

CURSO DE

DIREITO AGRÁRIO

2

O ESTATUTO DA
TERRA

FERNANDO PEREIRA SODERO

Fundação Petrólio Portella - MJ
Brasília - DF
1982

DEDALUS - Acervo - FD



20400009677

FERNANDO PEREIRA SODERO

O ESTATUTO DA TERRA

30026

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
BIBLIOTECA CIRCULANTE

Fundação Petrônio Portella — MJ
Brasília — DF
1982

Apesar da relevância de nosso problema fundiário, é ainda diminuta a bibliografia sobre Direito Agrário no país. A cada ano, mais faculdades de Direito incorporam a disciplina a seus currículos e cresce o número de interessados no assunto — advogados, serventários da justiça, proprietários rurais, etc.

A matéria quase não conta, porém, com manuais exaustivos, e os alunos é interessados em geral socorrem-se de textos esparsos e de monografias descuidadas. Por esses motivos é que a Fundação Petrônio Portella, vinculada ao Ministério da Justiça, elaborou este curso de ensino à distância, que será da maior valia para a compreensão da realidade brasileira e para a melhor qualificação dos que, de algum modo, se vinculam à questão agrária entre nós.

PROGRAMA

1. Formação Territorial
2. O Estatuto da Terra
3. Desapropriação e Direito Agrário
4. Cadastro e Tributação
5. O Módulo Rural
6. Discriminação de Terras
7. Colonização
8. Contratos Agrários
9. Aquisição de Imóvel Rural por Estrangeiro

Textos de Altir de Souza Maia, Arthur Pio dos Santos, Carlos Fernando Mignone, Costa Porto, Dryden Castro de Arezzo, Fernando Pereira Sodero, Octavio Mello Alvarenga, Renato Eyer, Vicente Cavalcanti Cysneiros.

347.243(81)(094.50)
5662 e
e. 4

Ministro da Justiça
Deputado Ibrahim Abi-Ackel

Secretário-Geral
Arthur de Castilho Neto

Fundação Petrónio Portella
Presidente: Walter Costa Porto

S679e Sodero, Fernando Pereira
O Estatuto da Terra. Brasília, Fundação Petrónio Portella,
1982.
169 p. (Curso de Direito Agrário, 2)
Contém bibliografia

1. Direito agrário - Brasil. 2. Reforma agrária. 3. Contratos
agrários. 4. Terras - demarcação. I. Brasil. Leis, decretos etc. Esta-
tuto da Terra. II. Fundação Petrónio Portella. III. Série. IV.
Título.

CDD (18. ed.) 346.044
CDU 347.243(81)

CIP - Brasil. Catalogação - na Fonte
Biblioteca do Ministério da Justiça

SUMÁRIO

CAPÍTULO I - Introdução

1. Um pouco de História. As sesmarias	11
2. Regime de posses	13
3. A Lei de Terras de 1850	15
4. Na República	17
5. Comprovação da distorção fundiária	18
6. A reforma agrária	20
6.1 Preceitos básicos	22
7. A Emenda Constitucional nº 10 e o Estatuto da Terra	23

CAPÍTULO II - Função Social da Propriedade

1. A doutrina e o Direito Agrário	25
2. Reações	26
3. "Mihli novi"	27
4. León Duguit	28
5. Ausência do Código Civil	29
6. No Direito Agrário Brasileiro	31
7. Nas Constituições	32
8. Limitações	33
9. No Estatuto da Terra	35
10. Deveres do Estado	36
11. Conclusão	38
Questões	39

CAPÍTULO III — O Módulo Rural

1. Introdução	41
2. Distorção fundiária	41
3. Coutinho Cavalcanti e o módulo	42
4. O módulo rural no Estatuto da Terra	43
5. Dois pontos capitais	46
6. Fundamentos jurídicos do módulo rural	46
7. A nova doutrina	48
8. A Lei nº 5.868/72 e a fração mínima de parcelamento	50
9. Conclusão	51

CAPÍTULO IV — Reforma Agrária e Desapropriação

1. O Estatuto da Terra e a reforma agrária	53
2. Diretrizes	54
3. Conceito	54
4. O processo legal	56
4.1 Áreas prioritárias	58
5. Desapropriação	59
5.1 Conceito	60
5.2 Histórico	60
5.3 Necessidade e utilidade pública	60
5.4 Interesse social	61
5.5 Para reforma agrária	62
5.6 Insuficiência	62
5.7 O AI nº 9 e o Decreto-lei nº 554/69	63
5.8 A grande modificação	64
5.9 Principais elementos	65
5.9.1 Inconstitucionalidade	66
5.10 Características	67
Questões	68

CAPÍTULO V — Cadastro Rural

1. Significado	69
2. Histórico	70

3. O Estatuto da Terra	73
4. Os dados	74
5. Finalidades	75
6. Atualização	76
7. O Sistema Nacional de Cadastro Rural	80
8. Imóvel com menos de um (1) hectare	82
9. Novamente a obrigatoriedade	85
10. Inovações	86
11. Conclusão	88

CAPÍTULO VI — O Imposto Territorial Rural

1. Introdução	89
2. Histórico	89
3. O Estatuto da Terra	91
4. A Lei nº 6.746/79 e as modificações	91
5. Noções gerais	93
5.1 Valor da terra nua — VTN	94
6. Módulos fiscais — MF	95
6.1 Número de módulos fiscais do imóvel	95
7. Áreas imprestáveis ou inaproveitáveis	97
8. Insenções	98
9. Redução do imposto	98
9.1 Mecanismo de redução	98
9.1.1 Grau de utilização da terra	98
9.1.2 Grau de eficiência na exploração	99
9.1.3 Arrendamento e parceria	102
10. Outras normas	102
11. Aumento do tributo	103
11.1 Declaração anual de cadastro	104
12. Taxa de serviços cadastrais	104
13. Contribuição ao INCRA	104
14. Novos conceitos	105
15. Prêmio-incentivo	105
16. Notas finais	105
Questões	107

CAPÍTULO VII — Colonização Pública e Particular

1. Conceito	109
2. O Estatuto da Terra	110
3. Órgãos competentes	112
4. Fins da colonização	112
5. O processo	113
6. Faixa de Fronteira	115
7. Definições	116
8. Formas complementares	117
9. Cooperativas em programas de colonização	117
10. Financiamentos	118
11. Colonização oficial	119
12. Colonização particular	121
13. Participação da iniciativa privada	122
14. Notas finais	123

CAPÍTULO VIII — Assistência e proteção à economia rural.

1. Introdução	125
2. Terminologia	126
3. Conceito	126
4. Etapas da economia rural	127
5. O Estatuto da Terra	127

* CAPÍTULO IX — Contratos Agrários

1. Introdução	135
2. Necessidade de alteração	136
3. Legislação	138
4. Conceitos	139
5. Cláusulas obrigatórias	141
6. O preço no arrendamento	142
7. Quota do proprietário na parceria	144
7.1 Complemento	145
7.2 Proteção	145

7.3 Pagamento em pecúnia ou espécie	146
8. Prazos	146
8.1 Contrato por prazo determinado	147
9. Direito de preempção	148
10. Renovação automática dos contratos	149
10.1 Exploração direta	150
11. Indemnização por benfeitorias	152
12. Proibição de prestação de serviços gratuitos	154
12.1 A agroindústria açucareira	154
13. Alienação ou instituição de direitos reais sobre o imóvel	155
14. Extinção e distrato	156
15. Despejo	157
16. Subarrendamento	157
17. Direitos e deveres dos contratantes	158
18. Solução de conflitos	159
19. O certificado de cadastro	160
20. Cadastro	160
21. Conclusão	161
Bibliografia	163

CAPÍTULO I

Introdução

1. Um pouco de história. As sesmarias — O Estatuto da terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, aprovada pelo Congresso Nacional e nessa data promulgada pelo supremo magistrado da Nação, é um conjunto sistemático de normas jurídico-agrícolas que visa a disciplinar os direitos e as obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola do País.

Todavia, uma lei não surge da simples vontade do legislador, mas é o resultado de uma necessidade da própria sociedade, objetivando regulamentar a atuação do Estado e dos cidadãos em setores sociais, econômicos, políticos e outros.

Desta forma é-nos lícito perguntar: quais os fatores que exigiram a elaboração e aprovação de um diploma legal para os fins acima mencionados? Vejamos a sua explicação.

