária e uma sociedade mais justa. Quer a expropriação das grandes áreas nas mãos de multinacionais, o fim dos latifúndios improdutivos, com a definição de uma área máxima de hectares para a propriedade rural. É contra os projetos de colonização, que resultaram em fracasso nos últimos 30 anos e quer uma política agrícola voltada para o pequeno produtor. O MST defende autonomia para as áreas indígenas e é contra a revisão da terra desses povos, ameaçados pelos latifundiários. Visa a democratização da água nas áreas de irrigação no Nordeste, assegurando a manutenção dos agricultores na própria região. Entre outras propostas, o MST luta pela punição de assassinos de trabalhadores rurais e defende a cobrança do pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR), com a destinação dos tributos à reforma agrária¹³⁶.

Na realidade, o principal motivo que nos levou a escolher este tema para a monografia foi uma declaração feita pelo principal líder do MST, João Pedro Stédile, já há algum tempo, quando foi entrevistado no programa “Roda Viva” da TV Cultura. Naquele programa, um dos entrevistadores (Fernando Mitre, da TV Bandeirantes) disse a Stédile que o governo pretendia fazer uma grande desapropriação de terras não-produtivas para fazer um grande assentamento, talvez até resolvendo em definitivo o problema da distribuição de terras no Brasil, e perguntou o que ele achava disso. Em resposta, o líder dos sem-terra afirmou que não era isso o que o MST queria, não era terra para os membros do movimento, mas sim confrontar e acabar com os fazendeiros. Recentemente, num discurso explosivo, que foi largamente explorado pela mídia em geral,

¹³⁵ Publicação *Caros Amigos*, outubro/2003, n. 5, p. 15.

¹³⁶ Extraído do texto *A Origem do MST*, disponível em www.feranet21.com.br/acontecimentos/politica/mst, acesso em 27.08.2004.

Stédile voltou a afirmar a sua intenção de liquidar com os fazendeiros, exortando os membros do MST a confrontá-los, dizendo que eles eram 1.000 para 1, isto é, seria fácil acabar com eles. Não é uma exortação à violência? O que querem os sem-terra, então? Ao que parece, a aura de movimento social se esvai e assume no lugar a figura patética do esquerdista revolucionário, que insiste num modelo que foi derrotado em todos os países onde foi adotado.

Diante disso, ao que me parece, o real objetivo do MST não é tão poético quanto muitos pintam, pelo qual o movimento, com a aura de movimento social, quer a distribuição de terras para trabalhadores, quer produzir para o bem do País. Pura falácia!

3. Tentativa de caracterização como movimento social:

O MST tenta obter para si a qualidade de movimento social. Diante do que vimos no capítulo V deste trabalho, não parece que ele seja, na realidade, um movimento social, mas sim um movimento político. Marina dos Santos¹³⁷, membro da Direção Nacional do MST, diz que “o MST segue sendo um movimento social, que procura organizar os pobres do campo e seus amigos, para lutar por uma sociedade com menos pobreza e menos desigualdade. E achamos que o combate acerca do latifúndio, acerca do capital, acerca da ignorância e acerca da dominação tecnológica é a melhor forma de construir uma sociedade igualitária no meio rural e no Brasil”.

Em entrevista publicada na revista Veja, edição de 06.08.1997, João Pedro Stédile, em posicionamento eminentemente político, afirmou que “queremos derrubar o modelo neoliberal. Com ele, não haverá reforma agrária. Nós estamos convencidos de que a reforma agrária só acontecerá se houver um mínimo de desenvolvimento, o que não vai acontecer com esse modelo. (...) Seria caótico se estivéssemos longe das eleições, mas há uma chance em 1.998. Fernando Henrique ficou embasbacado com as idiotices da globalização e

¹³⁷ Santos, Marina. *Raízes do MST*, artigo publicado na agência Alai (América Latina em Movimento) em 30.05.2004. Disponível em www.galizacjg.com/actualidade/200406/alai_raizes_do_mst.htm, acesso em 01.09.2004.

esqueceu de que o povo precisa comer, precisa morar, quer terra, quer saúde, educação. A reeleição não é mera vaidade do Fernando Henrique, como certos opositoristas dizem. O governo precisa repetir quatro anos para terminar a implantação do modelo que nós vamos derrubar”.

Para piorar ainda mais, um dos líderes do MST, Jaime Amorim, também em entrevista à revista *Veja*¹³⁸, defendeu abertamente a luta armada para forçar a ocupação de fazendas. Radicado no Nordeste, Amorim acha que só a negociação política não basta para o MST. Ele diz que “o movimento é, em geral, contra a violência, mas em determinadas circunstâncias poderá recorrer ao conflito armado contra fazendeiros”. E infelizmente, parece que ele foi levado a sério, pois são comuns as apreensões de armas entre os membros do MST. Até um de seus principais líderes foi preso há bem pouco tempo com armas de grosso calibre e tentou dizer que as armas não eram suas.

Na mesma entrevista, Amorim afirmou admirar Ernesto “Che” Guevara (líder da revolução cubana), Carlos Marighella (líder de organização armada de esquerda no Brasil, morto pela polícia numa emboscada em 1.969), Emiliano Zapata (líder da revolução mexicana no início do século passado), Mao Tsé-Tung (líder da revolução comunista da China), Karl Marx (ideólogo do comunismo), Vladimir Ilich Lênin (líder da extinta União Soviética), dentre outros ideólogos de esquerda, numa clara manifestação de tendência esquerdista daquele movimento. Mais um exemplo claro da tendência política do MST, novamente descaracterizando-o como movimento social.

O pior, é que Amorim, ao que parece, não conhece bem a realidade dos países de todos aqueles que ele admira tanto. Ou se conhece, insiste em fechar os olhos e não enxergar o que aconteceu em cada um deles. Para ser mais preciso, a União Soviética se autodestruuiu por um modelo anacrônico de sociedade igualitária, dando lugar a um regime de livre competição. Os camponeses, que ele cita insistentemente na entrevista, hoje querem fugir do campo para as cidades em busca de emprego, para não passar necessidades. O resultado disso é que cerca de 90% das terras ainda pertencem ao Estado, porque ninguém as quer. O regime totalitário da China vem, aos poucos, dando

¹³⁸ Entrevista publicada pela revista *Veja*, seção “Páginas Amarelas”, edição de 07.10.1998

lugar ao sistema capitalista, porque senão não terá meios de sobreviver para alimentar seus 1,5 bilhão de habitantes. E Cuba? É o único país que ainda mantém o pretense regime de igualdade social, é decadente, com um povo miserável, que sobrevive das migalhas que o governo do ditador Fidel Castro lhe dá. Copiar isso? Amorim é um brincalhão!

A violência no campo já deixou centenas de vítimas no País nos últimos anos - e as mortes se acumulam de ambos os lados, tanto entre fazendeiros e seus capatazes como entre os sem-terra. Entre 1.985 e 1.989, quando a UDR tornou-se nacionalmente conhecida, as mortes chegaram a 640, um recorde. De 1.996 até meados de 2.003, o saldo foi menor, mas ainda assustador: mais de 200 pessoas morreram no campo. O maior massacre de sem-terra na história do país ocorreu no Pará, estado campeão em confrontos, em Eldorado dos Carajás, em 1.996, com 19 mortes e 51 feridos. A violência agrária, porém, não se resume às lutas de foices, facões e balas entre fazendeiros e lavradores. Nos últimos anos, foram registrados roubos, saques, invasão e depredação de propriedades públicas e privadas, seqüestros, extorsões e chantagens¹³⁹. Observa-se aqui, que violência gera violência. Um lado age com violência e o outro, a pretexto de se defender, atua com mais violência ainda.

Em muitos casos, as invasões em áreas que não podem ser desapropriadas acabam com lavouras destruídas, máquinas estragadas e animais mortos. Sob o argumento de que quer pressionar para acelerar a política de assentamento, o MST passou a ocupar prédios públicos, de delegacias de polícia a agências bancárias. Quando a seca despontou no Nordeste, o MST correu para organizar saques a caminhões e armazéns de comida. Em 2.000, o movimento decidiu "comemorar" os 500 anos de descobrimento do Brasil com um mutirão de protesto. Seus militantes organizaram invasões de terras em treze Estados. Em 2.002, o MST realizou a mais surpreendente ação de sua história, invadindo a fazenda dos filhos do então presidente Fernando Henrique Cardoso, numa clara atitude de confronto. Arrasaram a despensa e a adega, danificaram colheitadeiras e tratores, mataram galinhas e perus, mexeram em papéis privados. No auge do deboche, deitaram-se na cama do presidente e abriram o

¹³⁹ Extraído do texto “Uma luta de foices e armas”, publicado e disponível no site www.veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma_agraria/contexto_3.html, acesso em 01.09.2004.

guarda-roupa da primeira-dama¹⁴⁰. E então repete-se a pergunta: como considerar o MST como movimento social? Ao que parece, o movimento vem se caracterizando muito mais como um movimento de baderneiros, vestido com a pretensa “aura” e autodenominação de movimento social para tentar justificar essas atitudes flagrantemente ilegais.

Do lado dos grandes proprietários rurais, o problema é encarado com pistolas e espingardas. E não podia ser diferente. O crescimento da tensão no campo e as ameaças de invasão motivaram esse grupo a se armar para repelir as investidas dos sem-terra. A promessa de receber os invasores à bala virou rotina. O chamado às armas, embora ainda não tenha adesão unânime dos fazendeiros, é ouvido numa escala preocupante. Os defensores desse procedimento dizem ter motivos de sobra para comprar armas: além das costumeiras ocupações de latifúndios improdutivos, há registros de invasões de terras produtivas em vários estados. O MST se arvora no direito de ele próprio classificar as propriedades como produtivas ou improdutivas. Alguns fazendeiros dizem ter sido forçados a pagar para ter a autorização para escoar a produção pelos sem-terra que cercavam suas propriedades¹⁴¹. Ora, o que é isso? É a volta do gangsterismo, onde se pagava por proteção?

E o pior desse quadro é que quanto mais tempo a reforma agrária demora e mais intensa fica a pressão por sua realização, os riscos para quem mora no campo – com ou sem terra para plantar – invariavelmente aumentam. E, por isso, mais e mais os fazendeiros se armam, os invasores, dizendo que têm que se proteger, também se armam.

Mais recentemente¹⁴², no início do ano passado, Stédile volta a demonstrar o caráter político do movimento que lidera, ao dizer que “o MST e a Via Campesina¹⁴³ estão discutindo, há muito tempo, como as empresas multinacionais manipulam alguns governos, manipulam a Organização Mundial do

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² Entrevista concedida a Larissa Magrisso, em Porto Alegre (RS), publicada em El Caballero de la Esperanza, disponível em www.rebellion.org/brasil/stedile210103.htm, acesso em 21.09.2004.

¹⁴³ Via Campesina: organização internacional sem fins lucrativos que luta pelos direitos de camponeses no mundo inteiro, enfocando questões como a reforma agrária, agroecologia e o fim de pesquisas e comercialização de transgênicos.

Comércio (OMC) e impõem suas condições para obter mais vantagens e mais lucros. Nós defendemos a idéia de que o comércio internacional deve estar subordinado à soberania alimentar. Ou seja, todo país tem o direito e o dever de produzir os alimentos necessários para seu povo. E apenas vender o excedente e comprar o essencialmente necessário que não consegue produzir”.

Com relação à eleição do presidente Lula, Stédile, naquela entrevista, disse que “o que acabou aqui no Brasil com a eleição e a vitória do Lula é a correlação de forças, não a forma dos movimentos sociais atuarem. Com a vitória eleitoral de Lula, o povo disse claramente que quer mudanças. E deu essa força ao Lula”.

O primeiro ano da “era Lula”, porém, mostrou-se mais complexo e truncado do que muitos idealizavam. Se medidas positivas foram adotadas, com especial destaque para a nova postura ativa e altiva da política externa brasileira, na área econômica o governo manteve, no essencial, o destrutivo modelo neoliberal. O “núcleo duro” das imposições do FMI – superávit primário, arrocho monetário e libertinagem do fluxo de capitais – não sofreu mudança. O resultado é que os indicadores financeiros alegraram os banqueiros e os que se iludem com os humores do mercado; mas a economia real continuou estagnada, para a desgraça dos trabalhadores, vítimas da explosão do desemprego, da corrosão da renda e do corte dos gastos sociais¹⁴⁴.

