

A CERCA JURÍDICA DA TERRA

Emmanuel Oguri Freitas
(Mestrando pelo PPGSD/UFF)



Ativistas na marcha Goiania-Brasília, organizada pelo MST em 2005, foto do autor

RESUMO

O presente texto se subdivide em três partes. Na primeira parte, serão apresentadas noções gerais sobre posse e propriedade, destacando o conflito de base a partir da percepção do direito burguês. Na segunda parte, será analisada a efetividade processual burguesa, criando entraves metodológicos e procedimentais a um acesso pleno à terra. A terceira parte considerará um painel histórico de formação da estrutura fundiária conflituosa no Brasil em quatro momentos distintos: o modelo feudal na era da colonização, o centralismo do Império e sua legislação favorecendo as elites rurais, o Estatuto da Terra na década de 1960 imerso no domínio militar e, por fim, as alternativas surgidas a partir da abertura política e da Constituição Federal de 1988.

ABSTRACT

The present text is subdivided in three parts. In the first part, general notions about ownership and property will be presented, highlighting the conflict of base from the perception of the bourgeois right. In the second part, the bourgeois procedural effectiveness will be analyzed, creating methodological and procedural impediments to a full access to the land. The third part will consider a historical panel of formatting of the conflicting agrarian structure in Brazil at four distinct moments: the feudal model in the age of the colonization, the centralism of the Empire and its legislation favoring the agricultural elites, the Statute of the Land in the 1960's immersed in the military domain and, finally, the alternatives appeared from the politics opening and from the Federal Constitution of 1988.

INTRODUÇÃO

A questão agrária no Brasil é um tema que nunca foi abordado pelas autoridades públicas com o devido afinco. As construções normativas referentes à distribuição igualitária da terra ao longo desse século foram dispostas no sentido de amarrar os movimentos camponeses, com a clara intenção de criar obstáculos dentro do sistema legal à possibilidade de efetuar a Reforma Agrária.

A contradição entre elementos fáticos, facilmente observados na ordem social da atualidade, e a construção do paradigma burguês, assinalado no positivismo jurídico, tornam pertinente a observância crítica da questão fundiária no Brasil. Em contrapartida não se observa essa abordagem nas universidades que, assim como os operadores do Direito, cultuam a doutrina jurídica burguesa, de cunho ideológico, aparato de dominação social.

Tanto o direito material quanto o direito processual constituem-se em função de garantir os interesses da classe dominante através de restrições apoiadas pelo aparato coercitivo do Estado, mas também pela restrição da ação destes à observância do disposto em lei.

Até o advento do Estatuto da Terra, discutia-se de que forma o Estado poderia implementar uma política de reforma no campo, sendo que os proprietários de terra defendiam a hipótese de pagamento pelas terras expropriadas pelo interesse social com dinheiro em espécie. Apesar de não ter contemplado os desígnios dos latifundiários, pois dispunha que os valores dispensados em caráter de indenização seriam pagos em títulos da dívida pública, ainda assim, o Estatuto atravancava o processo de reforma agrária, em virtude da própria concepção trazida em seu texto. Para exemplificar, basta citar o fato de que a referida carta normativa tinha como pressuposto que a desapropriação seria uma exceção restrita às áreas onde houvesse conflito¹, sendo que nos demais casos, quando o proprietário não cumprisse com os padrões empresariais trazidos no seio da norma, seria penalizado com extravagâncias tributárias.

Ocorre que o Estatuto não foi o primeiro golpe sofrido pelo camponês na nossa História. Em 1850, a Lei de Terras elegera na mesma época da assinatura da Lei Euzébio de Queiróz, a compra e venda como única forma de aquisição da propriedade.

Observando a relação da Lei de Terras com a transformação da mão de obra escrava em assalariada, bem como o aprisionamento das idéias dadas pelo paradigma positivista, somados a mais alguns fatos históricos, podemos perceber que se construiu, ao longo do tempo, uma “cerca jurídica” em torno da terra, excluindo do acesso a esse bem todo cidadão que não possa pagar por

sua propriedade. Essa cerca vem sendo levantada através do implemento de uma estrutura legal que foi idealizada pelo pensamento burguês², especialmente de Ihering, ao elaborar teorias acerca da posse e da propriedade.

A discussão acadêmica acerca da propriedade privada de terras não penetra em pontos que traduzem o cerne da questão agrária. A leitura dos institutos é feita pela repetição dos mesmos como se fossem verdades absolutas. Tudo dentro do paradigma positivista do Direito criado pela burguesia europeia em meados do século XIX.