O Brasil iniciou a colonização de suas terras, numa primeira fase, dentro dos limites traçados por Tordesilhas, com base na propriedade agrária de grande extensão, ou seja, o latifúndio e mais, monocultor (cana de açúcar) e fundido no trabalho escravo com produção inteiramente dirigida à exportação, de vez que não tínhamos ainda mercado interno e o açúcar era mercadoria de fácil colocação na Europa.

De fato, o que foram as sesmarias concedidas em nome de El Rei de Portugal, a partir da carta régia passada por D. João III a Martim Afonso de Souza, em 1530 — senão enormes latifúndios de quatro léguas quadradas? E o que assinaram Costa Porto ("Estudo sobre o Sistema Sesmarial", Impr. Universitária, Recife, 1965, ps. 58/59), Waldemar Ferreira ("História do Direito Brasileiro", Freitas Bastos, RJ,

1951, vol. I, p. 83) e outros autores (Fernando Pereira Sodero, "Espólio Histórico da Formação do Direito Agrário no Brasil", in Rev. de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial, SP, Ed. RT, ano I, n. 1, ps. 153/176), ressaltando o fato.

Mesmo com as restrições posteriores relativamente à área, nunca seguidas, as grandes explorações agrícola e pecuária — estas últimas no sertão nordestino até o Piauí — predominaram, formando uma mentalidade latifundista com sérias consequências para a Nação brasileira nos séculos posteriores. A terra foi considerada, a partir das concessões sesmarias, como um bem patrimonial do qual derivariam o poder político, e o prestígio econômico e social do seu detentor. E na prática a teoria funcionou, o senhor de engenho produzindo apenas para a exportação, tornando-se nobre, apenas dirigindo as culturas e o fabrico do açúcar, nunca se envolvia diretamente com qualquer trabalho manual, pois se o fizesse tal fato acarretaria perda do necessário prestígio e consequente posição no mundo social, econômico e político.

Sendo a terra o elemento gerador deste prestígio, não se obedeceu à regra estabelecida para a concessão das sesmarias — apenas uma a cada concessionário, sempre pessoa abonada, "homens de cabedal", pois a implantação de um engenho de açúcar era investimento de vulto bem acima da média. Logo se verificou, todavia, como nos relatam os historiadores, o acambramento da terra, com a acumulação de várias sesmarias na mesma família, tiradas em nome do pai, da mãe e até do filho que, com quatro ou cinco anos de idade, já se inscrevia como titular de sesmarias, nas margens do Guruguena e do Paraim, no Piauí (Barbosa Lima Sobrinho, "O Desassamento do Piauí", CEN, SP, 1946, col. Brasileira, vol. 255, ps. 58 e 140).

O período das sesmarias vigorou no Brasil de 1530 a 1822, quando o então Príncipe Regente D. Pedro, suspendeu sua concessão pela Resolução de 17 de junho, convalidada por Provisão de 22 de outubro de 1823.

Deste período das sesmarias ficaram as seguintes consequências:

1ª — formação de propriedades latifundiárias, monocultoras de produtos de exportação — sedimentadas no trabalho escravo, em especial na Zona da Mata do Nordeste e nos currais de gado (fazendas de pecuária) do Sertão nordestino;

2ª — mentalidade latifundista, ou seja, de possuir grandes extensões de terra, mesmo que as deixasse improdutivas, sem exploração, ou apenas arrendadas; muitos serão apenas titulares de sesmarias, para o único efeito de recebimento de foro, pago pelos ocupantes efetivos" (Barbosa Lima Sobrinho, op. cit., p. 58);

3ª — acambramento das melhores terras ribeirinhas. Domingos Afonso Certo tinha 31 destes imóveis no Piauí, no início do século XVIII, e a Casa da Torre e os Guedes de Brito dominavam o Sertão baiano nos séculos precedentes (André João Antonil, "Cultura e Opulência do Brasil por suas Drogas e Minas" reprod. fac-similar da ed. princeps de 1711, impresso em offset da Ind. Graf. Brasileira S.A., Recife, p. 186; e Fernando Pereira Sodero, "Espólio Histórico", cit., 1/153 ss);

4ª — sesmarias em comissão, por falta de cumprimento de obrigações consignadas na carta de concessão, sem qualquer interesse da Metrópole portuguesa em punir o latifundiário inadimplente das condições de exploração efetiva e/ou medição e/ou confirmação, com a consequente reversão das terras do patrimônio da Metrópole;

5ª — forma de produção agrícola sem os processos de aumento de produtividade ou melhoria técnica dos engenhos;

6ª — sistema predatório de derrubada de matas e de uso do solo, sem qualquer interesse do sesmeiro, senhor de engenho ou criador de gado, na conservação dos recursos naturais renováveis, em especial a terra, a flora e a fauna;

7ª — consolidação do prestígio do sesmeiro pela detenção e acambramento das terras, exploradas ou não — prestígio esse em todos os setores da Colônia, sem exceção.

2. Regime das posses — Suspensa a concessão das sesmarias, ingressou o Brasil, quase às vésperas da Independência, no chamado "regime das posses". Sem uma legislação que disciplinasse o problema das terras devolutas do Império — a Constituição de 1823 não se dispôs a estudar o assunto — vigorou, até a nossa primeira Lei de Terras, de 1850, o simples apossamento de terrenos para a exploração agrícola e pecuária.

Na sesmaria — já observáramos no "Espólio" cit., vol. 3, p. 111 ss — o sesmeiro recebia o título para depois trabalhar a terra; pela posse, ao contrário, o possesmo primeiro explora a terra e, depois de benfeitorizá-la, legaliza sua ação pelo reconhecimento estatal da situação: É a posse aliada ao cultivo e à morada habitual, novo sistema que se firmou no Brasil, vigorando hoje ainda com relação, primeiramente, às terras devolutas (v. art. 98 do Estatuto da Terra e Lei nº 6.383, de 12.12.1976) e agora também às terras particulares (Lei nº 9.696, de 10.12.1981).

Orá, o possesmo era o cultivador ou criador que se mantinha com o trabalho seu e da família. Fosse qual fosse o tipo de exploração da terra, o possesmo era o elemento de poucos haveres ou mesmo de nenhum. Por tais motivos — falta de braços e de capital cuidava de pequena gleba, apenas daquela onde morava e cultivava o que fosse normal para a força de trabalho familiar. A consequência foi a pequena propriedade, ou melhor, a propriedade denominada "familiar", com "animus domini" e morada permanente.

Todavia, o tropismo pelo latifúndio era um fato, como observa Cime Lima ("Pequena História Territorial do Brasil — Sesmaria e Terras Devolutas" — 2ª ed., Ed. Sulina, RS, 1954, ps. 53/54): "A humilde posse com cultura efetiva, cedo, entretanto, se impregnou do espírito latifundiário, que a legislação das sesmarias difundida e fomentara". E mais: "A tendência para a grande propriedade estava já definitivamente arraigada na psicologia da nossa gente".

Extinto o regime das sesmarias e iniciado o das posses, desde logo caracterizaram-se perfeitamente os dois tipos de exploração da terra: a grande propriedade, latifundiária, monocultora, em qualquer fase ou setor de localização, com a cana, e mais tarde o café, o cacau, a borracha, com base no trabalho escravo, produzindo para a exportação como matéria principal; ou o criatório, no sertão do Nordeste ou no extremo Sul do País; e a propriedade familiar, a simples posse, com as culturas de subsistência: feijão, mandioca, abóbora, ou o fumo (na Bahia) e a pequena criação doméstica; o trabalho dependendo apenas da família do possessor, que tinha sua morada nessa terra.

Note-se que anteriormente a este período, já legislara o Governo português, protegendo de certa forma o possessor. Em 1767 fora promulgada lei, particularmente aplicável ao Brasil, estabelecendo ter o chamado "posseiro", algum direito à propriedade da terra, mesmo sem título, e em 1796, uma ordenação real fora baixada, especificamente para proteger, segundo Cime Lima (op. cit., p. 44), os que "possuíam terras sem outro título que o uso diário das mesmas".

Já se levantavam vozes autorizadas — como a de José Bonifácio — por essa época, contra a estrutura fundiária monocultora e latifundiária que imperava no País, graças à deturpação da finalidade da concessão de sesmarias e à implantação do sistema econômico de exploração da terra, aliado ao trabalho escravo. Veremos este aspecto no Capítulo 2º quando tratarmos da função social da propriedade.

Todavia, até este período, a legislação da Metrópole não reconheceu como legal a ocupação de terras públicas, senão mediante expressa concessão administrativa. Observa Paulo Garcia in "Terras Devolutas" (Ed. Livr. Oscar Nicolai, BH, 1958, p. 27), que até 1822, a lei proibia a ocupação. Tolerou-a, a partir dessa data, não por não haver — segundo entendemos — disciplinação jurídica sobre a matéria, o que somente ocorreria em 1950, como adiante será exposto.

