

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

PAULA PAGANI NESI

TITULAÇÃO DE DOMÍNIO E CONCESSÃO DE USO: OS DIREITOS REAIS NOS
ASSENTAMENTOS DESTINADOS À REFORMA AGRÁRIA.

FLORIANÓPOLIS
DEZEMBRO DE 2011

Paula Pagani Nesi

Titulação de Domínio e Concessão de Uso: os direitos reais nos assentamentos destinados à reforma agrária.

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Isaac Pilati

Florianópolis
Dezembro de 2011

Autor: Paula Pagani Nesi

Título: Titulação de Domínio e Concessão de Uso: os direitos reais nos assentamentos destinados à reforma agrária.

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito à obtenção do título de bacharel em Direito, aprovado com nota.

Florianópolis (SC), 15 de dezembro de 2011.

Professor Orientador Dr. José Isaac Pilati

Juliana Wülfing
Coordenadora do Curso de Graduação em Direito

AGRADECIMENTOS

À minha família, em primeiro lugar, sempre.

Ao Diogo.

Aos amigos que ficaram após os cinco anos que mudaram quase que completamente meu modo de pensar e de agir. E principalmente aos amigos que foram causa e consequência de tais mudanças.

A todos aqueles que direta ou indiretamente me acompanharam, influenciaram e apoiaram nos meus estudos e no meu crescente interesse e paixão pelo Direito Agrário.

Obrigada.

RESUMO

O presente trabalho propõe-se a estudar, primeiramente, os diferentes conceitos filosóficos e legislativos da propriedade, na tentativa de demonstrar que tal instituto tem suas bases afincadas na concepção política e filosófica de cada época, sendo refletido totalmente no aspecto jurídico. Quer-se com isso afirmar que o conceito de propriedade não é um conceito estanque e imutável e que merece observações e restrições adequadas ao seu tempo histórico. Além disso, propõe-se a analisar a formação fundiária brasileira a partir das leis que regulavam a concessão de terras em cada período histórico, com base na análise de historiadores e juristas acerca de tais documentos. Propõe-se, também, a estudar a partir de legislações, interpretações doutrinárias e jurisprudenciais, os conceitos que hoje circundam a propriedade, em especial a propriedade agrária, e os institutos que permitem ao Estado realizar o Programa Nacional de Reforma Agrária. Intenciona-se, com isso, apresentar a diferença entre os institutos jurídicos presentes nas titulações dos beneficiários do programa, quais sejam, a titulação de domínio, a concessão de uso e o direito real de uso, a ponto de enquadrar quais destes títulos estão de acordo ou não com a proposta de reforma apresentada pelo Estado e pelos movimentos sociais. Por fim, então, apresentam-se a conjuntura agrária atual e os objetivos do Programa Nacional de Reforma Agrária, para que possa ser feita esta comparação entre a legislação atual concernente à titulação dos assentamentos e os objetivos teorizados.

Palavras-chave: reforma agrária, assentamentos, direitos reais, propriedade, bens públicos, título de domínio, concessão de uso, direito real de uso

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASIL 2009	70
TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DA ÁREA TOTAL DOS IMÓVEIS RURAIS POR CATEGORIA BRASIL E GRANDES REGIÕES EM 2009 (EM %)......	71
TABELA 3 – EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI DA PROPRIEDADE DA TERRA BRASIL E GRANDES REGIÕES 1967-2000.....	72
TABELA 4 – VIOLÊNCIA NO CAMPO CONTRA A PESSOA BRASIL E GRANDES REGIÕES 2010 (EM %).....	73
TABELA 5 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FAMÍLIAS ASSENTADAS BRASIL 1995-2010 (EM 1.000 FAMÍLIAS).....	74

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	4
RESUMO.....	5
LISTA DE TABELAS	6
SUMÁRIO	7
INTRODUÇÃO	8
1 HISTÓRICO DA PROPRIEDADE PRIVADA E DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA	12
1.1 O conceito de propriedade ao longo da história	12
1.2 O sistema sesmarial português	17
1.3 O sistema sesmarial brasileiro.....	19
1.4 O “regime de posses”	24
1.5 A Lei 601 de 1950.....	25
1.6 Estatuto da Terra.....	30
2 PROPRIEDADE E POSSE.....	32
2.1 Conceito e Elementos do Direito de Propriedade	32
2.2 O Direito de Propriedade Rural: Função Social Constitucional.....	36
2.3 O Imóvel Rural	45
2.4 Mecanismos de Proteção da Propriedade	48
2.5 Conceitos e Elementos da Posse	50
2.6 Posse Agrária	54
2.7 Bens Públicos e Utilização Particular	57
2.8 Mecanismos de Proteção da Posse	65
3 A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA	68
3.1 Análise Fundiária Brasileira.....	68
3.2 Regulação Legislativa da Concessão de Terras aos Assentados pelo Plano Nacional de Reforma Agrária.....	75
CONCLUSÃO.....	85
REFERÊNCIAS.....	94

INTRODUÇÃO

Os casos jurídicos provenientes dos problemas no campo não são algo novo na teorização do Direito. Isto porque, em toda a história, a reforma agrária é tema recorrente em todas as vertentes políticas, desde os liberais aos marxistas, pois não estabelece simples e unicamente um princípio socializante da terra, mas também uma necessidade capitalista de formação de mercados de consumo e produção internos, contrabalanceando com a preponderância do setor agroexportador presente na economia brasileira.

Em contrapartida, vê-se na história nacional a formação de uma classe dominante, fixa, imutável, formada pelos latifundiários. Tal classe busca, então, no Direito, a consolidação da propriedade privada irrestrita, salvaguardada de limitações óbvias que prejudicariam seu monopólio de poder sobre a terra.

Tais limitações, porém, existem na legislação brasileira, sobretudo na Carta Magna, que determina a *função social da propriedade*, que, em outras palavras, significa os parâmetros que devem ser cumpridos pelo proprietário a fim de que possa permanecer legítimo detentor do direito de propriedade sobre o imóvel rural.

Os processos de luta, entretanto, não se restringem ao momento de conseguir um pedaço de chão. São os agricultores novamente desafiados pela falta de estrutura no campo e, muito além disso, pela pressão do mercado imobiliário e do mercado agroexportador que buscam reconcentrar a terra, a muito custo conquistada pelos movimentos sociais.

Este trabalho busca analisar, então, a escolha governamental de oferecer aos assentados a opção de compra do imóvel rural destinado à reforma agrária, por meio da titulação de domínio.

Este trabalho teve como ponto inicial um texto veiculado no Jornal online do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), intitulado “Por que defender a concessão de uso”¹, onde o movimento tece seus comentários acerca da Titulação de Domínio e da Concessão de Uso, contratos oferecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na ocasião da colocação dos beneficiários do Programa de Reforma Agrária nos lotes oferecidos e conquistados a eles. Tal matéria discutia sobre a problemática da

titulação de domínio, contrato que transfere a propriedade e vulnera os trabalhadores rurais às especulações imobiliárias, concluindo pela preferência do contrato de concessão de uso, o qual, segundo o movimento, deveria ser o único utilizado no que concerne a terras destinadas à reforma agrária.

Intencionou-se, então, dar contornos jurídicos à discussão trazida pelo MST, elencando-se os elementos formadores de tais contratos e as reais possibilidades que detém a Administração Pública frente a essa problemática, munida da legislação atualmente vigente.

Não foi possível, porém, adentrar nos conceitos jurídicos sem antes refazer uma análise histórica do conceito de propriedade, buscando definir seus contornos e os elementos políticos e filosóficos que influenciaram e influenciam na elaboração do conceito deste instituto jurídico e na aplicação deste conceito nas relações interpessoais regidas pela normatividade. Pretende-se, com isso, a apresentação da mutabilidade do conceito de propriedade e a existência de possibilidades diferentes além da aplicação liberal individualista do conceito, esta que está presente e arraigada na mentalidade brasileira.

Tal conceito liberal não esteve presente, porém, durante todo o tempo na história brasileira, apesar de ser rapidamente aqui implantado. Busca o trabalho, então, analisar as legislações de cada época visando a encontrar explicações para a estrutura fundiária brasileira atual, que claramente tem suas bases em todo o período colonial. Dessa forma, estuda-se, primeiramente, a lei das sesmarias portuguesas, as quais foram de forma bastante clara e irreparavelmente trazidas ao Brasil, gerando o sistema de sesmarias brasileiras, que, por conta da conjuntura diferente da vivida por Portugal, foi autonomamente sendo modificada.

Com a inserção dos conceitos liberais de forma mais contundente na vida dos colonos brasileiros, teve-se que partir para um novo paradigma e criou-se no Brasil a Lei de Terras, impedindo agora que as terras devolutas fossem doadas: somente era permitida a venda, o que veio como um elemento mantenedor das propriedades já adquiridas, sobretudo porque o contexto vivido era o da imigração – com gente sem condições de comprar um pedaço de chão –, logo após a abolição da escravatura.

Viveu também o Brasil, no período ditatorial, a implementação de uma lei bastante moderna e inovadora no que se refere à democratização da terra, chamada de

¹ MOVIMENTOS DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. *Por que defender a concessão de uso*. Abr. 2010. Disponível em < <http://www.mst.org.br/jornal/302/realidadebrasileira>>. Acesso em 21 ago. 2011.

Estatuto da Terra. Importante notar o caráter repressor de uma medida aparentemente positiva para os movimentos sociais. Isto porque a criação de uma lei não significa em medida nenhuma sua implementação, ainda mais quando é necessária a proatividade estatal, como na situação das desapropriações. O governo então instaurado tencionava conter as manifestações sociais em visível processo de efervescência, buscando, também, fazer a manutenção do *statu quo*, impedindo, em última análise, uma revolução brasileira como a vivida por Cuba.

Altera-se, assim, com o decorrer dos tempos e das circunstâncias, o conceito de propriedade, o qual vive agora um momento de relativização por conta das determinações constitucionais de proteção aos interesses sociais maiores, chamados, para o contexto rural, de função social da propriedade. Dessa forma, parte-se para um segundo momento deste trabalho, não mais centralizado na análise histórica, mas no entendimento do ordenamento jurídico atual, nos conceitos exarados tanto na legislação constitucional como na legislação infraconstitucional, nos atos regulamentadores da autarquia ligada ao processo de reforma agrária, o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária –, e nos entendimentos jurisprudenciais e doutrinários acerca dos institutos elaborados por toda essa normatização.

Isto tudo com a intenção de analisar o processo de titulação dos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, agricultores sem terra, que por meio de cadastros e requisitos elaborados pela autarquia federal foram contemplados com um pedaço de chão para elaborarem suas atividades produtivas e manterem suas vidas de uma forma digna, fora dos barracos de lona na beira de estrada ou das favelas nos centros urbanos, lugar de fuga daqueles que não obtiveram mais no campo uma vida de decência.

O processo de titulação é procedido por meio do Título de Domínio e do Contrato de Concessão de Uso, de forma inicial, e também pela Concessão de Direito Real de Uso, como forma especial criada pela legislação brasileira. Analisam-se neste trabalho os pontos formadores de cada uma destas espécies, com base inicialmente em seus conceitos gerais, como propriedade e posse, bens públicos e contratos administrativos, para depois serem analisados os contratos Estado-beneficiários de forma direta: de que forma e o que acarreta a opção por cada um destes contratos.

O objetivo é, ao final, demonstrar qual o melhor contrato de titulação de assentamento para os beneficiários com o fito de que a terra mantenha um valor de uso e não

somente um valor de mercadoria. Isto porque, além do caráter simbólico que detém um título de propriedade, é necessário existir mecanismos que protejam os assentados da especulação imobiliária e de uma nova concentração fundiária.

A escolha do título de regularização do beneficiário no assentamento é importante para a escolha dos rumos que a Reforma Agrária está tomando no Brasil. É importante perceber se estamos passando verdadeiramente por uma reforma ou, assim como com a implementação do Estatuto da Terra, os mecanismos utilizados atualmente são somente uma forma de manutenção da filosofia liberal e, conseqüentemente, da manutenção da estrutura agrária como normalmente vivenciada na história nacional.

1 HISTÓRICO DA PROPRIEDADE PRIVADA E DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA

É hábito recorrente a internalização dos direitos vigentes, fazendo-nos agir como se tudo o que está posto sempre esteve colocado da mesma maneira. Tão forte se torna esse sentimento, que mesmo após investidas no estudo da história do Direito e na história da humanidade em geral, ao depararmos-nos com situações de confronto, todas as lutas estudadas e compreendidas são esquecidas, vindo à tona o discurso da legalidade, do direito posto.

Além disso, é-nos esquecido como a criação e aplicação do direito é um movimento cíclico, retornando de tempos em tempos os legisladores e os operadores do direito às mesmas regras e normas existentes em períodos remotos, ou não tão remotos assim, e colocando-nos, novamente, sobre as mesmas reflexões e críticas.

Citando Waldemar Ferreira:

(...) nos tempos modernos, o estudo da história do direito orienta-se por um duplo sentido: trata-se, primeiramente, de conhecer o ambiente físico, os fatores étnicos e o meio social em que as instituições jurídicas nascem e se desenvolvem; a seguir, de observar a origem e a transformação das instituições jurídicas, relacionando-as com o condicionalismo social e natural de que são produto (1951, p. 18).

Talvez por este motivo se faça necessário, ao iniciar um estudo de um tema específico, a confrontação com a história do instituto em apreço. É isso o que se pretende demonstrar inicialmente neste capítulo: a mutabilidade do conceito de propriedade, influenciada diretamente pelos sistemas econômicos e os pensamentos políticos vigentes em cada época, e, de igual forma, as diferentes maneiras como tal instituto foi regulado ao longo dos tempos.

É inegável, porém, que a propriedade rural mereça destaque específico neste tema, pois não se trata de mero objeto, mas sim elemento de soberania estatal e necessidade básica da população para produção de itens imprescindíveis à vida, além de moradia e fonte de renda àqueles que da terra vivem.

1.1 O conceito de propriedade ao longo da história

Diz Carlos Frederico Marés que “a ideia de apropriação individual, exclusiva e absoluta, de uma gleba de terra não é universal, nem histórica nem geograficamente. Ao contrário, é uma construção humana localizada e recente”. Varella (1998, p. 27) cita os exemplos da cultura oriental, guiada pelo princípio da propriedade coletiva e dos índios da América ou dos povos nórdicos da Europa, além do atual exemplo da Índia, com relação às áreas florestais.

Não raro, porém, são encontrados escritos em doutrinas nacionais as quais afirmam o fundamento jurídico do direito de propriedade na “Teoria da Natureza Humana”, admitindo que “a propriedade é inerente à natureza humana, sendo uma dádiva de Deus aos homens, para que possam prover às suas necessidades e às da família” (GONÇALVES, 2008, p. 227). O mesmo autor cita a propriedade como direito natural do homem, previsto pela Igreja Católica, e que mesmo nas comunidades primitivas o direito de propriedade nunca deixou de existir, apesar de ser de titularidade do agrupamento familiar ou clã. Porém, ao ser confrontado com a necessidade de todos terem seu direito de propriedade satisfeito, já que inerente à natureza humana, chama de extremados os grupos reivindicantes de tal direito. Textualmente:

Setores extremados, especialmente na área dos bens imóveis, pregam, no entanto, que aqueles que nada possuem devem reivindicar, ainda que pelo uso da força, o seu quinhão. Esses despropósitos servem, todavia, para justificar o esbulho e demais atentados contra a propriedade. Embora esta seja inerente à natureza humana, compete ao legislador, desde que os homens se organizaram em Estado, regular o seu exercício. (2008, p. 227-228).

Fica claro, a partir do citado texto, o discurso predominante nas cátedras de direito civil, segundo o qual o direito de propriedade é considerado “direito natural” somente para aqueles que já o detêm, ficando os despossuídos deslegitimados na sua luta por iguais condições. No momento em que aparecem as lutas sociais, clamam os doutrinadores pelo apelo ao Legislador e à Lei: são estes que devem regular quem têm direitos e quem têm deveres.

Acontece, porém, que hoje trabalhamos com um conceito do instituto propriedade, o qual vem sendo modificado ao longo da história e apresenta suas bases no período Antigo.

É-nos afirmado o princípio do direito de propriedade na Roma e Grécia, com a conjugação deste elemento com a religião doméstica e a família. Neste período, afirma Rocha (1992, p. 22), os poderes inerentes à propriedade são bem amplos, mas não absolutos.

Comungando com este pensamento, Clóvis Bevilacqua (1955, p. 44) diz que os romanos tinham uma concepção individual da propriedade, mas não emprestavam a ela um caráter absoluto, acendrado ou historicamente personalizado na figura de seu detentor. O individualismo dos romanos não lhes permitia ver a propriedade sem subordiná-la às necessidades sociais.

Na Idade Média, os elementos que circundavam a propriedade já extrapolavam o âmbito familiar e passam a atingir o Estado. Forster (2003, p. 5), cita as forças que gravitam em torno da propriedade como o domínio eminente do Estado, o domínio direto do senhor e o domínio útil do vassalo. É neste período que surge a primeira lei sobre a posse de terras em Portugal, a qual, inevitavelmente, tem influência no estudo das terras brasileiras. Tal lei foi promulgada em 1375, pelo Rei D. Fernando, e integrou mais tarde as Ordenações do Reino.

Nesta mesma época, torna-se a Igreja, aos poucos, grande proprietária de terras, o que se reflete diretamente na filosofia por ela pregada. Os Reis, através do apoio e da filosofia da Igreja, buscavam justificadores para suas conquistas no Novo Mundo, o que também beneficiava a grande Instituição com novos fiéis, além de satisfazer os já existentes interesses imobiliários. Assim, por conta de interesses diretos, afirma Forster (2003, p. 5), os teólogos e filósofos do período medieval passaram a afirmar a propriedade como um Direito Natural. Essa nova ideia legitima o fundamento da Constituição Portuguesa de 1822, a qual reconhece a propriedade como direito sagrado e inviolável.

A legitimação das ideias dos reis por meio da religião não foi exclusividade do instituto da propriedade. Já nos conta Ferrajoli (2007, p. 11), a origem jusnaturalista da ideia de soberania, por meio dos teólogos espanhóis do século XVI, Francisco de Vitoria, Gabriel Vasquez de Menchaca, Balthazar de Ayala e Francisco Suarez, os quais buscavam oferecer um fundamento jurídico à conquista do Novo Mundo, logo após o seu descobrimento.

Vê-se, assim, o papel legitimador que cumpre o direito, usado na fundamentação das vontades reais, naquele momento histórico. Não muito difere do modo que hoje é usado, porém com jogos de interesses não tão claros quanto aqueles que existiam na Idade Média.

Nessa linha, inegável admitir a intersecção entre a formulação dos conceitos jurídicos e os ideais políticos. “Exatamente por isso acompanhar a evolução do pensamento oficial da Igreja sobre a ideia de propriedade significa acompanhar os movimentos oficiais deste conceito no seio do poder político” (MARÉS, 2003, p. 20).

Do século XIII ao século XIX, a Igreja abençoou a propriedade feudal e mercantil através de seu silêncio sobre o assunto, além da cobrança de dízimos e indulgências. Tal silêncio só foi quebrado com a formação dos Estados Nacionais e a tomada de poder pela burguesia. Passou a Igreja, então, a defender oficialmente a propriedade privada, defesa esta que até mesmo em épocas de crítica ao liberalismo (com a Encíclica *Rerum Novarum*, 1891), esteve mantida, indo de encontro às propostas socialistas (MARÉS, 2003, p. 22).

Como exposto acima, com a formação dos Estados Nacionais e a incorporação do capitalismo como sistema econômico, a terra se torna objeto do direito de propriedade. Com a consolidação da Idade Moderna, pela Revolução Francesa (1789), “o ideário liberal burguês se corporificou e embrenhou-se na mente e na legislação das sociedades a partir de então” (FORSTER, 2003, p. 7).

As lutas encampanas no período foram, então, lutas contra o poder absolutista, em favor das liberdades individuais. Tais confrontos passaram a estar presentes no Direito, o qual objetivava garantir a autonomia da vontade e a legitimidade dos governos representativos. Os documentos jurídicos passaram, por consequência, a tratar o direito de propriedade a partir dos conceitos e princípios consagrados pela Revolução Francesa.

Ilustra-se essa mudança de pensamento jurídico por meio dos documentos elaborados à época. Acerca da propriedade, trata a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789): “A propriedade como um direito inviolável e sagrado, ninguém pode dela ser privado a não ser que a necessidade pública, legalmente constatada, o exija (...)”. Da mesma forma trata o Código Civil francês, de 1804, ou Código Napoleônico: “A propriedade é o direito de gozar e de dispor das coisas da maneira mais adequada, contanto que não se faça dela um uso proibido pelas leis e pelos regulamentos” (artigo 544).

Tais dispositivos tiveram influência direta dos pensadores liberais da época, os quais foram mentores das ideias difundidas em todo o mundo.

Afirma Marés (2003, p. 23), que John Locke (1632-1704), foi o grande pensador da propriedade contemporânea. “Até Locke a civilização cristã entendia a propriedade como uma utilidade, um *utendi*, a partir dele e na construção capitalista, passa a ser um direito subjetivo independente.” (MARÉS, 2003, p. 23).

Apesar de ser a vanguarda do pensamento liberal, Locke colocava o fundamento da propriedade no trabalho do ser humano, o que significava dizer que a apropriação estava limitada à possibilidade do uso. Não é a falta de uso que descaracteriza a propriedade, mas a possibilidade de deterioração.

Desde então, aparece claramente que, se os bens naturais são dados em comum, pelo fato de o homem ser senhor de si mesmo, proprietário de sua pessoa, de seus atos ou de seu trabalho, ele detém em si o grande fundamento do direito da propriedade (LOCKE, 1953, *apud* FORSTER, 2003, p. 8).

Todo lo que uno pueda usar para ventaja de su vida, antes de que se eche a perder, será lo que le está permitido apropiarse mediante su trabajo. Mas todo aquello que exceda lo utilizable, será de outro (LOCKE, 1994, *apud* MARÉS, 2003, p. 22).

Tal limitação, porém, não ia de encontro aos fundamentos capitalistas, posto que somente aquela propriedade deteriorável é passível de desapropriação. Dessa forma, os bens duráveis, que não tem interesse direto aos seres humanos, são passíveis de acumulação. Este é o ponto chave para a legitimidade da acumulação capitalista: os bens duráveis são passíveis de acumulação, visto que não interessantes ao consumo humano; os bens deterioráveis não podem ser objeto de propriedade além daquilo que é possível consumir; os bens não duráveis podem ser trocados pelos bens duráveis; a sociedade e o governo têm como função garantir a acumulação de bens. Assim, não é lícita a acumulação de bens corruptíveis sem a sua troca em bens duráveis, ou seja, sem a sua transformação em capital. (MARÉS, 2003, p. 25).

Referido autor elucida ainda melhor (2003, p. 25-26):

Quer dizer, Locke inicia sua reflexão afirmando que a única propriedade legítima é a produzida pelo trabalho e somente pode se acumular até a quantidade corruptível. Se o bem não é corruptível é infinitamente acumulável, mas como se junta tantos bens? Com a possibilidade de pagar pelo trabalho alheio, já que o trabalho produz propriedade.

Para a terra e seus frutos, a aplicação das teorias de Locke teve fundamento diverso. Apesar de a propriedade estar diretamente vinculada à produção na teoria do citado autor, no capitalismo a terra passou a ser propriedade privada com valor de troca, reduzindo-se as propriedades comuns de campos e pastagens a proprietários únicos, através dos encarceramentos (*enclosures*). Com tal modificação, a terra e seus frutos, perecíveis, não

duráveis ou também chamados de corruptíveis, os quais não podiam ser objeto de acumulação pela teoria de John Locke, passaram a ser acumuláveis. “A terra deixava de ser uma provedora de alimento para ser uma reprodutora de capital.” (MARÉS, 2003, p. 26).

Tais ideais burgueses e liberais tiveram influência imediata na elaboração do conceito no nosso Estado. Enquanto a discussão teórica elabora justificativas morais, jurídicas e políticas para as mudanças sociais, inclusive para a propriedade capitalista, na prática tais mudanças já aconteciam e se refletiram em legislações posteriores. Em 1850, por exemplo, foi editada a primeira lei de terras do Brasil e do Império, a lei número 601, que rechaçava qualquer ideia de manutenção do domínio no poder do Estado, transformando as concessões do período português, ainda que irregulares, e as posses, em domínio privado.