Por essas razões, se faz necessário ao jurista que pretenda contribuir para a construção de um novo direito, donde se observe o ser humano como foco central de toda ação do Estado na regulação das relações interpessoais e destas com as coisas, que observe de forma crítica a questão agrária. A mesma é uma questão estratégica para a promoção dos Direitos Humanos, dos direitos fundamentais, que são essenciais à construção de uma Sociedade mais justa e igualitária.

Nesse sentido, o presente texto se subdivide em três partes. Na primeira parte, serão apresentadas noções gerais sobre posse e propriedade, destacando o conflito de base a partir da percepção do direito burguês. Na segunda parte, será analisada a efetividade processual burguesa, criando entraves metodológicos e procedimentais a um acesso pleno à terra. A terceira parte considerará um painel histórico de formação da estrutura fundiária conflituosa no Brasil em quatro momentos distintos: o modelo feudal na era da colonização, o centralismo do Império e sua legislação favorecendo as elites rurais, o Estatuto da Terra na década de 1960 imerso no domínio militar e, por fim, as alternativas surgidas a partir da abertura política e da Constituição Federal de 1988.

1. POSSE E PROPRIEDADE

Para entendimento da situação agrária que se emoldura na relação entre Estado, latifundiário, capital e os camponeses, faz-se importante o entendimento de como se deu a construção de uma doutrina privatista burguesa, que se reflete na positivação de normas protetivas do direito de propriedade, que têm notado berço na Europa do século XIX.

Primeiramente faremos uma distinção dos conceitos de posse e propriedade, segundo Miguel L. Baldez³

... a posse é uma relação de fato entre o homem e a terra, e a propriedade, uma relação jurídica criada pelo direito burguês para garantir à distância, o domínio sobre a terra. (1998, p. 71)

Enquanto predominava o modo de produção feudal, não havia maiores necessidades de uma clara distinção entre posse e propriedade, uma vez que a essência da produção estava no campo e o Senhor Feudal não precisava se afastar da terra. Com a transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista, bem como a conseqüente modificação do espaço produtivo do campo para a cidade, surgiu a necessidade de criar mecanismos de proteção da propriedade, à distância.

Foram coletar, os juristas burgueses de então, inspiração e modelo no direito romano. Savigny, que não era um pensador Burguês, mas sim, ligado aos senhores de terra, extraiu do Direito Romano o conceito de *animus domini*⁴, ou vontade de ter a coisa como sua, o que já aproximou o conceito de posse do conceito de propriedade. Já na metade do século XIX, quando o capitalismo já se encontra bem mais evoluído, Rudolf Von Ihering, jurista burguês alemão, propõe que a posse seria a exterioridade da propriedade⁵, isto é, o indicativo físico da existência de um vínculo de propriedade.

A partir desse discurso, foi implementada uma rede de proteção à posse, mas que na verdade traduzia a intenção de se proteger, na realidade, a propriedade mesma. Os interditos possessórios se aperfeiçoaram, tendo sua caracterização como procedimento especial administrativo, apesar de serem resolvidos no campo judicial, com devida previsão de medida liminar, os legisladores conseguiram cercar a posse de modo eficaz, promovendo a proteção da propriedade.

Restava, nas discussões acerca da proteção legal da posse, uma questão pendente, de interesse da burguesia, uma vez que, protegendo de pronto a posse, não se estaria, de vez em quando, protegendo o ladrão, respondida por Ihering da seguinte forma: melhor seria proteger a posse do que correr o risco de perder-se a propriedade.

*Porque se protege a posse? Ninguém formula semelhante pergunta com relação à propriedade; porque, pois, se a faz com a posse? É porque a proteção da posse implica, outrossim, a proteção do salteador e do ladrão*⁶

Observa-se que o direito burguês, ao proteger a posse, visa a proteção da propriedade, sendo assim, a posse é a propriedade mesma (proposição burguesa), já que é na posse que se identifica e se percebe através dos sentidos a existência da propriedade. Protegendo-a, mesmo que algumas vezes venha a se proteger o usurpador, o ladrão, estar-se-á dando à propriedade garantia plena e absoluta.

2. O ESTADO BURGUEÊS E O PROCESSO JUDICIAL

Nesse mesmo momento histórico, com base na necessidade de instrumentalizar a proteção da posse e, por conseqüência, da propriedade, em virtude da ascensão da burguesia como classe política, transfere-se para o Estado, sujeito absoluto e “neutro”, a regulação e administração das relações interpessoais na sociedade civil, bem como a resolução dos eventuais conflitos “residuais”⁷. Outra importante contribuição burguesa para a ineficiência do Estado enquanto distribuidor da justiça, seria a redução da tutela legal aos interesses individuais, em detrimento aos interesses coletivos, esvaziando o processo de luta de classes, através de uma construção da ideologia que conduzirá o aparato jurídico por um viés de cunho privatista-individual.