“O Movimento dos Sem-Terra é o mais ativo dos movimentos em ação no País e, provavelmente, o mais ambicioso. Neste momento, em diferentes pontos do território brasileiro, seus líderes discutem as próximas eleições municipais e tentam articular candidaturas de vereadores e prefeitos capazes de defender os interesses de acampamentos e assentamentos da organização. A idéia é eleger ‘o maior número possível de candidatos progressistas’, como diz o economista João Pedro Stédile, da coordenação nacional”¹⁴⁵. Essa é mais uma prova do caráter político que assumiu o MST, deixando de lado as suas verdadeiras aspirações, aquelas pelas quais desfralda bandeiras aqui e acolá.

¹⁴⁴ Borges, Altamiro. Ob.cit.

¹⁴⁵ ARRUDA, Roldão; TOMAZELA, José Maria; TALENTO, Biaggio; KATTAH, Eduardo; LACERDA, Ângela; FADEL, Evandro. *MST investe nas eleições para ampliar poder*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, ed. de 13.06.2004, p. A4.

Na mesma reportagem, aquele jornal noticia que, em Pernambuco, o líder Jaime Amorim diz que o MST tentará ampliar sua presença em áreas de concentração de assentamentos, onde já existe força política. Para o MST, o alcance da ação dos políticos é limitado. Para Amorim, o melhor exemplo disso é a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva: “elegeu-se Lula com tanta fé e esperança, mas ele esbarra no problema central que é a estrutura do Estado, montada a serviço dos poderosos”.

Em recente manifestação do MST no Pontal do Paranapanema, um cartaz exibia a sigla PMST, numa alusão à proposta de um partido próprio. O assunto já esteve em discussão na organização, mas é rechaçado pelos seus líderes¹⁴⁶. Por isso tudo, é indiscutível que o MST desviou-se de sua trilha original, tornando-se muito mais um movimento político do que social.

Vitor Hugo Ribeiro Burko, prefeito da cidade paranaense de Guarapuava, escreveu um artigo¹⁴⁷, do qual, porque oportuno, permitimo-nos reproduzir alguns trechos:

“Nos primeiros meses de governo, com uma equipe eficiente e conhecedora do problema, elaboramos um projeto de assentamento que primava pela atenção às peculiaridades locais, às limitações e potencialidades de nossos trabalhadores rurais e respeitava a lei, o meio ambiente e a sociedade”.

“Encontramos duas propriedades em poder do Banco do Brasil: a Fazenda Rosa, às margens da BR-277, com mais de 20 casas prontas, pocilga para 500 suínos, tanques de peixes, área de fruticultura, barracões, área de reserva legal, de reflorestamento e centenas de hectares altamente produtivos; e a Fazenda Europa, com uma área pouco fértil e sem nenhuma infra-estrutura. Em pouco tempo, o ministro Raul Jungmann negociou as áreas com o banco e as deixou à disposição”.

“Começamos a seleção dos assentados pelos antigos funcionários das fazendas. Em seguida, moradores da localidade, sem bens e com vocação para uma das atividades planejadas para o local. Depois, pessoas de outros locais com perfil para a agricultura, dispostas ao aprendizado e preparadas para a inclusão e a convivência na comunidade. As áreas teriam lotes individuais em algumas atividades. Peixes, suínos, reflorestamentos, barracões, uma área social e a reserva legal seriam coletivos. A área de mata seria produtiva, com um projeto de ervas medicinais e criação de animais silvestres”.

¹⁴⁶ Idem.

¹⁴⁷ Burko, Vitor Hugo Ribeiro. *Por que o MST não quer a reforma agrária*, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 17.08.2003, p. A2.

“Analisamos a área, os pretendentes. Cheios de esperanças e com a concordância do Incra, instalamos cerca de 30 famílias na Fazenda Rosa e 20 na Europa. O sonho durou dois dias. Na calada da noite, com armas, agressões, fazendo as famílias reféns e roubando as poucas coisas que possuíam, o MST invadiu o assentamento e nada poupou. O Incra lavou as mãos e a comunidade ficou com as famílias, sem definição de seu destino”.

“Após quase um ano de negociações nos convencemos de que ao Incra e ao MST o que menos importava era a reforma agrária. Tentamos parcerias que permitissem assistir e apoiar aquele povo, mas não era permitida a entrada de técnicos da prefeitura. O MST abandonou aquelas pessoas sem assistência e não permitiu que outros o fizessem. Tempos depois, os moradores da Fazenda Europa abandonaram o MST e receberam assistência do município. Os da área melhor insistiram em manter a placa do Incra e a bandeira do MST”.

“Seis anos depois, o primeiro grupo com certeza não construiu um paraíso, mas trabalha, produz. A Fazenda Rosa, antes uma fazenda modelo, agora é um espectro de incompetência, desorganização e desperdício. A floresta foi cortada. Boa parte da área nunca foi plantada, as pocilgas e os barracões foram queimados como lenha, as casas estão sendo vendidas em partes e a bandeira do MST continua hasteada à margem da rodovia”.

Burko termina o seu artigo dizendo que:

“o mundo, nas últimas décadas, derrubou muros, aproximou povos, abandonou armas. As parcerias surgem em todos os cantos. As religiões trabalham pelo respeito mútuo, os empresários se unem aos empregados e se busca a democracia e a lei, acima de tudo. A ideologia foi gradativa, mas inexoravelmente abolida pela lógica e pela discussão; mas parece que seguimos o caminho inverso. Não haverá paz enquanto houver ressentimento; não haverá resultado enquanto não houver planejamento; não haverá solução enquanto não houver boa vontade; não haverá nação enquanto o governo não entender que a permissividade é a mãe da tirania e a tirania é a mãe de todas as injustiças. Se quiserem a reforma agrária, conheçam a realidade do campo, cadastrem os verdadeiros agricultores, cobrem responsabilidades, definam critérios e pensem um pouquinho no que é bom para o País. A maioria quer a reforma agrária, que une e integra, garante a qualidade de vida, chama, incorpora e soma, abre caminhos. A maioria quer! Eu já tentei e continuo querendo. Pena que o MST não a queira!”.

Mais uma prova de que o MST está longe de ser um movimento social. O MST, tal como proposto originariamente, em seu plano ideal e teórico, não encontrou, de início, entraves de ordem jurídica e social, mas, ao revés, foi com a aquiescência da sociedade e com o consentimento do Estado de Direito que ganhou força e expressão, chegando hoje a vincular 1,5 milhão de pessoas em 23 Estados. Todavia, há muito o movimento esquivou-se de seu paradigma embrionário, deixando de lado uma luta legítima pelo exercício da cidadania e de

seus direitos, para entregar-se a práticas nefastas de interesses escusos, repudiadas hoje pela sociedade que em passado tão próximo o aplaudiu¹⁴⁸.

João Mellão Neto¹⁴⁹ diz que “o MST de há muito deixou ser um movimento agrarista para se tornar uma milícia com fins revolucionários. E para atingir esses fins, pouco importam os meios. Mesmo que sejam flagrantemente fora da lei. O que temos, agora, não é um movimento de trabalhadores sem terra, mas sim, pura e simplesmente, o banditismo rural”.

No mesmo artigo, Mellão afirma que “existem, de fato, agricultores autênticos sem terra – são filhos de pequenos agricultores que não cabem mais nas pequenas propriedades de seus pais e, em tese, mereceriam uma oportunidade de se tornar também pequenos proprietários. Só que eles não estão entre os zangados e baderneiros militantes do MST. O movimento do Sr. Stédile se compõe, em sua imensa maioria, de pessoas de origem urbana, que não têm a menor vocação ou prática nas lides rurais”. Se esses agricultores autênticos integrassem o movimento, com certeza os objetivos do MST seriam mais frutíferos e menos pernicioso do que é hoje.

Hoje, o MST acabou por se transformar num grande negócio. Prosseguindo, Mellão diz que “a luta agrária se transformou num negócio muito rentável. O MST, em nome dos assentados, toma verbas do governo e as desvia em proveito próprio, quer por meio de projetos de agroindústrias que não saem do papel, quer por meio de ‘pedágios’ que cobram das famílias instaladas para que estas possam ter acesso aos financiamentos públicos”. E faz uma afirmação perturbadora: “A realidade, hoje, é esta. Não há mais terras improdutivas para desapropriar, os assentados não querem saber dos assentamentos que têm e os recursos públicos, num país com tantos setores carentes, estão sendo escandalosamente desviados aos bilhões. Resta saber se este governo terá coragem para desmontar toda essa farsa”.

¹⁴⁸ Soares, Cláudia de Mendonça Braga. *MST Uma análise social e constitucional*, artigo publicado na Revista Jurídica Consulex, ed. de 15/08/2003, nº 158, p. 64/65.

¹⁴⁹ Mellão Neto, João. *A farsa da reforma agrária*. Artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 23.04.2004, p. A2.

De acordo com o ITESP (Instituto de Terras do Estado de São Paulo), foram invadidas sete propriedades durante o mês de abril na região. Todas as invasões foram realizadas em áreas particulares, algumas, inclusive, com laudo de produtividade. Segundo o ITESP, a maioria das famílias não está cadastrada na fundação e não apresenta os requisitos legais para serem assentadas (no mínimo dois anos na região e vocação agrícola). O Governo do Estado de São Paulo classifica as invasões “como claramente políticas, pois são realizadas somente com o deslocamento de famílias e, provavelmente, continuarão até o final de abril, como forma de protesto do MST contra a demora do governo federal em realizar novas desapropriações”.¹⁵⁰

Na mesma edição do jornal “O Imparcial”, citado na página anterior, José Rainha Júnior, um dos líderes dos sem-terra na região, disse que “nossa ação é pacífica com o objetivo de conseguir um pedaço de terra. Viemos com vontade de ficar”. Pacífica? Por acaso é pacífico cortar arames, destruir cercas e pastagens, matar animais, depredar sedes de fazendas, ameaçar empregados?

Além de tudo isso, várias pessoas que foram assentadas acabam por desistir da atividade agrícola e vendem seus lotes, retornando para, de novo, engrossar o movimento. Talvez, por não terem qualquer experiência na atividade ou, o que é mais provável, “ganhar” terras e depois vendê-las é um negócio melhor. “Cerca de 40% dos lotes destinados à reforma agrária no País foram transferidos de forma irregular. No Paraná, números do próprio Instituto Nacional da Reforma Agrária (INCRA) dão conta de que o negócio irregular de lotes atinge 32%. No sul do Pará, a venda de lotes varia entre 50% e 60%. Porcentuais igualmente elevados são verificados em Rondônia e em algumas regiões de São Paulo, como o Pontal do Paranapanema”¹⁵¹. É uma clara demonstração de que muitos dos que engrossam o movimento não têm qualquer afinidade com as lides agrícolas, são arregimentadas nas periferias das cidades, entre os desempregados ou, até mesmo, entre os ex-assentados.

¹⁵⁰ Tomé, Giselle. *Sem-terra iniciam onda de ocupações no Pontal*, reportagem publicada no jornal “O Imparcial”, edição de 13.04.2004, p. 6-B.

¹⁵¹ Tomazella, José Maria. *Assentados ignoram lei e vendem 40% dos lotes*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 18.04.2004, p. A4.

É por essas e por outras que nos sentimos encorajados a escolher este tema. Não há dúvidas que existem correntes favoráveis ao MST, mas não é concebível que concordem com os desmandos e as desordens que provocam, sempre sob a égide do malfadado movimento “dito” social.

Capítulo VII

AS INVASÕES E AS VIOLAÇÕES DA LEI

1. O Estado Democrático de Direito:

Apenas para entendimento de todo este arrazoado, que se refere às atividades dos movimentos “ditos” sociais, flagrantemente contrárias aos institutos legais que nos regem, é importante fazermos algumas considerações sobre o que seja o Estado de Direito. Não temos intenção, é claro, de nos aprofundarmos no assunto, principalmente porque não é esse o intuito deste trabalho, mas apenas reproduzir o que, despretensiosamente, entendemos ser um Estado que vive sob a égide do Direito, a cujas normas todos os cidadãos subordinam-se indistintamente.

Antigamente, governante e lei eram sinônimos, isto é, o governante ditava as leis de acordo com a sua conveniência, sem se importar se era ou não do interesse do povo. Com o passar dos tempos, foi-se afastando esse conceito, que não é outro senão tirania, acrescentando a idéia de que a lei deve ser superior ao governante e este, assim como todos os demais, devem estar abaixo dela. As democracias foram mais longe, criando o Estado de Direito, que protege os direitos fundamentais, políticos, sociais e econômicos e nos lembra que a tirania e a ilegalidade não são as únicas alternativas.

Estado de Direito significa que nenhum indivíduo, seja ele presidente da República ou cidadão comum, está acima da lei. No Estado Democrático de Direito, os governantes exercem a sua autoridade por meio da lei e eles próprios estão sujeitos aos constrangimentos impostos por ela.