Porém, antes da análise da lei de terras brasileira, faz-se necessário estudar o regime sesmarial português, o qual teve reflexos na produção do direito brasileiro e, mais especificamente, na produção da atual estrutura fundiária nacional.

1.2 O sistema sesmarial português

O sistema sesmarial português provém da época dominada Baixa Idade Média, abrangendo os séculos XII e XIII, período em que o direito costumeiro foi substituído gradativamente pelas *ordonnances*, compilações escritas das ordens reais.

A situação portuguesa, porém, não se enquadrava totalmente nos moldes de transferência de propriedade antes citado, qual seja, a triangulação entre Rei, Senhor Feudal ou Suserano e Vassalos. Por conta do histórico de perda de suas terras, em especial a reconquista aos mouros, as terras nunca saíam da propriedade direta do Rei, o qual intervinha na administração da justiça ou nos casos de sucessão. As terras eram consideradas inalienáveis e caso não cumpridas as ordens e condições reais, tais bens eram revertidos à coroa (FORSTER, 2003, p. 13-14).

A história das lutas portuguesas volta então à tona no final do século XIV. Uma série de lutas internas, invasão estrangeira, guerra com o Reino de Castela geram a perda de homens e, como consequência, a crise de abastecimento. Marés cita, também, a abundância de terras e a falta de trabalhadores em toda Europa, talvez ocasionada pela peste negra e o êxodo

rural, ocasionado talvez pela expulsão dos mouros da península ibérica, como fatores para a valorização do trabalho humano na produção da terra individualmente (2003, p.28).

Ocorre, assim, que com a conjugação de todos estes fatores, percebe o Rei D. Fernando que o aproveitamento compulsório do solo era medida urgente a ser tomada contra uma destruição total e completa do reino português e da própria população. Cria-se, então, a Lei de 26 de junho de 1375, a qual afirma a necessidade de cultivo do solo para suprimento do interesse coletivo, em especial do abastecimento.

(...) todos que tenham suas herdades próprias ou as tiverem emprazadas ou aforadas, sejam constrangidos a lavrá-las ou a semeá-las (item primeiro). (...) se aqueles por algum motivo legítimo não puderem lavras todas, lavrem a parte que lhes parecer possam comodamente lavras e as mais, façam-nas aproveitar por outrem pelo modo que lhes parecer mais vantajoso de modo que todas venham a ser aproveitadas (item segundo).

Ponto fundamental de tal norma é o item oitavo da lei, que autorizava a administração real a confiscar as terras às quais os senhores não dessem produção ou arrendamento. Tal fiscalização e desapropriação ficariam ao encargo dos sesmeiros.

Forster ensina, então, qual o conceito de sesmaria. Semanticamente, o termo é derivado das palavras *sesma*, “medida ou divisão de terras”, *sesmo*, “sexta parte de qualquer coisa” ou *caesina*, baixo latim, que significa “incisão”, “corte”. A origem, porém, remonta ao fato supracitado: o sesmeiro era o magistrado designado de localizar os imóveis rurais abandonados e os seus proprietários, para intimá-los a produzir, arrendar para terceiros e por fim, proceder à nova distribuição de terras caso o beneficiado não as explorasse (2003, p.17).

Tal redistribuição deveria ter como fundamento o aproveitamento do solo. Assim, era estipulado um prazo de cinco anos para que a gleba cedida em sesmaria fosse integralmente demarcada e aproveitada. Caso contrário, era cedida a outro. O direito à gleba, dessa forma, só era adquirido por meio da ocupação e uso da terra e pelo tempo que tal ocupação e uso durassem, já que, caso não ocorressem, poderia a gleba novamente ser dada em sesmaria (MARÉS, 2003, p. 31).

A Lei das Sesmarias continuou vigente no território português no decorrer dos anos, adentrando, inclusive, nas Ordenações. A Filipina, em seu Título 43, Livro IV, já trazia o nome “sesmaria” como título do conceito, e não mais como titulação ao juiz investigador das terras em desuso. Conceituava tal Ordenação:

Sesmarias são propriamente dadas de terras, casas ou pardieiros, que foram ou são de alguns senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas e agora

não o são (...) para que as lavrem ou aproveitem e reparem os ditos bens, ou as vendam, emprazem ou arrendem, a quem as possa aproveitar de lavar. E, se não o fizerem, passado o dito ano, dêem os sesmeiros as ditas sesmarias a quem as lavre e aproveite. (*apud* VARELLA, 1998, p. 58).

Tal instituto sofreria também as mudanças filosóficas por que passava o mundo. Do século XIV, época de sua criação, ao século XVI, época do início de seu desuso, as práticas mercantilistas foram substituídas por conceitos capitalistas, dentre eles, a propriedade como um direito pleno e absoluto. A partir do século XIX, com constitucionalização da sociedade portuguesa e a fundação do Estado Nacional, a aplicação do instituto das sesmarias passou a ser inviável. Até que tal ocorresse, contudo, a lei sesmarial foi trazida ao Brasil, gerando diversas consequências.

1.3 O sistema sesmarial brasileiro

É de conhecimento geral que, com a chegada dos europeus em solo brasileiro, passou-se a uma exploração direta das riquezas nacionais, principalmente com a extração do pau-brasil, porém sem o intuito colonizador. Àquela época, economicamente falando, parecia melhor à Colônia investir nas riquezas do Oriente, além de as novas terras descobertas ficarem distantes da Ilha da Madeira, das rotas africanas e, além disso, pela característica social do espírito não “socializado” daqueles que habitavam estas terras.

Somente após as ameaças francesas de tomar os territórios além-mar do domínio português, foi que estes se atentaram para uma possível colonização e povoamento do território conquistado. Até então, durante o período de trinta anos, conhece-se apenas um caso de concessão de terras legitimado pela Coroa: o da Ilha de São João, atual Fernando de Noronha, doada em 1504 a Fernão de Noronha, para criação de gado e produção, sujeito ao pagamento de dízimos (FORSTER, 2003, p. 21). Além disso, vivia o Brasil a base das ocupações, as quais não eram regidas por nenhuma norma legal e nenhum documento comprobatório.

Com a expedição de Martim Afonso de Souza, em 1530, inaugura-se um novo período nas terras brasileiras. Recebe ele três cartas régias: a primeira para tomar posse em nome do Rei; a segunda lhe dava direito a exercer as funções de capitão-mor e governador das

terras descobertas; e a terceira o nomeava Sesmeiro do Rei, que o autorizava a entregar terras legitimamente em sesmaria a quem desejasse (MARÉS, 2003, p. 61).

Em 1532, recebe Martim Afonso de Souza uma quarta carta, vinda do Senhor de Portugal, informando a decisão de dividir o litoral do Brasil, de Pernambuco ao Rio da Prata, com a intenção de formar capitânicas hereditárias com cinquenta léguas de costa. Foram criadas quinze capitânicas hereditárias: Maranhão (que abrangia duas), Ceará, Rio Grande, Itamaracá, Pernambuco, Bahia de Todos os Santos, Ilhéus, Porto Seguro, Espírito Santo, São Tomé (duas), Santo Amaro e Santana.

Tais capitânicas eram hereditárias, com títulos de propriedade concedidos em nome do donatário, de forma plena e imediata, além de estes terem o poder/dever se exercer a soberania real por meio da concessão de sesmarias. Cabe ressaltar que o direito propriedade dos sesmeiros não é oponível, porém, à pessoa do soberano, o qual mantém o domínio eminente real, existente ainda no imaginário coletivo. Por este motivo, era necessário fazer o registro das concessões, sob pena de perda das sesmarias. Somente após o registro é que a terra passava a ser do colono.

Ressurge na Colônia, então, o instituto sesmarial português, destinados a terceiros despossuídos, os quais poderiam utilizar a terra em troca do pagamento do dízimo à Ordem de Cristo (FORSTER, 2003, p. 23).

A implantação desse sistema, porém, não correspondeu aos interesses reais, tendo a administração portuguesa que alterar o controle colonial para um Governo geral, o qual foi entregue, em 1548, a Tomé de Souza. O regime de doação de terras em sistema sesmarial continuaria, entretanto.

Assim, não só o início da colonização nacional esteve baseado na doação de larga escala de terras com as capitânicas hereditárias, mas mesmo após a abolição destas mesmas capitânicas o sistema sesmarial continuou, e aí com uma cláusula específica, a qual proibia que se dessem terras a uma pessoa que razoavelmente parecesse não poder aproveitá-las. Tal cláusula, apesar de aparentar justiça na distribuição das riquezas, na prática efetuava exatamente o contrário: “legitimava a concessão de maiores áreas aos homens de maiores posses, que pareciam poder aproveitá-las muitas vezes escravizando índios e adquirindo negros para seu serviço” (FORSTER, 2003, p. 23).

Outro fator que possibilitava que se burlassem as regras de não acumulação de sesmarias era a inscrição de outros membros da família como beneficiários do sistema. Varella (1998, p. 62), cita exemplos de filhos de sesmeiros com quatro ou cinco anos de idade já inscritos como titulares de sesmarias. Inclusive, elucida Marés, “os sesmeiros entregavam terras para si mesmos e seus próximos, familiares ou amigos, até o ponto em que a palavra *sesmeiro* passou a designar também o titular de uma sesmaria e não mais a autoridade pública responsável por sua concessão” (2003, p. 61).

Em 1795, obriga-se a medição e demarcação das terras, o que é suspenso no ano seguinte, por falta de profissionais habilitados.

Os sesmeiros, assim como em Portugal, deveriam, em um prazo de cinco anos, manter aproveitamento, com a sanção de, caso assim não procedido, perder da terra, além de multa pecuniária. Tais pedaços de chão poderiam ser cedidos, porém sem a cobrança de foro, o que foi suspenso em 1695.

Ainda sobre a natureza jurídica das sesmarias, Custódio da Piedade Miranda conclui que elas são

(...) nada mais que terras sujeitas a uma obrigação de cultivo reconhecendo-se-as agora como direito de propriedade limitada por essa obrigação; mais precisamente o proprietário tinha sobre a terra não um direito real pleno, à semelhança do direito de propriedade dos nossos dias, mas limitado pela servidão pessoal que lhe era imposta, de cultivar a terra. (1983, p. 10).

Dessa forma, mantendo-se a servidão pessoal do beneficiário da sesmaria à coletividade, posta a obrigação de produtividade, o instituto foi aplicado nas terras conquistadas. Com a intenção de, da mesma forma como acontecera em Portugal, povoar e colonizar as terras em desuso, fazendo delas um bem produtivo, o sistema sesmarial foi transplantado de Portugal para o Brasil, sem levar em conta, porém, a conjuntura divergente de ambos os casos.

No Reino, a falta de produção advinha do descaso do titular da terra; aqui advinha da ausência total de titulares. No Reino, pretendia-se atribuir o solo para aumentar a produção e assegurar o abastecimento; aqui se distribuía para forçar o povoamento uma vez que, em tese, não havia população para abastecer. No Reino, a fiscalização se fazia por magistrados moradores no interior; aqui se fazia a fiscalização pelos próprios donatários e capitães que outorgavam a concessão e moravam nas sedes das Capitânicas. (FORSTER, 2003, p. 24).

Já Varella indica outros fatores de diferenciação do sistema português do sistema brasileiro:

Enquanto em Portugal o sistema visava a reforma agrária, o aumento da produção e a destinação da terra para as mãos de quem a tornasse produtiva, no Brasil os objetivos principais eram a garantia da propriedade nas mãos dos portugueses e o lucro com a exploração do pau-brasil e depois com a cana-de-açúcar (...) (1998, p. 62).

Já Marés (2003) traz um ponto importante à tona: a necessidade de autorização do Rei, ou melhor, sua concessão por meio de título hábil para a legalização da posse. Significava, na verdade, a perda da posse das terras indígenas e dos aventureiros ou pequenos trabalhadores que tomassem para si um pequeno trecho de terra para cultivarem. Nesses casos, a situação se enquadrava fora do direito e era necessário o pagamento de tributo, meação ou vassalagem a que o Rei concedia tal terra.

Conclui o autor, então, que

O uso da sesmaria foi, portanto, a forma que Portugal encontrou para promover a conquista do território brasileiro. (...) Na falta de ouro ou prata utilizou a terra para remunerar os capitais mercantilistas, produzindo para a exportação bens desnecessários aqui, como o açúcar. As terras eram concedidas para que o beneficiário viesse ao Brasil ocupa-las, em nome da Coroa, produzindo em larga escala bens de exportação, ainda que fosse preciso perseguir, escravizar ou matar populações indígenas, e gerar escravidão africana e fome (2003, p. 59).

A realidade final enfrentada, então, a partir dos conflitos expostos na formulação e aplicação das normas com relação às terras brasileiras durante o período colonial, é de extrema desigualdade em sua distribuição, o que se faz sentir ainda hoje e é, inegavelmente, seu reflexo.

Muito se discute acerca da conceituação do sistema econômico vigente à época, porém o que não se pode esquecer é o caráter predatório da agricultura, marcado pela monocultura extrativista, valorizando-se as grandes detenções de terras, os latifúndios, ainda que improdutivos. Tal cultura, na qual o proprietário é um deus e o trabalho é discriminado, pagando-se pouco por ele ou às vezes nada, reflete-se hoje, no abismo social criado e perpetuado pela manutenção dessas tradições. Varella afirma, dessa forma, que o período foi caracterizado como um sistema semifeudal, fora da Europa, em um momento onde tal sistema já havia se desintegrado (1998, p. 66).

Há autores, porém, que caracterizam o período como “feudalismo colonial”, pela mistura entre o sistema feudal, com forte concentração de poder nas mãos dos proprietários de terras, mas voltado ao mercado externo (GUIMARÃES, 1977, p. 21); como “capitalismo colonial”, pelo traço marcante da busca de lucro, o que não se encontra no feudalismo (SIMONSEN, 1957, p. 81-82); como “capitalismo dependente”, pois o período era de

predominância do capitalismo de produção, porém existindo uma relação de dependência entre Brasil e Portugal (PRADO JR., 1993, p. 14-18); ou ainda como “capitalismo patrimonialista”, pois além de haver elementos inexistentes do sistema feudal europeu, como relações de trabalho e mecanismos distintos, o capital era de fundamental importância, e este se baseava na terra, no engenho, nos escravos, enfim, no patrimônio, que acarretava no domínio político (FAORO, 1979, p. 20-28).

Quanto ao sistema econômico, por fim, cabe ressaltar a importância que o tráfico negreiro representava à época, o qual valia muito mais que a terra, durante os primeiros 300 anos de colonização. Dessa forma, não é difícil perceber a falta de rigidez, fiscalização ou até mesmo a falta de iniciativa de Portugal no controle das terras, já que a base da economia estava voltada para outros lados. O interesse maior, quando se tratava de propriedade, era que esta permanecesse com a Metrópole, longe do interesse dos franceses e de seus navios piratas.

Apesar de as sesmarias serem consideradas, à época, concessões administrativas, as mudanças filosóficas, sociais e econômicas passaram se refletir no tratamento que os sesmeiros davam às parcelas de solo sob seus cuidados, em concessão do Estado Português.

Para Marés (2003, p. 62), o desrespeito nos limites para concessão das sesmarias se dava por motivos majoritariamente econômicos: a produção que deveria se dar na colônia não era do tipo de subsistência, mas, ao contrário, do tipo mercantilista, de produtos para o mercado. Tornaram-se, assim, fonte de criação de latifúndios, pois com a já conquista do território por Portugal, as sesmarias tiveram como fim servir como instrumento para conquista interna, já que as concessões passaram a ser uma distribuição da elite para si mesma, como exercício do poder e de sua manutenção.

Já Forster cita outros motivos para que os requisitos para a concessão das sesmarias fossem aos poucos deixado de lado: a) a necessidade de povoamento do solo brasileiro, como fundamento para garantia da soberania; b) a mentalidade europeia da época, trazida com os colonizadores, de extração das riquezas naturais dos países periféricos, sem a ideia de fixação econômica e social (daí resultando o pensamento dos proprietários rurais de ganhar fortuna o mais depressa possível para desfrutar dela além-mar); c) a mudança de perspectiva das classes ricas, as quais detinham a maior parte das concessões de sesmarias pela sua possibilidade financeira e política de terem a confirmação régia. Tal mudança se referia ao desinteresse dos próprios sesmeiros, agora enriquecidos, em trabalhar diretamente

com a terra, conjugado com o fato do início da cobrança do foro, o que significava que a única obrigação do detentor era o pagamento do foro, sem outras obrigações coletivas. (2003, p. 33).

Inegável, nesse ponto da história, a influência do pensamento liberal, ligado com a expansão mundial da economia burguesa, necessariamente oposta aos interesses da economia feudal. O novo sistema nascia sob o manto das garantias individuais e a não-intervenção Estatal, cabendo ao Estado somente a garantia dos direitos individuais, entre eles o da propriedade plena e absoluta.

1.4 O “regime de posses”

A situação sesmarial durou até 1822, ano da independência do Brasil, com a Resolução nº 76, posteriormente confirmada em 23 de outubro de 1823. Roberto Smith indica quais os principais fatores para o fim do sistema sesmarial:

- a) O crescimento da agricultura mercantil para exportação, principalmente a partir da segunda metade do século XVIII e início do século XIX, com a crise da produção colonial das Antilhas e Estados Unidos, gerando a necessidade de mais terras;
- b) A transferência da Corte para o Brasil, em 1808, com a abundante distribuição de terras pelo rei face aos favores concedidos à Coroa. (*apud* VARELLA, 1998, p. 71).

Em seu lugar, o Brasil adotou o regime de posses, introduzido oficialmente com a Lei 601, de 1850, também conhecida como Lei de Terras, Lei de Terras e Imigração ou Lei de Terras Devolutas. Antes, porém, surgiram alguns atos normativos que substanciaram a escolha legislativa: em 1767, com a lei promulgada pela Coroa Portuguesa criando a figura do posseiro e dando-lhe alguns direitos; e em 1822, com a ressalva da proteção das posses cultivadas no momento das medições e demarcações.

Destaque à Resolução do Príncipe Regente de 1822, a qual, reconhecendo a posse das sesmarias dadas de acordo com as leis anteriores, deu a elas característica de propriedade privada. “Portanto o primeiro documento comprobatório de propriedade privada da terra no Brasil é o título de concessão da sesmaria.” (MARÉS, 2003, p. 63).

Consolidando o conceito liberal de propriedade, conceituou a Constituição de 1824:

Art. 179 A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

XXII – é garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem jurídico legalmente verificado exigir o uso e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e se dará as regras para se determinar a indenização.

Dessa forma, caso o poder público necessitasse da propriedade, ainda que abandonada, para uso ou emprego em fim público, evidentemente que não o de produção, de um cidadão, deveria indenizá-lo. A propriedade pública tem um fim certo, uso, emprego, destinação, enquanto a propriedade privada era direito independente, patrimônio disponível, intocável, ao direito do cidadão.

Importante destacar que, de 1822 até 1850, mesmo passando o Brasil por uma Constituição – a de 1824 –, não houve qualquer regulação acerca da ocupação de terras públicas devolutas, ou seja, terras que um dia foram objeto de concessão, mas que voltaram a pertencer ao poder público. Chamam os agraristas esse período de “regime de posse”. Porém não havia sequer posse, mas ocupação, clandestina. “Foram 28 anos de profunda discussão acerca do que fazer para evitar, de um lado a livre ocupação, e de outro respeitar os direitos à livre propriedade” (MARÉS, 2003, p. 67).

1.5 A Lei 601 de 1950

Com o advento da Lei 601, as regras possessórias ficaram mais claras. Se antes, para que se tivesse um título, era necessária concessão prévia para adentrar-se no terreno, agora era necessário primeiro o cultivo e a realização de melhorias para, somente depois, ter o título reconhecido. Além disso, a aquisição de terras devolutas somente poderia ser efetuada mediante compra e venda.

A situação antes da publicação da Lei 601 em 1850 era a seguinte:

- a) Sesmarias concedidas antes de 1822 e integralmente confirmadas, reconhecidas como propriedade privada;
- b) Sesmarias, embora concedidas antes de 1822, não confirmadas por falta de ocupação, demarcação ou produção. A Lei 601 possibilitou a confirmação, pelo Poder Público, destas sesmarias, desde que estivessem efetivamente ocupadas e com cultivo

e morada habitual do sesmeiro ou concessionário. Depois deste procedimento a terra passava a ser de propriedade privada;

- c) Glebas ocupadas por simples posse que, conforme aconteceu com as sesmarias caídas em comisso, se de pequenas dimensões, produtivas e de morada habitual, eram convalidadas. A produção exigida pela Lei era a voltada para o mercado, não a de subsistência. Deu a este reconhecimento o nome de *legitimação de posse*. A posse legitimada, desde que registrada, tornava-se propriedade privada;
- d) Terras ocupadas por algum uso da comarca, como praças, estradas, escolas, prédios públicos, foram reconhecidas como de domínio público;
- e) Terras sem ocupação. São as terras que não se enquadram nas categorias anteriores, mesmo que nelas vivesse alguém que tirasse desta terra o seu sustento. Entre essas terras, encontravam-se aquelas ocupadas pelos povos indígenas, escravos fugidos, escravos libertos e homens livres, como populações ribeirinhas, pescadores, caçadores, etc. Estas terras foram consideradas devolutas e disponíveis para serem transferidas para o patrimônio privado (MARÉS, 2003, p. 68-69). Terras devolutas passam a ser não as desocupadas, mas as legalmente não adquiridas.

A ementa da lei afirma claramente sua intenção de regular as terras devolutas:

Dispõe sobre terras devolutas do Império e acerca das que são possuídas por títulos de sesmaria sem preenchimento de condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas concedidas a título oneroso, assim para empresas privadas como o estabelecimento de colônias nacionais ou estrangeiras, autorizado o governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.

Desaparecem, nessa lei, os aspectos publicistas das Ordenações e das sesmarias, substituídos então por uma mentalidade individualista, reforçando a visão privatista das coisas imóveis, distanciando estas da posse efetiva. Legalizada uma propriedade, a área passa a se constituir um domínio privado para todo o sempre.

Inegável o aspecto econômico que provocou tal alteração legislativa.

O Brasil, ao longo dos anos colonizadores, passou a ser o maior comprador de escravos das Américas – chegando a concentrar 38% dos escravos do mundo –, esta passando a ser considerada a principal atividade econômica nacional. Verella demonstra, em números, o valor que tal operação comercial atingiu: no século XVI, o comércio de escravos para as Américas trouxe 125.000 negros, dos quais 40% vieram para o Brasil; no século XVII, dos

1.316.000, 42,5% foram transportados para cá; no século XVIII, 6.061.700, e 31,2%; para que no século XIX até 1850, 1.894.400 fossem trazidos para a América, destes, 60,4% para solo brasileiro (1998, p. 76).

Tratando o assunto deste modo, perde-se a dimensão humana que a escravização dos negros trouxe como consequência cultural para a realidade hodierna brasileira. Os negros, tratados como mercadoria, eram utilizados para trabalhos braçais, menosprezados pelos portugueses, utilizados como burros de carga, como objetos com os quais se podia ter lucro, como animais. O tratamento desumano chegava ao ponto de, no transporte dos negros, a taxa de mortalidade atingir 17%. No transporte!

Com a Revolução Industrial e a necessidade de mão de obra, passou-se a pressionar Portugal, buscando atingir o Brasil, para o fim do comércio de escravos. Melhor explica um diplomata britânico:

Nossas colônias não têm mais escravos. Por que outras áreas tropicais haverão de ter? Estamos montando negócio na África. Por que continuar com o tráfico negreiro, que tira nossa mão-de-obra de lá? Além disso, nem a servidão nem a escravidão cabem no mundo de hoje. Viva o trabalho assalariado! E que o salário seja gastos na compra de nossas mercadorias. (VARELLA, 1998, p. 46).

Porém, com o fim do comércio de escravos negros, quem seria a mão de obra disponível para trabalhar nas fazendas brasileiras, mantendo o sistema agrário monocultor para exportação? É neste momento que é promulgada a Lei 601, que promete concessão de terras a quem as fizesse produzir, além da possibilidade de aquisição das terras do Estado, o que, com o tempo, é um forte atrativo de mão de obra imigrante europeia.