Desta forma, o quadro da situação fundiária brasileira, no período de 1822 a 1850 resumia-se no seguinte:

- I — sesmarias concedidas e integralmente regularizadas, isto é, com o atendimento das exigências de demarcação, confirmação e aproveitamento (cultura ou criação). O concessionário tinha, pois, o domínio sobre a gleba, cuja situação se achava de acordo com os preceitos legais;
- II — sesmarias simplesmente concedidas, faltando aos concessionários cumprir uma ou mais exigências legais. Tinham: eles simplesmente a posse, não o domínio;
- III — glebas ocupadas por simples posses, sem qualquer título. Configurava-se apenas a situação de fato, ou seja, a ocupação, com ou sem exploração efetiva;
- IV — terras sem ocupação, não concedidas ou já revertidas ao Poder Público, por não atendimento das exigências legais, se anteriormente objeto de concessão de sesmarias (reversão apenas teórica). Eram as "terras devolutas" do Império.

3. A Lei de Terras de 1850 — Finalmente, em 18 de setembro de 1850, foi sancionada a primeira Lei de Terras do Brasil. Dispunha ela sobre as terras devolutas do Império e sobre as que eram possuídas por títulos de sesmarias, sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica. Determinava, ainda, que medidas e demarcações as primeiras, fossem elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira, na forma em que se declarava.

Suas características principais foram as seguintes:

- 1.ª — proibição da aquisição de terras devolutas por outro título que não fosse o da compra. Dessa forma, não mais se concederiam sesmarias gratuitamente;
- 2.ª — despejo de posseiros de terras devolutas ou particulares ("alheias", diz a Lei), que nelas tivessem e efetuado derrubadas ou posto fogo.

Note-se a preocupação em disciplinar o problema da terra objeto de atividade agrícola pela regularização das sesmarias, bem como dos numerosos casos de aposseamento, saneando as irregularidades porventura apuradas; quando fosse possível, e concedendo o domínio aos que frutificassem a mesma terra com o seu trabalho. O simples aposseamento, com derrubada e queimada, apenas para alegar a posse, não seria reconhecido pelo Poder Público. Caberia, então — fossem terras devolutas, fossem particulares ou "alheias" — o despejo sem a indenização das benfeitorias, porque considerada a ocupação nociva à comunidade nacional;

3. — estabeleceu o conceito de terras devolutas, determinando assim considerar: I — as que não se achassem aplicadas a algum uso público, nacional, provincial ou municipal; II — as que não se achassem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem fossem havidas por sesmarias ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; III — as que não se achassem dadas por sesmarias ou outras concessões do Governo que, apesar de incursas em comisso, fossem revalidadas por essa lei; e IV — as que não se achassem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, fossem legitimadas por essa lei;

4.ª — revalidação das sesmarias ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se achassem cultivadas ou com princípios de cultura e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou de quem os representasse, embora não tivesse sido cumprida qualquer das outras obrigações;

5.ª — legitimação das posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária ou havidas do primeiro ocupante, que se achassem cultivadas, ou com princípios de cultura e morada habitual do respectivo possessor ou preposto;

6.ª — titulação das antigas posses. Os posseiros, regularizando sua situação, obteriam títulos das terras que ingressavam em seu domínio (domínio privado). Sem este documento, não poderiam hipotecar ou alienar os mesmos (ver. para

1951, vol. I, p. 83) e outros autores (Fernando Pereira Sodero, "Esboço Histórico da Formação do Direito Agrário no Brasil", in Rev. de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial, SP, Ed. RT, ano I, n. 1, ps. 153/176), ressaltando o fato.

Mesmo com as restrições posteriores relativamente à área, nunca seguidas, as grandes explorações agrícola e pecuárias — estas últimas no sertão nordestino até o Piauí — predominaram, formando uma mentalidade latifundista com sérias consequências para a Nação brasileira nos séculos posteriores. A terra foi considerada, a partir das concessões sesmarias, como um bem patrimonial do qual derivariam o poder político, e o prestígio econômico e social do seu detentor. E na prática a teoria funcionou, o senhor de engenhos, produzindo apenas para a exportação, tornou-se nobre, apenas dirigindo as culturas e o fabrico do açúcar, nunca se envolvido diretamente com qualquer trabalho manual, pois se o fizesse tal fato acarretaria perda do necessário prestígio e consequente posição no mundo social, econômico e político.

Sendo a terra o elemento gerador deste prestígio, não se obedeceu à regra estabelecida para a concessão das sesmarias — apenas uma a cada concessionário, sempre pessoa abonada, "homens de cabelo", pois a implantação de um engenho de açúcar era investimento de muito bem acima da média. Logo se verificou, todavia, como nos relatam os historiadores, o acambramento da terra, com a acumulação de várias sesmarias na mesma família, tiradas em nome do pai, da mãe e até do filho que "com quatro ou cinco anos de idade, já se inscrevia como titular de sesmarias nas margens do Gurugiá e do Paraim, no Piauí (Barbosa Lima Sobrinho, "O Desassamento do Piauí", CEN, SP, 1946, col. Brasileira, vol. 255, ps. 58 e 140).

O período das sesmarias vigorou no Brasil de 1530 a 1822, quando o então Príncipe Regente D. Pedro, suspendeu sua concessão pela Resolução de 17 de junho, confirmada por Provisão de 22 de outubro de 1823.

Deste período das sesmarias ficaram as seguintes consequências:

- 1ª — formação de propriedades latifundistas, monocultoras de produtos de exportação — sedimentadas no trabalho escravo, em especial na Zona da Mata do Nordeste e nos currais de gado (fazendas de pecuária) do Sertão nordestino;
- 2ª — mentalidade latifundista, ou seja, de possuir grandes extensões de terra, mesmo que as deixasse improdutivas, sem exploração, ou apenas arrendadas: "muitos serão apenas titulares de sesmarias, para o único efeito de recebimento de foro, pago pelos ocupantes efetivos" (Barbosa Lima Sobrinho, op. cit., p. 58);
- 3ª — acambramento das melhores terras ribeirinhas. Domingos Afonso Certoão tinha 31 destes imóveis no Piauí, no início do século XVIII, e a Casa da Torre e os Guedes de Brito dominavam o Sertão baiano nos séculos precedentes (André João Antonil, "Cultura e Opulência do Brasil por suas Drogas e Minas" reprod. fac-similar da ed. príncipes de 1711, impresso em off-set da Ind. Gráf. Brasileira S.A., Recife, p. 186, e Fernando Pereira Sodero, "Esboço Histórico", cit., p. 153 ss);

4ª — sesmarias em comisso, por falta de cumprimento de obrigações consignadas na carta de concessão, sem qualquer interesse da Metrópole portuguesa em punir o latifundiário inadimplente das condições de exploração efetiva e/ou medição e/ou confirmação, com a consequente reversão das terras do patrimônio da Metrópole;

5ª — forma de produção agrícola sem os processos de aumento de produtividade ou melhoria técnica dos engenhos;

6ª — sistema produtivo de derrubada de matas e de uso do solo, sem qualquer interesse do sesmeiro, senhor de engenho ou criador de gado, na conservação dos recursos naturais renováveis, em especial a terra, a flora e a fauna;

7ª — consolidação do prestígio do sesmeiro pela detenção e acambramento das terras, exploradas ou não — prestígio esse em todos os setores da Colônia, sem exceção.

2. Regime das posses — Suspensa a concessão das sesmarias, ingressou o Brasil, quase às vésperas da Independência, no chamado "Regime das posses". Sem uma legislação que disciplinasse o problema das terras devolutas do Império — a Constituição de 1823 não se dispôs a estudar o assunto — vigorou, até a nossa primeira Lei de Terras, de 1850, o simples apossamento de terrenos para a exploração agrícola e pecuária.

Na sesmaria — já observáramos no "Esboço" cit., vol. 3, p. 111 ss — o sesmeiro recebia o título para depois trabalhar a terra, pela posse, ao contrário, o possessor primitivo explora a terra e, depois de beneficiarizada, legaliza sua ação pelo reconhecimento estatal da situação. É a posse aliada ao cultivo e à morada habitual, novo sistema que se firmou no Brasil, vigorando hoje ainda com relação, primeiramente, às terras devolutas (v. art. 98 do Estatuto da Terra e Lei n.º 6.383, de 12.12.1976) e agora também às terras particulares (Lei n.º 9.696, de 10.12.1981).