O Ministro Edson Vidigal, presidente do STJ¹⁵², diz que “é possível exaltar o bem comum como meta num Estado de Direito, mas é impossível alcançá-lo em sua plenitude, porque de nada servem os confortos do progresso quando o ser

¹⁵² Vidigal, Edson. Discurso proferido *Aula Inaugural do Curso de Direito da Faculdade de Imperatriz (MA)*, em 25 de abril de 2002, disponível em www.stj.gov.br/Discursos, acesso em 25.09.2004.

humano não pode desfrutar da liberdade – bem que não pode despojar porque, dentre todos, é o mais inerente à condição humana. Alguém já disse que o ser humano sem liberdade é apenas uma aspiração a engordar. A liberdade, portanto, é o que faz a diferença entre o Estado de Direito e o Estado Democrático de Direito. Os países dominados pelo totalitarismo tinham e ainda têm suas Constituições e suas Leis. A Itália fascista, a Alemanha nazista, a União Soviética comunista e seus satélites, foram Estados de Direito, escorados em suas Constituições e em suas Leis. Do mesmo modo, as ditaduras que ainda mancham o mapa do mundo e que, na contramão da história, desconstroem a paz e os direitos humanos. O Brasil, que também provou e pagou caro pelas doses de autoritarismo a que foi tentado, resolveu que não poderia adotar como Estado e República aquele formato clássico, o do simples Estado de Direito. Propôs, então para si mesmo, uma ambição maior, melhor, mais consistente, mais duradoura, a do Estado Democrático de Direito”.

Como o próprio Ministro diz, vivemos num Estado Democrático de Direito, muito mais amplo do que o Estado de Direito, porque privilegia a liberdade do cidadão. Nas democracias, os cidadãos estão dispostos a obedecer às leis da sua sociedade, porque estas são as suas próprias regras e regulamentos. A justiça é melhor alcançada quando as leis são criadas pelas próprias pessoas que devem obedecê-las. Os tribunais são fortes e independentes o bastante para ter o poder, a autoridade, os recursos e o prestígio para responsabilizar membros do governo e altos funcionários perante as leis e os regulamentos do País.

O Movimento dos Sem-Terra sempre deu mostras de que a reforma agrária deve ser feita, mesmo que atropelando os direitos de propriedade, garantidos por nossa Constituição. Ele próprio não cumpre uma obrigação exigida de todos os brasileiros, de tornar transparente, numa declaração de renda anual, a fonte de seus recursos e de como estes são administrados. Por essa razão, é uma entidade fantasma, sem qualquer configuração jurídica. O MST movimentou milhões e milhões de reais (não se sabe ao certo) para movimentar sua máquina de invasões, passeatas e pagamento dos altos salários de suas lideranças, sem qualquer obrigação de informar de onde chegam os recursos para isso. Então,

não causa surpresa que o MST afirme que é legítimo invadir área produtiva¹⁵³. É mais uma clara demonstração de desrespeito às nossas instituições.

Um dos ministros do STF, cujo nome não foi revelado, disse que “ao repassar verbas para entidades que vivem à sombra da grife MST, o poder público está subsidiando as invasões. Vivemos a ironia: a gasolina do ônibus que invade é paga pelo poder público, o Estado de direito fica ameaçado por ações incentivadas pelo próprio Estado”. O ministro prosseguiu dizendo que predomina entre a maioria dos ministros, não só do STF, mas também do STJ, o clima de “extrema preocupação” diante do avanço do MST. “O que está acontecendo é gravíssimo. É muito fácil perder o controle no campo”. Para o ministro, a onda de invasões “tem clara conotação política. O sujeito não quer plantar, ele apenas está indicando a sua indignação e isso é perigoso porque desestabiliza todo o setor produtivo. Não é só o local invadido que sofre, porque acaba criando uma tensão social em toda a região”. O STF condena as invasões: “Revela-se contrária ao direito, porque constitui uma atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico, a conduta daqueles que – particulares, movimentos ou organizações sociais – visam, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de prédios públicos e de imóveis rurais, a constranger, de modo autoritário, o poder público a promover ações expropriatórias para efeito de execução do programa de reforma agrária. O processo de reforma agrária, em uma sociedade estruturada em bases democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória, ainda que se cuide de imóveis alegadamente improdutivos”.¹⁵⁴

Com efeito, o Governo aumentou o valor inicial pago a cada família assentada de R\$ 7,7 mil para R\$ 16,1 mil.¹⁵⁵ Hoje, ser sem-terra é um bom negócio. Além de obter a terra, o assentado receberá uma “ajuda” de R\$ 16,1 mil, o que lhe permitirá viver tranquilamente por mais de um ano, sem precisar fazer nada. Afinal, R\$ 16,1 representam, em um ano, mais de R\$ 1,3 mil por mês,

¹⁵³ O IMPARCIAL. *O MST já se sabe, não se preocupa com o Estado de Direito; a ala esquerda católica pensa o mesmo*, editorial publicado na edição de 18.04.2004, p. 3-A.

¹⁵⁴ Macedo, Fausto. Artigo “*Governo dá combustível a invasões*”, publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 13.04.2004, p. A6.

¹⁵⁵ Mendes, Vanildo. *MST ganha mais verba para conter abril vermelho*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 15.04.2004, p. A1.

rendimento que poucas famílias têm. Porque essa “ajuda” não é dada aos demais pequenos produtores, que conseguiram suas terras pelos meios legais, e que passam por imensas dificuldades? É uma clara demonstração de discriminação.

Ainda assim, apesar da declarada ilegalidade, o MST invadiu, na madrugada do dia 14 de abril passado, uma fazenda produtiva, a Santa Fé, de 1.100 hectares, onde são criadas mais de mil cabeças de gado, e que não é objeto de ação discriminatória (não faz parte das terras devolutas) e é considerada área particular pelo ITESP. Mas, o MST alega, mais uma vez utilizando o seu próprio critério, que a área é improdutivo, mesmo que o ITESP declare o contrário¹⁵⁶. Até quando vamos permitir esses absurdos? Até quando vamos permitir que esse movimento, que se arvora de social, dite as suas próprias regras, sem alguém para impedi-lo? É decepcionante.

É preocupante o constante multiplicar de episódios de violência e desrespeito à lei, perpetrados pelo MST ou correlatos. As manchetes são diárias e se referem ora à invasão de Prefeituras e prédios públicos, ora à praça de pedágio de rodovias, como no Paraná, ora a propriedades privadas, nem sempre grandes ou improdutivoas. A par disso, a pilhagem e o saque à mão armada de caminhões que transportam gêneros alimentícios e outras mercadorias, além da violência pessoal contra empregados ou fazendeiros que, em sua propriedade, têm o direito à vida e à incolumidade física. Também as liminares concedidas em legítimas ações possessórias têm deixado de ser cumpridas em muitos lugares, simplesmente porque o agente da autoridade não se dispõe a executar a lei ou as determinações da justiça. Será que o MST está acima da lei?¹⁵⁷

Ninguém ignora as necessidades sociais de parcelas pobres e carentes da população brasileira que precisam ser atendidas. Mas deve ser feito com obediência à lei e sem a horda de crimes e violências que têm caracterizado a ação daqueles que não a respeitam. O mais grave é a complacência do Governo

¹⁵⁶ Tomazella, José Maria. *Um alicate no arame. Começa a maior invasão*. Reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 14.04.2004, p. A4.

¹⁵⁷ Ribeiro, Emílio Nina. “O MST e o Estado de Direito”, disponível em www.ternuma.com.br/mst6.htm, acesso em 27.08.2004.

que, além de comprometer a própria autoridade, apenas adia, pela sua inação ou comprometimento, a erupção de conflitos mais graves.¹⁵⁸

O Estado de Direito, mesmo sendo democrático como o nosso, não dá direito a ninguém, seja rico ou pobre, influente ou inexpressivo, movimento social ou não, de transgredir as leis e normas vigentes, seja a que título for. E é justamente isso que vamos tentar detalhar a seguir.

2. Remédios jurídicos contra as invasões:

2.1. A autodefesa:

Todo proprietário que se sentir esbulhado, ou tiver a sua posse turbada, tem direito a se autodefender. É isso o que está expresso no art. 1.210, § 1º, do Código Civil:

Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

§ 1º. O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de esforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

Como se pode observar, a própria lei permite que o proprietário rural que tiver a sua posse ameaçada se defenda, que ele próprio utilize meios para expulsar eventuais invasores de terras. Mas, até onde vai essa permissibilidade? Quais os meios que os proprietários podem utilizar que não firam este ou outros dispositivos legais?

A lei fala em *esbulho* e em *turbação*. *Esbulho* significa privar alguém de alguma coisa, subtraindo-a, tolhendo-a, eliminando-a. A pretensão jurídica articulada pelo possuidor esbulhado é, inquestionavelmente, a restituição, a reintegração na posse do bem que lhe foi espoliado. Portanto, esbulho representa a perda, total ou parcial, do poder fático de ingerência sócio-econômica sobre um determinado bem da vida. Por isso, o esbulho possessório é ato ilícito civil e penal (crime de usurpação, previsto nos incisos I e II do art. 161

¹⁵⁸ Idem.

do Código Penal), praticado por terceiro em detrimento da posse de outrem, que resulta no perdimento (absoluto ou relativo) do poder de fato, invertendo-se a titularidade da relação possessória, passando o esbulhador a ter injustamente (posse ilegítima) o uso e a disponibilidade econômica do bem respectivo¹⁵⁹.

A *turbação* é todo ato ilícito de moléstia à posse, diverso do esbulho, não compreendendo, portanto, qualquer situação fática de perda do poder de ingerência sobre o bem. Contudo, para sua caracterização faz-se mister a existência de uma lesão à posse, não sendo suficiente a turbação simples ou a mera intenção de turbar, mas é imprescindível que haja o agravamento qualitativo ou quantitativo da situação possessória¹⁶⁰. Trocando em miúdos, ocorre o esbulho quando o imóvel é totalmente ocupado, ficando o seu legítimo possuidor impossibilitado de exercer a posse, que é sua por direito. A turbação, por sua vez, ocorre quando uma parte do imóvel é ocupado, comprometendo a posse apenas daquela área, mas não atrapalhando a posse da área restante.

Assim, o possuidor turbado ou esbulhado pode, de acordo com o § 1º do citado art. 1.210, manter-se ou restituir-se na sua posse por suas próprias forças, desde que o faça logo. A lei, portanto, estabelece duas modalidades de autodefesa da posse: a *legítima defesa da posse* e o *desforço imediato*. As duas modalidades, em si, representam a mesma coisa. Entretanto, alguns entendem que a legítima defesa da posse é para situações em que ainda não houve o despojamento, enquanto que o desforço imediato vale para situações em que já se perdeu a posse, estando interessado em reavê-la. De qualquer maneira, sejam iguais ou não, o certo é que tanto uma como a outra não devem representar esforço heróico do possuidor de modo isolado, eis que poderá trazer ao seu abrigo o auxílio de outras pessoas e de outros meios. A autodefesa da posse deve ser o estritamente necessário, tal qual ocorre com a legítima defesa do Código Penal.

¹⁵⁹ Figueira Júnior, Joel Dias. In *Novo Código Civil Comentado*, 1ª ed., Ed. Saraiva, São Paulo, 2.003, p. 1.078/1.079.

¹⁶⁰ Idem, p. 1.080.

Segundo o professor Carlos Roberto Gonçalves¹⁶¹, “a expressão ‘por sua própria força’, constante do texto legal, quer dizer: sem apelar para a autoridade, para a polícia ou para a justiça”. E prossegue o prof. Carlos dizendo que “os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse. Há necessidade, portanto, de se observar determinados requisitos, para que defesa direta possa ser considerada legítima. Em primeiro lugar, é preciso que a reação se faça *logo*, imediatamente após a agressão. (...) ... se o possuidor não puder exercer o desforço imediatamente, poderá fazê-lo logo que lhe seja possível agir. Em tal hipótese, apesar do lapso de tempo decorrido, assiste-lhe o direito de fazer justiça por suas próprias mãos, se presente não estiver a polícia. (...) Assim, não deve ser interpretado de forma tão literal que venha a excluir qualquer intervalo. Havendo dúvida, é aconselhável o ajuizamento de ação possessória pertinente, pois haverá o risco de se configurar o crime de ‘exercício arbitrário das próprias razões’, previsto no art. 345 do Código Penal. Em segundo lugar, a reação deve-se limitar ao indispensável à retomada da posse. Os meios empregados devem ser proporcionais à agressão. Essa forma excepcional de defesa só favorece quem usa moderadamente dos meios necessários para repelir injusta agressão. O excesso na defesa da posse pode acarretar a indenização de danos causados”. (grifos nossos)

O prof. Joel Dias Figueira Jr. ratifica o entendimento do prof. Carlos Roberto, ao dizer que “... permitiu o legislador que o possuidor turbado ou esbulhado pudesse ser mantido ou restituído por força própria, desde que a providência fosse tomada logo. (...) São estes requisitos que devem estar presentes para justificar a prática de atos de defesa (contra a turbação) ou de desforço (contra o esbulho): a) ofensa à posse; b) *imediatidade da repulsa* (resistência à turbação e recuperação da posse); c) moderação nos atos de defesa ou de desforço (equilíbrio entre a moléstia sofrida e o ato de repulsa); e d) prática dos atos pelas próprias mãos¹⁶². (grifos nossos)

Passemos, então, ao entendimento do texto legal e das interpretações doutrinárias de forma a adaptá-los à argumentação deste trabalho. Como já

¹⁶¹ Gonçalves, Carlos Roberto. *Direito das Coisas*, Coleção *Sinopse Jurídica*, vol. 3, 6ª ed., Ed. Saraiva, São Paulo, 2.003, p. 30/31.