As idéias de Estado, de sujeito de direito e de norma jurídica criam uma tradição que conduzirá a uma falsa idéia de igualdade, pela universalização do sujeito. Invento este, que advém da própria estrutura do Direito moderno que se positiva em normas universais e abstratas, aplicáveis a todos. Assim o Estado regula as relações dos sujeitos, submissos à ordem estatal, que “caminham por si mesmos”, tal qual propõe Althusser, *apud* Baldez⁸. Segundo Miguel Baldez⁹, é na lei que se generalizam e universalizam os direitos subjetivos e obrigações, os contratos e a propriedade, submetendo os sujeitos ao sistema proposto pelo poder de classe. Sujeito de direito é somente aquele reconhecido pela ordem jurídica como tal.

Abstraído da sua consciência de classe, dentro de uma perspectiva ideologizada da relação do sujeito com o Estado que o submete, esse indivíduo gozaria das vantagens de uma sociedade justa, uma vez que a igualdade é elencada a princípio informador da tutela jurisdicional. De maneira que, através do judiciário, o indivíduo conseguirá a proteção de seus direitos previstos no ordenamento jurídico. Podemos observar que a construção ideológica feita pela classe burguesa é de uma complexidade muito grande, uma vez que esses elementos são difundidos tanto nos aparatos da super estrutura como da infra-estrutura, bem como enquanto valores dos indivíduos. Estes encontram-se imersos nesse sistema que se repete até os dias de hoje, terminando por criar uma situação de reconhecimento comum do estado das coisas que se naturalizam.

... certamente assim e não de outro modo, que é preciso obedecer à consciência, a Deus...O indivíduo, enfim, “é interpelado como Sujeito (livre) para livremente submeter-se às ordens do Sujeito; para aceitar, portanto (livremente), sua submissão”¹⁰

Acontece que o direito não é só ideologia, pois visa garantir a paz social, sendo a norma de cumprimento obrigatório por qualquer dos sujeitos. Cabe ao Estado, através do Poder Judiciário, a tarefa de ditar em cada conflito a vontade da lei, inserido numa idéia de um neutralismo abstrato. Assim, o processo deixa de pertencer às partes e é assumido pelo ente estatal que deverá conduzir a uma solução o conflito. Por trás dessa neutralidade perpassa um conteúdo ideológico de manutenção e perpetuação do liberalismo do século XIX, conforme conclusão de Vittorio Denti, *apud* Baldez¹¹.

O juiz, enquanto representante do Estado, deveria apresentar neutralidade tanto na forma como trata o processo e seus procedimentos, como no trato com as questões de mérito, no entanto não é o que acontece na prática, nem nunca aconteceu, ora que, por mais que seja um magistrado isento de intenções escusas, sempre trará inserido no bojo da ótica de coleta dos elementos que trarão a sua convicção, a cultura adquirida por sua educação imersa numa sociedade de classes.

O discurso da neutralidade ou imparcialidade do magistrado não procede: tanto de uma maneira incidental, conforme traduz Calamandrei, *apud* Baldez¹² ao informar que, por virem das classes burguesas, que são aquelas que fazem a lei, é natural que incorporem seus valores ao interpretá-las; como pela existência daqueles que têm consciência do seu papel como mantenedores do *status quo*, dentro da luta de classes.

O ideal de neutralidade se configura como mais uma das formas de aprisionar na prática jurisdicional a efetividade de um direito fundado em bases verdadeiramente democráticas. Esta amarra tem sido, desde os tempos da fundação do Estado moderno, sob a égide do positivismo jurídico, uma das formas mais eficientes de maquiagem as injustiças concebidas pelo Poder Judiciário.

O juiz se configura como agente estatal, atuante na relação processual como personagem que conduz a ritualística procedimental, mas também na relação material entre as partes e a satisfação de suas demandas, ao pronunciar a vontade da lei. Na relação processual, torna-se um juiz autoritário, na material, um repetidor das pressupostos ideológicos do sistema de controle social. Este personagem pauta sua conduta a partir da concepção alemã do que seja a magistratura, não a partir dos ideais liberais que tratavam o juiz enquanto membro do poder estatal, disponibilizado às partes para dirimir os eventuais conflitos. O juiz brasileiro se comporta como representante soberano e ativo da lei, com a missão de assegurar a paz social, por intermédio da jurisdição da qual é titular. Esta figura terá papel importantíssimo na resolução dos conflitos de terra, em favor das elites brasileiras, sendo certo que, historicamente, sempre entendeu a atuação dos movimentos camponeses como tentativas de estabelecer a desordem e como atentatórias da

paz social.