Na realidade, a Lei 601 não possibilitava a real aquisição de terras pelos imigrantes, já que eram colocadas a venda por preços superiores aos de mercado, muito caras para o pouco capital que os imigrantes dispunham. Tal falso atrativo aproxima-se da Wakefield, descrita por Marx n' *O Capital*, como a fixação, por parte do governo, de um preço artificial para as terras virgens, independente da lei da oferta e da procura. O imigrante teria que trabalhar longo tempo como assalariado até obter o dinheiro suficiente para comprar a terra e transformar-se em lavrador independente (*apud* VARELLA, 1998, p. 79). Marés explica a doutrina de Edward Wakefield como

Segundo a qual as terras desocupadas deveriam ter um 'preço suficiente' para desestimular os trabalhadores livres a adquiri-las, caso contrário só continuariam como trabalhadores se os salários fossem muito altos, isto é, a liberação de terras significaria o encarecimento da produção. (2003, p. 71).

O sistema, então, conta com dois requintes de crueldade: o primeiro, quando reconhece a propriedade somente daqueles com títulos prévios ou convalidados pelo Estado quando interessantes à produção de mercadorias para a exportação, e não para cultivo próprio, causando a retirada dos colonos quando da concessão, a outro proprietário, deste terreno já ocupado; o segundo, quando da determinação, pelo art. 1º da Lei 601, de que somente por compra seriam entregues as terras devolutas, afastando os pobres, pela segunda vez, das terras.

Ressalta-se, ainda, que o preço não era o único impedimento para a compra das terras. Como contrato de compra e venda, o negócio interessa a ambos os indivíduos, aquele que compra e aquele que vende – não bastando, portanto, o preço para a aquisição, mas também a vontade política para a concessão.

Com relação ao tema, manifesta-se Forster:

Não é de ver que, para início de questão, a proibição da aquisição de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra serviu apenas aos grandes proprietários? Os imigrantes, por exemplo, que para aqui vinham se transformavam, em vez de pequenos proprietários, em trabalhadores agrícolas, regidos pela Lei n. 108, de 10 de outubro de 1837, ou pelo Decreto n. 2.827, de 15 de março de 1879, o qual disciplinou a locação de serviços rurais ou os contratos de arrendamento e parceria. (2003, p. 58).

Nesse contexto, insere-se a situação dos negros, em evidente fase de libertação, os quais não poderiam mais adquirir suas terras por meio do cultivo do solo, mas teriam de comprá-las. Tal lei foi também um impedimento para a real libertação dos negros brasileiros. Destaca ainda Varella, citando Carmela Panini, a quantidade significativa de negros que formava a população brasileira à época, existindo cerca de 2,5 milhões de negros em 1860. Com a Guerra do Paraguai (1864-1870) e a escolha por Duque de Caxias do elemento negro para enfrentar o combate, este número cai para 1,5 milhão (1998, p. 79).

Mesmo após a abolição da escravatura e o intenso ciclo imigratório, nada é refletido no sistema das grandes fazendas, as quais são cada vez mais protegidas pela legislação, garantindo-as como um direito sagrado e inviolável, sem se atentar para as funções sociais envolvidas no campo. Exemplo disso é a sistemática implantada no Código Civil de 1916, elaborado no curso do século XIX, que garante o direito inviolável do proprietário, garantindo, dessa forma, a manutenção dos currais eleitorais e dos grupos dominantes que sustentavam, e ainda sustentam, os governos.

Ainda sobre a Lei 601, de 1850, importante destacar outro elemento garantidor das grandes propriedades de terra: o fato de a lei não ter definido limites às áreas de revalidação de sesmarias irregulares. Com relação às áreas de posse, a lei impôs o tamanho máximo, incluindo o excesso legitimável, à área das sesmarias na Comarca e na vizinha. Com relação às sesmarias irregulares, porém, nada foi normatizado, sendo que estas incluíam áreas imensas, ressaltando-se o fato das anexações de terras por casamento e a titulação em nome de membros outros da família, o que incrementou a proliferação do latifúndio.

A *legitimação de posse*, outro instituto criado pela Lei 601, e limitado, como dito acima, ao tamanho da sesmaria na Comarca e na vizinha, era cedido àquele que tivesse tornado produtiva determinada terra devoluta com o fruto de seu trabalho e de sua família, e houvesse feito nela morada permanente. Esse instituto se difere da usucapião por acontecer em terras devolutas e depender do reconhecimento do Poder Público. Além disso, como já foi mencionado, não eram aceitas as ocupações com destinação à subsistência, mas somente aquelas com investimento produtivo.

O descontentamento com a situação do campo era tão grande que no período republicano vieram a estourar diversas revoluções que tinham como motor a questão agrária. Exemplos desse fato são: a formação das ligas camponesas no nordeste, as revoltas de Canudos e do Contestado, além da criação de grupos armados, como os cangaceiros, todos abafados e massacrados pela classe dominante e divulgados em nossa história “oficial” sem a menção da questão fundiária em que estavam inseridas. Com relação a nossa história, a catarinense, interessante notar que a terra pela qual morreu a população liderada pelo monge José Maria foi, como devoluta, distribuída a empresas estrangeiras.

A investida dos grupos dominantes locais na distribuição das terras aumenta mais ainda com a instauração da Constituição de 1891, a qual transfere as terras devolutas aos Estados-membros. Nesse período, o controle oligárquico tem seu auge e a propriedade da terra é a base da sustentação desse sistema.

Com relação a esse período, afirma Marés:

Quando a concessão de terras devolutas passou para os Estados, criados em 1891, as oligarquias locais assumiram o incontrolado direito de distribuição de terras devolutas, inclusive podendo alterar as regras contidas na Lei 601/1850, porque passando a ter competência legislativa, reproduzindo, aprofundando e ampliando o injusto sistema do latifúndio, com as consequências que até hoje assistimos de violência no campo e miséria na cidade. (2003, p. 77).

1.6 Estatuto da Terra

Com o advento da Constituição de 1946, o Estatuto do Trabalhador Rural em 1963 e o Estatuto da Terra, em 1964, as disposições legislativas foram alteradas, principalmente pela pressão política exercida após a criação das Ligas Camponesas no nordeste e a influência das ideias socializantes do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e do deputado Francisco Julião.

Varella cita ainda diversos conflitos agrários os quais tiveram influência política na elaboração dos documentos supracitados:

- a) No norte do Paraná, em Porecatu, em 1950, entre grileiros e camponeses da região, terminando após um acordo político em favor dos camponeses;
- b) No norte de Goiás, em Formoso e Trombas, em 1954, quando os posseiros criaram uma associação de lavradores para combater os grileiros, inclusive criando um Estado de cunho socialista, o Estado Livre de Trombas do Formoso;
- c) Em Minas Gerais, Governador Valadares, em 1955, quando os camponeses criaram o Sindicato dos Trabalhadores de Lavoura, visando a organizar o desenvolvimento da pequena propriedade e são combatidos pelos latifundiários da região, que se sentiram ameaçados. Nesse conflito, é possível perceber a forte presença do governo brasileiro, sendo elencado como um dos fatores que deu causa ao golpe de 1964;
- d) No sudoeste do Pará, em 1957, quando os posseiros organizaram uma grande luta contra os grileiros, elegendo as “Assembleias Gerais do Povo” e as “Juntas Governativas”, conflito que somente foi resolvido com a intervenção de Jânio Quadros;
- e) Em São Paulo, em 1957, com o movimento político dos pequenos arrendatários de terra ameaçados de expulsão, que termina em 1964, com a prisão de seus líderes (1998, p. 83).

Tiveram nascimento, ainda nesse período, importantes organizações agrárias, as quais tinham interesse em promover o debate e a efetivação de melhor distribuição de terra e igualdade social no campo. Foram elas a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do

Brasil (ULTAB) e o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER) e, posteriormente, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Central Geral dos Trabalhadores (CGT). Todos esses movimentos, após o golpe de 64, tiveram seus líderes perseguidos e torturados, além de outros tantos exilados e mortos. Antes da perseguição oficial do governo, sofriam também a perseguição dos latifundiários, como bem assinalou o Ministério da Justiça, em 1962, em uma Comissão Parlamentar de Inquérito; “os proprietários de terras munem-se de armamentos para defenderem suas propriedades dos possíveis ‘invasores’, e mandam assassinar inúmeros membros das ligas” (VARELLA, 1998, p. 84).

Interessante, em todo esse contexto, considerar a promulgação do Estatuto de Terra, em 1964, momento do golpe militar que paralisou e torturou o Brasil durante décadas. Tal documento é considerado um grande passo legislativo, bastante avançado em termos de reforma agrária. Traz em seu bojo diversos conceitos novos, como o Imposto Territorial Rural progressivo, a definição dos contratos de trabalho rurais, além de apontar elementos concretos para a averiguação do cumprimento da função social da terra, visando à produtividade. Contraditório, porém, em relação ao grupo editor de tal norma pró-reforma agrária: o mesmo grupo que perseguia as lideranças rurais.

A intenção do grupo militar que tomou o poder em 64 foi, claramente, conter as manifestações e anseios populares que estavam em evidência no momento do golpe, ou, como afirma Carmela Panini (1990), evitar uma nova revolução popular como o ocorrido em Cuba. O projeto que deu origem à Lei 4.505 foi realizado pelos grupos Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), que tinha como fundamentação o combate às ideologias comunistas e era financiado por diversos grupos multinacionais, e pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, financiado pelo IBAD e formado por pesquisadores universitários, militares, estudantes, com fins de pesquisa e elaboração de projetos para o desenvolvimento social (VARELLA, 1998, p. 85).

Como lei, o Estatuto da Terra constitui um ótimo instrumento para realização da reforma agrária – impedida, porém, em alguns casos por falta de vontade política, e em outros pela grande resistência encontrada dentro e fora do governo, exercida pelos grandes proprietários de terras do país.

2 PROPRIEDADE E POSSE

Antes da análise dos atuais mecanismos de concessão de títulos aos beneficiários do programa de Reforma Agrária, é necessário analisar os elementos que constituem tais títulos e o que, na prática e na teoria, torna-os diferentes.

A discussão da propriedade no Brasil não se reveste somente de um caráter histórico. Apesar de a concentração agrária ter suas bases em todos os ciclos vividos pela economia nacional e pela intenção daqueles que aqui colonizaram e após aqui ditaram os rumos do país, ainda hoje existem elementos na legislação que permitem a manutenção da estrutura agrária como posto há tantos séculos. Também há na legislação elementos que, direta ou indiretamente, não permitem a mudança de paradigma no que se refere ao comportamento da sociedade brasileira no tratamento com o campo, com a propriedade rural e com a utilização comunitária da terra.

Tais elementos são os que deverão ser abordados neste trabalho e que serão mais bem analisados neste capítulo, que intenta um estudo dogmático dos institutos do direito civil e do direito administrativo relacionados ao direito agrário, perpassando, logicamente, pelo direito constitucional, base de toda e qualquer análise legislativa atualmente.

2.1 Conceito e Elementos do Direito de Propriedade

O Código Civil brasileiro de 2002 furtou-se a oferecer um conceito de propriedade, talvez partindo do pressuposto da internalização e necessidade deste direito já na sociedade contemporânea. É um dado da realidade, absoluto e indefinível e de proteção total das Constituições e Estados capitalistas. Limita-se, assim, o art. 1.228 do CC a elencar os poderes do proprietário, nestes termos:

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.

Washington de Barros Monteiro (2003, p. 83) afirma que o direito de propriedade é o direito mais sólido de todos, o eixo em torno do qual gravita o direito das coisas. O pensamento do consagrado autor, porém, é limitado. O direito de propriedade não é o centro somente do direito das coisas, mas de todo o direito civil. Sobre este tema, interessante a ilustração de Marés (2003, p. 34).

O Direito Privado, também chamado Direito Civil, detalhou os direitos individuais centrando-os, evidentemente, na propriedade, de tal forma que os Códigos contêm cláusulas para solucionar qualquer disputa possível. Imaginam e legislam sobre situações como, por exemplo, a de um fruto que, pendente da árvore que nasce em uma propriedade, cairá, ao amadurecer, em outra. Ou ainda situações de transmissão de propriedade *causa mortis* quando sucessor e sucedido morrem ao mesmo tempo, ou ainda, quem será o proprietário do álveo do rio que seca.

O que se vê realmente protegido na legislação nacional é o direito de propriedade, sendo deixados de lado os demais direitos previstos na constituição como direitos individuais: a liberdade, a igualdade, a segurança (exemplos extraídos da Constituição Francesa de 1793, art. 2º). Estes só estão salvaguardados no limite que interessam ao direito de propriedade, pois para o contrato é necessário homens livres e iguais, garantida a execução de tal contrato pelo Estado.

A origem do vocabulário, conforme demonstrado por Maria Helena Diniz (2002, p. 105) não é precisa, entendendo alguns que provém do latim *proprietas*, derivado de *proprius*, designando o que pertence a uma pessoa. Assim, a propriedade indicaria toda a relação jurídica de apropriação de um bem corpóreo ou incorpóreo.

Quando o direito de propriedade trata especificamente de bens corpóreos, recebe a denominação de *domínio*, expressão oriunda de *domare*, significando sujeitar ou dominar, correspondente a ideia de senhor ou *dominus*. Afirma, então, Monteiro (2003, p. 83) que a propriedade é direito maior que o domínio, sendo esta espécie e aquela, gênero.

Por fim, tenta Gonçalves (2008, p. 208-209) abstrair um conceito para a propriedade, definindo-a como “o poder jurídico atribuído a uma pessoa de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, em sua plenitude e dentro dos limites estabelecidos na lei, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”.

São elementos formadores do direito de propriedade, assim, o direito de usar (*jus utendi*), o direito de gozar (*jus fruendi*), o direito de dispor (*jus abutendi*) – elementos internos, comumente denominado de domínio –, e o direito de reaver o bem de quem injustamente o possui (*rei vindicatio*) – elemento externo, atributos estes existentes deste a consolidação da propriedade romana.

Afirmam Farias e Rosenvald que

o domínio repousa na relação material de submissão direta e imediata da coisa ao poder do seu titular, mediante o senhorio, pelo exercício das faculdades de uso, gozo e disposição. O proprietário exercita ingerência sobre a coisa (domínio) e pede a colaboração de pessoas (propriedade). (2006, p. 179).

O domínio, portanto, é o vínculo direto entre o titular e a coisa, enquanto a propriedade decorre da relação entre o titular da coisa e a coletividade.

O domínio, como vínculo real entre o titular e a coisa, é absoluto. Mas, a propriedade é relativa, posto intersubjetiva e orientada à funcionalização do bem pela imposição de deveres positivos e negativos de seu titular perante a coletividade. (FARIAS e ROSENVALD, 2006, p. 179).

Quando todos estes atributos puderem ser exercidos por uma só pessoa, tem-se que ela é proprietária plena, conforme disposto no art. 1.231 do Código Civil: “A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário”. Já quando há falta de alguma característica, a propriedade é limitada. Isto pode acontecer, por exemplo, quando se tem o usufruto de um bem, o que significa que o usufrutuário tem os elementos de usar e gozar da coisa, enquanto ao nu proprietário restam os direitos de dispor e reivindicar o bem.

O *jus utendi*, ou elemento constitutivo que dá o direito de uso, consiste na faculdade do dono servir-se da coisa e de utilizá-la da maneira que considerar mais conveniente, sem alterar a substância do bem, podendo excluir terceiros de igual uso. A utilização, porém, deve estabelecer os limites legais, os quais se referem desta aos direitos de vizinhança até normas de proteção ambiental. Atualmente, tem-se também a consolidação do instituto da função social da propriedade, que será adiante trabalhado. Cabe, no momento, ressaltar que o próprio Código Civil traz parcela de limitação direta ou direito de uso com base na função social, ao estabelecer, no parágrafo primeiro do art. 1.228, que

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Afirma Gonçalves (2008, p. 209), ainda, que a faculdade em apreço permita ao *dominus* que deixe de usar a coisa, mantendo-a simplesmente inerte em seu poder, em condições de servi-lo quando convier. Sobre tal possibilidade, quando se trata de bens móveis, como uma cadeira ou um livro, por exemplo, é admissível vislumbrar a coisa parada esperando somente a vontade de seu proprietário, ainda que se admitisse uma melhor colocação de tais bens em outros lugares. Porém, ao imaginar que o direito de inércia do *dominus* se refere a terra, elemento de soberania do Estado e de fonte de renda e sobrevivência de muitas famílias, tal possibilidade afronta os princípios mais básicos previstos na Constituição da República, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), e os objetivos desta República, como construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I),

garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, II); erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III); promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV). Por tal motivo, vêm as legislações, acompanhadas de muita luta camponesa, mudando a legislação a fim de garantir a produtividade e a desapropriação das terras incultas.

O direito de gozar ou usufruir (*jus fruendi*) compreende o poder de perceber os frutos naturais e civis da coisa e de aproveitar economicamente o seu produto.

A doutrina da função social da propriedade rural tem como pressuposto a utilização e fruição do bem pelo proprietário, conforme ensinado pela doutrina:

E, de fato, a função econômica dos imóveis agrários é medida também pelo poder de fruição. A produtividade, que é um elemento econômico, porque gerador de riquezas, identifica-se com as vantagens auferidas pelo titular. Se a coisa imóvel não está cumprindo sua função econômica, isso se deve à má fruição pelo proprietário, que ou não produz ou não produz eficientemente. Assim, a propriedade produtiva, prevista no art. 185, II, da Constituição da República, relaciona-se com o poder de fruição, embora as leis agrárias, já se disse, valham-se da expressão uso para aludir ao cumprimento da função social. (MARQUESI, 2009, p. 50).

O direito de dispor da coisa (*jus abutendi*) compreende o direito de transferir a coisa ou aliená-la a qualquer título, isso incluindo o direito de gravá-la de ônus e de destruí-la. Sobre tal assunto, afirma Gonçalves (2008, p. 209) que o uso da propriedade, conforme disposto na Constituição, encontra-se condicionado ao bem-estar social, não podendo sempre o proprietário, portanto, destruir a coisa que lhe pertence, mas somente quando não caracterizar um ato antissocial.

Por fim, o último direito é o direito de reaver a coisa (*rei vindicatio*) de quem injustamente a possui. É a materialização do direito de seqüela previsto a todos os direitos reais, que, com relação ao direito de propriedade, se constitui na ação reivindicatória.

O direito civil de propriedade traz ainda alguns atributos que se entendem inerentes a tal direito e estão elencados no art. 1.231 do Código Civil, quais sejam: a plenitude e a exclusividade.

Acerca da plenitude, já se foi tratado neste tópico e, resumidamente, constitui-se na junção de todos os direitos relacionados ao direito de propriedade em uma única pessoa, podendo ela usar, gozar, dispor e reaver o bem, de forma ilimitada, segundo os parâmetros legais. O Código Civil de 1916 trazia ainda expressamente casos de cerceamento do atributo da plenitude, como as hipóteses de incidência de ônus real sobre o bem e quando houver

resolutividade, ou seja, quando o direito de propriedade deixar de existir na ocorrência de condição resolutive ou termo. Não trata diretamente o Código Civil de 2002 desses casos diretamente, bastando o enunciado do artigo, o qual afirma que “A propriedade presume-se plena e exclusiva, até *prova em contrário*” (grifo nosso).

O segundo atributo da propriedade é sua exclusividade. A mesma coisa não pode pertencer a mais de uma pessoa de forma exclusiva simultaneamente, o que significa que o direito de propriedade sobre determinada coisa exclui o direito de outro sobre a mesma coisa. Dessa forma, pode o proprietário afastar da coisa quem quer que queira utilizá-la.

Ressalta Gonçalves (2008, p. 222) a situação do condomínio, que não se choca com o direito de exclusividade, pois cada condômino é proprietário exclusivo de sua parte ideal. Os condôminos são, conjuntamente, titulares do direito; o condomínio implica divisão abstrata da propriedade.

Por fim, afirma-se que a propriedade é perpétua ou irrevogável. Tal atributo se consolida, por exemplo, na transmissão *post mortem* da propriedade, que, caso não perpétua, extinguir-se-ia com a morte. Afirma Gonçalves (2008, p. 222) também a situação de não extinção pelo não uso, característica essa já criticada neste tópico. Destaca-se lição de Monteiro (2003, p. 85) que a propriedade é irrevogável ou perpétua “no sentido de que subsiste independentemente de exercício, enquanto não sobrevier causa legal extintiva”. Tais causas podem ser, por exemplo, a desapropriação por interesse público, o perecimento, a usucapião, ou ainda, a desapropriação de imóveis rurais pelo não cumprimento de sua função social, incluindo a produtividade, o que acarreta numa contradição dos ensinamentos de tais doutrinadores no tocante à generalização da perpetuidade do direito de propriedade.

Conforme já visto, o direito de propriedade, porém, não é estanque, sofrendo mutações de acordo com os regimes políticos e os interesses vigentes em cada época. Cabe-nos tratar agora da limitação constitucional ao direito de propriedade imobiliária rural, o meio que o Estado encontrou para salvaguardar o bem “terra” de seus usos inapropriados, ou, usando a linguagem constitucional, o cumprimento da “função social da propriedade rural”, constante no art. 5º, XXIII, art. 170, III, além do capítulo específico “Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária”, art. 184 e seguintes.

2.2 O Direito de Propriedade Rural: Função Social Constitucional

A propriedade é conceito antigo e primário, que nos remonta à época da consolidação das sociedades. Varella (1998, p. 192) demonstra que historicamente é da propriedade a função de estabelecer as relações dos indivíduos com o Estado e destes com a sociedade. As concepções absolutistas – de que a propriedade é completamente Estatal, é completamente individualista ou é centralizada na sociedade – são renegadas pelo autor, que afirma que a concepção mais coerente é aquela que prega o relativismo das relações do homem, rei e sociedade.

Nesse ponto, é importante destacar a natureza da propriedade, que, de onde vê o autor, não é parte de doutrina jusnaturalista, pois trata-se de um fenômeno social. Não descarta, porém, as doutrinas divergentes, que, com base no *Code Napoléon*, consideram a propriedade como um direito natural, sagrado e inviolável. Isto porque necessário à época firmar a prevalência do individualismo sobre o poder do monarca, conforme ensina Bobbio (1992), contexto que foi renegado na difusão da teoria francesa.

Considera Varella (1998), assim, que “o direito de propriedade foi perdendo seu caráter absoluto, tornando-se um encargo social, que tem por fim a busca do bem-estar da coletividade, como meio de produção que representa”.

Apesar de recente a discussão doutrinária da função social da propriedade, cita Marés suas gêneses filosóficas (2003, p. 10). Tal autor afirma que são ideias lançadas por Aristóteles, na *Política*, o qual dizia que os bens devem pertencer aos particulares, mas, pelo uso que deles se faça, devem se tornar propriedade comum, ideia também levantada por Locke, porém com consequências diversas.

Na mesma esteira está Santo Agostinho, o qual afirma que era legítimo que cada um tivesse a propriedade na justa medida de seu uso; o filósofo August Comte, que rejeitava a propriedade individualista; e von Ihering, com sua teoria objetivista, que rejeitava a ideia de propriedade como um fim em si mesmo, devendo ela contribuir para o coletivo, em oposição à teoria subjetivista, de Savigny, que tinha como base a autonomia da vontade do possuidor.

Já Gonçalves (2009, p. 222), apesar de nomear August Comte, admite como percursos da ideia Deguit, principalmente pela influência que sua obra teve nos autores latinos. Para Deguit, os direitos só se justificam pela missão social para a qual devem contribuir e, portanto, que o proprietário deve comportar-se e ser considerado, quanto à gestão dos seus bens, como um funcionário.

Literalmente, afirma Deguit:

A propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a *função social* do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito inatingível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder. (*apud* GONÇALVES, 2003, p. 223)

Afirma Varella (1998) que a nova visão da propriedade foge da visão socialista de Marx e Engels e também da ideia liberal de Locke, não surgindo como uma “fuga do capitalismo moderno, do neoliberalismo, mas sim um meio, talvez o mais importante meio, de continuar sustentando estas teorias”.

No caso brasileiro, o Código Civil de 1916 adotou o conceito absoluto de propriedade. Porém, após as discussões mundiais acerca do tema e principalmente a insurgência da Constituição Mexicana e da Constituição de Weimar em 1917, o constituinte brasileiro atentou à necessidade de reformulação do seu paradigma. Em 1937, veio, então, a primeira Constituição a tratar do tema no Brasil, inclusive revogando os dispositivos civilistas que trataram diferentemente a propriedade.