Ora, o possessor era o cultivador ou criador que se mantinha com o trabalho seu e da família. Fosse qual fosse o tipo de exploração da terra, o possessor era o elemento de poucos haveres ou mesmo de nenhum. Por tais motivos — falta de braços e de capital cuidava de pequena gleba, apenas daquela onde morava e cultivava o que fosse normal para a força de trabalho familiar. A consequência foi a pequena propriedade, ou melhor, a propriedade denominada "familiar", com "animus domini" e morada permanente.

Today, o tropismo pelo latifúndio era um fato, como observa Cime Lima ("Pequena História Territorial do Brasil — Sesmaria e Terras Devolutas" — 2ª ed., Ed. Sulina, RS, 1954, ps. 53/54): "A humilde posse com cultura efetiva, cedo, entretanto, se impregnou do espírito latifundiário, que a legislação das sesmarias difundira e fomentara". E mais: "A tendência para a grande propriedade estava já definitivamente arraigada na psicologia da nossa gente".

Extinto o regime das sesmarias e iniciado o das posses, desde logo caracterizaram-se perfeitamente os dois tipos de exploração da terra: a grande propriedade, latifundiária, monocultora, em qualquer fase ou setor de localização, com a cana, e mais tarde o café, o cacau, a borracha, com base no trabalho escravo, produzindo para a exportação como matéria principal, ou o criatório, no sertão do Nordeste ou no extremo Sul do País; e a propriedade familiar, a simples posse, com as culturas de subsistência: feijão, mandioca, abóbora; ou o fumo (na Bahia) e a pequena criação doméstica, o trabalho dependendo apenas da família do posseiro, que tinha sua morada nessa terra.

Note-se que anteriormente a este período, já legislara o Governo português, protegendo de certa forma o posseiro. Em 1767 fora promulgada lei, particularmente aplicável ao Brasil, estabelecendo ter o chamado "posseiro", algum direito à propriedade da terra, mesmo sem título, e em 1796, uma ordenação real fora baixada, especificamente para proteger, segundo Cirne Lima (op. cit., p. 44), os que "possuíam terras sem outro título que o uso diário das mesmas".

Já se levantavam vozes autorizadas — como a de José Bonifácio — por essa época, contra a estrutura fundiária monocultora e latifundiária que imperava no País, graças à deturpação da finalidade da concessão de sesmarias e à implantação do sistema econômico de exploração da terra, aliado ao trabalho escravo. Veremos este aspecto no Capítulo 2º quando tratarmos da função social da propriedade.

Todavia, até este período, a legislação da Metrópole não reconhecera como legal a ocupação de terras públicas, senão mediante expressa concessão administrativa. Observa Paulo Garcia in "Terras Devolutas" (Ed. Livr. Oscar Nicolai, BH, 1958, p. 27), que até 1822 a lei proibia a ocupação. Tolerou-a, a partir dessa data, não por não haver — segundo entendemos — disciplinação jurídica sobre a matéria, o que somente ocorreria em 1950, como adiante será exposto.

Desta forma, o quadro da situação fundiária brasileira, no período de 1822 a 1850 resumia-se no seguinte:

- I — sesmarias concedidas e integralmente regularizadas, isto é, com o atendimento das exigências de demarcação, confirmação e aproveitamento (cultura ou criação). O concessionário tinha, pois, o domínio sobre a gleba, cuja situação se achava de acordo com os preceitos legais;
- II — sesmarias simplesmente concedidas, faltando aos concessionários cumprir uma ou mais exigências legais. Tinham eles simplesmente a posse, não o domínio;
- III — glebas ocupadas por simples posses, sem qualquer título. Configurava-se apenas a situação de fato, ou seja, a ocupação, com ou sem exploração efetiva;
- IV — terras sem ocupação, não concedidas ou já revertidas ao Poder Público, por não atendimento das exigências legais, se anteriormente objeto de concessão de sesmarias (reversão apenas teórica). Eram as "terras devolutas" do Império.

3. A Lei de Terras de 1850 — Finalmente, em 18 de setembro de 1850 foi sancionada a primeira Lei de Terras do Brasil. Dispunha ela sobre as terras devolutas do Império e sobre as que eram possuídas por títulos de sesmarias, sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica. Determinava, ainda, que medidas e demarcações as primeiras, fossem elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira, na forma em que se declarava.

Suas características principais foram as seguintes:

- 1ª — proibição da aquisição de terras devolutas por outro título que não fosse o da compra. Dessa forma, não mais se concediam sesmarias gratuitamente;
- 2ª — despejo de posseiros de terras devolutas ou particulares ("alheias", diz a Lei), que nelas tivessem efetuado derrubadas ou posto fogo.

Note-se a preocupação em disciplinar o problema da terra objeto de atividade agrícola pela regularização das sesmarias, bem como dos numerosos casos de aposseamento, saneando as irregularidades porventura apuradas; quando fosse possível, e concedendo o domínio aos que frutificassem a mesma terra com o seu trabalho. O simples aposseamento, com derrubada e queimada, apenas para alegar a posse, não seria reconhecido pelo Poder Público. Caberia, então — fossem terras devolutas, fossem particulares ou "alheias" — o despejo sem a indenização das benfeitorias, porque particularizada a ocupação nociva à comunidade nacional;

3. — estabeleceu o conceito de terras devolutas, determinando assim considerar: I — as que não se achassem aplicadas a algum uso público, nacional, provincial ou municipal; II — as que não se achassem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem fossem havidas por sesmarias ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; III — as que não se achassem dadas por sesmarias ou outras concessões do Governo que, apesar de incursas em comisso, fossem revalidadas por essa lei; e IV — as que não se achassem ocupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, fossem legítimas por essa lei.

4ª — revalidação das sesmarias ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se achassem cultivadas ou com princípios de cultura e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou de quem os representasse, embora não tivesse sido cumprida qualquer das outras obrigações;

5ª — legitimação das posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária ou havidas do primeiro ocupante, que se achassem cultivadas, ou com princípios de cultura e morada habitual do respectivo posseiro ou preposto;

6ª — titulação das antigas posses. Os posseiros, regularizando sua situação, obteriam títulos das terras que ingressavam em seu domínio (domínio privado). Sem este documento, não poderiam hipotecar ou alienar os mesmos (ver, para

confronto, o art. 22 da Lei nº 4.947, de 6.4.1966.)

7^a — discriminação das terras devolutas, da dos particulares;

8^a — registro do Vigário. Não era um cadastro de imóveis rurais como hoje conhecemos, mas apenas um registro das terras, sua situação, denominação, área, titularidade, etc.;

9^a — determinava que a medição e a divisão dos lotes de terras devolutas que seriam vendidos em hasta pública, obedeceriam, quanto o permitissem as circunstâncias locais, a linhas que corresse de Norte a Sul, conforme o verdadeiro meridiano, e por outras que os cortassem em ângulos retos, de maneira que conduzissem à formação de lotes ou quadrados de 500 braças por lado, demarcados convenientemente;

10^a — autorizava o Governo a criar a Repartição Geral das Terras Públicas encarregada de dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas e sua conservação, bem como fiscalizar a venda e distribuição delas e promover a colonização nacional e estrangeira.

A Lei nº 601/1850, regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, visava a regularizar a situação fundiária do País, já grave, com numerosos latifúndios, nem sempre explorados mas apossados, e com posses em sua quase totalidade sem qualquer título legal. Dita regularização daria estabilidade ao semieiro em comisso mas com terra em exploração; faria reverter ao domínio público as sesmarias e posses não cultivadas; permitia a titulação das mesmas posses, desde que o possessor provasse a exploração da sua área — cultura efetiva — e nela tivesse sua residência — morada habitual.

Estes dois princípios, de mas alta importância, ficaram permanentemente no Direito brasileiro, como pilares para o reconhecimento de direitos em terras devolutas. A ocorrência deve ser simultânea, e a cultura efetiva não permite dúvidas: nada de simples queimadas ou derrubadas sem a exploração de fato; e a morada do possessor na terra, significando a intenção de ali permanecer, pois a exploração deveria ser direta.

O legislador pois, não investia contra pessoa alguma. Apenas buscava disciplinar a propriedade firmada na atividade agrícola, regularizando tudo o que estivesse irregular, com a expedição de títulos de domínio pelo reconhecimento da cultura efetiva e morada habitual, além de revalidar as sesmarias em comisso, mas exploradas.