Assim, a construção da cultura jurídica no Brasil, bem como a edificação do próprio sistema judiciário se dão de forma a promover a condução de uma mentalidade dotada de autoritarismo e de todos os valores burgueses, construídos por intelectuais europeus durante o século XIX, promovendo, com isso, uma estrutura que, por conceituação do professor Baldez, se traduz numa “cerca jurídica em torno da terra”. A exclusão do camponês do acesso à terra se faz na positivação excludente, traduzida em uma legislação que tutela os interesses das elites agrárias, mas também, na atuação de um poder judiciário impregnado da ideologia liberal que tem como características a individualização do direito, preemência do direito privado sobre os interesses da coletividade. Estas práticas são levadas a cabo na instrumentalização do processo judicial, ao qual lhe cabe a exclusividade, por conta da jurisdição.

3. A ESTRUTURA FUNDIÁRIA NO BRASIL

3.1. Uma estrutura inspirada no modelo feudal de produção

A primeira estrutura de organização do espaço produtivo brasileiro, datada da época do descobrimento do Brasil, foi a divisão do território da colônia em capitânicas hereditárias. Acontece que a divisão em capitânicas, mais precisamente em 15 faixas de terra que variavam de 150 a 600 km. de largura, estendendo-se do litoral até a linha do Tratado de Tordesilhas, criou uma situação que impossibilitou os donatários de conseguir atingir os fins colimados para as concessões pela Coroa portuguesa. Os donatários deveriam povoá-las, explorá-las com recursos próprios, governá-las como representantes da Coroa e propagar a fé católica entre os nativos. Em contrapartida, poderiam aprisionar índios, vender o pau-brasil sem pagamento de tributos, e, ainda, conceder sesmarias a colonos.

Em virtude de vários fatores tais como o desinteresse dos donatários ou a falta de recurso dos mesmos, as capitânicas foram paulatinamente sendo retomadas até a sua completa extinção pela Coroa Portuguesa no ano de 1759.

Convivendo com o regime das capitânicas hereditárias, a povoação das terras brasileiras se firmou de forma mais incisiva pelo regime de sesmarias¹³. Este se fundava no direito de uso da terra, assegurado pela exploração efetiva da mesma, concedido pela Coroa. Neste período, as terras brasileiras estiveram subordinadas às características desse instituto, de forma que não se falava em propriedade da terra, nos moldes da propriedade burguesa absoluta. O que havia era a concessão de uso aos particulares pelo Poder Público.

Apesar disso, a sucessão hereditária se

fazia presente, haja visto que com a morte do concessionário, seus herdeiros permaneciam na posse da terra.

Nesse contexto, a produção se objetivava na monocultura exportadora do açúcar, no Nordeste, e, mais tarde, nas fazendas de café na região Sudeste. A força de trabalho utilizada era, principalmente, a do trabalho escravo, conforme já foi descrito anteriormente. Este se configurava também como renda capitalizada, apropriada pelo senhor de terras e utilizada como garantia na obtenção de crédito para financiar a produção¹⁴. Sendo assim não havia qualquer intenção por parte da elite agrária em proceder a uma demarcação normativa acerca da propriedade da terra. Para todos os fins, as sesmarias se mostravam como um instituto que dava conta das suas necessidades de incorporação de novas áreas, bem como em relação a restrição do acesso a esse bem importantíssimo que era restrito aos fidalgos e europeus, comunadas com o sesmeiro.

Apesar de existir restrição à acumulação de sesmarias, esta era uma prática comum, pois o beneficiário fazia outros registros em nome de seus familiares¹⁵. As sesmarias, no início da colonização, não necessitavam de demarcação e sua extensão era limitada pelo poder de controle que o sesmeiro podia exercer sobre o território. Somente em 1795, a legislação obrigou o fazendeiro a fazer a medição e demarcação das terras, no entanto, essa obrigação foi suspensa no ano seguinte, por falta de profissionais habilitados¹⁶.

Esse sistema excludente figurava como sistema eficiente de manutenção e apropriação de novas terras nas mãos da oligarquia do campo. Uma série de mecanismos que faziam com que somente os que tinham poder econômico, observada uma prerrogativa étnica, limitavam o acesso à terra nas mãos de uns poucos. A precedência legal das sesmarias em relação ao instituto da posse, se constituía como fundamento para o despejo de centenas de camponeses, que viam seus direitos restritos à indenização das benfeitorias constituídas sobre a terra.

O regime de concessão de sesmarias foi a base da estrutura fundiária no campo até o ano de 1822, quando pouco antes da proclamação da República foi suspensa a possibilidade de acesso à terra através desse instituto. Nasce, a partir desse momento, um novo período da História da relação do homem com a terra no Brasil, uma vez que a concessão de sesmarias se via suspensa, se inicia um período chamado de “Império das posses”, com previsão de regularização efetivada no ano de 1850, com a Lei de Terras, lei 601¹⁷.