É nesta mesma linha que a Constituição Federal de 1988 veio tratar o direito de propriedade. Em seus artigos 5º, XXIII, art. 170, III, além do capítulo específico “Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária”, art. 184 e seguintes, a Lei trata do tema da função social da propriedade. Tal assunto também foi contemplado pelo Código Civil de 2002, no artigo 1.228, §1º, além das previsões em lei específica de número 8.629 de 1993.

Ensina José Afonso da Silva (1993) que não há interpretação possível do texto constitucional senão aquela que condiciona a proteção da propriedade somente àquela cumpridora da sua função social.

Importante destacar que o cumprimento da função social não está restrito, como nos textos constitucionais anteriores, ao capítulo referente à ordem econômica, mas sim como um direito e garantia do homem, cláusula pétrea e, portanto, imutável.

Resta, então, analisar quais são as condicionantes da função social que, se cumpridas, dão ao proprietário o direito sobre seu imóvel rural. Varella (1998, p. 218) elenca duas naturezas de critérios: os subjetivos e os objetivos.

Os critérios subjetivos são aqueles arbitrados por uma pessoa ou por um grupo de pessoas, dependendo do regime estabelecido. É de competência de tais sujeitos a elaboração dos requisitos que devem ser cumpridos pelo proprietário, sendo lacunosa a lei a este respeito.

Em oposição, existem os critérios objetivamente estabelecidos, materializados no ordenamento jurídico. Tal positivação permite a toda a sociedade avaliar se uma propriedade está ou não cumprindo sua função social, mesmo antes da determinação de qualquer ente competente para tal declaração.

O primeiro instituto que estabeleceu os critérios para cumprimento da função social foi o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), nas alíneas do art. 2º. Para tal dispositivo legal, a terra cumpre sua função social quando: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; e d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e os que a cultivam.

Os diplomas legais seguintes reafirmam o estabelecido no Estatuto da Terra, modificado somente com o advento da Constituição de 1988, que, em seu art. 186, determina como critérios: a) aproveitamento racional e adequado; b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; d) exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Por trazer diversos conceitos subjetivos, trabalha Varella (1998, p. 220) com a possibilidade de regulamentação por meio de diversas normas esparsas, como recomendações do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), o próprio Estatuto da Terra, a legislação trabalhista.

Também o Código Civil, no art. 1.228 e seus parágrafos, elenca condicionantes ao direito de propriedade:

§1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

Com a análise dos demais pressupostos da função social, imóveis descumpridores de outros aspectos, além dos relativos a propriedade, de enfoque meramente economicista, também ficariam sujeitos à sanção estatal, de forma a maximizar a efetivação das normas constitucionais (FARIAS e PINTO JR., 2005, p. 10).

A função social da propriedade é trazida como elemento formador do próprio conceito de propriedade, gerando a consequência de que, não existindo tal elemento, não existe propriedade, não merecendo ela proteção pelo Estado e sendo objeto de perdimento e não de apropriação. Essa é a posição de Eros Grau, que textualmente afirma que

(...) a propriedade dotada de função social, que não esteja a cumpri-la, já não será mais objeto de proteção jurídica. Ou seja, já não haverá mais fundamento jurídico a atribuir direito de propriedade ao titular do bem (propriedade) que não está a cumprir sua função social. Em outros termos, já não há mais, no caso, bem que possa, juridicamente, ser objeto do direito de propriedade (...) não há, na hipótese de propriedade que não cumpre sua função social “propriedade” desapropriável. Pois é evidente que só se pode desapropriar a propriedade; onde ela não existe, não há o que desapropriar (1990, p. 316).

Independente, então, de entender a função social como elemento do direito de propriedade ou como fundamento de elementos da propriedade, o que ao final acarreta a necessidade ou não de desapropriação, o fato a ser consolidado é que no ordenamento vigente a propriedade não é um direito absoluto e sobre ela existe a hipoteca social perpétua do cumprimento da função social.

A discussão se trava no ponto dos elementos formadores do conceito da função social da propriedade: a produtividade é um dos elementos deste conceito ou se tratam de coisas distintas? Para Pinto Júnior e Farias (2008), separar a ideia de função social da ideia de produtividade significaria desconsiderar toda a doutrina criada acerca da função social, além de reduzir o art. 186 a letra morta. Segundo os autores, é necessária a interpretação sistemática da Constituição.

Em tal abordagem, quando a Constituição afirma ser insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, está elevando o conceito de propriedade à ideia de razão humana e social. Daí que não pode ser considerada produtiva uma propriedade que – ainda que gere lucros imediatos e imensos - não aproveite racional e adequadamente o solo e os recursos naturais, não proteja o meio ambiente, não observe as disposições que regulam as relações de trabalho, nem favoreça o bem estar dos trabalhadores e proprietários.

Tal discussão se dá por uma aparente contradição na Constituição Federal, entre o artigo 185, II e o artigo 186:

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social. (grifo nosso)

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: (grifo nosso)

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.

Considerando uma antinomia entre tais normas, seria necessária a utilização da interpretação sistemática do ordenamento jurídico, já que ele deve ser considerado como um todo, informado por princípios explícitos e implícitos, e que a integração isolada de uma norma pode deturpar seu verdadeiro significado, até mesmo podendo resultar num sentido que possa ir contra os fins da ordem jurídica (FARIAS e PINTO JÚNIOR, 2005, p. 17).

Nesse aspecto, imprescindível a análise da hermenêutica constitucional como sistematização dos processos interpretativos.

Segundo Maximiliano (2010, p. 14) a hermenêutica não se confunde com a interpretação, pois é parte da ciência que tem como objeto o “estudo e a sistematização dos processos, que devem ser utilizados para que a interpretação se realize”. A interpretação, portanto, é a aplicação das regras criadas e ordenadas pela hermenêutica.

Importa destacar a classificação efetuada por França (1994) acerca das espécies de interpretação. Para este autor, existem três critérios fundamentais: quanto ao agente, quanto à natureza e quanto à extensão, merecendo maior destaque o segundo elemento, o qual se divide em gramatical, lógico, histórico e sistemático.

A interpretação gramatical é aquela que exige o exame do significado e alcance de cada uma das palavras do preceito legislativo. Apesar de ser o mais antigo dos métodos

interpretativos, é insuficiente para conduzir o intérprete a um resultado conclusivo, necessitando da articulação com outros elementos fornecidos pela lei.

A interpretação lógica “é aquela que se leva a efeito, mediante a perquirição do sentido das diversas locuções e orações do texto legal, em assim através do estabelecimento da conexão entre os mesmos”. Esse método é essencial para a investigação da *mens legislatoris*, ou seja, da intenção dos elaboradores da lei.

O terceiro método é o chamado *histórico*, o qual analisa as condições de meio e momento na elaboração das leis, tanto remota quanto proximamente.

Por fim, quanto à natureza, existe a interpretação sistemática, a qual busca ir ao encontro da *mens legis* da norma jurídica e deve ser analisada em relação às demais normas do estatuto onde se encontra. Com relação a esse método, ressalta França (1994, p. 29) que deve se “considerar o caráter geral da lei; o livro, título ou parágrafo onde o preceito se encontra; o sentido tecnológico-jurídico com que certas palavras são empregadas no diploma”. Além disso, com relação ao sistema geral do direito positivo em vigor, “importa atender à própria índole do direito nacional com relação a matérias semelhantes à da lei interpretada; ao regime político do país; às últimas tendências do costume, da jurisprudência e da doutrina, no concerne ao assunto do preceito”.

Maximiliano (2010, p. 104), quanto ao processo sistemático, afirma que “atende à conexão entre as partes do dispositivo, e entre este e outras prescrições da mesma lei, ou de outras leis; bem como à relação entre uma, ou várias normas, e o complexo das ideias dominantes na época”. Isso porque a verdade resulta do contexto, do inteiro, e não de uma parte destacada do restante do ordenamento, talvez mal redigida ou defeituosa. E a análise, além de ser feita dentro do próprio estatuto, deve ser feita dentro do sistema integral, em relação aos princípios gerais que os estabelece.

Importante também destacar os ensinamentos de Bobbio no tocante ao conceito de sistema para a Teoria do Direito. Para o autor, um dado ordenamento é um sistema (a) enquanto todas as normas jurídicas daquele ordenamento são deriváveis de alguns princípios gerais; (b) indicador de um ordenamento da matéria, realizado através do processo indutivo, partindo do conteúdo de simples normas com a finalidade de construir conceitos gerais; (c) quando não existem normas incompatíveis.

Dessa forma, o Direito é um sistema, pois não comporta incompatibilidade. Caso ocorra, uma ou as duas normas devem ser eliminadas. A única forma de conservar duas normas incompatíveis em um sistema jurídico é demonstrando que tal incompatibilidade é puramente aparente e que deriva simplesmente de uma interpretação ruim, unilateral, incompleta ou errada de uma das duas normas ou de ambas. Cabe ao intérprete, nesse caso, eliminar a incompatibilidade.

Dessa forma, na conjugação dos dispositivos constitucionais, não é possível crer que o fator produtividade aniquile os outros fatores constantes do conceito da função social da propriedade. Isso porque o art. 184 ordena que sejam desapropriados, por interesse social, para fins de reforma agrária, os imóveis rurais que não estejam cumprindo sua função social, conceito esse trazido pelo art. 186 e que consiste no cumprimento *simultâneo* dos requisitos ali abordados e já elencados neste tópico.

Nesse sentido, o julgamento do Supremo Tribunal Federal:

(...) RELEVÂNCIA DA QUESTÃO FUNDIÁRIA - O CARÁTER RELATIVO DO DIREITO DE PROPRIEDADE - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - IMPORTÂNCIA DO PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA - NECESSIDADE DE NEUTRALIZAR O ESBULHO POSSESSÓRIO PRATICADO CONTRA BENS PÚBLICOS E CONTRA A PROPRIEDADE PRIVADA - A PRIMAZIA DAS LEIS E DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. - O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. - O acesso a terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. - Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. (...) (STF, ADI 2.213 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 04/04/2002, publicado DJ 23/04/04).

Não estaria de acordo com a interpretação sistêmica aquela que protegesse a propriedade produtiva em detrimento dos demais elementos formadores do conceito de

função social, desconsiderando a legislação trabalhista, a legislação ambiental e o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

A produtividade, averiguada por meio do Grau de Utilização da Terra (GUT) e o Grau de Eficiência na Exploração (GEE), é somente um dos requisitos presentes no art. 186 da Constituição Federal e na lei infraconstitucional reguladora, qual seja, a Lei 8.629, art. 9º. A mesma lei, em seu art. 6º, afirma que a produtividade deve ser alcançada de forma econômica e racional, o que significa dizer que a exploração econômica (produtividade atingida pelos índices GUT e GEE) deve ser atingida observada a racionalidade, seja ela ambiental ou social.

Acerca do tema, traz Varella importante problemática na análise individualizada do art. 185, II, da CF em relação aos demais dispositivos constitucionais:

Ao permitir que a propriedade produtiva que não cumpra sua função social não seja passível de reforma agrária, haveria desconsideração do inciso XXIII do artigo 5º, cláusula pétrea, que limita a garantia da própria propriedade somente quando cumprida a função social, propriedade produtiva ou não. No mesmo sentido, seria necessário afirmar que o art. 185, II, tem preferência sobre o art. 7º, com todos os seus 34 incisos, que tratam do direito dos trabalhadores rurais, pois o proprietário que não cumpre com suas obrigações trabalhistas e, portanto, não efetiva a função social da propriedade (art. 186, III), não poderia ser punido com a desapropriação. Ainda sob a mesma ótica, teria o inciso II do art. 185 preferência sobre o Capítulo VI, que trata do meio ambiente (art. 186, II). Um absurdo! (1998, p. 252-253).

Deve a Constituição ser analisada como um todo harmônico, não em pedaços, como se compartimentalizada fosse. Não se admite a supremacia de um preceito sobre o outro, de uma norma mais valiosa que as demais. Necessita, assim, de uma razoabilidade em sua interpretação, extrapolando a interpretação literal de cada um de seus dispositivos.

Analisando assim sistematicamente a Constituição, somente é possível concluir que a produtividade que é protegida é aquela exercida com uma exploração respeitosa da vocação natural da terra, aquela não que degrade seu potencial produtivo, que mantenha as características próprias do meio natural, que contribua para a manutenção do equilíbrio ecológico na propriedade, que respeite as relações de trabalho, que seja adequada à saúde e à qualidade de vida dos que nela trabalhem e das comunidades vizinhas. Interpretar de modo contrário levar-nos-ia a condições extremas, onde a produtividade é protegida a qualquer custo, como, por exemplo, a conseguida por meio da derrubada de mata atlântica ou com utilização de trabalho infantil escravo.

Citam ainda Farias e Pinto Júnior (2008, p. 28) outro argumento interpretativo a favor da hermenêutica sistemática: reconhecendo-se que os direitos são assegurados até a medida que não configurem ilícito ou abuso de direito, entende-se que o art. 185, II estaria referindo-se apenas à produtividade lícita e não abusivamente obtida, não havendo garantia em caso de produtividade obtida por meios ilícitos ou decorrente de abuso de direito.

Tais autores concluem (2008, p. 43) que o art. 185, II não pode ser invocado para tutelar os casos em que a produtividade derive de descumprimento dos preceitos ambientais e trabalhistas, já que esses ilícitos, além de impedirem a perfectibilização da função social em sua forma plena ainda podem servir de elemento para a desincorporação dos ganhos de produtividade conseguido por tais formas ilícitas, expondo o imóvel à desapropriação-sanção por improdutividade ficta, esta entendida como a desconsideração da produtividade obtida à custa dos demais elementos da função social.

Dessa forma, apesar ainda da propagação da doutrina da imutabilidade da propriedade, de sua perpetuidade ou irrevogabilidade, consolidada pela condição que o não uso não acarreta na sua perda, percebe-se que a Constituição e leis infraconstitucionais – incluído o Código Civil, manto da garantia da propriedade – dão atenção para a importância da propriedade rural para a economia e para a sociedade brasileira, autorizando que se cumpra a desapropriação-sanção naquelas propriedades que não cumpram a função social estabelecida constitucionalmente para as propriedades. Entende-se, por fim, tal função social como um conjunto de elementos que devem ser cumpridos simultaneamente para a devida proteção da propriedade, não bastando somente ser constatada a produtividade daquele bem: é necessário que tal produtividade seja alcançada de forma lícita, ou seja, respeitando as leis referentes ao bem estar social, trabalhista e ambiental.

2.3 O Imóvel Rural

A Lei 8.629/93, que tem como ementa “Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal”, define o conceito de imóvel rural.

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

Destacam-se os elementos do imóvel rural, quais sejam: a) prédio rústico; b) área contínua; e c) destinação ou potencial destinação à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial.

Pode se conceituar prédio rústico a partir do entendimento da formação de seus nomes. Prédio vem do latim *predium* e significa toda porção de terra ou do solo constituída em propriedade de alguém, com ou sem construções (edifícios). Anteriormente, designava todo o solo ou terreno sem edificações. Hoje, porém, pode significar todas as casas e construções, seja no campo ou na cidade. (XAVIER, 1998, p. 40).

Xavier (1998, p. 40) também auxilia na conceituação da palavra rústico, a qual, afirma o autor, decorre do latim *rusticus*, proveniente de *rus*, define tudo o que provém do campo. No Direito Agrário, o sentido se estende para caracterizar o imóvel que, independente de sua localização, se no campo ou na cidade, tem destino eminentemente rural ou agrário.

Prédio rústico, ou *predium rusticum*, assim, é toda porção de terra ou solo, constituída em propriedade de alguém, com destinação eminentemente agrícola – tem função econômica intrínseca, vinculada à natureza e à agricultura.

Muito se discute na doutrina agrarista acerca do critério da destinação ou da localização para se determinar se um imóvel é rural, ou rústico, ou urbano. Não restam dúvidas, a partir da análise do art. 4º, I, da Lei 8.629 que o critério adotado pelo legislador foi o da destinação, vez que cita ainda atividades passíveis de configurar um prédio como rústico.

Debatem, porém, os doutrinadores por conta da determinação estabelecida no Código Tributário Nacional, Lei Complementar 5.172, que, ao dispor sobre a criação do Imposto Territorial Rural (ITR), art. 29, elenca como fato gerador “a propriedade, o domínio útil, ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do município”.

Seria então a Lei Complementar instituidora do CTN superior à Lei Ordinária reguladora da Reforma Agrária? Temos certeza que não. As leis tratam de matérias visivelmente diferentes, as quais pertencem a ramos do direito também distintos, quais sejam, o Direito Tributário e o Direito Agrário. Tem-se, portanto, que para a lei tributária, adotou-se o critério da localização, enquanto que para a lei agrária o critério adotado foi o da destinação, não influenciando um dispositivo no outro.

Interessante notar recente julgado do Superior Tribunal de Justiça, que mesmo em relação ao aspecto tributário, tem adotado a teoria da destinação do imóvel:

Tributário. Imóvel Na Área Urbana. Destinação Rural. Iptu. Não-Incidência. Art. 15 Do DL 57/1966. Recurso Repetitivo. Art. 543-C do CPC.

1. Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966).

2. Recurso Especial provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ. (REsp 1112646/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 26/08/2009, DJe 28/08/2009)

O segundo elemento do imóvel rural (área contínua) também pode ser entendido a partir do significado apartado dos vocábulos que o formam.

Xavier (1998, p. 41) afirma ser área uma palavra relacionada ao vocábulo latino *area*, que tinha como significado superfície plana, área geométrica ou espaço compreendido em uma periferia, chão terreno, querendo sempre se referir ao tamanho total da propriedade.

Já a expressão contínua, para o direito agrário, tem acepção diferente do comumente entendido por esta palavra, posto as finalidades específicas de tal ramo do direito. Contínuo, de forma em geral, está relacionado ao tempo, significando consecutivo; ao espaço, significando unido, seguido; ou ainda em um sentido figurado como ininterrupto.

Para o direito agrário, porém, para a caracterização da continuidade, é necessário averiguar a utilidade da área, ou seja, se há unidade econômica de exploração no prédio rústico. Dessa forma, independe o espaço físico, bastando a análise econômica do imóvel.

Afirma Xavier (1998, p. 41) que

Pouco interessa, *v.g.*, se a propriedade é dividida por um acidente natural, como uma estrada ou um rio, pois embora não haja continuidade no espaço, há *continuidade econômica*, isto é, desde que seja explorada convenientemente por seu proprietário. (...) Pelo mesmo critério, pouco importa, *v.g.*, que um imóvel rural seja formado pela reunião de várias matrículas no Cartório de Registro de Imóveis, devendo-se, *a priori*, afastar qualquer divisão de sua área, como abstração jurídica, por exigência cartorial, ou por qualquer outro argumento privatista. A mensuração da área está diretamente relacionada com sua *utilitas*, mesmo que dividida em várias matrículas, ou pelo fato de que sejam distintos seus proprietários.

Ainda hoje, a detenção por mais de um proprietário de área contínua com unidade de exploração econômica não é amplamente aplicada pelos órgãos de fiscalização dos imóveis rurais, em especial pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), que em seu *site*, em área destinada às “Perguntas Frequentes”, ao ser indagado sobre “O que é Imóvel Rural nos termos da legislação agrária” afirma que

Imóvel rural é uma área formada de uma ou mais matrículas de terras contínuas, do mesmo detentor (seja ele proprietário ou posseiro), podendo ser localizada tanto na zona rural quanto urbana do município. O que caracteriza o imóvel rural para a legislação agrária é a sua “destinação agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial.” Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, artigo 4.º, inciso I).

O termo *áreas contínuas* significa áreas confrontantes do mesmo detentor, que são consideradas um único imóvel, ainda que cada uma tenha Registro/Matrícula próprios, ou que haja interrupções físicas como estradas, cursos d’água, etc., desde que o tipo de exploração seja o mesmo.

Tal explicação expressa no *site* do INCRA está visivelmente contra as orientações proferidas pela própria autarquia, que, por exemplo, em Norma de Execução nº 95 de 2010, dispõe que “Para fins de abrangência da área a ser vistoriada, é o imóvel rural o prédio rústico de área contínua que contemple a unidade de exploração econômica, podendo ser composto de vários registros de *um ou mais proprietários*” (grifo nosso).

Tal conclusão é essencial na prática do direito agrário, já que é o critério da área que determinará a aplicação ou vedação na utilização de diversos dispositivos legais, dentre eles o que prevê a proteção da média e pequena propriedade da desapropriação (art. 185, I, da Constituição Federal), além da verificação dos Graus de Utilização da Terra (GUT, de 80%) e de Eficiência na Exploração (GEE, de 100%). A consideração da continuidade a partir da existência de unidade econômica de exploração é meio idôneo de garantir a aplicação correta da lei em sua forma teleológica, e, assim, evitar fraudes.

2.4 Mecanismos de Proteção da Propriedade

Um dos elementos constitutivos do direito de propriedade é o elemento exterior, o qual relaciona o proprietário com o mundo, ou com os habitantes do mundo, e materializa-se no direito de perseguir o bem, ou, no bom latim, *rei vindicatio*.

A partir de tal elemento, surge no direito a ação correspondente, chamada de reivindicatória, a qual corresponde também a uma palavra de acepção comum: a reivindicação, que conforme conceitua o Dicionário Aurélio (versão online), significa

1. Intentar demanda para reaver (propriedade que está na posse de outrem); vindicar.
2. Reaver, readquirir, recuperar:
3. Tentar recuperar:
4. Tomar sobre si ou para si; assumir, avocar:
5. Reclamar, exigir, requerer.

Já o Código Civil de 2002, em seu artigo 1.228, prescreve a existência da faculdade de reivindicar a coisa, nascendo daí a ação reivindicatória. Textualmente: “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*” (grifo nosso).

Caio Mário, acerca da importância dessa ação, ressalta que

De nada valeria ao dominus, em verdade ser sujeito da relação jurídica dominial e reunir na sua titularidade *o ius utendi, fruendi, abutendi*, se não lhe fosse de reavê-la de alguém que a possuísse injustamente, ou a detivesse sem título. Pela *vindicatio* o proprietário vai buscar a coisa nas mãos alheias, vai retomá-la do possuidor, vai recuperá-la do detentor. Não de qualquer possuidor ou detentor, porém, daquele que a conserva sem causa jurídica, ou a possui injustamente. (2004, p. 96).

Compete tal ação ao proprietário não possuidor contra o possuidor não proprietário. É ação de natureza real, com caráter essencialmente dominial, em que o proprietário defende o seu direito amparado na existência de registro imobiliário.

Portanto, três são os pressupostos para a admissibilidade da ação: a) titularidade do domínio pelo autor da área reivindicada; b) individualização da coisa; c) posse injusta do réu (GONÇALVES, 2008, p. 211).

Para a afirmação da titularidade do domínio, basta a apresentação do registro imobiliário. Somente no caso de existirem títulos em favor de ambas as partes, faz-se necessária a apresentação dos títulos anteriores, denominados na doutrina como *probatio diabólica*, que consiste na apresentação da certidão de filiação dos títulos de domínio anteriores até o prazo necessário para o alcance da usucapião.

Já a individualização da coisa é conquistada pela descrição atualizada do bem, com os corretos limites e confrontações, de modo a precisar-se a localização do bem. Cabe destaque neste ponto a criação da norma do georreferenciamento para imóveis rurais (10.267/01 e Decreto nº 4.449/02), de responsabilidade do proprietário e averiguação pelo INCRA. Tal norma possibilita a exata localização do bem por meio das medidas longitudinais, conseguidas através de dados de satélite, impedindo assim que exista colisão de propriedades ou títulos fraudados.

Por fim, deve o proprietário intentar a ação não contra qualquer possuidor, já que legalmente há possibilidade de o proprietário abrir mão de seus direitos adquiridos com a propriedade plena, deixando-a limitada ao oferecer um dos atributos da propriedade a outrem.

A ação deve ser interposta contra o possuidor ou detentor que possui a coisa injustamente, sem autorização ou título.

O ordenamento jurídico, portanto, admite, nesse caso, a primazia da propriedade sobre a posse, do título sobre os fatos, do documento em detrimento da realidade. Por essa razão, muito bem adverte Caio Mário, no trecho transcrito, que se busca a coisa, não das mãos de qualquer possuidor, mas somente daquele que a detém injustamente. (ALMEIDA, 2010, p. 47).