Infelizmente, esta lei não teve a aplicação desejável.

A proibição da aquisição de terras devolutas por outro título que não fosse o da compra, apenas serviu aos grandes proprietários. Os imigrantes que vinham da Europa, ao invés de se tornarem proprietários familiares, transformaram-se em colonos nas fazendas de café, trabalhadores agrícolas regidos pela Lei nº 108, de

11.10.1837 e posteriormente pelo Decreto nº 2.827, de 15 de março de 1879, que disciplinou a locação de serviços rurais e os contratos agrários de arrendamento e parceria.

O latifúndio continuou imperando, agora também nas fazendas de café, no Sul, aliado ao sistema do colonato que não permitia a realização dos propósitos do Imperador, manifestados em suas Falas do Trono. "Na Província do Rio, o trabalhador, imigrante ou colono, ficou com sinônimo de parceiro ou de camarada, porém, nunca, de pequeno proprietário" (Stanley J. Stein, "Grandeza e Decadência do Café", Ed. Brasiliense, SP, 1961, p. 70).

Outros fatos que consolidaram o sistema latifundiário no País, durante a vigência da Lei nº 601, que vigorou até o advento da República, foram a parceria agrícola, incrementada pelo Senador Vergueiro e largamente utilizada nas fazendas paulistas e fluminenses de cultura cafeeira (Fernando Pereira Sodero, "Esboço", cit., 31/26 ss. e "Uma Justiça Agrária Setorial no Império", 1981, mimeo, 75 ps. SP), a cultura do café em terras devolutas, sem conservação do solo, o que tornou a exploração itinerante; a construção de ferrovias, em especial para atender à cafeicultura no transporte do produto aos portos de exportação; o estabelecimento dos "engenhos centrais", a partir de 1875, com favores fiscais que permitiram o aniquilamento dos antigos bangüês e a concentração de capital, inclusive o estrangeiro; o sistema de colonização que, por falta de verbas permanentes, não oferecia possibilidades de continuidade no atendimento aos interessados, na sua maioria imigrantes italianos, no Sul; a Lei de Locação de Serviços, de nº 2.827 cit. — tudo fez simplesmente aumentar não apenas o poder do grande proprietário de terras — cafeicultor em especial — como ainda não permitiu um equilíbrio fundiário, impedindo a formação de propriedades familiares e médias.

Havia um verdadeiro monopólio da terra, contra o qual se insurgiram Joaquim Nabuco, André Rebouças, Tavares Bastos e outros.

4. Na República — Com a República, tivemos a Constituição Federal de 1891. E nesta, o art. 64, passando para o domínio dos Estados, as minas e as terras devolutas situadas em seus respectivos territórios. Com isto, buscaram as unidades da nova Federação propiciar a todos o acesso à terra, em especial por meio da propriedade familiar, em projetos estatais de colonização, fato que também não resultou profícuo e alentador, em sua generalidade.

A concentração de terras continuou, em especial com o processo produtivo do café, que se apropriou de terras devolutas sem antes tratar de legalizar a ocupação pelos meios na legislação permitidos, fosse por compra, concessão administrativa ou outras formas. Note-se que somente a classe dominante poderia realizar tal apropriação. Nunca o possessor, o imigrante, o colono, sem força política e econômica e sem qualquer prestígio social.

O Código Civil em vigor a partir de 1º de janeiro de 1917 deu mais força a esta concentração ou açambarcamento. Estávamos em plena era do café, que sustentava economicamente o País, e por tal motivo, o Governo fazia vistas grossas à apropriação de terras devolutas, tivessem estas em exploração ou não, fossem tratadas racionalmente ou, ao invés, com atividade predatória, etc.

5. Conprovação da distorção fundiária — O Censo Nacional de 1920 já acusava 648.153 prédios rústicos no País, que tinha população de 30 milhões de habitantes. Note-se a concentração de terras nos seguintes dados colhidos: 64.000 grandes proprietários detinham cerca de 1.552.000 hectares de terras, ao passo que 600.000 imóveis de tipo familiar, médio ou minifundiário, abarcavam apenas 40.000.000 hectares.

Esta distorção fundiária ficaria mais uma vez comprovada nos Censos seguintes. Em 1940, realizando o Brasil seu 3º Recenseamento Nacional (o 1º fora em 1870 e o 2º em 1920 cit.), verificaram os técnicos a realidade da grande distorção existente na estrutura fundiária. De um total de 2.064.642 imóveis, 710.934 tinham menos de 10 hectares; 1.052.557 possuíam área entre 10 e menos de 100; 268.159, entre 100 e menos de 1.000; 31.017 entre 1.000 e menos de 10.000; e, finalmente, 1.611 tinham 10.000 e mais (364 não tinham área declarada).

O Censo de 1950, revelou que o fenômeno mais importante nessa década, era o do crescimento em área, dos estabelecimentos excepcionalmente grandes, aqueles que representam ínfima percentagem do número total dos estabelecimentos" (v. IPES — Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais — "Reforma Agrária — Problemas, Bases, Solução", Ed. IPES, 1964, p. 55).

Tais dados estruturais, revela o estudo mencionado, mostram nítida "tendência concentracionária, que se manifesta sob duas formas: no crescimento das grandes propriedades e em detrimento dos estabelecimentos de tamanho médio, e na pulverização dos estabelecimentos pequenos e médios, indicando sua transformação acentuada em minifúndios".

Para uma visão mais ampla do problema, damos na página seguinte o quadro estatístico, com elementos fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — FIBGE. Informa este sobre os "estabelecimentos agropecuários" (terminologia oficialmente usada pelo Instituto), segundo grupos de áreas, comparativamente, nos recenseamentos de 1940 e 1950.

Observe-se que o aumento total da área apurada, não foi de grande monta: de 197.720.247 ha em 1940, para 232.211.106 ha em 1950.

ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS POR GRUPOS DE ÁREA 1940—1950

ÁREA DO ESTABELECIMENTO (ha)	ESTABELECIMENTOS RECENSEADOS						ÁREA TOTAL			
	1940		1950		1940		1950			
	Número	%	Número	%	ha.	%	ha.	%	ha.	%
0 a menos de 10ha.	664.557	34,4	710.934	34,4	2.893.439	1,5	3.025.372	1,3		
10 a menos de 100ha.	973.438	51,2	1.052.557	51,0	33.112.160	16,7	35.562.747	15,3		
100 a menos de 1.000ha.	243.818	12,8	268.159	13,0	66.184.999	33,5	75.520.717	32,5		
1.000 a menos de 10.000ha.	26.239	1,4	31.017	1,5	62.034.817	31,4	73.093.482	31,5		
10.000 e mais	2.964	0,15	364	0,02	—	—	—	—		
TOTAL	1.914.389	100,00	2.064.642	100,00	197.720.247	100,00	232.211.106	100,00		

A área média dos imóveis cresceu em número: de 103,27 para 132,47 ha, respectivamente.

Resaltam dois dados relativos à pequena propriedade geralmente minifúndio — e à grande propriedade: 85,6% do número de imóveis rurais continham menos de 100 ha (1940), mantendo-se a percentagem no decênio seguinte (85,4%). A área correspondente significava 18,2% e 16,6% dos totais.

Veja-se agora o oposto, a grande propriedade, com mais de 1.000 hectares: em 1940 1,8% dos proprietários rurais do País detinham 48,3% da área dos imóveis. Na década seguinte, a percentagem já foi mais alta: 1,6% era proprietária de área que representava 50,9% da extensão total dos imóveis rurais.

O contraste era flagrante! Enquanto 85,6% do número de proprietários rurais possuíam 18,2% da área total ocupada no Brasil, apenas 1,6% detinham bem mais que o dobro da mesma área. Era a distorção confirmada e a concentração de terras nas mãos de uns poucos.

E, note-se que, segundo a FIBGE, a área cultivada no País, em 1950, equivalia a 27,28% do território nacional, apenas, sendo certo que os imóveis então considerados como latifúndios e aqui incluídos em "área cultivada", não eram objeto de exploração total ou mesmo parcial.