¹⁶² Ob.cit., p. 1.080.

dissemos, os atos de autodefesa devem se equiparar à legítima defesa do Código Penal. Tanto é verdade que, tanto o prof. Carlos Roberto Gonçalves, quanto o prof. Joel Dias Figueira Jr., dizem que assiste ao esbulhado o direito de fazer justiça com as próprias mãos se a polícia não estiver presente. Então, num caso de esbulho ou turbação de uma propriedade, o seu possuidor poderá agir contra os esbulhadores ou turbadores por si próprio, expulsando-os da área que invadiram, desde que o façam moderadamente, sem excessos, na mesma proporção dos atos invasivos.

Com relação o instituto da legítima defesa, o Código Penal assim se expressa:

Art. 23. Não há crime quando o agente pratica o fato:
(...)
II – em legítima defesa;
(...). (grifo nosso)

Observe-se que o art. 12 do Código Penal diz que *não há crime*, isto é, a conduta praticada em legítima defesa não constitui crime de acordo com o nosso ordenamento. E o que é legítima defesa? O prof. Luiz Régis Prado¹⁶³, citando Jimenez de Asúa, diz que “a legítima defesa vem a ser ‘a repulsa ou o impedimento da agressão ilegítima, atual ou iminente, pelo agredido ou terceira pessoa, contra o agressor, sem ultrapassar a necessidade de defesa e dentro da racional proporção dos meios empregados para impedi-la ou repeli-la’. É a situação em que o agente repele agressão atual e ilícita a direito seu ou de outrem”.

Assim, numa interpretação bem simples, mas perfeitamente coadunada com a definição, tem-se que age em legítima defesa quem usa de meios semelhantes aos usados pelos invasores de terra para repelir as invasões. E se age em legítima defesa, não comete crime e, portanto, age de acordo com o que lhe permite a lei. O ato de se autodefender é, como diz a lei, legítimo desde que não haja excessos e seja feito em moldes semelhantes aos adotados pelos invasores.

¹⁶³ Prado, Luiz Régis. *Curso de Direito Penal Brasileiro - Parte geral*, 1ª ed., Ed. Revista dos Tribunais, 1.999, São Paulo, p. 210.

2.2. As ações possessórias:

A segunda forma de defender a posse é através de ações possessórias, no Poder Judiciário, em que se pede a proteção do direito de posse de quem o detém. Nestas ações, o que se discute não é a propriedade, mas apenas a posse, daí a sua denominação.

A proteção possessória tem seu fundamento material no art. 1.210 do Código Civil, já reproduzido alhures, o que significa dizer que, se o possuidor perder a posse, tiver embaraçado o seu exercício, ou tiver justo receio de sofrer a perda ou embaraço da posse, poderá se valer de uma das ações possessórias.

Veja-se que só falamos sobre posse e não em propriedade. Tanto a autodefesa quanto as ações possessórias só se prestam a proteger a quem detém a posse, isto é, tais institutos não protegem o proprietário especulador, aquele que apenas adquire terras com o propósito único de especular. Carlos Roberto Gonçalves¹⁶⁴ diz que quem nunca teve a posse não pode valer-se dos interditos. “Assim, a pessoa que adquire um imóvel e obtém a escritura definitiva, mas não a posse, porque o vendedor a retém, não pode socorrer-se da ação possessória, porque nunca a teve. (...) Na possessória o autor terá de produzir prova de que tem a posse legítima da coisa e que a manteve, apesar da turbação, ou que já a tinha e a perdeu em virtude do esbulho praticado pelo réu”.

2.2.1. *Ação de reintegração de posse:*

Sempre que ocorrer um ato de esbulho da posse, é possível que se proponha a ação de reintegração de posse. Como já se viu, o esbulho significa um ato de desapossamento, no próprio despojamento do bem da pessoa da posse de um bem. “Quer a perda da posse resulte de violência, quer de qualquer outro vício, como a clandestinidade ou a precariedade, cabe a ação de reintegração de posse”¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Ob.cit., p. 43

¹⁶⁵ Gonçalves, Carlos Roberto. Ob.cit., p. 45.

Está claro, portanto, que a ação de reintegração deve ser usada quando alguém esbulha a posse de outrem, ou seja, toma-lhe a propriedade toda, impedindo que o possuidor legítimo mantenha a sua atividade exploratória do imóvel. Se for ocupada apenas uma pequena parte da propriedade, não caracteriza o esbulho, mas a turbação da posse, isto é, alguém está molestando o possuidor, cerceando o exercício da posse, mas não impede que ela seja exercida.

2.2.2. Ação de manutenção de posse:

Se o caso for de turbação, a ação própria é a de manutenção de posse. Nela, “o autor terá de descrever quais os fatos que o estão molestando, cerceando o exercício da posse. Por exemplo, deverá provar que o réu vem penetrando em seu terreno para extrair lenha ou colocar animais no pasto ou vem-se utilizando de determinado caminho sem sua permissão” ¹⁶⁶. Esta é, na realidade, a ação mais corriqueira contra os movimentos dos sem-terra, já que as invasões, na grande maioria das vezes, atingem apenas parte das propriedades.

2.2.3. Interdito proibitório:

A ação de interdito proibitório é usada quando ainda não houve a perda e nem o embaraço no exercício da posse, mas existe uma situação séria de iminente perigo, caracterizadora do justo receio do possuidor. Em isso ocorrendo, deve-se pedir uma providência jurisdicional para que o juiz o segure da turbação ou do esbulho iminente, mediante um *mandado proibitório*, em que se comine ao réu determinada pena pecuniária, caso transgrida o preceito.

“Tem caráter preventivo, pois visa a impedir que se concretize uma ameaça à posse. Há uma gradação nos atos perturbadores da posse. Para cada etapa prevê-se uma ação específica. Assim, se o possuidor está apenas sofrendo uma ameaça, mas se sente na iminência de uma turbação ou de um

¹⁶⁶ Idem, p. 44.

esbulho, poderá evitar, por meio da referida ação, que venha a consumir-se. Pressupõe esta os seguintes requisitos: a) posse atual do autor; b) a ameaça de turbação ou esbulho por parte do réu; c) justo receio de ser efetivada a ameaça”¹⁶⁷.

2.3. Outros remédios no Judiciário:

Além das ações possessórias citadas, existem outros meios de defesa da propriedade, as chamadas ações petitórias ou ações afins aos interditos possessórios, tais como a *ação reivindicatória* e a *ação de imissão de posse*. Aquela é proposta por quem já teve a posse da coisa e quer buscá-la de terceiro, que está na posse de boa-fé, onde será discutido o domínio; esta é a ação posta em favor daquele que, embora seja dono, nunca teve a posse. Mas, são procedimentos que não importam muito ao tema deste trabalho e, por isso, apenas os citamos, sem maiores detalhes.

3. Os ilícitos penais:

Malgrado a proteção constitucional da propriedade e dos direitos individuais, ainda assim existem transgressões sérias cometidas pelos movimentos ditos sociais. Existem as proteções civis, como vimos no item anterior, inclusive o direito à autodefesa, que pressupõe a “justiça pelas próprias mãos”, contra os inúmeros atos ilegais praticados por aqueles movimentos.

Mas, o que ocorre, e este é o principal objetivo deste trabalho, é que as atitudes cometidas pelos movimentos “ditos” sociais – e aqui nos ateremos ao Movimento dos Sem-Terra (MST) e seus correlatos – são, não raro, ilícitos tipificados no Código Penal, mas nenhuma atitude é tomada contra elas. A passividade das autoridades constituídas é de estarrecer e, aos olhos dos ofendidos, uma afronta aos direitos individuais e de propriedade protegidos constitucionalmente. E nisso temos que concordar com eles, pois vê-se, amiúde,

¹⁶⁷ Gonçalves, Carlos Roberto. Ob.cit., p. 55.

vários crimes, vários ilícitos penais cometidos pelos integrantes do MST sem que se tome uma providência efetiva de punir os baderneiros e, porque não dizer, criminosos.

Mas, o que são ilícitos penais? *Ilícito*, em matéria jurídica, qualifica todo fato ou ato que importe numa violação ao direito ou em dano causado a outrem, provenha do dolo ou se funde na culpa. O *ilícito penal*, que se mostra a prática de ato vedado em lei ou omissão de fato não permitido, constitui o delito propriamente dito, sujeitando a pessoa a duas sanções diferentes: a penal, consistente na repressão e conseqüente punição da ilicitude, e a civil, decorrente de indenização a que se sujeita, para reintegração da ofensa material causada ao patrimônio da vítima. *Ilícito penal* equivale a crime ou delito.¹⁶⁸

O nosso Código Penal é pródigo em tipificar como criminosas várias condutas do MST. Em todas as invasões, com raríssimas exceções, existem transgressões ao Código Penal, das mais variadas formas, apesar da leniência de nossas autoridades. Segundo o jornal O Estado de São Paulo¹⁶⁹, “o governo Lula não pretende adotar nenhuma medida excepcional contra a nova onda de invasões, deflagrada esta semana por trabalhadores sem terra, seguida de violência e mortes” (grifo nosso). O Ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, que tem se mostrado extremamente parcial em favor dos baderneiros e em desfavor dos proprietários, diz, na mesma reportagem, que “em hipótese alguma a legalidade e o Estado de Direito estão ameaçados. Não há nada que autorize qualquer ambiente de perda de controle no campo”. Ao que parece, o Sr. Rossetto, que até agora não disse a que veio, ou não conhece a situação da qual fala ou se revela tremendamente tendencioso em favor das invasões de terra e ao desrespeito ao Estado de Direito.

Em contraposição, na mesma edição daquele jornal¹⁷⁰, o presidente da União Democrática Ruralista (UDR), Luiz Antonio Nabhan Garcia, acusa o Ministro Rossetto de ser irresponsável, por ter afirmado que a onda de invasões

¹⁶⁸ Silva, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*, 15ª ed., Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1.999, p. 407.

¹⁶⁹ Mendes, Vanildo. *Onda de invasões não traz risco, diz Rossetto*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 02.08.2004, p. A4.

¹⁷⁰ Garcia, Luiz Antonio Nabhan. Reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, disponível em www.estadao.com.br/agestado/noticias/2004/ago/02/138.htm, acesso em 27.08.2004.

no campo não traz risco de abalo às instituições. Segundo Garcia, ao dizer que o governo não pretende adotar medida excepcional contra a nova ofensiva do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Rossetto está sendo omissivo. “Morte e conflito não são riscos?”, perguntou, referindo-se ao confronto que deixou um sem-terra morto e outros cinco feridos, no Paraná. E completa: “... o ministro confunde baderneiros e arruaceiros com movimento social”.

De fato, existe um contra senso: de um lado o ministro Rossetto apóia os baderneiros, dizendo que “... não há nada que autorize qualquer ambiente de perda de controle no campo...” e, de outro lado, repudia as atitudes do movimento ante invasões que repercutem nacionalmente. Assim foi durante a invasão promovida pelo MST contra a propriedade da Veracel Celulose, na Bahia, sobre a qual Rossetto disse que “acontecimentos como os ocorridos na Bahia, nesta semana, em nada contribuem para o andamento da reforma agrária. São inaceitáveis, na medida em que incidem sobre uma propriedade efetivamente produtiva que, pela Constituição Federal, não pode ser desapropriada”¹⁷¹. Então, como confiar no Sr. Rossetto? Lamentavelmente, ao que parece, esse ministro ainda não vestiu o manto de autoridade, cuja função principal é prestigiar o bem público. Aliás, ele faz parte do governo federal, a quem incumbe a missão constitucional de manter a paz.