No mesmo sentido leciona Gonçalves:

Carece da ação o titular do domínio se a posse do terceiro for justa, como a fundada em contrato não rescindido. A justiça da posse pode ter por fundamento uma relação contratual de locação, comodato ou parceria agrícola, por exemplo, bem como de direito real, que legitime o possuidor, como sucede no caso do usufruto. (2008, p. 213).

O possuidor injusto é aquele que não detém título. Não cabe aqui o conceito de posse injusta como aquela exercida com violência, clandestinidade ou de forma precária. Toda forma de posse sem título, para a ação reivindicatória, é posse injusta, mesmo aquela exercida de boa-fé.

Almeida (2010, p. 48) levanta importante reflexão acerca da ação reivindicatória no direito agrário: como tal ação baseia-se nos conceitos e elementos do direito civil, presume-se que o título é preferível sobre as situações de fato. Tal pensamento, no entanto, não se pode estender para os casos onde a propriedade não cumpre sua função social, conforme anotamos. No descumprimento dos dispositivos concernentes à função social da propriedade rural, não merece mais o detentor a proteção de seu direito – o qual, ademais, consoante ensinam alguns doutrinadores, nem sequer existe mais, visto que o cumprimento da função social seria elemento constitutivo do direito de propriedade.

Soma-se a isso o fato ser considerada a ação reivindicatória como ação imprescritível, embora de natureza real (GONÇALVES, 2008, p. 213). Assim como o direito de propriedade, o direito de perseguir a coisa é perpétuo e por isso imprescritível. Somente se extingue com a extinção do próprio direito de propriedade, por exemplo, com a usucapião, que, inclusive, conforme Súmula 237 do Supremo Tribunal Federal (STF), pode ser arguido como matéria de defesa.

2.5 Conceitos e Elementos da Posse

Afirma a doutrina que os estudos sobre a posse ultrapassam qualquer outro realizado no ramo do direito e isso se deve às contradições presentes em quase todos os seus elementos formadores: sua origem histórica, seu fundamento racional de proteção, sua terminologia, sua estrutura teórica, seus elementos formadores, seus objetos, seus efeitos, sua forma de aquisição e de perda. Além disso, a não padronização dos termos utilizados pelos doutrinadores acaba por dificultar ainda mais o estudo da posse, fazendo surgirem ainda mais teorias sobre ela (GONÇALVES, 2008, p. 25-26).

Hoje merecem destaque algumas teorias, pela sua importância histórica ou por sua diferenciação doutrinária, destacando elementos antes ignorados ou não ressaltados pelos demais estudos. As teorias de maior relevância hoje quando se trata do estudo da posse são: a teoria subjetiva de Savigny, a teoria objetiva de Jhering e as teorias sociológicas de Saleilles a Teoria da Apropriação Econômica, de Perozzi a Teoria Social e de Antonio Hernandez Gil a Teoria Funcional.

Almeida analisa o trabalho de Savigny dividindo sua percepção sobre a posse em dois elementos, o *corpus* e o *animus*.

O primeiro é elemento objetivo, que consiste na apreensão física da coisa. Havendo contato físico direto do possuidor com o bem, está o *corpus* configurado. Já o *animus*, é subjetivo e aferido de acordo com a intenção do possuidor de exercer poder sobre o bem e de protegê-lo em relação a terceiros. É preciso verificar, no âmbito dos propósitos do possuidor, se ele pretende ter a coisa como sua (*animus domini*), estabelecendo, com ela, uma relação como se dela proprietário fosse. Ausente esse aspecto volitivo, não há posse, mas mera detenção, daí a razão de ser chamada de Teoria Subjetiva. (2010, p. 49).

Ressalta-se que, para essa teoria, não haveria posse nos casos em que há fundamento jurídico para a apreensão da coisa, ou seja, estaria ausente o *animus*, como, por exemplo, no caso de contrato de locação. Crítica tal ponto Gonçalves (2010, p. 50), ao dizer que “nesse ponto a aludida teoria não encontrou sustentáculo. O direito moderno não pode negar proteção possessória ao arrendatário, ao locatário e ao usufrutuário, que têm a faculdade de ajuizar as medidas competentes enquanto exercerem a posse, sob alegação de que detêm a coisa *animo nomine alieno*”.

Também sobrevém crítica de Jhering (2005, p. 97, *apud* GONÇALVES, 2008, p. 31), pois, nos casos em que não há fundamento jurídico, como o furto, estariam presentes os requisitos caracterizando a posse.

Com base em tais críticas, Savigny passou a trabalhar com o conceito de “posse derivada”, e seus seguidores, na tentativa de manter a teoria trabalhada, alargaram os conceitos de *corpus* e *animus*, alterando por completo a teoria inicial. Tais alterações, porém, não foram suficientes para que a teoria não acabasse sendo superada pela de Rudolf von Jhering.

A teoria de Jhering prescinde do elemento *animus*, sendo chamada, portanto, de Teoria Objetiva. Para ele, o *animus* está incluído no *corpus* e deve ser percebido pela exteriorização da propriedade. Almeida resume a proposta de Jhering acerca da posse da seguinte maneira:

Sua teoria, partindo do princípio de que quem exerce posse geralmente é o proprietário do bem, atrela o conceito de posse ao de propriedade, definindo aquela como mera exteriorização dessa. Nessa linha de raciocínio, para a configuração da posse, basta que o possuidor aja em relação à coisa como se dono fosse, pouco interessando sua vontade de ser proprietário. A aferição é puramente objetiva, uma vez que o que faz transparecer o interesse do possuidor é a conduta por ele externada frente ao bem. (2010, p. 51).

Para Jhering, em contraposição ao entendido por Savigny, a caracterização da detenção ocorre por um simples impedimento legal, ou seja, quando a lei desqualifica a relação de posse para a mera detenção.

Gonçalves, citando Caio Mario da Silva Pereira, resume a diferença entre as duas teorias: “para a primeira, o *corpus* aliado à *affecio tenendi* gera detenção, que somente se converte em posse quando se lhes adiciona o *animus domini* (Savigny); para a segunda o *corpus* mais a *affecio tenendi* geram posse, que se desfigura em mera detenção apenas na hipótese de um impedimento legal (Jhering)”.

Ressalta-se, também, a época em que tal teoria foi criada, conforme demonstra Fachin (1988, p. 26): Jhering, que viveu de 1818 a 1892, esteve imerso no período de transição entre o método histórico-natural e o positivismo. Nessa época, o mundo europeu vivia o triunfo do liberalismo, do individualismo e também o início das codificações. Jhering, confrontando-se com a Escola Histórica de Savigny (1779-1861), preferiu ser um homem de seu tempo, ao conectar a concepção de posse como exteriorização do domínio. Isso porque se vivia em um momento de preponderância e exacerbação do individualismo, momento em que a proteção possessória, do modo como a tratou Jhering, poderia assegurar ao proprietário meios eficazes para garantir seu poder, meios mais fáceis do que a comprovação do *animus* trazida pelo estudioso anterior.

Critica-se a Teoria Objetiva pela sua extrema aproximação dos conceitos de posse e propriedade, suprimindo a autonomia da posse. Passou-se a privilegiar a existência do título, em detrimento das condições sociais apresentadas, em detrimento da pessoa. Almeida afirma que “apenas em casos muito excepcionais se protege o possuidor contra o proprietário, mas, ainda assim, por mais contraditório que possa parecer, por razão de ele ter maior aparência de proprietário do que o autêntico titular” (2010, p. 53).

Nenhuma dessas teorias, porém, foi capaz de se adaptar ao intencionado pela Constituição Federal de 1988 – sobretudo porque a matéria teve de ser tratada de maneira totalmente diferente, priorizando a pessoa em detrimento do patrimônio. Foram criadas novas teorias, de bases sociológicas e econômicas, as quais Gonçalves assim as trata:

Essas novas teorias, que dão ênfase ao caráter econômico e à função social da posse, aliadas à nova concepção do direito de propriedade, que também deve exercer uma função social, como prescreve a Constituição da República, constituem instrumento jurídico de fortalecimento da posse, permitindo que, em alguns casos e diante de certas circunstâncias, venha a preponderar sobre o direito de propriedade. (2010, p. 56).

Perozzi, em 1906, formulou a Teoria Social da Posse, a qual se destaca das doutrinas anteriores por conceituar a posse pelo comportamento que a coletividade toma quando acredita existir a posse por um indivíduo: a sociedade opta pela abstenção de interferir na posse de outrem quando este manifesta sua intenção em utilizar a coisa exclusivamente. Assim, a posse é caracterizada quando a coletividade não agride o possuidor, deixando-o exercer livremente sua exclusividade sobre a coisa.

Já Raymond Saleilles é o autor da teoria sociológica mais difundida, intitulada Teoria da Apropriação Econômica. Para esse autor, o possuidor seria aquele que dá finalidade econômica ao bem, explorando-o em seu favor, de acordo com a consciência social considerada economicamente, ou seja, de acordo com um ideal coletivo, costumes e opinião pública sobre o que seria uma exploração econômica social.

A diferenciação de posse e de detenção se realiza por meio de conceitos econômico-sociais: se existe exploração do bem ao ponto de existir independência econômica, há posse; entretanto, se a independência não existe, mas sim se está subjugado economicamente a terceiros, a relação que se perfaz é a de detenção.

A teoria de Hernandez Gil, merecedora de realce, é resumida por Almeida (2010, p. 56) como a teoria que tem como destaque a posse quando também é dotada de função

social. É a função social que atua como pressuposto e como fim das instituições reguladas pelo direito. E, quando desempenhada pela posse, justifica sua proteção, sem qualquer espécie de vinculação à propriedade.

Apesar de, como afirmado anteriormente, as teorias clássicas não se coadunarem totalmente com o sistema constitucional de 1988, é de notória preferência dos ordenamentos jurídicos a Teoria Objetiva de Jhering, conforme se depreende da leitura do art. 1.196 do Código Civil de 2002: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”.

2.6 Posse Agrária

Por não ter a posse agrária tratamento legislativo próprio, como o que acontece com a posse civil, buscam os doutrinadores o conceito nos dispositivo constitucional que trata da usucapião agrária, uma vez que é a posse que fundamenta a aquisição da propriedade por esta via.

Dispõe o artigo 191 da Constituição Federal de 1988:

Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

A partir desse conceito pode-se inferir elementos essenciais para a concessão da usucapião agrária. Os elementos que caracterizam a posse agrária, porém, ultrapassam esse conceito, que é visivelmente restrito.

Para a concessão da usucapião é necessário: a) imóvel rural, segundo o critério da localização; b) destinação à atividade agrária; c) exploração exclusiva da família do possuidor; d) moradia habitual desta família.

A posse agrária, entretanto, vai além de tais requisitos. O primeiro elemento, por exemplo, é o objeto da posse, que deve ser necessariamente um imóvel rural. Se a Constituição, na matéria da usucapião, escolheu o critério da localização para conceituação de imóvel, o mesmo não pode ser apreendido para a caracterização da posse, que, conforme se averigou em tópico anterior, obedece ao critério da destinação.

Varella (1998) observa, *a contrario sensu* do disposto acima, que o conceito de posse agrária não deve ser exercido somente no que se refere ao bem imóvel, à terra, mas também sobre os elementos que a ela complementam, como os frutos depois de recolhidos, as máquinas, as ferramentas de trabalho. Para determinado autor, o núcleo central do operador do direito agrário deverá sempre ser a terra, mas não negando a análise dos elementos periféricos, que interferem na qualificação do fator principal.

Outro elemento estendido da conceituação de usucapião é o referente à área máxima. O elemento da posse não se restringe somente à usucapião. Caso a análise ficasse restrita ao disposto nesse artigo, os demais direitos relacionados à posse estariam injustificadamente restritos, o que autoriza uma interpretação extensiva do elemento. Dessa forma, no que diz respeito à área máxima de cinquenta hectares, está é peremptória para a concessão da usucapião, porém para as demais análises devem ser levados em conta outros aspectos, estabelecidos caso a caso, como a natureza do solo e as atividades exercidas naquele imóvel.

A atividade precisa ser exercida pessoalmente e de forma direta pelo possuidor. É o trabalho que vincula o camponês à terra, tornando-a produtiva e legitimando a posse agrária. A continuidade admite, porém, o descanso da terra, a qual visa a conservação do solo para um melhor aproveitamento posterior.

A conceituação da atividade direta não admite o disposto conforme Jhering, o qual permitia que o bem estivesse somente ao alcance e disposição para ser caracterizada a posse. O direito agrário necessita da posse direta, o trabalho físico, material e imediato do solo, não necessitando de que o possuidor seja o proprietário, mas aquele que dá destinação ao bem.

Para Almeida (2010, p. 63), trabalhando com os elementos de posse clássicos, o Direito Agrário deveria caracterizar o *corpus* como atos materiais que expressam a vinculação direta e imediata do possuidor à terra, enquanto o *animus* não teria referência alguma ao *animus domini* ou ao *afeccio tenendi*, mas sim na “intenção de o possuidor agrário trabalhar a terra, explorando-a economicamente com a sua família, para dela retirar o que necessita para sobreviver, além de atender aos anseios da sociedade, abastecendo o mercado consumidor e preservando os recursos agrários ali disponíveis”.

Diante dessas características e observações, conceitua Varella a posse agrária como:

A relação com a terra e com os demais elementos que a complementam, através da realização da atividade econômica, posicionando a terra como fator de produção de riquezas, de forma organizada e racional, gerando emprego de acordo com a legislação trabalhista, mantendo o adequado equilíbrio do meio ambiente, buscando o bem estar social, constituindo, assim, em um direito real do homem sobre a coisa, oponível *erga omnes*. (1989, p. 375).

A partir do conceito de posse, pode ser inferido o que não significa posse e, conseqüentemente, quem são os sujeitos que não merecem a tutela dos interditos possessórios, ações que visam a garantir a manutenção do possuidor no seu bem quando de ameaça ou impossibilidade da sua utilização por terceiros.

Não considera Varella, para a posse, somente a utilização da terra, conforme dispõe o artigo constitucional sobre usucapião, por pequeno produtor, através de seu esforço e de sua família, sem a participação de terceiros. Admite-se a posse “exercida pelo proprietário de grandes extensões de terra, ou mesmo empresas detentoras de várias propriedades, ainda que empresas estrangeiras, desde que esteja cumprindo seu papel na sociedade, abrangendo todos os requisitos elencados pelo Estatuto da Terra e confirmados pela Constituição Federal de 1988” (1989, p. 377).

Observa-se que, assim como a propriedade, a posse somente merece proteção quando cumpridora das funções sociais estabelecidas na legislação brasileira. Assim é o ensinamento de Zavascki (2007):

A função social da propriedade, realiza-se ou não, mediante atos concretos, de parte de quem efetivamente tem a disponibilidade física dos bens, ou seja, do possuidor. (...) Bem se vê, destarte, que o princípio da função social diz respeito mais ao fenômeno possessório que ao direito de propriedade. Referida função “é a mais evidente na posse e muito menos na propriedade”, observa a doutrina atenta, e daí fala-se em função social da *posse*.

Ainda sobre o tema, conclui Almeida (2010, p. 124):

É a posse agrária que confere ao imóvel rural sua devida função social. Por essa razão merece tutela em condições de igualdade com a propriedade, ou até em alguns casos, deve a ela se sobrepor. Não é concebível no Direito Agrário a idéia de Jhering de que a posse agrária seja um meio célere de proteção da propriedade, uma vez que tratam-se de institutos plenamente independentes e autônomos.

Percebe-se que o elemento em desacordo entre os autores citados é a caracterização da posse agrária pelo seu sujeito, se somente a posse familiar ou se aquela exercida por qualquer indivíduo ou conjunto de indivíduos cumpridores com a função social.

Não é possível concordar, porém, que somente a posse familiar seja a protegida pelo ordenamento brasileiro, pois, como antes visto, o conceito trazido pela Constituição refere-se ao instituto da usucapião, esta sim limitada ao pequeno produtor e sua família. A posse exercida legitimamente por meio do cumprimento dos elementos formadores do conceito da função social, quais sejam, a produtividade adquirida de forma racional e adequada, o respeito à legislação trabalhista e ambiental e o bem-estar dos indivíduos envolvidos, merece o amparo e a proteção dos órgãos jurídicos.

Passa-se ao estudo, a seguir, de duas formas de utilização de bens por meio da posse, uma de característica eminentemente civil, o usufruto, e outra de característica público-administrativa, a concessão de uso.

2.7 Bens Públicos e Utilização Particular

Antes de se adentrar no contrato administrativo de concessão de uso, é preciso entender as suas bases. Com isso, quer-se dizer entender o elemento que o forma, que é o bem público.

No direito brasileiro, a primeira conceituação e classificação dos bens públicos foi realizada pelo Código Civil de 1916, que em seu art. 66 os distinguiu em: a) bens de uso comum do povo, tais como mares, rios, estradas, ruas e praças; b) bens de uso especial, tais como terrenos ou edifícios aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal; c) bens dominicais, isto é, bens que constituem o patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades, tais como as terras devolutas, os terrenos de marinha, os imóveis não utilizados pela Administração e os bens móveis que se tornaram inservíveis.

O Código Civil de 2002 manteve a mesma classificação, alterando somente o item “c” no que se refere aos destinatários dos bens: trocou “União, Estados e Municípios” por “pessoas jurídicas de direito público”, que tem uma maior abrangência, pois inclui a Administração Indireta. Textualmente, diz o artigo 99:

São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não disposto a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

O critério dessa classificação é a destinação ou afetação dos bens. Por tal caracterização, pode-se dividir os bens como de domínio público do Estado, abrangendo os de uso comum do povo e os de uso especial, e os de domínio privado do Estado, abrangendo os bens dominicais (DI PIETRO, 2010, p. 670).

A classificação dos bens públicos realizada pelo Regulamento do Código de Contabilidade de União, aprovado pelo Decreto n. 15.783 de 1922, deixa mais claro o sentido da afetação dos bens estatais. Em seu artigo 807, o Regulamento nomeia os bens de uso especial como bens indisponíveis e os bens dominicais como bens disponíveis. Isso nos faz concluir que os bens a que o Estado conferiu destinação pública são inalienáveis, enquanto os demais bens pertencentes a pessoas de direito público, porém sem afetação, são alienáveis.

Interessa-nos aqui o estudo dos bens disponíveis do Estado, os bens dominicais. Por tal motivo, partiremos direto para esse ponto, ignorando os ensinamentos doutrinários acerca das duas demais categorias de bens públicos.

As características de maior destaque dos bens dominicais são aquelas que os diferem dos demais bens estatais. A primeira característica é que tais bens comportam uma função patrimonial ou financeira, posto que são estes bens que garantirão renda ao Estado, em contraposição aos demais bens, que são afetados para uso público. A consequência dessa característica revela-se na consideração da gestão dos bens dominicais como uma atividade privada da Administração. A função financeira é considerada atualmente, porém, como imediato, pois mediatamente o que se intenta é a persecução dos interesses gerais da sociedade.

A segunda característica, diretamente relacionada com a primeira, afirma que os bens dominicais submetem-se ao regime jurídico de direito privado, já que o Estado age em relação a eles como proprietário e não como simples garantidor. Entende-se hoje, porém, um duplo aspecto dos bens dominicais, como acima referido, o que justifica a sua submissão a um regime de direito privado derogado parcialmente pelo direito público. Isto porque, mesmo

com característica de disponibilidade, inadmissível seria autorizar o Estado a dispor de seus bens da mesma forma que um sujeito particular individual, pelo aporte e importância das transações econômicas efetuadas pelos entes estatais.

Com relação a esta característica, afirma Di Pietro:

Hoje já se entende que a natureza desses bens não é exclusivamente patrimonial; a sua administração pode visar, paralelamente, a objetivos de interesse geral. Com efeito, os bens do domínio privado são frequentemente utilizados como sede de obras públicas e também cedidos a particulares para fins de utilidade pública. Por exemplo, no direito brasileiro, é prevista a concessão de direito real de uso para fins de urbanização, industrialização, cultivo e também a sua cessão, gratuita ou onerosa, para fins culturais, recreativos, esportivos. E mesmo quando esses bens não são utilizados por terceiros ou diretamente pela Administração, podem ser administrados no benefício de todos, como as terras públicas onde se situam florestas, mananciais ou recursos naturais de preservação permanente. (2010, p. 679).

Conclui-se, então, que o regime de direito privado somente é aplicado aos bens dominicais no silêncio da lei. Somente quando a legislação pátria não dispuser de norma pública que regulamente os bens disponíveis estatais, é que se pode aplicar inteiramente as normas civilistas.

Cita-se, como exemplo da supremacia das normas publicistas, a proibição de instituição de direitos de garantia real sobre bens dominicais; a prévia aprovação do Congresso Nacional para a alienação ou cessão de terras públicas com área superior a 2.500 ha, exceto para fins de reforma agrária (Constituição Federal, art. 188, §§ 1 e 2); inalienabilidade e imprescritibilidade das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, assegurando aos silvícolas o direito de posse permanente e usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios e lagos, exigindo autorização do Congresso Nacional para o aproveitamento dos recursos hídricos e riquezas minerais, ouvidas as comunidades afetadas e ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra (CF, artigo 231); proibição, exceto dos casos expressos em lei, de alienação ou cessão de terras devolutas senão a título oneroso (Decreto-lei 9.760, art. 203); e restrições quanto à alienação de bens públicos, com necessidade de prévia avaliação, demonstração de interesse público, licitação e autorização legislativa, quando se trate de bens imóveis (Lei n 8.666, artigo 17).

Quanto à alienação, enquanto os bens de uso comum e de uso especial são inalienáveis enquanto afetados, os bens dominicais são passíveis de alienação por meio de institutos de direito privado, como compra e venda e doação, ou de direito público, como investidura e legitimação de posse.

Ressalta Marcelo Caetano, citado por Di Pietro, a diferenciação entre o comércio jurídico de direito privado e aquele regido por institutos publicísticos:

considerando agora a situação das coisas públicas à luz das normas do direito público, vemos que podem ser objeto de direito de propriedade por parte das pessoas coletivas (**propriedade pública**) e transferidas entre elas (**transferências do domínio ou mutações dominiais**); e admitem a criação dos direitos reais administrativos e de direitos administrativos de natureza obrigacional em benefício dos particulares (concessões) transmissíveis de uns a outros na forma da lei. (1969, *apud*, 2010, p. 685).

Já a alienação de bens dominicais é dependente da regulação da esfera administrativa a que o bem está vinculado. Na esfera federal, por exemplo, a norma disciplinadora é a Lei 8.666, que, em seu artigo 17, exige a demonstração de interesse público, prévia avaliação, licitação e, para os casos de bens imóveis, autorização legislativa, que para bens da União deve ser seguida, também, de autorização do Presidente da República (Lei 9.363, art. 22).

Para os bens imóveis, a forma de licitação a ser adotada é a concorrência, com as seguintes exceções, que autorizam a sua dispensa: a) dação em pagamento; b) doação a outro órgão ou entidade da Administração Pública; c) permuta por outro imóvel; d) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública; e e) alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso para imóveis destinados a programas habitacionais com interesse social; além da retrocessão², da investidura³ e da legitimação de posse⁴, por incompatibilidade com o instituto da licitação.

Já com relação aos bens móveis, o procedimento a ser adotado é o do leilão.

Acontece, porém, que além das hipóteses de alienação dos bens estatais, pode a Administração dispor dele por outros meios os quais autorizam a utilização de bens públicos

² Retrocessão: “A retrocessão é o direito que tem o expropriado de exigir de volta o seu imóvel caso o mesmo não tenha o destino para que se desapropriou.” (DI PIETRO, 2010, p. 185).

³ Investidura: Artigo 17, § 3, da Lei n 8.666/93: “a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação e desde que esse não ultrapasse a 50% do valor constante da alínea a do inciso II do artigo 23 desta Lei”.

⁴ Legitimação de posse: Art. 29 da Lei 6.383: “Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos: I - não seja proprietário de imóvel rural; II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

por particulares.

O uso por particulares pode ser considerado normal, quando exercida em conformidade com a destinação principal do bem, como, por exemplo, a utilização de lotes em cemitérios ou de box em mercados públicos. Já o uso anormal, em contraposição, acontece quando o bem é utilizado para finalidades diversas ou acessórias. Tem-se como exemplo a utilização de uma rua para desfiles ou feiras.

Uma classificação diversa e que aqui nos é de maior interesse é aquela que afirma que um bem estatal pode ser de uso comum ou de uso privativo.