Em 1960, comentando os resultados do Recenseamento então realizado, o presidente desse órgão confirma a tendência do crescimento das grandes propriedades, e em detrimento dos estabelecimentos de tamanho médio (v. PFS, op. cit., p. 55):

"Os dados do Censo Agrícola de 1960 revelam que perdura o elevado grau de concentração territorial observado em levantamentos anteriores. A proliferação dos estabelecimentos e consequente redução da área média das explorações, na maioria das unidades da Federação, quase nunca se faz com a partilha de grandes propriedades. Mas permanecem praticamente intactas ou são, em 1960, ainda mais numerosas do que em 1950, nos grupos de áreas correspondentes aos estabelecimentos de elevada extensão. Poucas unidades de exploração agrícola abrangem elevada fração da área total. Nem sempre são latifúndios improdutivos: ocorrem estabelecimentos de elevada extensão, bem explorados tecnicamente. Todavia, frequentemente se caracteriza a ociosidade do latifúndio e sua posição negativa no complexo da produção" (g.n.).

6. A reforma agrária — Todos estes fatores haviam feito surgir profunda mudança nas estruturas agrárias e fundiária da nação.

Por estrutura agrária entende-se o conjunto de relações sociais, econômicas e jurídicas que surgem em virtude da atividade agrária e que têm por objeto os bens, serviços e obras que por sua natureza ou destino são indispensáveis para o desenvolvimento da comunidade rural (Antonino C. Vivanco, "Teoria de Direito Agrário", Ed. Libr. Jurídica, La Plata, 1967, 1º vol., p. 29).

E a estrutura agrária contém em si a estrutura fundiária, de vez que esta é a expressão da forma pela qual se distribui no espaço geográfico, a propriedade da terra rural (Fernando Pereira Sodero, "Direito Agrário e Reforma Agrária", Livr. Legis. Brasileira SP, 1968, p. 179).

Em 1946 a Constituição Federal dispunha em seu art. 147 que o uso da propriedade seria condicionado ao bem-estar social. Era um dos princípios da função social da propriedade que se inseria na Carta Magna, de grande importância no setor primário da produção. E, em virtude deste mandamento constitucional, começaram a aparecer no Congresso, projetos de lei sobre reforma agrária, como que regulamentando o dispositivo do art. 147 mencionado.

Como veremos em capítulo próprio, a reforma agrária, hoje entendida como 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 (Estatuto da Terra, § 1º do art. 1º), ou, de forma mais clara, "o processo amplo, imediato e drástico de redistribuição de direitos sobre a propriedade privada da terra agrícola, promovido pelo Governo,

com a ativa participação dos próprios camponeses e objetivando sua promoção humana, social, econômica e política" (José Gomes da Silva, "A Reforma Agrária no Brasil", Zahar Ed., RJ, 1971, ps. 38/39) — deveria permitir aos trabalhadores sem terra, mas com possibilidades de serem empresários rurais familiares, o acesso à terra própria — o que era muito difícil na época. Ainda permitia diversificar a produção agropecuária nacional, de vez que os grandes imóveis, em geral, produzem para a exportação, e os médios e familiares, para o mercado interno. Também alargamos a nossa fronteira agrícola, aumentando pois a produção e evitando a importação de gêneros alimentícios.

E, finalmente, só pela reforma agrária poder-se-ia combater frontalmente o latifúndio e o minifúndio, a fim de obter o País uma estrutura fundiária e uma estrutura agrária equilibradas.

A partir de então, iniciou-se no País uma discussão sobre a necessidade ou não de uma reforma da estrutura agrária a fim de adequá-la ao desenvolvimento e ao sucesso da trilogia homem-terra-produção, conjuntamente e, para tanto, o Governo instituiu, em 1951, a Comissão Nacional de Política Agrária, objetivando estudar e propor ao presidente da República, as medidas julgadas necessárias para a reorganização e desenvolvimento da economia agrícola e o bem-estar rural. Referida Comissão, composta por elementos do mais elevado nível técnico-profissional agrário do País, depois de realizar levantamentos úteis na zona rural, lançou as "Diretrizes para a Reforma Agrária no Brasil", dentro de conceitos muito sólidos, democráticos e exequíveis.

Todavia, nada de prático foi realizado pelo Poder Público.

Assumiu em 1960 o Brasil o compromisso em Punta del Este, juntamente com outros países latino-americanos, de realizar no decênio que iria se iniciar, programa de reforma agrária integral, com revisão do seu sistema tributário e combate direto ao latifúndio, ao minifúndio e à terra improdutiva ou sem uso, além de planos práticos de amparo efetivo ao homem rural na sua qualidade de produtor.

Tês anos depois foi promulgado o Estatuto do Trabalho Rural — Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963 — conjunto sistematizado de normas para a proteção jurídica ao rurícola que trabalha a terra de terceiros, na qualidade de empregado ou outras formas reconhecidas de assalariado pelo Direito brasileiro.

Conquanto fosse uma vitória do trabalhador rural, até então praticamente sem proteção, a reação dos empregadores foi desfavorável, não aceitando a classe patronal as novas obrigações ali para ela estabelecidas. E a conclusão foi a conhecida: expulsão do trabalhador das propriedades agrárias onde trabalhava e migração para as cidades (periferia), formando este contingente hoje denominado de "bóias-fritas".

Muitos ficaram na zona rural e procuraram terras para trabalhar, já que seu único ofício era a atividade agrária — transformando-se em posseiros; outros busca-

ram empregos urbanos, de difícil acesso, pelo fato de não serem mão de obra qualificada.

Esta saída do campo, em especial no Sul, contribuiu para um movimento de desassossego no setor agrário, aliado à agitação social no Nordeste, provocado pelas Ligas Camponesas, organizadas ou manipuladas por Francisco Julião.

Os projetos de reforma agrária no Congresso Nacional eram tímidos, sem buscar uma efetiva transformação da estrutura agrária, necessária ao País, em vista da distorção fundiária gritante, conforme demonstramos.

Alguns Estados da Federação, como São Paulo, Goiás, Rio Grande do Sul, dentre outros, criaram órgãos de terras com o objetivo de estudar o problema do desequilíbrio agrário e fundiário, e solucioná-lo. Com isto foram especializando técnicos, fossem advogados que se iniciavam nos estudos do Direito Agrário nascentes, fossem engenheiros-agrônomo que pesquisavam a matéria de reforma agrária e colonização, adequação do homem ao meio rural, o conhecimento mais pormenorizado, deste mesmo meio em todos os seus setores, a economia rural das zonas carentes — com o auxílio de sociólogos rurais, assistentes sociais especializados no setor, e outros.

Vários cursos e seminários foram realizados para conhecimento e discussão da matéria, ressaltando o III Curso Interamericano de Reforma Agrária, patrocinado pelo IICA — Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas e BID — Banco Interamericano de Desenvolvimento. Este Curso foi realizado no Brasil, em 1963, nos Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco, tendo oferecido aos seus participantes notável gama de conhecimentos especializados, inclusive a experiência de outros países sobre a matéria.

Dentro desse clima, estudiosos do assunto, dentre eles uma equipe do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais cit., redigiu e publicou, em princípios de 1964, um trabalho denominado "A Reforma Agrária — Problemas, Bases, Solução", com diretrizes para o processo de reforma agrária brasileira, inclusive um projeto de modificação da estrutura agrária e criação de uma Justiça Agrária, especializada para os conflitos oriundos da posse e uso da terra.

6.1. Preceitos básicos — Antes da análise que foi feita, lançou o IPES um Decálogo da Reforma Agrária, acentuando que, em virtude da complexidade da mesma reforma, sua realização deveria ser fundamentada em um Estatuto da Terra, que levasse em conta os preceitos básicos constantes desses 10 itens, a saber:

I — A finalidade da reforma agrária é a criação, no campo, de uma classe média estável e próspera, mediante o acesso à terra própria de número crescente de trabalhadores rurais, a imediata melhoria das relações de trabalho, e o aumento da produtividade agrícola.

II — A reforma agrária não consiste em simples distribuição, redistribuição ou subdivisão da propriedade. É um processo mais amplo, em que a reestruturação desta deve ser acompanhada de outras medidas, visando a elevação da produtividade, ao aumento da renda e à consequente obtenção de mais digno padrão de vida das famílias e comunidades rurais.

III — A reforma agrária, de âmbito nacional, deve ser iniciada pelas regiões onde o problema for mais agudo e premente.

IV — A reforma agrária abrangerá tanto o aproveitamento de terras devolutas quanto o reagrupamento de minifúndios e a eliminação progressiva de latifúndios improdutivos, a começar pelas áreas mais próximas dos centros de consumo.

V — A desapropriação por interesse social far-se-á com inteiro respeito ao direito de propriedade. A fim de apressar a execução da reforma agrária, poderá o Governo criar instrumentos de mobilização de recursos, inclusive lançar títulos públicos que ofereçam os necessários atrativos aos seus eventuais tomadores, dentre outros, garantia contra a desvalorização da moeda.