“Se fosse para lhe conceder um qualificativo extraído de páginas literárias clássicas, talvez se devesse outorgar ao ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, a alcunha de Candide (ou Rossetto, o Cândido), em referência àquele personagem de Voltaire para o qual ‘tudo está bem, no melhor dos mundos’, malgrado o volume brutal de desgraças percebido em todo o cenário que o rodeia – ou seja, um personagem cujas falas e pensamentos fazem um espantoso contraste com a realidade dos fatos. Parece, de fato, inacreditável, a capacidade do ministro de fazer o ‘jogo do contente’ e aí a referência resvalaria para a literatura infanto-juvenil da personagem Poliana ou vislumbrar um clima de ‘*vie em rose*’ num cenário de violência sangrenta, tal como a disseminada pelo Movimento dos Sem-Terra (MST) e assemelhados no meio rural do Brasil inteiro. (...) Não há nada que autorize qualquer ambiente de perda de controle no campo.

¹⁷¹ Luiz, Edson. *Invasão na Bahia é inaceitável, diz Rossetto*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 08.04.2004, p. A4.

(...) eventuais excessos, como os atuais, têm sido corrigidos pela Justiça e as estruturas legais do País. (Têm mesmo? Em que lugar? Quantos esbulhadores, depredadores – de sedes de fazendas ou cabines de pedágio –, saqueadores de cargas de caminhão e de estabelecimentos comerciais, praticantes de cárcere privado e maus-tratos – contra trabalhadores de fazendas invadidas –, ladrões e matadores de animais alheios, destruidores de plantações de fazendas invadidas, etc., etc., estão presos?)”.¹⁷²

Apenas para constar, depois de cinco dias de ocupação da fazenda da fábrica de celulose da Veracel, em Porto Seguro (BA), os sem-terra abandonaram a área depois de destruir 25 hectares de eucaliptos, recuando do intento inicial de destruir toda a plantação da Veracel, cerca de 70 mil hectares ou 70 milhões de árvores. “Nós entendemos que esta cultura é pior porque não gera emprego como poderíamos gerar com o plantio de hortaliças, grãos, ou mesmo se a gente mexesse com mel e criação de galinhas”, disse Valmir Assunção, um dos líderes dos sem-terra. Assunção chegou ao local depois de pegar o vôo de Salvador para Porto Seguro.¹⁷³ Ora, quem esse tal de Valmir pensa que é para determinar o que é uma plantação ideal? Mas, por absurdo que pareça, a notícia transcrita mostra claramente que os dirigentes do Movimento Sem-Terra utilizam os arregimentados como mera massa de manobra, para satisfazer os seus próprios interesses e caprichos. O Sr. Assunção chegou à área de avião, com conforto e outras mordomias. E os invasores, como chegaram lá? É lamentável. Seria cômico se não fosse trágico.

A propósito, a Veracel está construindo na Bahia a maior fábrica de celulose do mundo, utilizando mais de 5 mil trabalhadores, numa área de 1,2 milhão de metros quadrados. É o maior investimento privado em curso no Brasil durante o governo do presidente Lula, cerca de US\$ 1,25 bilhão, metade com recursos dos sócios da empresa e a outra metade com recursos do BNDES.¹⁷⁴ É um empreendimento desse porte que os sem-terra irresponsáveis tentaram destruir. “É claro que nós consideramos todos esses fatores como garantia de

¹⁷² Editorial publicado no jornal O Estado de São Paulo, “A ‘vie en rose’ que o ministro vê”, edição de 04.04.2004, p. A3.

¹⁷³ Mendes, Vanildo. *Após cinco dias, sem-terra desocupam fazenda da Veracel*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 09.04.2004, p. A4.

¹⁷⁴ Carvalho, Luiz Maklouf. *Sem-terra põem em risco investimento de US\$ 1,2 bi*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 11.04.2004, p. A6 e A7.

repercussão no Brasil e no exterior”, disse o “sem-terra” Oronildo Costa, da direção baiana do MST. Aliás, Oronildo não é mais sem-terra, pois ele já é assentado em Itamaraju, perto do local da invasão, onde 120 famílias desenvolvem uma experiência de produção coletiva. Com apenas 29 anos de idade, 12 de MST, Oronildo veste bota de grife, boa roupa, tem carro em bom estado, em contraposição com a imensa maioria dos que compõem a sua massa de manobra, que não têm boa aparência e vestem-se como pessoas pobres que são.¹⁷⁵

Bem, vamos aos ilícitos penais. É claro que não vamos nos referir a todos os ilícitos penais cometidos pelos sem-terra, porque, senão, não caberia neste trabalho. Vamos citar apenas alguns, não necessariamente os mais graves, mas os mais comuns.

“Num movimento coordenado de diferentes organizações, os sem-terra continuam intensificando suas ações pelo País. Ontem foram invadidas mais 3 propriedades particulares e duas áreas públicas...”.¹⁷⁶ Aqui ocorreu o esbulho possessório, tipificado como crime no art. 161, § 1º, II, do Código Penal.

Isso sem falar no incitamento ao crime pelos líderes do movimento, tão comum nessas invasões, e a formação de quadrilha ou bando, capitulados nos arts. 286 e 288 do Código Penal, também claramente presentes na conduta descrita.

“Militantes do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) preparam-se para resistir às ordens judiciais de despejo dos acampamentos instalados nos municípios de Nantes e Pirapozinho, no Pontal do Paranapanema. (...) Os prazos para a desmontagem dos barracos e desocupação das áreas vencem esta semana. ‘Não estamos pensando em sair daqui’, disse a líder do acampamento de Pirapozinho...”¹⁷⁷. Aqui, a transgressão está estampada no art. 330 do Código Penal (crime de desobediência).

¹⁷⁵ Idem, p. A6 e A8.

¹⁷⁶ Arruda, Roldão. *MST ignora Lula e aumenta invasões de terras*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 06.04.2004, p. A4.

¹⁷⁷ Tomazela, José Maria. *MST promete resistir a ordem judicial no Pontal*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 11.08.2003, p. A6.

“Cerca de 1.100 militantes do Movimento dos Agricultores Sem-Terra (Mast) e de outros três movimentos de trabalhadores rurais interditaram ontem a Rodovia Raposo Tavares, próximo da ponte que liga São Paulo a Mato Grosso do Sul, no Pontal do Paranapanema, para protestar contra a falta de assentamento. (...) Depois de parar a Raposo durante 3 horas, os manifestantes saíram em passeata e cercaram o Fórum. (...) Diante da ameaça de invasão do Fórum, o juiz Fernando França Viana suspendeu as audiências e mandou fechar os portões”.¹⁷⁸ Aqui ocorreram três transgressões: uma à Constituição Federal (art. 5º, II e XV) e duas ao Código Penal: mais uma vez ao art. 161, § 1º, II (esbulho possessório) e ao art. 147 (ameaça).

“O cenário lembra um bunker em Bagdá, a capital iraquiana, com vidros estilhaçados por balas, marcas de incêndio, paredes blindadas com placas de concreto e barricadas erguidas com mil sacos de areia. Mas, é a casa-sede da Fazenda Nossa Senhora das Graças, em Caiuá, no Pontal do Paranapanema, onde vive, acuado pelos sem-terra, o fazendeiro Luiz Antonio de Barros Coelho Júnior. É ali que ele espera, noite após noite, a chegada dos invasores. A ação reivindicatória movida pelo Estado para a retomada da área tem, ainda, longo caminho a percorrer na Justiça. ‘Mas os sem-terra querem tomar na marra’, diz o fazendeiro. Foram dezenas de invasões, ameaças e escaramuças que culminaram, em dezembro, com uma tentativa de homicídio. Cerca de 15 homens encapuzados renderam os funcionários, queimaram um trator, a casa do caseiro e outras instalações, e tentaram, com tiros e coquetéis molotov, obrigar o fazendeiro a sair da residência. ‘Atiraram para matar’, diz Coelho, apontando os furos produzidos por balas de calibre 12 nas paredes. Os bandidos só não invadiram a residência porque acharam que o fazendeiro estivesse armado. A residência é cercada por um alambrado, mas obrigaram um funcionário, com o cano de uma escopeta nas costas, a cortar a cerca. O grupo só deixou o local porque, com o incêndio, os fios de eletricidade entraram em curto, causando explosões”.¹⁷⁹ Quantos ilícitos penais foram cometidos aqui? Neste caso até fica difícil enumerar os crimes: art. 121, c.c. art. 14, parágrafo único (tentativa de

¹⁷⁸ Tomazela, José Maria. *Militantes param Raposo Tavares por três horas em SP*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 08.04.2004, p. A4.

¹⁷⁹ Mendes, Vannildo. *À espera do ataque, placas de concreto e mil sacos de areia*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 15.04.2004, p. A4.

homicídio); art. 129 (lesão corporal); art. 146 (constrangimento ilegal); art. 147 (ameaça); art. 148 (seqüestro e cárcere privado); art. 150 (violação de domicílio); art. 157, § 2º, I (roubo qualificado); art. 161, § 1º, II (esbulho possessório); art. 163, parágrafo único (dano qualificado); art. 250 (incêndio); art. 288, parágrafo único (formação de quadrilha qualificado), art. 10 da lei nº 9.437/97 (porte ilegal de armas), etc.

Acho que já é suficiente. Inúmeros são os casos de transgressões, de crimes cometidos pelos integrantes desse malfadado movimento “dito” social. E o pior é que nada fazem contra eles, ninguém é punido, numa demonstração de impunidade que revolta, que deixa indignado o cidadão comum que age corretamente, dentro da lei. Então se pergunta: é só organizar-se num movimento “dito” social qualquer para que se fique à margem da lei? Há alguns meses, o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, afirmou que “é muito preocupante o líder do MST achar que está acima da lei”¹⁸⁰, numa referência ao baderneiro mor João Pedro Stédile.

Já passou a hora de tomar providências contra esses desmandos. O que as autoridades constituídas estão fazendo que não punem esses crimes? Porque não colocam na cadeia esses criminosos?

3. **O papel das forças repressoras:**

A Constituição Federal, em seu art. 144, diz que a segurança pública “... é *dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio...*”. O que significa isso? Ora, que ao Estado cabe o dever de dar proteção às pessoas, à ordem pública e, é claro, à propriedade.

E diz mais, no § 5º: “*Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública...*”. Para um melhor entendimento, ostensivo quer dizer que não se esconde, que se quer mostrar ou ostentar, aparente;¹⁸¹ por

¹⁸⁰ Idem, p. A6.

¹⁸¹ Enciclopédia Larousse Cultural, Ed. Nova Cultural, 1.995, vol. 18, p. 4.352.

preservar a ordem pública, deve-se entender, salvo definição melhor, não deixar que ocorram situações criminosas, coibir a prática de crimes visíveis, prender os criminosos quando em flagrante delito, dentre outras atribuições menores. A função da polícia militar não deve se restringir à ostentação, que ela simplesmente se mostre e nada faz. Ao contrário, cabe-lhe impedir que ocorram atos criminosos, às vezes diante de seus olhos, em flagrante desrespeito às autoridades constituídas.

É o mesmo que, guardadas as devidas proporções, alguém invadir a nossa residência e, ao chamar a polícia, esta limitar-se a dizer que temos que entrar com ação possessória para restaurar a plenitude de nossa posse. Ou, então, ver uma pessoa furtando um veículo, mas nada faz porque o proprietário não deu queixa de furto. É possível isso? Essa é a grande indagação que o cidadão comum faz a toda hora: como se sentir protegido diante de atitudes, como as cometidas pelos sem-terra, sem que tenhamos alguém para nos proteger?

A 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, no processo nº 350.899-5/8-00, deu uma decisão inédita e que não deve ser a única: em julgamento de recurso ordinário ajuizado por um proprietário de fazenda, aquele Tribunal condenou o Estado a indenizar o fazendeiro em mais de meio milhão de reais por danos materiais, lucros cessantes, além de juros moratórios, correção monetária, custas e despesas processuais, bem como honorários advocatícios.