O bem de uso comum é aquele que tem como destinatário todos os membros da coletividade, sem diferenciação. Ele, assim, é aberto a todas as pessoas e pode ser exercido sem autorização ou individualização do Poder Público. É, em regra, de utilização gratuita e está sujeito à regulamentação e fiscalização por parte do Estado, sem interferência do Judiciário, no chamado poder de autotutela administrativa.

Já os bens com uso privativo, ou de uso especial, são conceituados por Di Pietro (2010) como aqueles que “a Administração Pública confere, mediante título jurídico individual, a pessoa ou grupo de pessoas determinadas, para que o exerçam, com exclusividade, sobre parcela de bem público”. Tais títulos individuais existem de acordo com a classificação do bem: se bens de uso comum ou de uso especial, o título deverá ser público, de autorização, permissão ou concessão de uso; se bens dominicais, o título será privado. Importante ressaltar que os bens dominicais são passíveis de cessão pelo regime de direito público como também pelo regime de direito privado.

Ainda em relação aos títulos, ensina Di Pietro que eles podem ser precários ou estáveis, dependendo da definição de prazo ou não para a utilização do bem público. Quando o prazo não é estipulado, como o caso da autorização de uso e da permissão de uso, o título é precário, posto que pode ser revogado a qualquer momento pela Administração. Já o título com prazo gera expectativa de estabilidade, o que deverá ser indenizado pela Administração caso revogado o título (2010, p. 693).

Sobre o tema, leciona Carlos Ari Sunfeld:

A autorização de uso e a permissão de uso, são caracterizados pela precariedade do vínculo que estabelecem. Ambos, apesar de conferirem direitos aos outorgados contra terceiros (a exclusividade no uso dos bens públicos), não estabelecem direitos frente à Administração – por isso são precários -, podendo a qualquer tempo ser

revogados por razões de interesse público, sem qualquer violação à esfera de direitos dos particulares. (2003, p. 594).

Passa-se agora à análise dos institutos de cessão de bens aos particulares sob o regime de direito público.

A autorização de uso é ato unilateral, porque se concretiza pela manifestação da vontade do Poder Público, discricionário, segundo oportunidade e conveniência, e precário, podendo ser revogada a qualquer momento, gratuita ou onerosa. Tem como objetivo a prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público, atividade essa totalmente de interesse do indivíduo, privada, sem vistas à utilidade pública.

A permissão de uso, por sua vez, é ato igualmente unilateral, discricionário e precário, porém se diferencia na sua finalidade, a qual visa à utilização individual de determinado bem para fins de interesse público. Afirma Di Pietro que “(...) embora seja assegurada, com a permissão, determinada vantagem ao usuário, não auferida pela generalidade dos indivíduos, o uso por ele exercido deve proporcionar algum benefício de caráter geral” (2010, p. 696).

Tanto a permissão, quanto a autorização de uso podem ser classificadas como qualificadas quando são estipulados prazos, perdendo o título seu caráter de precário e obrigando a Administração a indenizar o particular no caso de rescisão contratual.

Por fim, a concessão de uso é contrato administrativo, sinalagmático, oneroso ou gratuito, objetivando atribuir a utilização exclusiva de um bem a particular, para que o explore segundo a destinação específica deste bem. É contrato com prazo necessário, exigência da Lei 8.666, artigo 57, §3º. Apesar de alguns autores incluírem concessão como forma de alienação dos bens públicos, não se verifica isso no mundo fático, já que a concessão não confere título de propriedade. O artigo 2º da mesma lei exige licitação para os contratos de concessão de uso.

Nas palavras de Igor Tenório (1984, p.36), “quando se trata de concessão, o Estado não aliena a coisa, isto é, não se despe do domínio da terra; cede-a apenas para um determinado fim e, cumprida a finalidade para a qual fora feita a concessão a terra volta a integrar o patrimônio do Estado”.

Interessante a diferenciação feita por Di Pietro entre a concessão de uso e a locação, demonstrando a real finalidade da concessão de uso e, por sua vez, as hipóteses de sua aplicabilidade e o porquê de a Lei 8.666 tê-la sujeitado aos procedimentos licitatórios:

Embora apresente pontos de contato com a **concessão de uso**, a locação dela se distingue pela finalidade. A concessão tem por objeto o uso privativo de bem público para fins de utilidade pública; por ela, o concessionário vai exercer, sobre o bem, algum tipo de atividade de interesse público. A locação tem por objeto também o uso de bem público, mas para proveito exclusivo do locatário, que dele se utilizará para fins residenciais. O interesse público, no caso, é apenas indireto, na medida em que, explorando os bens de seu patrimônio privado, o poder público estará produzindo renda para os cofres públicos. (2003, p.267).

A figura da concessão de direito real de uso, por sua vez, é título hábil para a utilização de terras dominicais e foi instituída pelo Decreto-lei n. 271 de 1967, o qual regula o loteamento urbano, concessão de uso do espaço aéreo e dá outras providências.

O artigo 7º deste decreto determina que:

É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, *como direito real resolúvel*, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, *cultivo da terra*, ou outra utilização de interesse social.

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência. (grifo nosso)

É, assim, instituto que pode ser utilizado na transmissão da posse direta de bens públicos ou privados, de forma gratuita ou remunerada, objetivando dar cumprimento à função social do bem na cidade onde se localiza. A nomenclatura ali colocada é concessão de uso, mas pelas características definidas nos parágrafos, vê-se que se trata do que, adiante, a doutrina chamaria de concessão de direito real de uso. É um contrato administrativo, de direito real, transmissível por ato *intervivos* e *causa mortis*.

Carvalho Filho (2000) aponta, de forma correta, as vantagens para a Administração Pública, da utilização deste instrumento:

A concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizada às vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso.

Pela extrema aproximação dos dois institutos, concessão de uso e direito real de uso, cabe uma tentativa de melhor diferenciação entre eles.

A concessão de uso é ato administrativo, regulado pelo direito público, vinculado a bens pertencentes ao Estado, tanto aqueles de destinação especial e de uso quanto os bens dominicais. Tal contrato é utilizado na concessão ao particular de bens estatais para que sejam utilizados conforme a destinação do bem.

Já o direito real de uso é elemento formador do direito de propriedade, o *jus utendi*, que juntamente com os direitos de gozo, de disposição e de perseguição do bem, completam o direito de propriedade deixando-o pleno. É contrato particular, regulado pelo direito civil, art. 1.412 do Código Civil, o qual autoriza usar e perceber os frutos nos limites das necessidades do usuário e de sua família. É, em tese, direito mais limitado que o direito de usufruto, porém, na prática, acaba apresentando os mesmos elementos, tanto que o próprio Código Civil, no artigo 1.413, autoriza a aplicação das disposições relativas ao usufruto no que não for contrário à essência do uso. Pode ser utilizado como contrato de concessão de bens públicos naqueles bens considerados dominiais, já que autorizada a aplicação de normas de direito privado.

Existem ainda demais outros institutos de direito privado que podem ser utilizados para a concessão de bens estatais a utilização privada como: a) o contrato de locação; b) a cessão de uso; c) o arrendamento; e d) o comodato. Tais contratos sofrem derrogação parcial do direito público, adaptando-o aos interesses e peculiaridades da Administração. Essas alterações dão ao Poder Público o poder de, por exemplo, rescindir a qualquer momento o acordo quando as condições forem propícias para o bem ser retirado do comércio privado e afetado para o uso público. Tal é considerado como “cláusulas exorbitantes”, admitidas nos contratos administrativos, a fim de assegurar o melhor atendimento do interesse público.

Cabe, a seguir, um maior detalhamento das ações de tutela do uso privativo do bem público, incluindo as ações possessórias, já que diretamente necessárias à proteção dos particulares detentores de bens estatais, sejam eles afetados ou dominiais, incluindo-se, assim, os assentados com título de concessão de uso.

2.8 Mecanismos de Proteção da Posse

Quando se é detentor de contrato administrativo concessivo do uso privativo de bem público, ou mesmo quando se é possuidor (ou posseiro, na figura do direito agrário)⁵, está-se sujeito a turbações de terceiros, as quais devem ser protegidas pelo direito processual.

Quando a turbação decorre de atos da própria Administração é necessário, inicialmente, averiguar-se se ela o faz de forma legítima ou ilegítima. Isto porque existem contratos administrativos, como anteriormente visto, que admitem a rescisão da Administração a qualquer tempo, sendo chamados, por este motivo, de títulos precários. A rescisão poderá ser dar também nos títulos não precários, porém por motivos de interesse público, acarretando ao particular consequências diversas, por ter tido maior estabilidade em seu título, o que na prática significa a possibilidade de indenização.

Existem, contudo, situações em que a Administração deixa de cumprir disposições legais aplicáveis ao contrato ou mesmo as cláusulas contratuais, ou ainda, decreta a extinção do ato praticado com desvio de poder ou outra ilegalidade. Nesses casos a tutela do uso privativo deve ser exercida não só por meios administrativos como também judiciais, opondo-se o usuário à revogação ilegítima ou à turbação de seu direito.

Discute-se, de outro modo, a possibilidade de aforamento de ações possessórias quando da tutela de uso privativo de bem público. Apesar do debate acerca do cabimento sobre os bens fora de comércio – o qual, conclui Di Pietro, é possível nos limites que a ação é compatível com a destinação da propriedade pública (2010, p. 705) –, as ações possessórias sobre bens dominiais são amplamente aceitas, pois objeto de relações jurídicas de direito privado, inclusive a posse.

São admissíveis, assim, as ações possessórias quando se trata de defesa do direito de uso privativos de bens públicos dominiais, exceto contra a Administração quando legitimamente usa seu poder de extinguir o uso privativo por interesse público e quando o contrato é precário e revogável *ad nutum* pela Administração, o que vai ao encontro do

⁵“A figura jurídica do posseiro difere da figura jurídica do possuidor porque a primeira surge nas relações agrárias, relativas ao Direito Agrário e a segunda nas relações urbanas, relativas ao Direito Civil. (...) Deste

disposto no art. 1.208 do Código Civil: “Não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade” (DI PIETRO, 2010).

Resta analisar, portanto, as ações possessórias existentes no direito brasileiro e que são aplicáveis ao caso em estudo, ações estas que constituem o principal efeito da posse e que também são denominadas de *interditos possessórios*, em visível processo de evolução dos interditos romanos.

De acordo com os artigos 926 do Código de Processo Civil e 1.210 do Código Civil, tem o possuidor direito de ser mantido na posse no caso de turbação, ou seja, situação que, embora molestado, continua na posse do bem, e reintegrado no caso de esbulho, privação da posse, o que caracteriza os dois principais interditos: a manutenção e a reintegração de posse.

A terceira ação tipicamente possessória é o interdito proibitório, o qual tem caráter preventivo, pois visa impedir a concretização de uma ameaça à posse. Dispõe o artigo 932 do Código de Processo Civil: “O possuidor direto ou indireto, que tenha justo receio de ser molestado na posse, poderá impetrar ao juiz que o segure da turbação ou esbulho iminente, mediante mandado proibitório, em que se comine ao réu determinada pena pecuniária, caso transgrida o preceito”.

Ressalta-se que somente tem direito à proteção possessória aquele que possuía regularmente a coisa e desse direito foi privado. Almeida lista algumas consequências desse requisito, de relevada importância para o direito agrário:

A primeira é que a posse anterior, a justificar proteção, deve ser regular. Ou seja, precisa ser lícita, justa e cumpridora dos mandamentos da função social, em todas suas perspectivas. Assim, o titular de posse violenta, clandestina e precária não é merecedor do juízo possessório, bem como aquele que não observa as obrigações sociais da sua posse. (2010, p.64).

Nesse sentido também a lição de Benedito Ferreira Marques:

(...) a propriedade que não cumpre função social não pressupõe posse e, nesse caso, não há falar em proteção jurídica da posse, muito menos como corolário da propriedade (...) Destarte, assiste razão à emergente doutrina defensora da conveniência e necessidade de se exigir do autor uma ação reintegratória de posse, além dos requisitos alinhados no art. 927 do Código de Processo Civil, também a

modo, posseiro é o trabalhador rural sem vínculo empregatício que, não sendo proprietário do imóvel, o possui como seu, tornando-o produtivo.” VARELLA, 1998, p. 162.

prova do cumprimento da função social na integralidade de seus requisitos. (2009, p. 47-48).

Importante a análise de Benedito Ferreira Marques (2011) nos momentos em que o Judiciário é acionado para defender a propriedade não cumpridora da função social e que foi ocupada por movimentos sociais. Para tal doutrina, é do autor da reintegração de posse o ônus da prova do cumprimento da função social do bem em discussão, porque só o bom cumpridor de seus deveres é merecedor de proteção jurídica.

Vê-se, assim, que não é somente o proprietário que é protegido pela legislação nacional: merece cautela, também, os possuidores. Talvez pelos ensinamentos e teorias de Jhering, incrustadas no ordenamento jurídico brasileiro, em que a posse merece proteção por ter aparente de propriedade. Na prática, porém, interessa saber que o título de propriedade não é elemento assecuratório único e que a tutela da posse poderá ocorrer, inclusive, contra o proprietário. Demonstra-se, assim, que existem elementos suficientes para a tutela da posse de forma original e eficiente.

3 A POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA

Visa este último capítulo a apresentar – a partir de dados apresentados pelo Governo por meio do documento nomeado Estatísticas do Meio Rural, datado de 2011 –, a situação vivida no campo, através de tabelas e comentários que demonstram a estrutura fundiária hodierna, além do desenvolvimento dos processos desapropriatórios e da evolução do processo de implantação de assentamentos rurais no Brasil. Mostra-se, também, um panorama da violência rural, fruto das desigualdades sociais vividas pelos brasileiros e que se refletem em movimentos sociais que objetivam uma alteração na estrutura aquisitiva além de uma alteração comportamental, que não é acompanhada pelo governo e pelos grandes proprietários, como demonstrado pelo número de violências perpetradas no campo, principalmente contra os movimentos que promovem ocupações.

Isto tudo para que seja possível fazer uma análise dos documentos de regularização fundiária dos beneficiários do programa de reforma agrária sem perder de vista a conjuntura vivida pelos moradores e trabalhadores do meio rural.

Parte-se, assim, da análise dos procedimentos para a concessão de terras aos assentados, por meio dos documentos denominados Título de Domínio, Contrato de Concessão de Uso e Concessão de Direito Real de Uso, intentando, ao final deste capítulo, estabelecer a escolha do melhor documento com base nos objetivos declarados de uma reforma agrária, além da reestruturação do campo e da proteção do pequeno agricultor.

3.1 Análise Fundiária Brasileira

Ao analisar, no primeiro capítulo, a história da estrutura agrária brasileira e a predominância da concessão de grandes pedaços de terra àqueles que detinham maior condições de cultivá-las (leia-se: pessoas com poder aquisitivo já consolidado, capazes de obter o maior número de trabalhadores escravos ou imigrantes em regime de baixos salários), parece-nos que a história é distante e que a situação atual deve ser diferente daquilo que está descrito nos livros.

Soma-se a isso a estrutura midiática brasileira, concentrada nas mãos de poucas famílias, as quais regulam quais tipos de informações são necessárias ao povo brasileiro e de

que forma tais informações devem chegar ao entendimento nacional. Quando se trata da estrutura agrária e das lutas fundiárias, todos temos consciência de como tais informações são repassadas: o agronegócio e os latifúndios são necessários para a economia e o desenvolvimento nacional e os movimentos que discutem a situação agrária são criminosos, violentos e ilegais.

Basta ver, então, os números apresentados pelos órgãos censitários governamentais para se ter dimensão do tamanho do problema fundiário brasileiro, o qual não se caracteriza somente como uma conjuntura econômica, mas um problema social, o qual reflete os contornos assumidos pela concentração de riqueza. E isso sem contar com o paradoxo que se revela ao confrontarmos a situação social no campo com os objetivos postos à nação pela Constituição Federal de erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais.

Com relação ao mito da ineficiência da agricultura familiar, afirma o II Plano Nacional de Reforma Agrária que

Não há como não reconhecer, por um lado, que a combinação da estrutura fundiária concentrada, políticas agrícolas e padrão tecnológico excludentes produziram o empobrecimento dos agricultores, que em muitos casos resultou na perda de suas propriedades, a migração para as cidades imaginadas como alternativa de sobrevivência, a perda de biodiversidade e a contaminação de rios e pessoas pelo uso de agrotóxicos. Tais consequências mostram que se trata de um modelo insustentável do ponto de econômico, social e ambiental.

Por outro lado, o desempenho econômico da agricultura familiar, em que pese todas as dificuldades, mostra que se trata de um setor que produz, que emprega e que responde rapidamente às políticas públicas de fomento e garantia da produção. (2004, p.13)

Com relação à importância da agricultura familiar, esta corresponde a 4,1 milhões de estabelecimentos (84% do total), ocupa 77% da mão-de-obra no campo e é responsável, em conjunto com os assentamentos de reforma agrária, por cerca de 38% do Valor Bruto da Produção Agropecuária, 30% da área total, pela produção dos principais alimentos que compõem a dieta da população – mandioca, feijão, leite, milho, aves e ovos – e tem, ainda, participação fundamental na produção de 12 dos 15 produtos que impulsionaram o crescimento da produção agrícola nos anos recentes.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), publicou em

2011 um compilado de Estatísticas do Meio Rural, o qual revela em números um pouco da situação vivida por aqueles que optam, ou não, em viver no campo.

Com relação à estrutura fundiária, o documento revela o percentual de imóveis rurais classificados como minifúndios, pequena, média ou grande propriedade. Tal classificação é feita com base na Lei 8.629 de 1993, que em seu artigo 4º determina que a pequena propriedade será aquela entre um e quatro módulos fiscais, e que a média será aquela superior a quatro e até quinze módulos fiscais. Por sua vez, o módulo fiscal é conceito disposto na Lei 6.746 de 1979 e é definido pelo INCRA de acordo com cada município, levando em consideração o tipo de exploração predominante no Município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária, florestal), a renda obtida no tipo de exploração predominante, outras explorações existentes no Município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada e o conceito de propriedade familiar (condicionantes expressos no Decreto 84.685 de 1980).

Tabela 1 – Estrutura Fundiária Brasil 2009

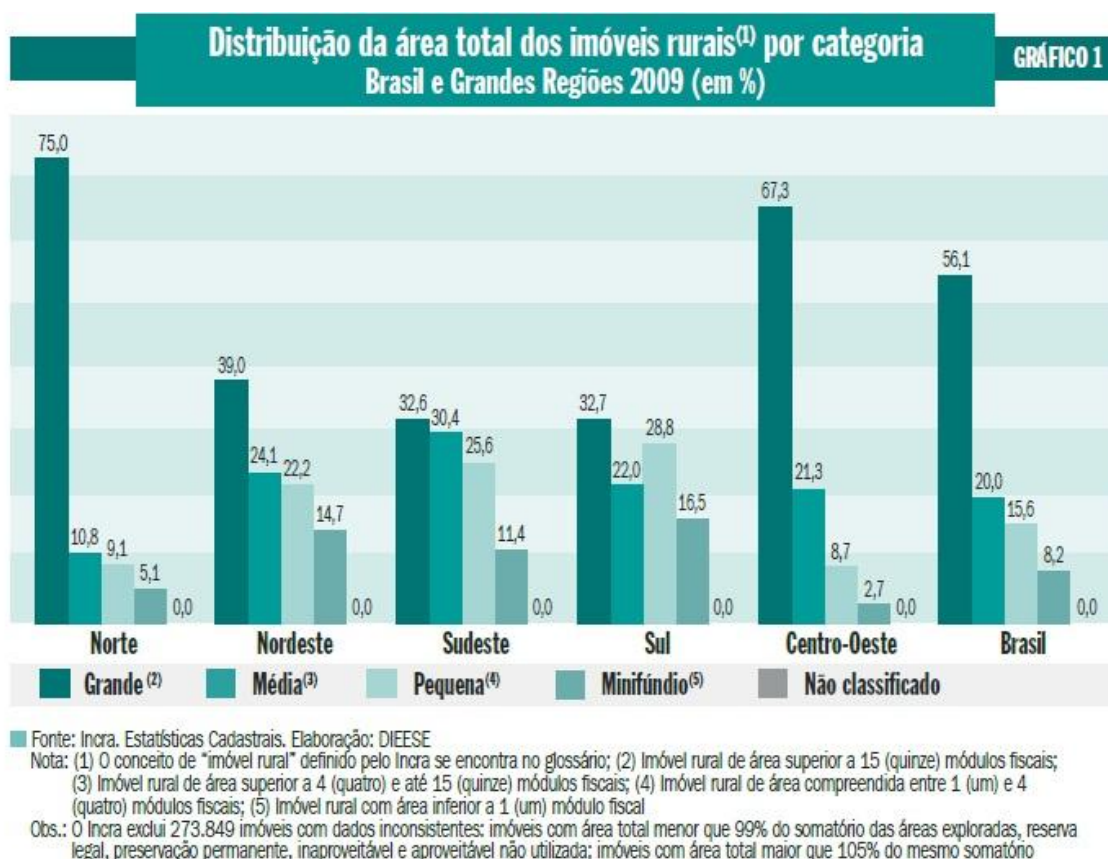
TABELA 2 Estrutura Fundiária Brasil 2009					
Estratos de área total (ha)	Imóveis		Área total		Área média (em ha)
	Nº de imóveis	Em %	Em ha	Em %	
Até 10	1.744.540	33,7	8.215.337	1,4	4,7
De 10 a 25	1.316.237	25,4	21.345.232	3,7	16,2
De 25 a 50	814.138	15,7	28.563.707	5,0	35,1
De 50 a 100	578.783	11,2	40.096.597	7,0	69,3
De 100 a 500	563.346	10,9	116.156.530	20,3	206,2
De 500 a 1000	85.305	1,6	59.299.370	10,4	695,1
De 1000 a 2000	40.046	0,8	55.269.002	9,7	1.380,1
Mais de 2000	39.250	0,8	242.795.145	42,5	6.185,9
TOTAL	5.181.645	100,0	571.740.919	100,0	110,3

Fonte: Incra. Sistema Nacional de Cadastro Rural

Obs.: a) Situação em março de 2009

b) O Incra exclui 273.849 imóveis rurais com dados inconsistentes

Tabela 2 – Distribuição da área total dos imóveis rurais por categoria Brasil e Grandes Regiões em 2009 (em %)



Por tal gráfico percebe-se a extrema concentração fundiária, onde a grande propriedade é revelada como o maior tipo de imóvel rural presente na estrutura agrária brasileira. Tais dados se revelam mais absurdos quando são demonstrados os valores numéricos: 52,2% das áreas brasileiras são pertencentes a proprietários com imóveis de tamanho maior que 1000 hectares, que representam 1,6 % dos imóveis rurais nacionais.

A concentração fundiária, assim, é característica de uma sociedade díspar, tal como demonstrado pelo Índice Gini. Esta medida foi criada pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912, e é utilizada para medir a desigualdade social de um país. Ela varia de zero a um, considerando-se zero para a igualdade perfeita de renda entre a população e um para a desigualdade absoluta, onde apenas um indivíduo detém toda a renda e os demais nada têm.

Tabela 3 – Evolução do índice de Gini da propriedade da terra Brasil e Grandes Regiões 1967-2000

TABELA 3 Evolução do índice de Gini⁽¹⁾ da propriedade da terra Brasil e Grandes Regiões 1967-2000						
Grandes Regiões	1967	1972	1978	1992	1998	2000
Norte	0,882	0,889	0,898	0,878	0,871	0,714
Nordeste	0,809	0,799	0,819	0,792	0,811	0,780
Sudeste	0,763	0,754	0,765	0,749	0,757	0,750
Sul	0,722	0,706	0,701	0,705	0,712	0,707
Centro-Oeste	0,833	0,842	0,831	0,797	0,798	0,802
BRASIL	0,836	0,837	0,854	0,831	0,843	0,802

Fonte: Inbra. O Brasil Desconcentrando Terras
Elaboração: DIEESE

Nota: (1) É um indicador de desigualdade muito utilizado para verificar o grau de concentração da terra e da renda. Varia no intervalo de zero a 1, significando que quanto mais próximo de 1, maior é a desigualdade na distribuição, e, quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade. Os valores extremos, zero e 1, indicam perfeita igualdade e máxima desigualdade, respectivamente.