VI — É indispensável que a reforma agrária possua suficiente flexibilidade, devendo ser executada à luz das características econômicas, sociais, ecológicas e do nível técnico das diversas regiões, no quadro geral de uma política de conservação dos recursos naturais.

VII — A reforma agrária deve ser implantada garantindo-se toda a proteção contra o arbítrio e a discriminação, assegurada a justiça rápida e barata por instrumentos legais adequados.

VIII — A reforma agrária deve contribuir para harmonizar o desenvolvimento rural com o processo de industrialização, inclusive pelo incentivo ao artesanato e à formação de pequenas e médias indústrias, com o aproveitamento de mão de obra e utilização de matéria-prima locais.

IX — A lei regulará as relações de trabalho, em particular o salário, a parceria e o arrendamento, de maneira a assegurar a justiça social, complementando as condições de proteção ao trabalhador que venham a ser estabelecidas pela sindicalização rural.

X — A reforma agrária será realizada, sempre que possível, com o concurso da iniciativa particular e estimulará a formação de sistemas cooperativos de produção, mecanização, industrialização e comercialização, nas áreas por ela beneficiadas.

Estas diretrizes, elaboradas por um grupo de personalidades das chamadas "classes conservadoras" do País, era a prova patente de que a legislação então existente era inadequada para as mudanças que se prenunciavam. O Código Civil, já defasado em muitos aspectos relativamente a novos problemas da sociedade e da Nação, não permitia nunca a mudança das estruturas necessárias ao desenvolvimento harmonioso do Brasil. Além do mais, com um direito de propriedade quase exclusivo, não se abriam portas para as mudanças institucionais então reclamadas.

7. A emenda constitucional nº 10 e o estatuto da terra — Desta forma, o trabalho realizado nos Estados e pelo IPES citado, contribuiu decisivamente para o aceleramento da opção política do Governo, no tocante aos problemas da reforma

agrária, eis que logo a seguir, em maio de 1964, parte dos técnicos que elaborou tal estudo e mais um grupo de engenheiros agrônomos e advogados de São Paulo, que havia colaborado ativamente nos estudos e projetos da denominada Revisão Agrária daquele Estado, formaram, por designação do presidente da República, uma Comissão para apresentar projeto de lei consubstanciando um "Estatuto da Terra".

Isto foi levado a efeito, e em 26 de outubro de 1964, pela Mensagem nº 556 (33/64-CN), o Chefe da Nação encaminhou ao Congresso Nacional, o projeto de lei sobre a reforma agrária, aprovado, com modificações, pelo Parlamento e sancionado em 30 de novembro do mesmo ano, tomando a lei — denominada Estatuto da Terra por cuidar de reforma agrária e política agrária — o nº 4.504.

E no dia 9 do mesmo mês de novembro de 1964, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 10, publicada no dia seguinte no Diário do Legislativo, a qual consignava a autonomia legislativa do Direito Agrário ou sua especialização, como querem alguns.

Era o completo reconhecimento da maioridade do ramo jurídico em estudo e que daria substâncias elementos à legislação agrária brasileira.

A Emenda em apreço consignou oito importantíssimas medidas para a efetivação da reforma agrária no Brasil, alterando substancialmente preceitos e normas constitucionais, legais e jurisprudenciais firmados desde 1821 e reclamados por grande parte da população do País.

A primeira foi a competência atribuída à União para legislar sobre Direito Agrário. Foi a declaração de autonomia legislativa mencionada.

Outras visavam propiciar a efetivação da reforma agrária, já em discussão no Congresso, eis que, pelas disposições constitucionais então em vigor, o projeto nunca poderia ser aprovado.

Promulgada a Emenda à Constituição Federal de 1946, ficou o Poder Legislativo habilitado a examinar e aprovar o Estatuto da Terra, na forma proposta pelo Executivo, ou com as modificações que entendesse cabíveis, o que, aliás, foi feito.

Esta legislação seria revolucionária no seu sentido jurídico, não apenas porque disciplinaria nas relações homem-terra-produção: a doutrina da função social da propriedade, como ainda faria surgir novo conceito sobre o direito de propriedade, decorrente da mesma doutrina. A terra considerada como um bem de produção, teria exploração racional e econômica, com um sentido social, visando o desenvolvimento do seu detentor e da comunidade. E o produtor rural, com mais estabilidade decorrente de uma legislação agrária especificamente para ele dirigida, veria sua atividade profissional produzir os esperados frutos de um equilíbrio econômico e paz social.

CAPÍTULO II

Função Social da Propriedade

1. A doutrina e o direito agrário — O Estatuto da Terra, como o Direito Agrário brasileiro, fundamenta-se na doutrina da função social da propriedade, pela qual toda a riqueza produtiva tem uma finalidade social e econômica, e quem a detém deve fazê-la frutificar, em benefício próprio e da comunidade em que vive.

No caso da terra rural, da terra com finalidade de exploração agrícola, pecuária, agroindustrial ou extrativa, esta mesma finalidade está clara e patente, pois, pelos novos conceitos do Direito Agrário, a terra é um bem de produção. Deve produzir espécimes de animais e vegetais, não apenas para a alimentação do ser humano, mas também para o bem-estar deste. Refenda produção, que é feita na terra por meio de um processo agrobiológico no qual o produtor tem ativa participação — deve propiciar a ele e seus colaboradores — empregados, parceiros e membros da família, no caso da propriedade familiar — o justo lucro de seu esforço e deve ainda atender as necessidades da comunidade. Daí a terra não poder ficar improdutiva, nem o homem poder possuir área superior àquela que normalmente, dentro de suas possibilidades econômicas possa utilizar.

O acima exposto é, resumidamente, a idéia da doutrina da função social da propriedade que diz respeito à terra rural, conquanto a Lei nº 4.504/64 a completasse — como veremos — com importantes elementos.

Este princípio — depois doutrina — não é novo no mundo. Fora primeiramente, de modo simples, exposto por Aristóteles, cujas idéias Santo Tomás de Aquino, já no século XIII, cristianizara, na sua "Summa Contra Gentiles", ao afirmar que "cada coisa alcança sua colocação ótima, quando é ordenada para seu próprio fim".

Todavia, tudo isto foi esquecido durante séculos, até que o Código Napoleônico de 1804 firmou conceitos jurídicos de uma nova ordem, soterrando as normas de uma sociedade feudal e de privilégios leoninos, de injustiças sociais flagrantes, tanto no setor urbano como no agrário. E o Código trouxe em seu bojo a propriedade individual, como decorrência de novos conceitos — mas dentro de um contexto jurídico individualista e conservador relativamente aos princípios básicos do direito de propriedade, propiciando referido contexto a concentração da riqueza nas mãos de grupos fechados compostos de poucas famílias ou de apenas algumas pessoas associadas.

Com o desenvolvimento da industrialização de países europeus e da América do Norte, aliado a um direito de propriedade quase exclusivo, iniciou-se um período de distorções econômicas, sociais e políticas, conhecido de todos, progredindo no decorrer do século XIX, ingressando e proliferando no atual.

Realmente, com o surgimento do Capitalismo e seu desenvolvimento, especialmente no setor industrial, logo seguido dos setores comercial e agrícola, a propriedade, com as normas estabelecidas, viu surgir o fenômeno da concentração — como riqueza que é — nas mãos de grupos econômicos e potentados, auxiliados pela aristocracia do Velho Mundo, em detrimento de uma maioria sem poder econômico suficiente para enfrentar as forças mais poderosas, nos vários campos de atuação dos referidos grupos.

2. Reações — É verdade que surgiram reações a este estado de coisas.

Marx, em 1848, denunciou os excessos do regime capitalista no "O Capital", fornecendo, nos termos de sua concepção materialista, solução para o problema já então em plena forma.

Igualmente nos meados do século, exatamente em 1850, o filósofo e sociólogo francês Augusto Comte, publicando seu "Sistema de Política Positiva", em dois volumes, em Paris, lançou a fórmula intervencionista, relativamente à propriedade privada dos bens de produção, a qual atribui à mesma uma "função social", "perdendo assim seu caráter absoluto e intangível dos Códigos Napoleônicos, para se tornar uma situação mais objetiva, condicionando as prerrogativas da propriedade privada" (Delgado de Carvalho, "Organização Social e Política Brasileira", Ed. Record, RJ, 1977, 124 ed., p. 232).

Seguiu-se, então, em virtude da importância que a propriedade teve, uma série de pronunciamentos, especialmente da Igreja, buscando firmar uma doutrina em bases cristãs, já que os Códigos dos países latinos — tomando o de Napoleão como modelo — haviam permitido a distorção a que acima aludimos.