3.2. O Império das posses e a Lei de Terras

A figura do posseiro aparece na legislação brasileira no ano de 1767, quando a Coroa lho concede, através de lei, alguns direitos sobre as terras em que havia produzido¹⁸. Podemos observar

que acontecia no Brasil o mesmo que estava acontecendo na Europa, por conta de inspiração no pensamento de Savigny: uma aproximação do conceito de posse com o de propriedade, com fins de garantir a última.

A partir da proibição de outorga de sesmarias, através de um Alvará do Reino, no ano de 1822¹⁹, a ocupação de terra passou a ser a maneira mais freqüente de se adquirir a posse. A Constituição de 1824 consagra o princípio burguês de propriedade absoluta, no entanto não será construída legislação infraconstitucional que regularize e que constitua critérios jurídicos que caracterizem a nova propriedade²⁰. Com esse evento, cria-se uma abertura, por omissão normativa, para o acesso pela posse. Com isso, ocorre uma inversão no modo de aquisição da terra, a posse passa a anteceder a propriedade²¹, dado que existe a expectativa de que as mesmas serão transformadas em propriedade por conta de legislação futura, ao contrário do regime de sesmarias que a concessão do direito antecedia a presença física, ou posse da terra.

É importante frisar que, nesse dado momento, não se constituirá nenhuma propriedade, mas tão somente, posses.

A Lei de Terras de 1850, ou lei 601, surgida num período em que se efetiva a proibição do tráfico negreiro com a criação da Lei Euzébio de Queiroz, reflete a necessidade de implementação de uma legislação que garanta a concentração de terras, uma vez que já se ventila a possibilidade de troca da mão-de-obra escrava pela mão-de-obra livre, em regime assalariado ou de parceria²².

Vale ressaltar que essa mudança que começa a se construir nas formas de aquisição da propriedade transformará de forma intensa a relação do homem com a terra, uma vez que, no regime das sesmarias o acesso à terra estava relacionado com a cláusula resolutiva que obrigava o sesmeiro a produzir na terra concedida; a implementação do modelo de propriedade absoluta será mais um advento normativo responsável pela acumulação de terras e especulação imobiliária, independentemente de qualquer índice de produtividade.

Com a intenção de promover restrições ao acesso à terra, a lei 601/1850 exige o procedimento de compra para aquisição da propriedade, tornando a concessão desse direito pelo Estado, uma ocorrência residual. As antigas sesmarias que não haviam caído em comisso²³ seriam confirmadas como propriedade, bem como as posses que fossem exercidas de forma mansa e pacífica seriam legitimadas, nos termos da lei.

Se outrora pairava alguma dúvida quanto à existência da propriedade privada no Brasil, a Lei de Terras termina por jogá-la no chão. Neste período, nasce a idéia de que toda terra que não tenha sua propriedade comprovada pelo registro público ou o título de propriedade trata-se de terra pública. A inércia das oligarquias em promover o registro das terras em seu poder, bem como os impedimentos procedidos por essa classe no processo discriminatório das terras devolutas,

funcionaram como bloqueio à estruturação e efetivação do disposto em lei e permitiu que as terras continuassem à mercê da especulação e apropriação da terra pelos latifundiários.

A atuação dos grileiros nesse momento, e, principalmente com o advento, pouco antes da proclamação da República, do Registro Torrens, foi muito importante para o interesse dos fazendeiros, uma vez que diversos despejos passaram a ser efetuados, à partir da utilização de títulos de propriedade conseguidos por de meios escusos.

Por isso, a transformação da terra em propriedade privada, que pudesse ser comprada pelo fazendeiro, era objeto de outro empreendimento econômico- o do grileiro, às vezes verdadeiras empresas. No processo de transformação do capital em renda capitalizada, o grileiro substitui o antigo traficante de escravo.²⁴

Certo é que o modelo burguês de propriedade privada não beneficiava o homem do campo, o cativo liberto, nem o europeu que o substituíra na lavoura e que imigrou por causa da promessa de poder conquistar sua terra pelo trabalho. As elites conseguiram, através de sua postura retrógrada, criar uma instabilidade que geraria vários conflitos no campo, e que perdura até os dias de hoje.

Com a proclamação da República, pouco ou nada se observa, no sentido de transformar a situação excludente que vigora no meio rural. O Registro Torrens²⁵, datado de pouco antes da promulgação da República, foi nada menos que mais um instrumento utilizado pelos grileiros para fins de concentração de terras nas mãos dos fazendeiros

Posteriormente, vemos que até mesmo o Código Civil, de 1916, foi mais um instrumento de absolutização do direito de propriedade, ao contrário do que pregam alguns doutrinadores. Na mesma época, a Constituição do México já garantia o aspecto limitador da propriedade, assim como também o faria, em 1919, a Constituição de Weimer, na Alemanha, que instituiu a função social da propriedade²⁶.