Os fatos, em resumo, ocorreram na madrugada de 18 de dezembro de 1.988, quando a propriedade foi invadida por pessoas encapuzadas e armadas. O filho do proprietário foi reduzido à condição de refém, agredido e mantido sob a mira de armas de fogo. Os assaltantes, que se identificaram como integrantes do MST, ordenaram ao prisioneiro que comunicasse a ocupação a todos os empregados da propriedade, os quais deveriam entregar eventuais armas de fogo. Na madrugada, o jovem conseguiu se libertar e fugiu, dirigindo-se à cidade próxima e lavrou o boletim de ocorrência na delegacia de polícia. No dia seguinte, o proprietário ingressou com ação de reintegração de posse, com pedido de liminar, deferida pelo juízo da Comarca. Diz o acórdão, e aqui está o absurdo, que a Polícia Militar “criou obstáculos para atender à requisição judicial,

solicitando dispendiosas providências ao requerente, tais como 8 caminhões e motoristas, 30 carregadores, alimentação para todos os envolvidos na operação, 2 assistentes sociais, 2 representantes do Conselho Tutelar, 2 ambulâncias, um médico e 2 auxiliares de enfermagem”. Tudo arrumado, a polícia enviou ao local 200 homens que, segundo o relatório, “se mostraram absolutamente despreparados, incapazes de superar a resistência dos invasores, em número de, aproximadamente, 600 pessoas”. Para comemorar, os invasores abateram 2 bois de propriedade do autor e promoveram uma grande churrascada, com o inequívoco propósito de afrontar a Polícia Militar e, via de consequência, o Poder Judiciário. Somente 9 dias depois da invasão, a Polícia Militar foi adequadamente mobilizada e garantiu o cumprimento da reintegração de posse. Diz o julgado que “os danos causados, em consequência da invasão, estão suficientemente demonstrados nos autos pelo laudo elaborado pelo perito do Juízo, laudo do Instituto de Criminalística, Auto de Constatação, fotografias anexadas aos autos, da ampla divulgação da imprensa e da prova testemunhal que, inclusive, demonstrou que os invasores abateram e furtaram cerca de 290 a 300 cabeças de bois, e o mesmo número de porcos, carneiros e cabritos”.¹⁸²

“O que temos hoje é um clima de desobediência civil, quando as pessoas entendem que as leis não estão sendo respeitadas e que as autoridades não estão conseguindo que as regras prevaleçam”, diz o sociólogo Sérgio Adorno. “Há uma percepção de ausência de autoridade legítima, que gera uma sensação de insegurança em que cada grupo da sociedade trata de se defender por si mesmo”.¹⁸³ Os fazendeiros se armam para proteger as suas propriedades frente às ameaças dos sem-terra, que também estão armados. O que existe, então? Um claro e evidente clima de confronto, com riscos para os dois lados.

Num “fechar de olhos” inqualificável, as autoridades não tomam qualquer providência, seja para desarmar os belicosos, seja para evitar o cometimento dos crimes, esse sim o seu principal papel. A promotora Camile Balzano de Mattos, de Canguçu (RS), denunciou João Pedro Stédile à justiça por crime de incitação ao crime. As declarações de Stédile foram feitas numa aula de história a

¹⁸² Pinto, Almir Pazzianoto. Artigo “*As invasões de terras e o governo*”, publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 19.05.2004, p. A2.

¹⁸³ Bressan, Sílvio. *O que temos é um clima de desobediência civil*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 20.04.2004, p. A6.

centenas de sem-terra e pequenos camponeses da zona sul do Rio Grande do Sul. Ele classificou a legião dos sem-terra de “nosso exército” e os ruralistas de “inimigos” e disse que a diferença numérica entre as duas classes é de mil trabalhadores rurais para um fazendeiro. “Será que mil perdem para um?”, perguntou. Em seguida, propôs: “O que nos falta é nos unirmos para cada mil pegarem um”.¹⁸⁴ A incitação é flagrante, mas, diante da repercussão negativa que gerou, Stédile, num acovardamento próprio dos que não pensam no que falam, desmentiu e disse que a imprensa “tirou as frases do contexto”.

E os outros membros do Ministério Público, porque não fazem o mesmo? O art. 127 da Constituição Federal diz que ao Ministério Público incumbe “... a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais disponíveis”. Ora, se é sua atribuição, porque o Ministério Público não age? É isso que o cidadão comum não entende.

¹⁸⁴ Ogliari, Elder. “Stédile será denunciado por incitar crime”, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 29.04.2004, p. A8.

CONCLUSÃO

Diante de tudo o que foi relatado, chegamos a uma conclusão preocupante: realmente, o MST e seus correlatos imaginam estar acima da lei. As invasões são freqüentes, sejam as propriedades produtivas ou não produtivas, e são feitas sem critérios e, na grande maioria das vezes, ocorrem saques, furtos, agressões, prática de violências, dentre outras ações criminosas. O manto da impunidade, ao que parece, cobre os integrantes desses movimentos, sob o beneplácito das autoridades e sob a proteção da Igreja.

Só que o MST não entende que não existem mais terras improdutivas para serem desapropriadas. Por isso, o INCRA não consegue mais realizar novos projetos de assentamento rural. Perdido, o governo experimenta de seu próprio veneno, destilado pelo MST, seu antigo aliado. Terras disponíveis, hoje, somente se encontram na Amazônia ou no sertão. Considerá-las improdutivas significa afronta à ecologia ou à agronomia.¹⁸⁵ Mesmo assim, não é lá que o MST quer terras, pois fica longe e exigem muito trabalho para serem desbravadas e exploradas. O grosso das invasões só ocorre em regiões evoluídas, perto de cidades, propriedades já formadas, pois o que eles querem é o mínimo de sacrifício.

As grandes propriedades, antigamente tachadas sob a pecha de “latifúndios improdutivos”, modernizaram-se, implementaram tecnologias de última geração, fazendo com que o conceito mudasse para “propriedades com alta produtividade”. Essa mudança, não só de conceito, mas de produtividade, acabou proporcionando que a produção agrícola do País chegasse a níveis de países de primeiro mundo. A produção de grãos do Brasil, hoje, supera a marca dos 120 milhões de toneladas, criando um significativo excedente exportável, com peso em nossa balança de pagamentos. Já somos hoje o principal produtor de soja do mundo e caminhamos a passos largos para nos tornarmos a maior potência agrícola do planeta. Isso não se deve, com absoluta certeza, às atuações de movimentos retrógrados como o MST e correlatos, que só fazem atrapalhar, ao invés de ajudar.

¹⁸⁵ Graziano, Francisco. “Vendeta na reforma agrária”, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 13.04.2004, p. A2.

Grandes produtores e proprietários rurais respondem pela quase totalidade da produção de soja do País, além de outros tipos de grãos, necessários ao abastecimento interno e geração de divisas externas. Não se vê, nesse aspecto positivo de produtividade, a participação de assentados do MST. Porque não? Porque sua produtividade é irrisória, mal dá para a própria subsistência do assentado e sua família. Além disso, parte da produção obtida deve ser carregada à cúpula do movimento, como forma de contribuição para a manutenção dos desocupados que lideram as invasões, as depredações, o cometimento de crimes.

Paradoxalmente, o fim do latifúndio improdutivo virou um problema. Eternamente insatisfeito, o MST pressiona o governo e exige mais assentamentos. Como escapar do problema? O melhor caminho seria brandir a arma da verdade. Ninguém melhor do que o governo para chamar os pseudo-revolucionários do MST para uma conversa séria, na qual, a portas fechadas, faria ver que a realidade mudou, que a safra de grãos expandiu-se, que a pecuária renovou-se e os empregos no campo estão aumentando para, assim, exigir um basta nas invasões, conscientizá-los de que eles estão atrapalhando o desenvolvimento do País. Lamentavelmente, o resultado desse encontro seria imprevisível. Como pretender que quem está acostumado a brandir facas, foices e facões, se disponha a um diálogo desses? Afinal, os líderes sabem de toda essa realidade, mas pouco importa. Eles vivem do problema e não da solução.¹⁸⁶

Stédile pode ser carimbado de “profeta da fome e do desemprego”. Sua ameaça imbecil – a guerra dos 27 milhões contra 27 mil – expõe a sua ignorância sobre um fato elementar: quem alimenta as massas urbanas do País é a agricultura moderna, profissionalizada, exatamente aquela que o chefe do MST, Stédile, deseja destruir. Pouco importa o tamanho da propriedade. Seja ela pequena, média ou grande, sendo produtiva, gerando empregos e cumprindo sua função social, merece ser elogiada, não atacada. Agora, acabou a oligarquia e quem manda é a tecnologia. Os caipiras de outrora seguram hoje o crescimento da economia. A intenção de eliminar a grande agricultura é equivocada desde a sua matemática. Não é verdade que exista uma proporção de mil para um entre

¹⁸⁶ Idem.

os sem-terra e os empresários rurais. Segundo o Censo Agropecuário de 1.995, o último publicado, a agricultura brasileira garantia o emprego de 17,9 milhões de pessoas, incluindo assalariados, proprietários, parceiros e membros não remunerados da família. Só aqui, a conta demagógica de Stédile encolheu quase 10 milhões.¹⁸⁷

Da população ocupada, 1,8 milhão é de assalariados temporários, os bóias-frias, que trabalham só na época das colheitas. Perto de 1,8 milhão são assalariados permanentes, isto é, têm trabalho fixo nas fazendas. Quase 2,3 milhões são menores de 14 anos, que normalmente auxiliam os pais na labuta rural. Os produtores rurais somam 4,8 milhões, sendo 3,6 milhões de proprietários, donos das terras que cultivam, e 1,2 milhão de parceiros, arrendatários e ocupantes. A FAO, em convênio com o INCRA, realizou ampla análise da estrutura agrária brasileira, separando os produtores familiares dos produtores patronais. Foram classificados 4,1 milhões de familiares e 555 mil patronais, uma proporção de 7,5 para 1. Entre os familiares, o chamado grupo A, tido como capitalizado, engloba 406 mil agricultores que, juntamente com os patronais, atingem quase 1 milhão. Que conta fez Stédile para chegar aos 27 milhões de “guerreiros”?¹⁸⁸

Porém, não reside na matemática o maior equívoco dessa guerra anunciada. A questão fundamental se encontra no fato de que essa parcela da agricultura que produz para o mercado com tecnologia e escala aciona um complexo produtivo que gera milhões de empregos, além de renda e divisas. Sem os agronegócios, a economia brasileira estaria em recessão contínua. O tamanho do complexo agroindustrial tem sido mais bem aquilatado recentemente. A atividade rural, seja vegetal, animal ou florestal, gera riquezas correspondentes a 9% do PIB nacional. Entretanto, até que o boi saia do pasto e chegue ao açougue, ele passa por frigoríficos, transporte e distribuição. Do algodão à calça jeans, do trigo ao macarrão, da vaca ao requeijão, pessoas e atividades econômicas são agregadas, gerando o produto final para o consumidor. Plantas cultivadas exigem fertilizantes e agrotóxicos, tratores rebocam plantadeiras, que

¹⁸⁷ Idem, artigo “*Guerra insana no campo*”, publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 19.08.2003, p. A2.

¹⁸⁸ Idem.

consomem combustíveis. Indústrias processam alimentos, adquirem embalagens, investem em marketing. Bancos financiam safras, mercados trabalham informações. Esse é o mundo dos agronegócios que, somando as várias cadeias produtivas, elevam a participação rural de 9% para 27% do PIB.¹⁸⁹

Por isso tudo, já é hora dos líderes dos movimentos “ditos” sociais, como o MST e correlatos, entenderem que suas idéias estão ultrapassadas, a ideologia pregada pelos líderes sucumbiu em todos os países onde foi implantada. Agora, o momento é de trabalho e não de baderna. É de procurar ocupação útil e não ficar reivindicando um direito inexistente, sob a bandeira de um movimento arcaico, retrógrado e permeado de interesses escusos de seus dirigentes. Acho que as nossas autoridades precisam, com urgência, agir com mais rigor contra as atitudes do MST e correlatos sempre que agirem à margem da lei. Se o cidadão comum é punido quando comete crimes, porque os membros do MST não o são? A mera qualificação de “pertencer ao movimento sem-terra” não deve e não pode servir de justificativa para as transgressões à lei, como vem ocorrendo.

As atitudes desses movimentos constituem, na verdade, um desserviço ao desenvolvimento do País e, porque não dizer, à própria reforma agrária, a partir do momento em que, agindo ilicitamente, acabam gerando um clima de instabilidade social e de desrespeito ao Estado de Direito, que o MST e correlatos insistem em transgredir. Ao preferir a opção do abuso, da violência, do desrespeito à legalidade e ao regime democrático, o MST transforma uma justa reivindicação pela distribuição de terras num processo político autoritário, ilegal e anti-republicano, marcado por violência, invasões e ameaças, que em nada contribuirão para a solução do problema.¹⁹⁰

“O movimento reivindicatório dos trabalhadores sem-terra deve ser realizado dentro do absoluto respeito ao princípio da legalidade, não podendo obstar o exercício, pelo restante da sociedade, dos demais direitos fundamentais – entre eles, o direito à propriedade privada e segurança jurídica, configurando-se, claramente, abusiva a realização de invasões, em flagrante desrespeito às limitações legais e a todo o pacífico povo brasileiro. A reforma agrária continuará

¹⁸⁹ Idem.