Obs.: a) para permitir uma análise da evolução da estrutura agrária, foi necessário uniformizar a delimitação geográfica das regiões e unidades da federação, agregando Tocantins a Goiás em 1992, reconstituindo o antigo estado de Goiás que é incluído na região Centro-Oeste
b) para os anos de 1967 a 1998 foi utilizado o cálculo das Estatísticas Cadastrais do Inbra e para 2000 o cálculo da pesquisa Novo Cenário Fundiário

A concentração fundiária, além de ser elemento para a desigualdade social, também gera conflitos, aumentando o índice de violência no campo. Renegados no âmbito estatal, tanto pelo legislativo, quanto pelo executivo – que implementa as políticas no campo de forma tão lenta que nunca conseguirá acompanhar a evolução social – e especialmente pelo judiciário – que se recusa a ver as modificações já conquistadas pelos demais setores estatais e continua a defender a propriedade como direito absoluto –, os movimentos sociais vão buscar a concretização de seus direitos e de seus ideais pela forma da luta social, único meio disponível aos excluídos.

A tabela abaixo, retirada também do documento “Estatísticas do Meio Rural”, demonstra o quanto, em um ano, a concentração fundiária e os conflitos agrários deixaram de marca para a sociedade em termos de violência física, sem contar o sofrimento dos demais envolvidos que não os diretamente atingidos. Foram registrados, em 2010, 1.186 casos de conflitos agrários, envolvendo 559.401 famílias. Não é possível crer que tal contingente de pessoas possa ser ignorado pela estrutura estatal em seus apelos.

Tabela 4 – Violência no campo contra a pessoa Brasil e Grandes Regiões 2010 (em %)

Violência no campo contra a pessoa Brasil e Grandes Regiões 2010 (em %)						TABELA 96	
Violência	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil	
						Em %	Em nº absolutos
Conflitos	33,5	37,1	15,5	5,5	8,4	100,0	1.186
Pessoas envolvidas ⁽¹⁾	29,7	42,1	19,1	2,5	6,6	100,0	559.401
Assassinatos	61,8	35,3	2,9	0,0	0,0	100,0	34
Tentativas de assassinatos	25,5	18,2	7,3	1,8	47,3	100,0	55
Mortos em consequência ⁽²⁾	78,9	5,3	5,3	0,0	10,5	100,0	19
Ameaçados de morte	64,8	28,8	4,0	0,0	2,4	100,0	125
Torturados	50,0	25,0	0,0	25,0	0,0	100,0	4
Agredidos fisicamente	21,1	26,7	21,1	25,6	5,6	100,0	90
Presos	17,0	30,7	27,3	23,9	1,1	100,0	88

Fonte: CPT. Conflitos no Campo

Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Pessoas envolvidas em situações violentas, não apenas as que sofreram violência direta

(2) São as mortes que acontecem em consequência dos conflitos

Obs.: O número de conflitos e pessoas envolvidas refere-se à soma das ocorrências dos conflitos por terra (638), ocupações (180), acampamentos (35), conflitos pela água (87), trabalho escravo (204), superexploração e desrespeito trabalhista (38) e outros conflitos

(4) contabilizados pela CPT

Almeida traz ainda outros números: entre 1985 e 2005 aconteceram 1.063 conflitos com morte, com 1.425 pessoas assassinadas, deste sendo apenas 78 homicídios julgados, com condenação a 67 executores e 15 mandantes.

Com base em tal situação de extrema desigualdade, vem o Estado implementando políticas de reforma agrária, que, mesmo com ideais deturpados como o Estatuto da Terra, criado pela Ditadura Militar, em 1964, para a contenção dos movimentos sociais em plena ebulição e a prevenção para que no Brasil não acontecesse uma outra revolução como em Cuba (VARELLA, 1998, p. 85), são de enorme ganho para aquelas famílias que conseguem sair debaixo das lonas montadas na beira de estradas para um pedaço de terra, como sempre sonharam.

Segundo a apresentação do documento estatal chamado de II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA):

A reforma agrária é mais do que um compromisso e um programa do governo federal. Ela é uma necessidade urgente e tem um potencial transformador da sociedade brasileira. Gera emprego e renda, garante a segurança alimentar e abre uma nova trilha para a democracia e para o desenvolvimento com justiça social. A

reforma agrária é estratégica para um projeto de nação moderno e soberano (2004, p. 05).

A tabela abaixo demonstra os números da reforma agrária brasileira, em termos de famílias assentadas.

Tabela 5 – Evolução do número de famílias assentadas Brasil 1995-2010 (em 1.000 famílias)



Em um confronto simples de dados, é possível ver que o número de famílias envolvidas em conflitos agrários no ano de 2010 (559.401) não é nem aproximado do número de famílias assentadas pelo Programa de Reforma Agrária, que, em 2010, atingiu 39.500 famílias, o que significa 7% das famílias *envolvidas em conflito*.

Inegável, porém, que, mesmo a passos lentos, a reforma agrária acontece no Brasil. É importante analisar, pois, como se dá a distribuição das terras e se as escolhas efetuadas pela política nacional refletem exatamente o pretendido pelos grupos sociais, em especial o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), quando do apelo à melhor distribuição de terra, ou se, após receberem seus lotes, os agricultores ficam à mercê não somente das condições de vida difíceis do campo, da falta de estrutura, da falta de crédito, mas também à mercê dos abusos dos grandes proprietários e da especulação imobiliária

exercida no lote adquirido por meio de tanta luta. É este último ponto que será agora analisado.

3.2 Regulação Legislativa da Concessão de Terras aos Assentados pelo Plano Nacional de Reforma Agrária

A própria Constituição da República, em seu capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária – do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira – trata de dispositivos específicos relacionados ao processo desapropriatório e ao comportamento que os órgãos governamentais devem tomar frente à reforma agrária. Tais dispositivos estão regulados, também, pela norma regulamentadora nomeada Lei 8.629 de 1993, assim como o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), além das normas internas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) como as Normas de Execução 37/2004 e 45/2005 e a Instrução Normativa 30/2006.

Afirma a Constituição, em seu art. 189, que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.

Tal norma é repetida na Lei 8.629, com alguns complementos regulatórios:

Art. 18. A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos.

§ 1º O título de domínio de que trata este artigo conterà cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, de forma individual ou coletiva, que conterà cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir, em definitivo, o título de domínio, nas condições previstas no § 1º, computado o período da concessão para fins da inegociabilidade de que trata este artigo. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 3º O valor da alienação do imóvel será definido por deliberação do Conselho Diretor do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, cujo ato fixará os critérios para a apuração do valor da parcela a ser cobrada do beneficiário do programa de reforma agrária. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 4º O valor do imóvel fixado na forma do § 3º será pago em prestações anuais pelo beneficiário do programa de reforma agrária, amortizadas em até vinte anos,

com carência de três anos e corrigidas monetariamente pela variação do IGP-DI. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 5º Será concedida ao beneficiário do programa de reforma agrária a redução de cinquenta por cento da correção monetária incidente sobre a prestação anual, quando efetuado o pagamento até a data do vencimento da respectiva prestação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 6º Os valores relativos às obras de infra-estrutura de interesse coletivo, aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento e aos serviços de medição e demarcação topográficos são considerados não reembolsáveis, sendo que os créditos concedidos aos beneficiários do programa de reforma agrária serão excluídos do valor das prestações e amortizados na forma a ser definida pelo órgão federal executor do programa. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

§ 7º O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e de beneficiários da reforma agrária. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)

A Constituição Federal optou por dar aos órgãos federais dois títulos capazes de habilitar os assentados nos programas de reforma agrária como efetivos possuidores daquele solo, protegendo-os contra atos de terceiros e contra atos do próprio Estado. Podem ser oferecidos, assim, títulos de domínio ou contratos de concessão de uso, diferentes em seus efeitos e em suas categorias, porém ambos com condições resolutivas caso não observadas pelos beneficiários.

O Título de Domínio é documento hábil para transferir a propriedade inteiramente ao assentado e acontece, geralmente, após ter ele recebido a concessão de uso. Isto porque nos processos desapropriatórios é longa a jornada até a propriedade do imóvel estar legalmente cadastrada como do Estado, o que o impede de distribuir a propriedade aos assentados. Dessa forma, utiliza-se do documento denominado Contrato de Concessão de Uso, a qual concretiza somente a transferência da posse.

Assim, o contrato de concessão de uso é, de forma geral, o primeiro documento que o assentado tem em mãos acerca de sua nova posse. Esse título tem características contratuais, porque a concessão de uso é contrato administrativo, bilateral, oneroso ou gratuito, objetivando atribuir a utilização exclusiva de um bem a particular, para que o explore segundo a destinação específica deste bem. Nesse contrato, o Estado é o titular do domínio, mantendo-se na posse indireta do bem, e transfere a posse direta do bem de modo a oferecer ao beneficiário a exploração da terra como forma de sustento e moradia.

Para fins de titulação de reforma agrária, a concessão de uso será sempre gratuita, ao passo que a titulação de domínio deve ser comprada pelo assentado.

O Contrato de Concessão de Uso, por sua natureza não precária, exige estipulação de prazo certo, o que foi feito pela legislação: é válido por cinco anos, prorrogáveis por mais cinco anos, a critério da Administração. Traz o artigo 3º da Instrução Normativa n. 30 do INCRA as disposições correlacionadas a este contrato:

Art. 3º. O CCU será celebrado após a homologação dos beneficiários do projeto, garantindo-lhes o direito ao acesso à área do imóvel e aos demais benefícios do Programa Nacional de Reforma Agrária -PNRA.

§ 1º. O CCU será firmado pelo prazo mínimo de cinco anos, prorrogáveis por igual período a critério da Autarquia e regido pelas cláusulas resolutivas constantes de seu verso, as quais dispõem sobre os direitos e obrigações das partes contratadas.

§ 2º. O CCU será firmado de forma individual, fazendo-se menção à área da parcela ou da fração ideal, no caso de área não demarcada, conforme o tipo de exploração do projeto de assentamento, que define o modelo de documento a ser emitido, conforme Anexo I.

§ 3º. A relação dos beneficiários do projeto que firmaram o CCU deverá ser publicada no Boletim de Serviço, para fins de contabilização do prazo de dez anos para liberação da cláusula de inalienabilidade constante do TD.

Importante destacar o §3º, o qual se refere à liberação da cláusula de inalienabilidade do Título de Domínio. Prevê a Constituição Federal que os títulos referentes às terras destinadas à reforma agrária serão inegociáveis pelo prazo de dez anos. Traz o §3º então a forma de contar tal prazo: ele tem termo inicial a partir do primeiro título recebido pelo beneficiário. Se for Contrato de Concessão de Uso, passará a ser contado da publicação no Boletim de Serviço da relação dos beneficiários do projeto que firmaram o contrato. Caso tal contrato dure o tempo máximo permitido por lei, ao fazer o beneficiário direito ao Título de Domínio, já terá esse sido liberado da cláusula de inalienabilidade, posto que já decorridos dez anos do primeiro título recebido. Importante destacar, também, que a cláusula de inalienabilidade presente no Contrato de Concessão de Uso é irrevogável, já que o beneficiário tem somente a posse direta do bem e não sua propriedade, que permanece com o Estado. Além disso, após os dez anos, o contrato estará revogado pela presença do termo final.

Apesar de ser considerado somente como de caráter temporário, o Contrato de Concessão de Uso tem importante destaque no que se refere à reforma agrária. A Administração o encara como um processo até a efetiva titulação dos beneficiários, perdendo a oportunidade de enxergar o contrato como um elemento verdadeiramente formador da reforma agrária. Isto porque, ao manter a propriedade da terra com o Estado, está-se valorizando a posse agrária em todas as suas dimensões, em especial a necessidade do cultivo

e moradia da terra. Está-se valorizando o caráter da terra como objeto de uso e não como valor de troca; é a terra bem essencial para a formação social do país e não somente um item valorizador da produtividade e da economia nacional.

O Contrato de Concessão de Uso tem em suas raízes, entretanto, elementos que fazem dele um contrato temporário, a principiar pela necessidade de termo de encerramento. Dessa forma, não se reveste dos itens necessários à efetiva proteção dos assentados nem da estabilidade necessária a um título definitivo.

Já a outorga do título de domínio é uma forma especial de alienação dos bens públicos dominicais. A transferência se opera de forma gratuita ou onerosa e deve ser formalizada por escritura pública ou termo administrativo, levados a registro no Cartório de Registro de Imóveis. Conforme já dito, no caso dos assentamentos destinados à reforma agrária, cabe ao beneficiário do título comprá-lo. Além deste requisito, enumera o art. 4º da IN/INCRA 30/06 demais itens que precisam ser cumpridos para a possibilidade de outorga do título de domínio:

Art. 4º. O TD poderá ser outorgado ao beneficiário após atendidas as seguintes condições:

I - prazo mínimo de vigência de cinco anos do CCU;

II - área do projeto e das parcelas, se for o caso, medidas, demarcadas e georreferenciadas, conforme o disposto na Lei nº 10.267, de 2001;

III - área do projeto transcrita em nome do Incra.

§ 1º. Não será outorgado TD aos beneficiários de Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS, Projeto Agroextrativista - PAE, Projeto de Assentamento Florestal - PAF e outros, definidos pela Autarquia.

§ 2º. O TD será regido por cláusulas resolutivas constantes de seu verso, dentre as quais se prevê a inalienabilidade da parcela/fração ideal pelo prazo de dez anos, contados a partir da data de celebração do CCU, ou, se inexistente, a partir da data da emissão do Título outorgado ou do registro do mesmo, conforme o disposto em cláusula resolutiva constante do documento, à época.

§ 3º. O TD será celebrado de forma individual, em nome da unidade familiar, mencionando-se a parcela ou fração ideal, conforme o tipo de exploração do projeto de assentamento, que define o modelo de documento a ser emitido, conforme Anexo II.

Da mesma forma que o Contrato de Concessão de Uso, o dispositivo regulador do Título de Domínio prevê a inalienabilidade da parcela ou da fração ideal pelo prazo de dez anos. É repetitivo o dispositivo, porém, nos casos em que há a concessão de uso, sendo necessária sua disposição somente quando há distribuição direta dos Títulos de Domínio aos assentados. Isso porque a contagem dos prazos se inicia, conforme visto, quando do primeiro

título recebido e dura por dez anos, independentemente se há recebimento de novo título ou manutenção do mesmo. Em qualquer caso, somente o lote com Título de Domínio poderá ser vendido.

Acerca do assunto, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça, o qual reconheceu o prazo de dez anos, contados desde a primeira titulação, para que se possa efetivar uma venda de terreno recebido do programa de Reforma Agrária. O julgado também faz menção à legitimidade do INCRA de cancelar a venda, quando ocorrida dentro do período condicionante, além da necessidade de consentimento da Autarquia, por questões contratuais e também por ser proprietária e detentora da posse indireta do imóvel em questão.

DESAPROPRIAÇÃO POR INTERESSE SOCIAL. REFORMA AGRÁRIA. DESTINAÇÃO DOS LOTES. ALIENAÇÕES FEITAS POR ASSENTADOS. INEFICÁCIA. FALTA DE AUTORIZAÇÃO DO INCRA. INEGOCIABILIDADE DOS IMÓVEIS EM 10 ANOS. ART. 189 DA CONSTITUIÇÃO. OCUPAÇÃO POR SUPOSTOS ADQUIRENTES DAS POSSES. IRREGULARIDADE. REINTEGRAÇÃO DO INCRA NA POSSE CONCEDIDA. ART. 1.208 DO CÓDIGO CIVIL. ART. 71 DO DECRETO-LEI 9.760/46. ART. 72 DO DECRETO 59.428/66. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO-CONFIGURAÇÃO. ASSERTIVA GENÉRICA DE PREJUÍZO, NÃO DEMONSTRADO. APELAÇÕES IMPROVIDAS. [...]

2. A desapropriação é uma supressão compulsória da propriedade. A titularidade do bem expropriado passa para o domínio público, que, no caso da desapropriação por interesse social para reforma agrária, levará à realização de um projeto para assentar famílias que buscam o trabalho digno no campo e não têm condições financeiras para tanto. *Até a concessão do título de propriedade, o imóvel pertence ao Incra, que pode ceder ao ocupante, por meio de concessão de uso. Com a outorga do título, ele passa para a propriedade do outorgado, mas com condição resolutive de retorno ao estado anterior se não se cumprir a finalidade daquela concessão, estando expressa a impossibilidade de venda.*

3. A condição de imóvel inegociável é prevista pela própria Constituição, que, no art. 189, estabelece o prazo mínimo de 10 anos para que possa ser vendido, sendo que eventuais cessão e arrendamento devem conter autorização expressa do Incra, nos termos do art. 72 do Decreto 59.428/66. *Está afastada, assim, a possibilidade de os assentados, titulares da posse direta, de aliená-lo a terceiros, sem a devida autorização do expropriante, dentro do prazo de 10 anos.*

4. A não-intervenção do Incra no contrato de cessão faz com que esses pactos, celebrados entre os proprietários originais e adquirentes, não produza efeitos para terceiros e para a autarquia fundiária. É um negócio jurídico válido somente entre as partes contratantes, não atingindo o Incra, porque não anuiu. A posse exercida nessas condições, pelos terceiros adquirentes, é viciada. Não sendo justa a posse, porque clandestina, uma vez estabelecida às ocultas de quem teria interesse em conhecê-la, no caso o Incra, não houve sua aquisição, nos termos do art. 1.208 do Código Civil, não tendo ela sido transferida.

5. A posse do Incra, que é indireta, advém da própria condição resolutive do título de propriedade e o esbulho possessório foi caracterizado a partir do momento em que se descobre que outra pessoa, não os outorgados dos títulos para cumprimento da reforma agrária pelo governo, está ocupando o imóvel. 6. O art. 71 do Decreto-Lei 9.760/46 é claro ao prescrever que o ocupante de imóvel rural da União, sem seu

assentimento, perderá, sem direito de qualquer indenização, tudo quanto haja incorporado ao solo¹⁸². (grifo nosso). (AC nº 2002.01.00.042198-9/BA TRF 1ª Região, Quarta Turma, Rel. Juiz Gláucio Maciel Gonçalves, 18.10.2005.)

Indubitável a contrarreforma que a titulação de domínio traz. Se os objetivos claros da reforma agrária são uma distribuição mais justa das terras brasileiras, assim como uma melhor asseguarção das famílias no campo, gerando oportunidades de agricultura familiar, diminuindo o êxodo rural e gerando maior soberania territorial, além da óbvia soberania alimentar – já que a produção familiar é voltada basicamente para consumo interno e não para exportação –, não há como a outorga da propriedade individual ser considerada uma ajuda para atingir tais objetivos. Os objetivos estão claramente estabelecidos no Estatuto da Terra, o qual em seu artigo primeiro afirma que:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Não há, também, objetivo visível para a necessidade de total liberação dos beneficiários do Estado, por meio da extinção da cláusula de inalienabilidade, nem para a necessidade de os sujeitos beneficiários comprarem seus lotes, antes oferecidos em regime de posse, ficando vinculados a mais uma dívida, desta vez com o Estado. Isto é, não há objetivo visível que não seja, é claro, a manutenção mesma da ideia de terra como propriedade, como objeto de troca, como valor de mercado, a manutenção do conceito de propriedade como direito pertencente a cada indivíduo de forma integral, e a manutenção da terra como elemento de poder, nunca de socialização.

É o Título de Domínio documento hábil a assegurar ao beneficiário a propriedade de sua terra, assim como o legitima em ações possessórias e petitorias, que são suas formas de defesa contra aqueles que vierem a turbar, ameaçar ou interferir em seus direitos de proprietário. Tal título, contudo, coloca suas terras novamente no mercado. E se o proprietário tem meios jurídicos hábeis a protegê-lo de intrusos, não o tem como proteger do mercado imobiliário e dos interesses externos. A terra retorna ao mercado, retornando a ter um valor

comercial e o pequeno produtor, agora, pequeno proprietário, volta a ser um alvo da especulação e dos interesses latifundiários e dos interesses do agronegócio.

Traz o art. 4º da IN/INCRA 30/06, em seu § 1º, que “Não será outorgado TD aos beneficiários de Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS, Projeto Agroextrativista - PAE, Projeto de Assentamento Florestal - PAF e outros, definidos pela Autarquia”. Tais projetos serão alvo de um terceiro título, não previsto constitucionalmente, porém espécie da Concessão de Uso: é o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso. Tal modalidade foi trazida pelo Decreto-lei n. 271 de 1967, o qual dispunha sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo, além de dar outras providências.

Acerca da existência desse terceiro título, manifesta-se a Procuradoria Especializada do INCRA:

Assim, apesar de a Constituição e a Lei nº 8629/93 utilizarem a nomenclatura “concessão de uso”, “[...] deve a Administração Pública adequar sua utilização à concretude e especificidade do território a se destinar, visando sempre o interesse público. Nesse sentido, [...] o desejo constitucional é que a destinação de terras públicas para fins de Reforma Agrária se dê com instrumentos jurídicos seguros, que protejam o patrimônio público, visando dar à terra uma função socioambiental” (Parecer da Procuradoria Regional de Santarém - SR(30), no Processo Administrativo nº 54501.022270/2007-34, relativamente aos contratos de concessão de direito real de uso com os beneficiários do PAE Juriti Velho, apud INCRA, 2011, p. 169).

É o artigo 7º de tal decreto que regula a criação do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso:

Art. 7º. É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, *como direito real resolúvel*, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007). (grifo nosso).

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato *inter vivos*, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

Diferenciam-se, assim, o direito real de uso da concessão de uso por diversas características. A concessão de uso, conforme visto, é contrato administrativo, o qual estabelece uma relação jurídica pessoal, de caráter puramente obrigacional. Já o direito real de uso é parte do conceito de propriedade, com caráter de direito real, o que o possibilita a utilização de mecanismos próprios para a defesa da posse, como as ações possessórias. É possível, assim, a prática do direito de seqüela, da persecução do bem. Por ser um direito real, é oponível *erga omnes*, pois o beneficiário se torna titular de um direito que deve ser respeitado por todos e, concomitantemente, preservado daqueles que não o respeitam.

São beneficiários desse terceiro tipo de título os participantes dos programas de reforma agrárias denominados Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS, Projeto Agroextrativista – PAE e Projeto de Assentamento Florestal – PAF, segundo a Norma de Execução do INCRA n. 93 de 2010. Já a norma de Execução n. 30 de 2006 proíbe a titulação de domínio a esses tipos de projetos de assentamentos, além de outros, definidos pela Autarquia, o que nos faz crer que a Concessão de Direito Real de Uso, apesar de hoje se destinar aos tipos de projetos já elencados, pode se dar também aos demais assentamentos.

Os projetos ambientalmente diferenciados visam à manutenção da posse das famílias que tradicionalmente ocupavam áreas específicas no território brasileiro e são baseados na relação que tais povos têm com a terra, utilizando-a como um bem comum. Essa relação foi reconhecida pela Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil através do Decreto legislativo n. 143, além da edição do Decreto Federal n. 6.040 o qual aprovou a Política Nacional para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais.

O Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) é modalidade destinada a populações tradicionais para exploração de riquezas extrativistas, por meio de atividades ecologicamente sustentáveis. Foi criado pela Portaria INCRA/P/nº 627/1987, com metodologia aprovada pela Portaria/INCRA/P/nº 269/96, sendo a primeira modalidade de assentamento ambiental criada pelo ente agrário. Destina-se, exclusivamente, às populações tradicionais.

A segunda espécie de assentamento ambiental é o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), criado pela Portaria INCRA nº 477 de 04 de novembro de 1999, com metodologia aprovada pela Portaria INCRA/P/nº 1032/00, que pretende conciliar o assentamento humano de populações não tradicionais em áreas de interesse ambiental, de modo a respeitar a vocação florestal da região e minimizar os impactos ambientais dos projetos de assentamento. Por este motivo, é destinado às populações que já desenvolvem ou que se disponham a desenvolver atividades de baixo impacto ambiental, baseado na aptidão da área, devendo-se levar em conta as especificidades regionais, o interesse ecológico, inclusive, para recomposição do potencial original da área e não apenas o potencial agrícola da terra.

Por fim, o Projeto de Assentamento Florestal (PAF) instituído pela Portaria/INCRA/nº 1.141/2003, com metodologia aprovada pela Portaria/INCRA/P/ nº 215/06, é uma modalidade de assentamento voltada para o manejo florestal de rendimento sustentável dos recursos florestais, em áreas com aptidão para a produção florestal, familiar, comunitária e sustentável, especialmente aplicável à Região Norte do país.