Somente em 1946, a nova Constituição Federal instituirá a observância da função social à propriedade.

3.3. O Estatuto da Terra e os militares no poder

O Estatuto da Terra, ou lei 4.504 de 30 de novembro de 1964, foi mais um arame colocado, no sentido de aumentar a cerca que já estava em torno da terra. Dispunha de forma a levar a entender que seria um instrumento para promover uma justa distribuição da terra, mas, na realidade, era a positivação da idéia de modernização do espaço agrícola nacional.

A primeira barreira ao Estatuto foi derrubada rapidamente pelo Congresso Nacional, pois a remoção do disposto no art. 147, da CF, permitia desapropriações por interesse social, sem prévia indenização em dinheiro, mas com títulos da dívida

pública.

Essas mudanças significativas vêm encobrir a verdadeira intenção do Estatuto, que seria estabelecer uma mentalidade empresarial no cenário rural. O minifúndio deveria obrigatoriamente se transformar em empresa, dando oportunidade ao latifúndio de se desmembrar, enquadrando-se na mesma figura jurídica.

A terra improdutiva participaria da reforma, primeiramente, por uma tributação, sendo a desapropriação, uma solução residual, efetuada somente em áreas de tensão social. Logo, a lei faz com que a reforma agrária seja um instrumento para desmobilizar a luta camponesa, já que só utiliza a desapropriação em áreas de conflito. Outra nuance importante da lei 4504 é a hipótese de colonização de novas áreas que produzirá um fluxo migratório em direção a Região Oeste e para a chamada Amazônia Legal.

Tratando a questão do campo, não como uma questão política, mas como questão política e de classe, como questão acessória ao desenvolvimento econômico do país, se evidenciou mais uma contradição do modo de produção capitalista aplicado ao campo, a empresa rural. A colonização dos recônditos da Amazônia estabeleceu de forma fatal a entrada do capital no campo, trazendo para esse cenário a idéia de empresa, que hoje é responsável pelo agronegócio.

Para esses fins foram utilizadas modalidades denominadas Titulação de Terras da União, que abarcavam práticas como alienação sem concorrência, alienação em concorrência pública com direito de preferência e as concessões com dispensa de licitações, que beneficiavam terras cujos títulos apresentassem vícios insanáveis. Todas essas medidas feriam diretamente o ordenamento pátrio, bem como a Mensagem 33²⁷ que encaminhara a projeto de lei para votação.

Esvaziado de eficácia, por inércia dos governos militares, o Estatuto da Terra serviu aos interesses do capital, facilitando seu ingresso no campo, de forma que o camponês que seria o grande beneficiado da Reforma Agrária, viu toda sua organização desmantelada pelo aparelho repressor e, ainda, longe da terra, teve maculada sua consciência de classe social, uma vez que, a partir de então, uma perspectiva empresarial e de desenvolvimento econômico passou a vigorar no tratamento da questão da terra no campo.

A título de exemplificação, o governo militar realizou apenas 8 desapropriações por ano, em média, no período de 1965 a 1981, demonstrando que a criação do referido diploma tinha como objetivo amarrar a luta e a efetivação da Reforma Agrária, bem como possibilitar a entrada das empresas no campo.

3.4. A abertura política e a Constituição de 1988

Com a abertura política, após o movimento de Diretas já em 1984 e a eleição indireta de

Tancredo Neves, se iniciou no Brasil um período de construção de uma nova Constituição Federal que pudesse exprimir o intento de redemocratização das instituições.

Com a morte de Tancredo Neves, assumiu o governo o vice José Sarney, representante direto das elites agrárias do Nordeste. Para não gerar uma situação de instabilidade, nomeou para presidente do INCRA, o engenheiro agrônomo José Gomes da Silva que encaminhou às lideranças políticas o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O Plano foi aprovado em 10 de outubro de 1985, configurando o decreto 91.766, no entanto a versão final diferia muito da proposta encaminhada por José Gomes, razão pela qual deixou o governo.

Data desta época a formação de uma frente política para defender os interesses dos latifundiários, a UDR, ou União Democrática Ruralista que teve atuação ímpar na Assembléia Constituinte de 87-88, no sentido de barrar qualquer possibilidade de se construir uma carta que efetivasse a Reforma Agrária. Financiou a candidatura de diversos candidatos para compor a Assembléia Constituinte, conseguindo impor emendas como a que cria a categoria latifúndio improdutivo como digno de desapropriação para fins de Reforma Agrária. O conceito de improdutivo é abstrato, amplo e complexo, o que dá margem para que o latifundiário recorra ao judiciário e impeça a desapropriação.