¹⁹⁰ Moraes, Alexandre de. “Respeito à democracia e reforma agrária”, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 17.04.2004, p. A2.

sendo realizada de maneira pacífica e séria, com absoluto respeito à Constituição da República, não se admitindo, de forma alguma, que os movimentos sociais sejam deturpados e transformados num inexistente direito de invasão da propriedade privada e produtiva e, conseqüentemente, utilizados como mecanismo de prática de atividades ilícitas, sob pena de total desrespeito a um verdadeiro Estado de Direito”.¹⁹¹

¹⁹¹ Idem.

BIBLIOGRAFIA:

ADITAL - AGÊNCIA DE INFORMAÇÃO FREI TITO PARA A AMÉRICA LATINA. *Pressão dos movimentos sociais faz cair índices de preconceito racial*, publicado em 09.03.2004, disponível em www.adital.org.br/asp2/noticia.asp?idioma, acesso em 01.09.2004.

ALMEIDA, Paulo Guilherme de. *Direito Agrário - A propriedade imobiliária rural*, dissertação para obtenção do título de mestre em Direito Civil na Faculdade de Direito da USP, 1.980, Ed. LTr, São Paulo, 1.980.

ALVARENGA, Octávio Mello. *Política e Direito Agroambiental*. 2ª ed., Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1.997.

ARAUJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*, 3ª ed., 1.999, Ed. Saraiva, São Paulo, 1.999.

ARRUDA, Roldão. *MST ignora Lula e aumenta invasões de terras*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 06.04.2004, p. A4.

ARRUDA, Roldão; TOMAZELA, José Maria; TALENTO, Biaggio; KATTAH, Eduardo; LACERDA, Ângela; FADEL, Evandro. *MST investe nas eleições para ampliar poder*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, ed. de 13.06.2004, p. A4.

ATTAC PORTUGAL. *Assembléia dos movimentos sociais*, disponível em www.portugal.attac.org/leitura20030610.html, acesso em 23.08.2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, 11ª ed., Ed. Saraiva, São Paulo, 1.989.

BÍBLIA SAGRADA, Lev 25, 13-15 e Dt 3, 14. Ed. Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações Ltda., São Paulo, 1.983.

BORGES, Altamiro. *O protagonismo dos movimentos sociais*, publicado no diário Correio da Cidadania, edição nº 378, de 11.01.2004.

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos de Direito Agrário*, Ed. Saraiva, São Paulo, 1.995.

BRESSAN, Sílvio. *O que temos é um clima de desobediência civil*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 20.04.2004, p. A6.

BURKO, Vitor Hugo Ribeiro. *Por que o MST não quer a reforma Agrária*, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 17.08.2003, p. A2.

CANOTILHO, J.J.Gomes e MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra, Portugal, 1.991.

CARDIM, Sílvia Elisabeth de C.S.; VIEIRA, Paulo de Tarso Loguércio; VIÉGAS, José Leopoldo Ribeiro. *Análise da Estrutura Fundiária Brasileira*, disponível em www.maurolemes.hpg.ig.com.br/analiseestruturafundiaria.htm, acesso 04.08.2004.

CARVALHO, Luiz Maklouf. *Sem-terra põem em risco investimento de U\$ 1,2 bi*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, ed. de 11.04.2004, p. A6, A7 e A8.

CASTRO, Mary Garcia. *O que é movimento social?*. In: *Algumas provocações sobre cultura política e cidadania*, acesso em 21.08.2004, disponível em www.icd.org.uy/mercosur/forum/anexo.html [19??].

_____. *Artigo Sobre o cuidado conceitual quanto a movimentos sociais, cidadania e sociedade civil*, acesso em 27.08.2004, disponível em www.icd.org.uy/mercosur/forum/anexo.html.

CAVAGNARI, José Guilherme. *Propriedade improdutiva: falácia para justificar as invasões rurais e a impunidade*, acesso em 07.08.2004, disponível em www.faepe.com.br/comissoes/assfund/artigos.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA (CNA). *Artigo Quem é o agricultor comercial brasileiro - III - Características da propriedade rural*, disponível em www.cna.org.br/AgricultorComercial/características.htm, acesso em 03.08.2004.

COULANGE, Fustel de. *A Cidade Antiga*, 1.998, 12ª ed., Ed. Hemus, São Paulo, 1.998.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Bens Públicos*, 2ª ed., Ed. Universitária de Direito, São Paulo, 1.975.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *A nova proteção possessória*, In: CHAGAS, S. D. (Org.). *Lições de Direito Civil Alternativo*, Ed. Acadêmica, São Paulo, 1.994.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Terras devolutas nas Constituições republicanas*, disponível em www.jfse.gov.br/obras%20mag/artigoterrasdevdirley.html, acesso em 12.08.2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 12ª ed., Ed. Atlas, São Paulo, 1.999.

EL CABALLERO DE LA ESPERANZA. *Entrevista com João Pedro Stédile, concedida a Larissa Magrisso, em Porto Alegre (RS), publicada em El Caballero de la Esperanza*, disponível em www.rebellion.org/brasil/stedile210103.htm, acesso em 21.09.2004.

ENCICLOPÉDIA DIGITAL MASTER, *O Tratado de Tordesilhas*, disponível em www.encyclopedia.com.br/MED2000/pedia98a/hist2mer.htm, acesso em 15.06.2004.

FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito Agrário Brasileiro*, EDIPRO, São Paulo, 1.995.

FERANET 21. *A origem do MST*, acesso em 27.08.2004, disponível em http://www.feranet21.com.br/acontecimentos/politica/mst_origem.htm.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. In: *Novo Código Civil Comentado*, FIÚZA, Ricardo (Coord.) 1ª ed., Ed. Saraiva, São Paulo, 2.003.

FIGUEIREDO, J. Peçanha. *Terras Devolutas*, 1ª ed., Ed. Imprensa Commercial, São Paulo, 1.936.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Perfil constitucional da função social da propriedade*, disponível em www1.jus.com.br/doutrina/lista.asp, acesso em 12.07.2004.

_____. *Instituição da propriedade e sua função social*. In: Revista da Escola Superior de Magistratura do Estado de Pernambuco, vol. 2, nº 6, Recife, out./dez./1.997.

_____. *Função social da propriedade na Constituição Federal*, In: Revista Jurídica in verbis - 1/1, UFRN/CCSA/Curso de Direito, Natal, maio/junho/1.995.

_____. *Questões sobre a hierarquia entre as normas constitucionais na Constituição de 1988*. In: Revista da Escola Superior de Magistratura do Estado de Pernambuco, vol. 2, nº 4, Recife, 1.997.

GARCIA, Luiz Antonio Nabhan. Reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, _____ disponível em www.estadao.com.br/agestado/noticias/2004/ago/02/138.htm, acesso em 27.08.2004.

GARCIA, Paulo. *Terras Devolutas*, Ed. Oscar Nicolai, Belo Horizonte, 1.958.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, 1.989, Ed. Saraiva, São Paulo, 1.989.

GEOCITIES. *As Capitanias Hereditárias e a Saga dos Descobridores*, disponível em www.geocities.com/capitanias/principal.htm, acesso em 15.06.2004.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais*, 1ª ed., Edições Loyola, São Paulo, 1.997.

_____. *Artigo Movimentos Sociais: espaços de educação não-formal da sociedade civil*, disponível em www.universiabrasil.net/materia.jsp?materia, acesso em 27.08.2004.

GODOY, Luciano de Souza. *Direito Agrário Constitucional*, 1.998, 2ª ed., Ed. Atlas, São Paulo, 1.999.

GOMES, Orlando. *Direitos Reais*, 9ª ed., Ed. Forense, Rio de Janeiro, 2.001.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito das Coisas*, Coleção Sinopse Jurídica, vol. 3, 6ª ed., Ed. Saraiva, São Paulo, 2.003.

GONZÁLEZ, Leopoldo J. Fernandez; AMOEDO, Estrela D. C.; DOMINGOS, Tânia Regina Eduardo. *MST: Migração, Identidade e Inserção Social*, disponível em www.naya.org.ar/congreso2002/ponencias/leopoldo_fernandez.htm, acesso em 23.08.2004.

GRAU, Eros Roberto. *Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1.990.

GRAZIANO, Francisco. *O fim do módulo rural*, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, coluna Espaço Aberto, edição de 04.03.2003, p. A2.

_____. *O conceito de latifúndio*, artigo publicado do jornal O Estado de São Paulo, coluna Espaço Aberto, edição de 15.04.2003, p.A2.

_____. *Guerra insana no campo*, publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 19.08.2003, p. A2.

_____. *Vendeta na reforma agrária*, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 13.04.2004, p. A2.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA), disponível em www.incra.gov.br, acesso em 03.08.2004.

JONES, Alberto da Silva; ALVARENGA, Elizabeth Gomes; CARVALHO, Geraldo Bueno de. *Formação das Estruturas Agrárias Brasileiras*, disponível em www.unitau.br/prppg/publica/humanas/download/formacaoestruturas-N2-2001.pdf, acesso em 12.08.2004.

JUNQUEIRA, Messias. *Justificativa e Anteprojeto de Lei de Terras*, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1.942.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. *Sociologia Geral*, 7ª ed., Ed. Atlas, São Paulo, 1.999.

LAROUSSE CULTURAL. *Enciclopédia Larousse Cultural*, Ed. Nova Cultural, 1.995.

LEITE, José Ferrari. *A ocupação do Pontal do Paranapanema*, 1ª ed., Ed. Fundação Unesp, São Paulo, 1.998.

LUIZ, Edson. *Invasão na Bahia é inaceitável, diz Rossetto*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 08.04.2004, p. A4.

MACEDO, Fausto. Artigo “*Governo dá combustível a invasões*”, publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 13.04.2004.

MAIA, Altair de Souza. *Discriminação de Terras*, Fundação Petrônio Portella, Brasília, 1.982.

MARTINS, José de Souza. *Reforma Agrária: o impossível diálogo*, 2.001, Ed. USP, São Paulo, 2.001.

MELLÃO NETO, João. *A farsa da reforma agrária*. Artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 23.04.2004, p. A2.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 21ª ed., Ed. Malheiros, São Paulo, 2.000.

MENDES, Vannildo. *Após cinco dias, sem-terra desocupam fazenda da Veracel*, re-portagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 09.04.2004, p. A4.

_____. *MST ganha mais verba para conter abril vermelho*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 15.04.2004.

_____. *À espera do ataque, placas de concreto e mil sacos de areia*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 15.04.2004, p. A4.

_____. *Onda de invasões não traz risco, diz Rossetto*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 02.08.2004, p. A4.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*, 3ª ed., Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1.987, Tomo V.

MORAES, Alexandre de. *Respeito à democracia e reforma agrária*, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 17.04.2004, p. A2.

NEGRÃO, Theotônio. *Código de Processo Civil e Legislação Processual em Vigor*, 35ª ed., Ed. Saraiva, São Paulo, 2.003.

O ESTADO DE SÃO PAULO. “A ‘vie en rose’ que o ministro vê”, editorial publicado na edição de 04.04.2004, p. A3.

O IMPARCIAL. *O MST já se sabe, não se preocupa com o Estado de Direito; a ala esquerda católica pensa o mesmo*, editorial publicado na edição de 18.04.2004.

OGLIARI, Elder. “*Stédile será denunciado por incitar crime*”, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 29.04.2004, p. A8.

PAIVA, Mário Antonio Lobato de. *Acesso à terra e políticas governamentais*, disponível em www.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1674, acesso em 17.08.2004.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Evolução do Direito de Propriedade*, Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, v. 11, nº 1/2, 1.982.

PINTO, Almir Pazzianoto. “*As invasões de terras e o governo*”, artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, edição de 19.05.2004, p. A2.

PINTO, Carlos Ignácio. *A Lei de Terras de 1850*, acesso em 15.06.2004, disponível em www.klepsidra.net/klepsidra5/lei1850.html.

PRADO, Luiz Régis. *Curso de Direito Penal Brasileiro - Parte geral*, 1ª ed., Ed. Revista dos Tribunais, 1.999, São Paulo.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*, 23ª ed., 7ª reimp., Ed. Brasiliense, São Paulo, 2.004.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Pronunciamentos do Presidente*, disponível em www.presidencia.gov.br/casacivil/site/exec/noticias.cfm?cod=355, acesso em 04.09.2004.

REVISTA VEJA. *Páginas amarelas*, edição de 07.10.1998.

RIBEIRO, Emílio Nina. *O MST e o Estado de Direito*, disponível em www.ternuma.com.br/mst6.htm, acesso em 27.08.2004.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da Administração Pública*, Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1.994.