O contrato de direito real de uso é o meio mais hábil para salvaguardar o patrimônio público e a intenção da legislação e dos movimentos sociais ao propagarem a reforma agrária, qual seja, uma melhor reordenação territorial, acabando com a concentração fundiária. O concessionário é obrigado a manter a utilização do bem público ao determinado pelo título que originou sua posse, além da impossibilidade de vendê-lo, sem anuência do INCRA, o que dificulta a reconcentração fundiária.

Além disso, Alfredo Wagner B. de Almeida ressalta a importância da titulação coletiva da terra, em detrimento da individual, como meio de dificultar a ação de grupos econômicos que tem interesse nas áreas dos assentamentos. É a terra sendo considerada em sua função social, como bem de uso comum, e não como mercadoria. Diz o autor, acerca das comunidades quilombolas, que:

O fato da propriedade não ser necessariamente individualizada e aparecer sempre condicionada ao controle de associações comunitárias, torna-a, entretanto, um obstáculo às tentativas de transações comerciais e praticamente as imobiliza enquanto mercadoria. As terras das comunidades quilombolas cumprem sua função social essencial quando o grupo étnico, manifesto pelo poder de organização comunitária, gerencia os recursos no sentido de sua reprodução física e cultural, recusando-se a dispô-los às transações comerciais. Representada como forma ideológica de imobilização que favorece a família, a comunidade ou uma etnia determinada em detrimento de sua significação mercantil, tal forma de propriedade

impede que imensos domínios venham a ser transacionados no mercado de terras. Contraria, portanto, as agências imobiliárias de comercialização, vinculadas a bancos e entidades financeiras, do mesmo modo que contraria os interesses latifundiários, os especuladores, os 'grileiros' e os que detêm o monopólio dos recursos naturais. (ALMEIDA, p. 6-7).

Da mesma forma, apresenta Campos que o problema nacional rural não está relacionado diretamente à falta de propriedade dos pequenos camponeses, mas à necessidade alheia de ter toda a propriedade para si. Nessa perspectiva, critica a atuação do INCRA no concernente a ignorar as características de cada comunidade no momento de outorga dos títulos referentes aos assentamentos implantados. Diz o autor que

Desse modo, a pobreza de muitas comunidades camponesas no Brasil não resulta propriamente no não possuir, do não ter a propriedade, mas, principalmente, do exacerbado querer de outros em apropriá-la individualmente. Além disso, o título de propriedade nos moldes que a lei e os órgãos oficiais (como o INCRA) a definem, não considerando as características socioculturais de cada sociedade, gerando inclusive conflitos entre seus membros, não só engendra um processo de individualização da terra quanto provoca concomitantemente um processo de desintegração, que pode ser tanto parcial quanto geral. (CAMPOS, 2011, p. 268).

Revela-se, assim, a Concessão de Direito Real de Uso como um título próprio, legítimo e cumpridor das promessas sociais no que diz respeito à Reforma Agrária. Com tal documento, as comunidades, possuindo títulos individuais ou coletivos, são capazes de defender a posse de seu imóvel de inconvenientes praticados por terceiros ou mesmo pelo Estado, por meio dos interditos possessórios. Detêm, assim, maior proteção que aqueles titulados pelo Contrato de Concessão de Uso, os quais somente detêm direitos contratuais por tempo determinado, além de estarem inseridos no espírito coletivista que a socialização da terra impõe, retirando desse bem o caráter de mercadoria e aplicando a ele o destino de produção e manutenção das populações no campo, de forma digna, e com maior proteção contra as investidas da especulação imobiliária.

CONCLUSÃO

A partir do desenvolvimento desta pesquisa, foi possível aproximar-se de algumas certezas, não somente em relação ao tema proposto de forma específica, mas também acerca dos temas que o circundam e que são de fundamental importância para a correta compreensão do Direito Agrário conforme propôs-se inicialmente.

A primeira conclusão possível de ser auferida se desenvolve acerca da mutabilidade do conceito de propriedade. Assim como a maioria dos conceitos jurídicos, a propriedade está sujeita aos movimentos históricos, e, com isso, designam-se também os movimentos políticos. Os conceitos não permanecem jamais estanques. Eles se diferenciam e se amoldam ao perfil político e filosófico de cada tempo, permitindo que o desenvolvimento – tanto econômico como social – realize-se a partir das bases ideológicas presentes em cada período histórico.

Assim deu-se com o conceito de propriedade, que se iniciou na Antiguidade, com caráter individual, porém de bases sociais, já que presente no âmbito familiar. Com a passagem pela Idade Média, o que antes era circunscrito às relações domésticas passou a ser de interesse do Rei. Dessa forma, toda a terra era pertencente à Coroa, que detinha a posse indireta, passando a posse direta aos Suseranos, enquanto a posse útil pertencia aos Vassallos.

Com as conquistas mercantilistas da época, aí incluída a “descoberta” do continente Americano e do Brasil, necessitavam os impérios de uma legitimação, que somente poderia ser dada de forma ampla e irrestrita pelos ensinamentos da Igreja. Passa-se, assim, à doutrina da propriedade como direito natural e logo em seguida, com a Revolução Francesa e a criação dos Estados Nacionais, à doutrina da propriedade como direito individual, presente, inclusive, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Não foi diferente com a aplicação dos conceitos do âmbito agrário. O campo, assim como as cidades, foi alvo do capitalismo, sistema que se implementava, e, assim como as propriedades urbanas, o território agrícola precisava ser individualizado. Com isso, nascem as propriedades rurais e o conseqüente êxodo dos despossuídos, formando o exército de reserva necessário para a manutenção do sistema capitalista, com baixos salários e exploração da mão de obra. Atualmente, o êxodo não somente provoca uma reserva

necessária no mercado de mão de obra, como também provoca a miséria das cidades e a exclusão do povo nas favelas.

A influência do conceito filosófico-político da propriedade não poderia deixar de lançar reflexos nos conceitos jurídicos, já que são estes meros reflexos das sociedades que os compõem. Nessa linha, o sistema de sesmarias português, baseado na propriedade da terra pelo Rei, o qual cedia glebas, com condições resolutivas, para a correta exploração e aumento da produtividade numa época em que Portugal passava por uma crise de abastecimento, foi trazido ao Brasil Colônia, em 1530, por Martim Afonso.

A implementação do mesmo projeto, porém, não obteve os mesmos resultados, pois viviam em conjunturas completamente distintas. Era, no Brasil, um momento em que ainda não havia titulares para as suas terras, enquanto Portugal vivia um problema de descaso desses proprietários; no Brasil, se intencionava o povoamento, enquanto em Portugal o interessante era o aumento de produção. Esses, e mais fatores elencados anteriormente no desenvolvimento desta pesquisa, geraram a pouca fiscalização das condições resolutivas para a concessão de sesmarias, como tamanho e produtividade, já que interessava inicialmente a simples ocupação do solo, como elemento de soberania, e, após, a produção estritamente exportadora. Não era de interesse da Metrópole, portanto, a distribuição de terra aos pequenos produtores, que abasteciam o mercado interno ou a produção de subsistência. Interessava o comércio dos produtos supérfluos para exportação e, ainda mais, o comércio negreiro, grande elemento motriz da economia colonial.

O período sesmarial só teve fim com a Lei de Terras, passando anteriormente por um período sem regulação, a partir da Independência, conhecido como “regime de posses”. A Lei de Terras, assim, primeiro ato normativo de um Brasil Independente, veio trazer em definitivo o pensamento liberal no tocante ao direito de propriedade: não eram as terras mais propriedade do Rei, mas direito individual assegurado pela legislação nacional e internacional.

A Lei 601, então, confirmou as propriedades dadas em sesmaria, quando de acordo com os requisitos elencados pelas legislações anteriores, como demarcação e autorização estatal. Também convalidou as sesmarias irregulares, quando passíveis de regularização e criou o instituto da legitimação de posse, que agiria assim como a convalidação das sesmarias, porém para aqueles que não detinham título, somente a posse.

Restaram, então, ao domínio do Estado, as terras públicas, aquelas utilizadas por todos, como bem comum, ou diretamente pela Administração estatal, e as terras devolutas, aquelas que um dia foram concedidas, porém que retornaram ao Estado pela falta do cumprimento dos requisitos legais, faltando a legalização, convalidação ou legitimação. A fim de que não mais fossem praticadas doações, a Lei 601 instituiu que as terras devolutas somente poderiam ser cedidas aos particulares por meio do contrato de compra.

O que de início poderia parecer uma atitude coerente do Estado, uma vez que cessa com os benefícios amplamente distribuídos discricionariamente, não foi neste momento aplicado de forma impensada. Foram as conjunturas nacional e internacional que obrigaram os administradores estatais a tomarem tal atitude. E a conjuntura estava relacionada ao fim do comércio de escravos negros, ao crescimento irrefreado do capitalismo e à vinda de colonos imigrantes ao Brasil.

Por meio da proibição de doação de terras estatais, conseguiu-se que os colonos pobres moradores das terras brasileiras fossem expulsos, pois não estavam habilitados a legitimar suas posses, já que serviam basicamente para produção de subsistência ou para o mercado interno, e não poderiam realizar a compra dos terrenos, aumentando a mão-de-obra nas grandes fazendas coloniais. Da mesma forma, aconteceu com os imigrantes, que, sonhando com a terra própria, não eram capazes de juntar recursos suficientes para a compra do imóvel, também ficando submissos aos grandes latifundiários. E inegável é a triste situação dos negros, que, após séculos de sofrimento, ao terem sua liberdade decretada, não tinham para onde ir e não tinham meios de adquirir propriedade alguma para manter suas vidas.

Tal era a opressão vivida, que no início da República no Brasil estouraram inúmeros movimentos contestando a estrutura fundiária nacional, além de outros problemas levantados pelos grupos que, na história, acabaram ficando conhecidos como monarquistas ou como messiânicos. Assim foram as histórias da Cabanagem, de Canudos, do Contestado e do início dos movimentos camponeses.

A situação não teve melhora, tanto que a década de 1960 trouxe ao Brasil a perspectiva de muitas mudanças. Existia uma efervescência política, inúmeros movimentos sociais nas ruas e diversos planos transformadores da realidade nacional. A perspectiva era tão grande que foi necessário um golpe de Estado para que o povo se acalmasse e a elite

pudesse viver com tranquilidade. Em 64, os militares tomam o poder e entra em vigor o Estatuto da Terra, documento legislativo avançado, que propõe a reforma agrária em moldes antes não vistos no Brasil, mas que teve como propósito principal dismantelar as Ligas Camponesas e os movimentos de reforma agrária.

O Estatuto da Terra trouxe, porém, mudanças significativas no aspecto jurídico referente ao conceito de propriedade. Tomando como base as Constituições que a partir de 1934 passaram a relativizar a propriedade, trazendo contornos sociais a ela, o Estatuto vem trazer requisitos condicionantes da propriedade, ali já chamados de função social.

A Constituição de 1988 traz também tais elementos condicionantes da propriedade, quais sejam: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Tais elementos devem ser analisados simultaneamente, o que impede que dispositivos constitucionais sejam interpretados de forma equivocada.

Isso porque a Carta garante que a propriedade produtiva não será desapropriada para fins de reforma agrária. Conclui-se, porém, com bases nos estudos efetuados, que não é possível a interpretação da Constituição em pedaços. Se, em um momento, o texto constitucional traz elementos condicionantes da proteção ao direito de propriedade, o aspecto da produtividade só poderá ser entendido como um destes condicionantes, sob pena de serem renegados os demais dispositivos constitucionais. Não é admissível que uma propriedade que descumpra normas ambientais e trabalhistas seja defendida pelo Constituinte da mesma maneira que uma que cumpre integralmente sua função social.

Em última análise, pode-se concluir que a produtividade auferida através do descumprimento de leis ambientais e trabalhistas deve ser ignorada no cálculo da produtividade de uma área, o Grau de Eficiência na Exploração e o Grau de Utilização da Terra, somente sendo computados aqueles números atingidos de forma legal. Dessa forma, ou em uma análise mais profunda e crítica da Constituição, não se é permitido que propriedades descumpridoras da função social sejam tuteladas pelo Estado.

A análise da função social toma direções tão importantes na doutrina pátria que chega a ser considerada como elemento formador da propriedade (EROS GRAU, 1990, p. 36). Dessa forma, imóveis descumpridores do preceito constitucional não seriam objeto de

proteção do Estado, posto que onde não existe função social, não existe propriedade. A consequência direta deste raciocínio é a desnecessidade de indenização nas hipóteses de desapropriação, pois não existe desapropriação nas situações em que não existe propriedade.

Dessa maneira, a perpetuidade e a irrevogabilidade do direito de propriedade acabam perdendo espaço para a função social que tal instituto contém. É com base no direito de propriedade que hoje são praticadas e legitimadas inúmeras injustiças no campo do território brasileiro. O ensinamento de Monteiro (2003, p. 85) toma, assim, outros contornos, ao afirmar que a propriedade é perpétua e irrevogável até a sobrevivência de causa legal extintiva: não cabem mais aqui somente os institutos da desapropriação por interesse social e da usucapião; a desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função social do imóvel rural é também causa legal extintiva do perecimento do direito de propriedade.

Importante frisar, também, que o conceito de imóvel rural não se restringe somente aos limites geográficos conhecidos, os quais dividem a cidade em zona urbana e zona rural. A Lei 8.629/93 traz o conceito de imóvel rural abarcando noções diferentes das normalmente percebidas: a da caracterização pela destinação e a da continuidade. A partir dessa lei, conclui-se que um imóvel rural pode ser encontrado no meio urbano, desde que se destine à exploração agrícola, agropecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, caracterizando-se, assim, um imóvel a partir de sua destinação e não de sua localização.

Com relação à continuidade, entende-se por esse conceito que o imóvel que, mesmo com diferentes escrituras ou com obstáculos naturais que impeçam a escrituração única, e ainda que mesmo com mais de um proprietário, deve ser analisado conjuntamente, de acordo com a unidade econômica de exploração. Assim, se um imóvel é constituído por várias matrículas de diferentes proprietários, mas na prática se constitui em uma única fazenda, destinada à exploração econômica de forma conjunta, o imóvel deve ser analisado como sendo uma única propriedade. Isso tem reflexos importantes nos processos desapropriatórios, os quais poderiam ser burlados em sua investigação no cumprimento dos requisitos da função social, caso os imóveis fossem analisados a partir de suas matrículas e não a partir da realidade fática.

Cumprindo, então, os requisitos que caracterizam a função social da propriedade rural, merece esta a proteção jurídica do Estado. Essa proteção dar-se-á por meio da ação

legítima do proprietário, chamada de ação reivindicatória e que tem como requisitos a titularidade do domínio, a individualização do bem e a prova de posse injusta por outrem.

Não é somente a propriedade, porém, que é protegida no Direito Brasileiro. A posse, como exteriorização do direito de propriedade, também o é. Assim, pelo menos, é como a legislação nacional preferiu conceituá-la, adotando a teoria de Jhering, onde não é importante a caracterização do *animus* para ser definida a posse, pois este já está presente no *corpus*. Mesmo, então, que o possuidor não seja o proprietário, merece esta tutela estatal, por aparentar deter a propriedade.

No Direito Agrário, porém, assim como a propriedade, a posse também deve preservar a legislação nacional, cumprindo com o disposto acerca da função social. Isso porque, conforme assevera Marés (2003), não é a propriedade que detém a caracterização da função social, mas sim a própria terra. Cumpridas as disposições concernentes à produtividade, às normas ambientais e trabalhistas e ao bem-estar de produtores, merece também a posse proteção processual.

A proteção possessória, por sua vez, realiza-se por meio dos interditos possessórios, que são graduados de acordo com o incômodo do possuidor: se há ameaça, utiliza-se o interdito proibitório; se há turbacão, a ação de manutenção da posse; se há esbulho, a reintegração de posse. Há reflexo, porém, da teoria da função social da posse, ou função social da terra, de forma especial nas ações de reintegração de posse, comumente realizadas pelos proprietários contra os movimentos sociais ocupacionistas. Utilizando-se tal teoria, o ônus da prova é invertido, e cabe ao proprietário, no aforamento da ação, a prova de que sua posse é cumpridora da função social, requisito essencial para a proteção do direito em discussão.

Toda essa análise da legislação vigente acerca dos direitos reais serviu de base para que fossem melhor entendidos os contratos de que se vale a Administração para realizar a regularização fundiária dos assentados beneficiários do Programa de Reforma Agrária. O Poder Público, como detentor de bens imóveis dominicais, ou seja, não afetados para a utilização pública, seja ela comum, a proveito de todos, ou especial, a proveito da própria administração, utiliza-os para que a propriedade agrária seja melhor distribuída no Brasil, visando, com isso, a diminuir as desigualdades sociais.

Ao proceder o processo desapropriatório de forma positiva e conclusiva, entra o imóvel desapropriado como patrimônio da União, como bem dominical, podendo ser cedido por meio de contratos públicos ou particulares, já que é bem não afetado ao interesse social. Importante frisar que a utilização dos contratos particulares em sua forma clássica somente é possível quando do silêncio da lei administrativa, já que mesmo bens capazes de serem regidos por normas de direito privado ainda são bens públicos e merecem uma normatização especial.

Vale-se, então, o Estado de três espécies contratuais para a regularização fundiária dos assentados: a titulação de domínio, a concessão de uso e a concessão de direito real de uso.

A titulação de domínio é documento transferidor da propriedade, forma especial de alienação dos bens públicos dominicais. No concernente aos beneficiários do Programa de Reforma Agrária, é necessária a compra do título de domínio, o que se faz de forma parcelada, em opção oferecida pelo governo. Para ser formalizada, deve ser realizada a escritura pública ou termo administrativo, registrado no Cartório de Registro de Imóveis. Além do requisito da compra, as resoluções normativas do INCRA trazem ainda mais condicionantes para a aquisição do título de propriedade, como, por exemplo, o prazo de dez anos de inalienabilidade sem a anuência do INCRA. Esse prazo, porém, é computado a partir do primeiro título concedido ao assentado, o que normalmente se perfaz pela Concessão de Uso.

A concessão de uso tem características contratuais, porque se trata de contrato administrativo, bilateral, gratuito no âmbito da reforma agrária, objetivando atribuir a utilização exclusiva de um bem a particular, para que o explore segundo a destinação específica deste bem. É uma das modalidades de utilização de bem público por particulares, sendo seguidos de outras modalidades como a autorização e a permissão. Na concessão, o Estado é o titular do domínio, mantendo-se na posse indireta do bem, e transfere a posse direta do bem de modo a oferecer ao beneficiário a exploração da terra como forma de sustento e moradia.

O Contrato de Concessão de Uso, por sua natureza não precária, exige estipulação de prazo certo, o que foi feito pela legislação: é válido por cinco anos, prorrogáveis por outros cinco, a critério da Administração.

Por fim, criado pelo Decreto-lei n. 271 de 1967 está o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso. Este contrato, como o próprio nome revela, tem caráter de direitos reais, sendo oponível *erga omnes* quando devidamente registrado. Isso quer dizer que detém o titular deste direito a opção de protocolar ações possessórias, pois é possuidor do bem de forma legítima, com justo título e boa-fé. Atualmente, o instituto é utilizado para a regularização de Projetos de Assentamentos especiais, como os Projetos de Desenvolvimento Sustentável, Agroextrativista e de Assentamento Florestal, todos destinados a áreas especiais, que não permitem a outorga do título de propriedade ou que merecem maior proteção das comunidades relacionadas, como as comunidades extrativistas ribeirinhas.

A proibição da titulação de domínio nestas áreas é realizada por meio de instrução normativa do INCRA, a qual amplia sua aplicação aos demais Projetos de acordo com o interesse e conveniência da Autarquia. Conclui-se, portanto, que a utilização da Concessão de Direito Real de Uso a apenas alguns projetos de assentamentos é escolha pura e simples da Administração.

Essa escolha deveria ser ampliada, porém, a todos os demais projetos, restringindo a propagação de títulos de propriedade aos assentados. Isso porque, ao se outorgar o domínio a um beneficiário, retira-se dele a proteção jurídica que a propriedade da terra em nome do Estado fornecia-lhe. Essa proteção, além de juridicamente relevante, pois poderá a autarquia cancelar contratos de compra e venda das terras que estiverem em seu nome, é simbolicamente importante.

A terra não pode mais ser considerada uma mercadoria, um bem de troca. A terra é elemento essencial para a soberania do país, para a manutenção da dignidade de seu povo, para a produção de alimentos suficientes para o mercado interno, para o final das desigualdades no campo. Ela é a mãe do povo. É a *pacha mama*, como denominado pelos andinos, e assim deveria ser tratada: elevada a característica de bem comum, de utilização de todos e de apropriação de ninguém, o que atualmente significa deixá-la sob as mãos do Estado e sob a posse direta dos beneficiários dos programas de reforma agrária.

Conclui-se, neste trabalho, que a Concessão de Uso, contrato administrativo, não é o título mais adequado à persecução dos fins do Programa de Reforma Agrária, pois é contrato administrativo, título com prazo de validade fixado em lei, com características de direito contratual, não habilitado a dar a segurança jurídica necessária aos envolvidos.

Também não é a Titulação de Domínio documento adequado à Reforma Agrária, por facilitar a reconcentração fundiária e o retorno do conceito de terra como mercadoria. É, portanto, a Concessão de Direito Real de Uso o documento mais condizente com a política de Reforma Agrária brasileira.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Jacques Távora. *O Acesso à Terra como Conteúdo de Direitos Humanos Fundamentais à Alimentação e à Moradia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

ALMEIDA, Francisco Provázio Lara de. *Dimensão Axiológica da Posse Agrária em Face do Direito de Propriedade da Terra: A Atuação do Judiciário Frente ao Princípio da Função Social*. 2010. 132 folhas. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2010.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil: Comentários*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995, v. 3.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Plano Nacional de Reforma Agrária*. 2004. Disponível em <http://sistemas.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf> Acesso em: 28 nov. 2011

CAMPOS, Nazareno José de. *Terras de Uso Comum no Brasil: Abordagem Histórico-Socioespacial*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

DIEESE; NEAD; MDA. *Estatísticas do meio rural 2010-2011*. 4.ed. São Paulo: DIEESE; NEAD; MDA, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. v.4.

FERRAJOLI, Luigi. *A Soberania no Mundo Moderno*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA, Waldemar, *História do Direito Brasileiro*, tomo I. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1951.

FORTERS, Germano de Rezende. *A Privatização das Terras Rurais*. Barueri: Manole, 2003.

GONÇALVES, Carlos Roberto Gonçalves. *Direito Civil Brasileiro, volume V: Direito das Coisas*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GUIMARÃES, Alberto Passos. *Quatro Séculos de Latifúndio*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 5ª ed. Porto Alegre: Globo, 1979.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direito das Obrigações*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FARIAS, Valdez Adriani; PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto. *Função Social da Propriedade: Dimensões Ambiental e Trabalhista*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

FRANÇA, Rubens Limongi. *Hermenêutica Jurídica*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

INCRA. *O que é Imóvel Rural nos termos da legislação agrária?* Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13857:o-que-e-imovel-rural-nos-termos-da-legislacao-agraria&catid=52:faqincra&Itemid=83> Acesso em: 12 dez. 2011.

MARÉS, Carlos Frederico. *A Função Social da Terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARQUESI, Roberto Wagner. *Direitos Reais Agrários e Função Social*. Curitiba: Juruá, 2009.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de Direito Civil*. 37ª ed. atual. por Carlos Alberto Dabus Maluf. São Paulo: Saraiva, 2003. v.3.

NOVO DICIONÁRIO AURÉLIO. Edição Eletrônica. 4ª Ed. Regis Ltda, 2009. Disponível em <<http://www2.trt12.gov.br/aurelio/home.asp>>. Acesso em 02/12/11.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, v. IV.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução Política do Brasil Colonial e Império*. 18ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A Desapropriação no Direito Agrário*. São Paulo: Atlas, 1992.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SIMONSEN, Roberto C. *História Econômica do Brasil: 1500 – 1820*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1957.

SUNFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

TENÓRIO, Igor. *Curso de Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1984.

VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao Direito à Reforma Agrária: O Direito Face aos Novos Conflitos Sociais*. Leme: Editora do Direito, 1998.

XAVIER, Flávio Sant'Anna. *O Direito Agrário em Debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 26 – 56.

ZAVASCKI, Teori Albino. *A Tutela da Posse na Constituição e no Novo Código Civil*. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/10336>>. Acesso em: 15 set. 2011.