A lei versa sobre o latifúndio qualificado como improdutivo, sendo que aqueles que forem improdutivos, mas que estejam dentro de algum projeto que venha a torná-los produtivos foram excluídos. Essa designação também excluiu o latifúndio por extensão do projeto de reforma agrária. As ações da UDR visavam tornar a Reforma Agrária uma questão residual do campo, pois os latifundiários tinham interesse de estabelecer um modelo agro-exportador que seria de incumbência das empresas rurais.

Nem tudo foi derrota para o camponês, a Carta Magna consagrou a função social da propriedade, como já o fizera a Constituição de 46. Em seu art. 5º, inciso XXII, assegura-se a propriedade privada e no inciso seguinte é previsto que essa atenderá a sua função social. Os elementos que constituem a função social são trazidos no art. 186 da CF, entendendo-se²⁸ que a lista disposta é exemplificativa, de forma que outras ocorrências podem ser interpretadas como atinentes ao cumprimento deste princípio, como vêm entendendo os tribunais acerca do não recolhimento de impostos como prática que fere a observação da função social²⁹.

Ocorre que a legislação infraconstitucional não se adequou ao disposto na CF/88, gerando uma discussão entre os que defendem uma visão privatista do direito e aqueles que vêm o Código Civil como instrumento de aplicação jurisdicional que deve observar o disposto na Lei Maior. Destarte, o primeiro grupo entende a função social como limitação de polícia a qual a propriedade estaria submetida, enquanto condição limitativa, como acontece com o

direito de vizinhança, por exemplo.

José Afonso da Silva é um dos que entendem que se deve observar primeiramente o que se dispõe no texto constitucional para que depois se aplique o Código Civil. No entanto a divergência sobre o tratamento que se deve dar a propriedade gerou na doutrina uma ótica confusa que conduzia a uma leitura partida da natureza jurídica do instituto da propriedade: uns entendiam como direito civil subjetivo e outros como direito público subjetivo. Essa dicotomia foi superada com a idéia de que a função social é elemento nuclear, ou seja, da essência da existência da propriedade. A partir desta visão de que a propriedade deva ser tratada como uma situação jurídica complexa, o instituto da função social ganhou maior abrangência.

Alguns autores como Antonio Jurandyr Porto Rosa acreditam que se deva fazer mudanças na legislação infraconstitucional, afim de adequá-las ao texto da Carta Magna: “cabe acrescentar novo inciso ao art. 927 do Código de Processo Civil, estabelecendo ao autor da ação possessória a obrigação de provar que o imóvel rural atende aos requisitos da função social, fixados no art. 186 da CF.³⁰”

Assim, a estrutura criada para restringir o acesso à terra encontra-se erigida, de fato, de maneira que sua transposição depende de uma série de articulações conjuntas. Tornam-se necessárias, modificações do disposto em lei, como também, a transformação da consciência dos atores sociais - juizes, promotores públicos e população sem terra- em bases de solidariedade pelo desenvolvimento diversificado da economia no campo.

CONCLUSÃO

Em face de uma política nacional comprometida com os interesses de classe, somente as ações dos movimentos sociais que militam nesta seara produzirão a pressão social para que haja uma distribuição de terras adequada, e uma superação da situação de conflito que se observa no cenário do campo nos dias atuais. O exemplo desta assertiva se dá nas conquistas dos movimentos de luta pela terra, que, apesar de excluídos do acesso aos meios de produção, conseguiram uma certa aceitação da opinião pública nacional, trazendo à tona a discussão sobre Reforma Agrária. Grande parte da população acredita que a Reforma Agrária é um caminho interessante para reduzir as desigualdades e implementar a economia.

Acentuando-se este diálogo no espaço público, pode ser possível a transposição da cerca jurídica da terra, a partir da utilização dos instrumentos democráticos, oferecidos pela democracia representativa, mas também, pela democracia participativa.

Com a ocorrência do referendo sobre a proibição do comércio de armas no Brasil, começa a ser levantada a hipótese de se utilizar uma consulta popular para averiguar