SANTOS, Marina. *Raízes do MST*, artigo publicado na agência Alai (América Latina em Movimento) em 30.05.2004, acesso em 01.09.2004. Disponível em [www.galizaciq.com/actualidade/200406/alai raizes do mst.htm](http://www.galizaciq.com/actualidade/200406/alai_raizes_do_mst.htm).

SARAIVA, Paulo Lopo. *A constituição deles não é a nossa*, Ed. Cooperativa Cultural, Natal, 1.993.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*, 1.963, 15ª ed., Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1.999.

SILVA, Isabel Cristina. *Função Social do Imóvel Rural*, disponível em www.ovinocultura.com.br/direito/funcaoIsabel.htm, acesso em 05.08.2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 7ª ed., Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1.991.

SILVA, José Tadeu Pereira da. *Função social da propriedade rural*, disponível em www.ovinocultura.com.br/direito/funcao.htm, acesso em 01.08.2004.

SILVA, Lúgia Maria Osório. *Terras Devolutas e Latifúndio - Efeitos da lei de 1850*, Ed. Unicamp, Campinas, 1.996.

SILVEIRA, Ricardo de Jesus. *Os movimentos sociais*, In: *Iniciação à Sociologia*, coord. por TOMIAZI, Nelson Dacio, 1ª ed., Ed. Atual, São Paulo, 1.993.

SOARES, Cláudia de Mendonça Braga. *MST Uma análise social e constitucional*, artigo publicado na Revista Jurídica Consulex, ed. de 15/08/2003, nº 158, p. 64/65.

SOUTO, Cláudio. *Ciência e ética do Direito, uma alternativa de modernidade*, Ed. SAFE, Porto Alegre, 1.992.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. *Lições de Direito Alternativo*, Ed. Acadêmica, São Paulo, 1.991.

TERRAPORTUGAL. *Antecedentes históricos e a idéia da Reforma Agrária*, disponível em www.terraportugal.com/Dossier_Brasil/SOCIEDADE_Antecedentes, acesso em 27.07.2004.

TOMAZELLA, José Maria. *MST promete resistir a ordem judicial no Pontal*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 11.08.2003, p. A6.

_____. *Militantes param Raposo Tavares por três horas em SP*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 08.04.2004, p. A4.

_____. *Um alicate no arame. Começa a maior invasão*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 14.04.2004.

_____. *Assentados ignoram lei e vendem 40% dos lotes*, reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo, edição de 18.04.2004.

TOMÉ, Giselle. *Sem-terra iniciam onda de ocupações no Pontal*, reportagem publicada no jornal O Imparcial, edição de 13.04.2004.

VAZ, Isabel. *Direito econômico das propriedades*, 2ª ed., Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1.993.

VEJA ON LINE. Artigo *Parado por 500 anos*, acesso em 27.06.2004, disponível em www.veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma_agraria/historia/html.

_____. Artigo *Quem fez a reforma, fez; quem não fez, perdeu o interesse*, disponível em www.veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma_agraria/contexto_5, acesso em 27.08.2004.

_____. Extraído do texto *“Uma luta de foices e armas”*, disponível em www.veja.abril.com.br/idade/exclusivo/reforma_agraria/contexto_3.html, acesso em 01.09.2004.

VIDIGAL, Edson. *Aula Inaugural do Curso de Direito da Faculdade de Imperatriz (MA)*, disponível em www.stj.gov.br/Discursos. Discurso proferido em 25 de abril de 2002, acesso em 25.09.2004.

ANEXO

LEI Nº 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850 (LEI DE TERRAS)

Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por titulo de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples titulo de posse mansa e pacifica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a titulo oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias de nacionaes e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonisação estrangeira na forma que se declara D. Pedro II, por Graça de Deus e Unanime Acclamação dos Povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil: Fazemos saber a todos os Nossos Subditos, que a Assembléa Geral Decretou, e Nós queremos a Lei seguinte:

Art. 1º. Ficam prohibidas as aquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra.

Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente.

Art. 2º. Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes.

Parapho unico. Os Juizes de Direito nas correições que fizerem na forma das leis e regulamentos, investigarão se as autoridades a quem compete o conhecimento destes delictos põem todo o cuidado em processal-os o punil-os, e farão effectiva a sua responsabilidade, impondo no caso de simples negligencia a multa de 50\$ a 200\$000.

Art. 3º. São terras devolutas:

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

§ 2º. As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

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

§ 4º. As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

Art. 4º. Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com principios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionario, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.

Art. 5º. Serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

§ 1º. Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, comprehenderá, além do terreno aproveitado ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, comtanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.

§ 2º. As posses em circumstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commisso ou revalidadas por esta Lei, só darão direito á indemnização pelas bemfeitorias.

Exceptua-se desta regra o caso do verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hypotheses: 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionarios e os posseiros; 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco annos; 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por 10 annos.

§ 3º. Dada a excepção do paragrapho antecedente, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1º, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionario ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se tambem posseiro para entrar em rateio igual com elles.

§ 4º. Os campos de uso commum dos moradores de uma ou mais freguezias, municipios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a pratica actual, emquanto por Lei não se dispuzer o contrario.

Art. 6º. Não se haverá por principio do cultura para a revalidação das sesmarias ou outras concessões do Governo, nem para a legitimação de qualquer posse, os simples roçados, derribadas ou queimas de mattos ou campos, levantamentos de ranchos e outros actos de semelhante natureza, não sendo acompanhados da cultura effectiva e morada habitual exigidas no artigo antecedente.

Art. 7º. O Governo marcará os prazos dentro dos quaes deverão ser medidas as terras adquiridas por posses ou por sesmarias, ou outras concessões, que

estejam por medir, assim como designará e instruirá as pessoas que devam fazer a medição, attendendo ás circumstancias de cada Provincia, comarca e municipio, o podendo prorogar os prazos marcados, quando o julgar conveniente, por medida geral que comprehenda todos os possuidores da mesma Provincia, comarca e municipio, onde a prorrogação convier.

Art. 8º. Os possuidores que deixarem de proceder á medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados cahidos em commisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus titulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o sómente para serem mantidos na posse do terreno que occuparem com effectiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto.

Art. 9º. Não obstante os prazos que forem marcados, o Governo mandará proceder á medição das terras devolutas, respeitando-se no acto da medição os limites das concessões e posses que acharem nas circumstancias dos arts. 4º e 5º.

Qualquer opposição que haja da parte dos possuidores não impedirá a medição; mas, ultimada esta, se continuará vista aos oppoentes para deduzirem seus embargos em termo breve.

As questões judiciais entre os mesmos possuidores não impedirão tão pouco as diligencias tendentes á execução da presente Lei.

Art. 10. O Governo proverá o modo pratico de extremar o dominio publico do particular, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução ás autoridades que julgar mais convenientes, ou a commissarios especiaes, os quaes procederão administrativamente, fazendo decidir por arbitros as questões e duvidas de facto, e dando de suas proprias decisões recurso para o Presidente da Provincia, do qual o haverá tambem para o Governo.

Art. 11. Os posseiros serão obrigados a tirar titulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por effeito desta Lei, e sem elles não poderão hypothecar os mesmos terrenos, nem alienal-os por qualquer modo.

Esses titulos serão passados pelas Repartições provinciaes que o Governo designar, pagando-se 5\$ de direitos de Chancellaria pelo terreno que não exceder de um quadrado de 500 braças por lado, e outrotanto por cada igual quadrado que de mais contiver a posse; e além disso 4\$ de feitio, sem mais emolumentos ou sello.

Art. 12. O Governo reservará das terras devolutas as que julgar necessarias: 1º, para a colonisação dos indigenas; 2º, para a fundação de povoações, abertura de estradas, e quaesquer outras servidões, e assento de estabelecimentos publicos: 3º, para a construção naval.

Art. 13. O mesmo Governo fará organizar por freguezias o registro das terras possuidas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas áquelles que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações, ou as fizerem inexactas.

Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes:

§ 1º. A medição e divisão serão feitas, quando o permittirem as circumstancias locais, por linhas que corram de norte ao sul, conforme o verdadeiro meridiano, e por outras que as cortem em angulos rectos, de maneira que formem lotes ou quadrados de 500 braças por lado demarcados convenientemente.

§ 2º. Assim esses lotes, como as sobras de terras, em que se não puder verificar a divisão acima indicada, serão vendidos separadamente sobre o preço minimo, fixado antecipadamente e pago á vista, de meio real, um real, real e meio, e dous réis, por braça quadrada, segundo for a qualidade e situação dos mesmos lotes e sobras.

§ 3º. A venda fóra da hasta publica será feita pelo preço que se ajustar, nunca abaixo do minimo fixado, segundo a qualidade e situação dos respectivos lotes e sobras, ante o Tribunal do Thesouro Publico, com assistencia do Chefe da Repartição Geral das Terras, na Provincia do Rio de Janeiro, e ante as Thesourarias, com assistencia de um delegado do dito Chefe, e com approvação do respectivo Presidente, nas outras Provincias do Imperio.

Art. 15. Os possuidores de terra de cultura e criação, qualquer que seja o titulo de sua aquisição, terão preferencia na compra das terras devolutas que lhes forem contiguas, comtanto que mostrem pelo estado da sua lavoura ou criação, que tem os meios necessarios para aproveitá-las.

Art. 16. As terras devolutas que se venderem ficarão sempre sujeitas aos onus seguintes:

§ 1º. Ceder o terreno preciso para estradas publicas de uma povoação a outra, ou algum porto de embarque, salvo o direito de indemnização das bemfeitorias e do terreno occupado.

§ 2º. Dar servidão gratuita aos vizinhos quando lhes for indispensavel para sahirem á uma estrada publica, povoação ou porto de embarque, e com indemnização quando lhes for proveitosa por incurtamento de um quarto ou mais de caminho.

§ 3º. Consentir a tirada de aguas desaproveitadas e a passagem dellas, precedendo a indemnização das bemfeitorias e terreno occupado.

§ 4º. Sujeitar ás disposições das Leis respectivas quaesquer minas que se descobrirem nas mesmas terras.

Art. 17. Os estrangeiros que comprarem terras, e nellas se estabelecerem, ou vierem á sua custa exercer qualquer industria no paiz, serão naturalizados querendo, depois de dous annos de residencia pela fórma por que o foram os da colonia de S. Leopoldo, e ficarão isentos do serviço militar, menos do da Guarda Nacional dentro do municipio.

Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem.

Aos colonos assim importados são applicaveis as disposições do artigo antecedente.

Art. 19. O producto dos direitos de Chancellaria e da venda das terras, de que tratam os arts. 11 e 14 será exclusivamente applicado: 1º, á ulterior medição das terras devolutas e 2º, a importação de colonos livres, conforme o artigo precedente.

Art. 20. Emquanto o referido producto não for sufficiente para as despezas a que é destinado, o Governo exigirá annualmente os creditos necessarios para as mesmas despezas, ás quaes applicará desde já as sobras que existirem dos creditos anteriormente dados a favor da colonisação, e mais a somma de 200\$000.

Art. 21. Fica o Governo autorizado a estabelecer, com o necessario Regulamento, uma Repartição especial que se denominará - Repartição Geral das Terras Publicas - e será encarregada de dirigir a medição, divisão, e descripção das terras devolutas, e sua conservação, de fiscalisar a venda e distribuição dellas, e de promover a colonisação nacional e estrangeira.

Art. 22. O Governo fica autorizado igualmente a impor nos Regulamentos que fizer para a execução da presente Lei, penas de prisão até tres mezes, e de multa até 200\$000.

Art. 23. Ficam derogadas todas as disposições em contrario.

Mandamos, portanto, a todas as autoridades, a quem o conhecimento, e execução da referida Lei pertencer, que a cumpram, e façam cumprir, e guardar tão inteiramente, como nella se contém. O Secretario de Estado dos Negocios do Imperio a faça imprimir, publicar e correr.

Dada no Palacio do Rio de Janeiro aos 18 dias do mez do Setembro de 1850, 29º da Independencia e do Imperio.

IMPERADOR com a rubrica e guarda.

Visconde de Mont'alegre.

Carta de lei, pela qual Vossa Magestade Imperial Manda executar o Decreto da Assembléa Geral, que Houve por bem Sanccionar, sobre terras devolutas, sesmarias, posses e colonisação.

Para Vossa Magestade Imperial Ver.

João Gonçalves de Araujo a fez.

Euzebio de Queiroz Coituiho Mattoso Camara.

Sellada na Chancellaria do Imperio em 20 de Setembro de 1850. - Josino do Nascimento Silva.

Publicada na Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio em 20 de setembro de 1850. - José de Paiva Magalhães Calvet.

Registrada á fl. 57 do livro 1º do Actos Legislativos. Secretaria d'Estado dos Negocios do Imperio em 2 de outubro de 1850. - Bernardo José de Castro”.