se a Reforma Agrária é, ou não, uma política pública desejada pela população. Os caminhos acabam evidenciando a participação popular, política, representativa ou participativa, para a desconstrução da cerca.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALDEZ, Miguel Lanzelloti. **Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Cddh. 1998.
 ..: A terra no campo: a questão agrária. In MOLINA, Mônica Castagna et al. **Introdução crítica ao Direito Agrário**. Brasília: UNB. 2002.
 .. A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação à justiça. Mimeo.
 JONES, A. da S. Reforma Agrária e Direito de Propriedade. In MOLINA, Mônica Castagna et al. **Introdução crítica ao Direito Agrário**. Brasília: UNB. 2002. p. 128.
 MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 7 ed. São Paulo: Hucitec. 1998.
 .. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes. 1981.
 MARX, Karl. **O Capital**. 10 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2001.
 MOLINA, Mônica Castagna et al. **Introdução crítica ao Direito Agrário**. Brasília: UNB. 2002.
 ROSA, A. J. P.. Os sem terra e a função social da propriedade. In MOLINA, Mônica Castagna et al. **Introdução crítica ao Direito Agrário**. Brasília: UNB. 2002. pp. 283-290.
 STROZAKE, Juvelino José et al. **Questões Agrárias: julgados comentados e pareceres**. São Paulo: Método. 2002.
 VARELLA, M. D.. O MST e o Direito. In MOLINA, Mônica Castagna et al. **Introdução crítica ao Direito Agrário**. Brasília: UNB. 2002. pp. 153-163.

Notas

1 BALDEZ, Miguel Lanzellotti: A terra no campo: a questão agrária. In MOLINA, Mônica Castagna et al. **Introdução crítica ao Direito Agrário**. Brasília: UNB. 2002.
 2 É importante ressaltar que a utilização do termo burguês referente ao pensamento e à concepção de direito se fará na perspectiva de uma matriz teórica marxista, de luta de classes, contrapondo-se, portanto, às noções de classe

trabalhadora, direitos sociais e populares (Cfe. Marx. 2001). Estes últimos construídos pela mobilização popular, enquanto que os direitos "burgueses" derivariam da dominação de classe imposta pela burguesia no controle da super-estrutura. (n. do autor)
 3 BALDEZ, Miguel. A questão agrária: a cerca jurídica da terra como negação à justiça. Mimeo.
 4 BALDEZ, Miguel Lanzelloti. **Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Cddh. 1989.p.13.
 5 Idem. p.13.
 6 Ihering. apud Baldez (1989). P.14.
 7 BALDEZ, Miguel Lanzelloti. **Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Cddh. 1989.p.12:
 8 Idem. p. 3.
 9 Idem. p. 4.
 10 ALTHUSSER. apud BALDEZ (1989). p.4.
 11 BALDEZ, Miguel Lanzelloti. **Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Cddh. 1989.p.6.
 12 Idem. p. 9.
 13 VARELLA, M. D.. O MST e o Direito. In MOLINA, Mônica Castagna et al. **Introdução crítica ao Direito Agrário**. Brasília: UNB. 2002. p. 156.
 14 MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 7 ed. São Paulo: Hucitec. 1998. p.24.
 15 VARELLA, M. D.. O MST e o Direito. In MOLINA, Mônica Castagna et al. **Introdução crítica ao Direito Agrário**. Brasília: UNB. 2002. p. 156.
 16 Idem. p. 157.
 17 Idem. p. 158.
 18 Idem. p. 158.
 19 Trata-se da Resolução 76
 20 JONES, A. da S. Reforma Agrária e Direito de Propriedade. In MOLINA, Mônica Castagna et al. **Introdução crítica ao Direito Agrário**. Brasília: UNB. 2002. p. 128.
 21 Varella, M. D.. O MST e o Direito. In MOLINA, Mônica Castagna et al. **Introdução crítica ao Direito Agrário**. Brasília: UNB. 2002. p. 158.
 22 MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 7 ed. São Paulo: Hucitec. 1998. p.59.

23 As sesmarias caíam em comisso, quando o sesmeiro não a tornava produtiva aos olhos da Coroa portuguesa. As sesmarias dificilmente caíam em comisso.
 24 MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. 7 ed. São Paulo: Hucitec. 1998. p.69.
 25 JONES, A. da S. Reforma Agrária e Direito de Propriedade. In MOLINA, Mônica Castagna et al. **Introdução crítica ao Direito Agrário**. Brasília: UNB. 2002. p. 130.
 26 VARELLA, M. D.. O MST e o Direito. In MOLINA, Mônica Castagna et al. **Introdução crítica ao Direito Agrário**. Brasília: UNB. 2002. p. 159.
 27 A mensagem 33 era o projeto de lei que redundou na positivação do estatuto da terra, proposta pelo General Humberto de Alencar Castelo Branco. (n. do autor)
 28 Entendimento do professor Miguel Baldez em conversa com o autor.
 29 STROZAKE, Juvelino José et al. **Questões Agrárias: julgados comentados e pareceres**. São Paulo: Método. 2002.p.96
 30 ROSA, A. J. P.. Os sem terra e a função social da propriedade. In MOLINA, Mônica Castagna et al. **Introdução crítica ao Direito Agrário**. Brasília: UNB. 2002. p. 287.