Vemos, então, Leão XIII, na sua impercível "De Rerum Novarum" (Sobre a Condição dos Operários), combater as idéias materialistas de Marx, bem como, e igualmente, os excessos do Capitalismo, defendendo o direito dos operários à pro-

riedade como retribuição pelo seu trabalho (esforço produtivo) e procurando reavivar o sentido cristão do direito de propriedade.

Cuidou também do princípio da sua função social, dando orientação cristã ao problema, mais tarde retomado por Pio XII e João XXIII, além de Paulo VI e João Paulo II.

João XXIII, recordando seu antecessor Leão XIII, insiste em que a propriedade privada, mesmo dos bens produtivos, é um direito natural que o estado não pode suprimir: "Consigo, intrinsecamente, comporta uma função social, mas é igualmente um direito que se exerce em proveito próprio e para o bem dos outros" (In "Mater et Magistra", inc. I — Ensinamentos da Encíclica "Rerum Novarum" e Oportunos Desenvolvidos no Magistério de Pio XI e Pio XII — item: Os Caminhos da Reconstrução, nº 18).

Ou, como se encontra na coletânea de Encíclicas e Documentos da Igreja, organizada e anotada por Frei Antonio De Sanctis, O. F.M., Cap., p. 229: "19. Acresce que a propriedade privada, inclusa a dos meios de produção, é um direito natural que a todos compete e que o Estado não pode, sob nenhum pretexto, suprimir. — Contudo, como a propriedade comporta, pela sua própria natureza, uma função social, o exercício desse direito deve levar em conta, não apenas o proveito do indivíduo, mas a utilidade de todos".

Estas são idéias que contrastam com as noções jurídicas do direito de propriedade, conforme dispostas no Código Civil francês de 1804 e nos que se lhe seguiram, tomando-o como modelo. Acenaram os filósofos e a Igreja, com um direito de propriedade de caráter social, e não individualista e conservador, este, atendendo apenas ao detentor do objeto do direito (titular), denominado proprietário. O direito de propriedade propugnado, extravassava a simples pessoa do proprietário, para alcançar toda a sociedade, buscando ser-lhe útil no seu processo de evolução para um mundo de paz, de trabalho e de segurança.

3. "Nihil novi" — Eram estes princípios que já se faziam sentir em algumas legislações e, no Brasil, no início da colonização, a Metrópole portuguesa buscou implantá-los, de acordo com as idéias da época. De fato, na concessão de sesmarias, fora determinado que se concedessem glebas em quantidade (área) que um homem de cabedais pudesse explorar — e não mais do que isto (idéia do atual "módulo rural"). E que se ele não a explorasse dentro de um determinado lapso de tempo, que era prefixado, essa terra revertia ao patrimônio da Ordem de Cristo, que era administrada pelo rei de Portugal.

Esta reversão nos mostrava então que a terra tinha uma finalidade, ou seja, deveria ser objeto de cultivo ou criação. A doação ou concessão de terras visava a sua exploração, para fins de implantação do domínio português na nova possessão, progresso do colono e obtenção de produtos agrícolas e pecuários para o comércio com a Europa.

A esta diretriz, fundamentada nas premissas da concessão de semanários acima referidas, podemos denominar de função social da propriedade..

Todos estes princípios e legislações que os materializaram, foram logo esquecidos e não aplicados até 1850, como vimos no capítulo anterior. A Lei de Terras nº 601, ao legalizar a posse com cultura efetiva e morada habitual e ao ratificar as semanas com exploração comprovada, nada mais fez senão dar um sentido prático a tais princípios, visando a estabilizar o produtor rural, em sua terra, com um título hábil, em virtude de sua atividade agrícola profissionalmente e com fito de lucro, sob qualquer forma de exploração, animal, vegetal ou mista.

Depois desta lei, apenas esporadicamente um ou outro dispositivo legal buscava aplicar os princípios da função social da propriedade, e sem êxito, diga-se de passagem. Não havia, mesmo no campo jurídico-agrário, tal possibilidade, pois diminuíam os conceitos de um direito de propriedade quase absoluto, em que o proprietário da terra tinha direitos sobre ela, inclusive de não a utilizar para seus fins específicos, deixando-a improdutiva ou até mesmo cultivando-a predatória e antieconomicamente. A esse direito de propriedade não interessava o uso que o detentor do imóvel daria à terra. O que realmente buscava era o domínio sobre a mesma, com inteira liberdade de utilizar deste direito, até mesmo contra os interesses do Estado e da sociedade, que só podem progredir pelo trabalho dos seus componentes humanos produtivos.

4. León Duguit — Em 1911, o Prof. León Duguit, professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Bordéus, na França, pronunciou, na Faculdade congênera de Buenos Aires, conferências que se tornaram famosas, posteriormente publicadas sob o título "As Transformações Gerais do Direito Privado desde o Código de Napoleão". Nessas palestras, pommentizou o mestre gaulês o princípio acima referido da função social da propriedade.

Na 6ª palestra, Duguit desenvolveu a tese de que a propriedade capitalista, e especialmente a propriedade agrária, aquela que se destina às atividades produtivas e conservacionistas, deixa de ser cada vez mais um direito subjetivo do indivíduo, para passar a ser uma função social.

"Todo o indivíduo — diz o Mestre — tem a obrigação de cumprir na sociedade, certa função, em razão direta do lugar que nela ocupa. Por conseguinte, o possuidor da riqueza, pelo fato de possuí-la, pode realizar certo trabalho que somente ele pode cumprir. Só ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação das necessidades gerais, ao fazer valer o capital que possui. Está, pois, obrigada socialmente a cumprir esta tarefa, e só no caso de que a cumpria, será socialmente protegido. A propriedade já não é um direito subjetivo do proprietário. É a função social do possuidor da riqueza" (En.).

Esta tese foi aperfeiçoada e burilada na Constituição de Weimar, em 1929, portanto, depois da promulgação e vigência do nosso Código Civil.

Entendeu-se — e a ideia ficou em definitivo, inclusive no Código Social da Igreja, redigido em Malines, na Bélgica, pelo grupo presidido pelo Cardeal Mercier — entendeu-se, dizíamos, que a propriedade contém em si uma função social e não, como argumentava Duguit, que ela é uma função social.

Contendo em si este princípio, deve cumprir sua finalidade, como riqueza que é, em benefício do seu proprietário, atendendo também para o bem-estar da coletividade, seu progresso e desenvolvimento. É uma função social e econômica, que deve ser dinâmica, não individualista nem conservadora.

5. Ausência no Código Civil — Esse o motivo porque, se o proprietário ou detentor, não der à propriedade (bem ou riqueza), a finalidade que lhe é inerente, pode o Poder Público — usando de suas prerrogativas — retirar a posse do dono, entregando-a a quem estiver em condições de usá-la corretamente.

É o que hoje, em Direito Agrário, denominamos de desapropriação por interesse social para reforma agrária.

Por isso mesmo, a Constituição de Weimar, acima citada, estabeleceu em seu art. 155: "A propriedade obriga". Há mais deveres do proprietário de uma riqueza, que direitos. É um novo conceito de propriedade, que não está nos Códigos Civis, os quais não incluíam como fundamento básico desse direito, a noção da função social e econômica da riqueza produtiva, dos bens que formam o patrimônio de um cidadão.

No Código brasileiro, a doutrina da autonomia da vontade vigia plenamente e, com o individualismo do estatuto civilista, em numerosas regiões do País, os contratos agrários — por exemplo — regidos pelos arts. 1211 a 1215 — Disposições Especiais aos Prédios Rústicos — e 1410 a 1423 — Da Parcela Rural — favoreciam o proprietário do bem imóvel rural, permitindo a este a fruição do trabalho alheio em condições leoninas. Nessas regiões do País a que acima nos referimos, e em especial no Nordeste, os contratos de arrendamento eram escorchantes, e os de parceria apenas mistificavam o acordo de vontades para desclassificar a parte não-proprietária da categoria de trabalhador rural.

Entende tal doutrina que as partes têm ampla liberdade para contratar — observando Rubens Limongi França que "sendo de se assinalar que se caracterizou por dominar as estruturas individualistas" (Enciclopédia Saraiva do Direito, 9/246).

No setor agrário, o arrendamento e parceria rurais, assin convenienciados e com o suporte legal do Código Civil, não permitiam a estabilidade e o consequente progresso do rufícola sem terra.

Além do mais, nos termos dos arts. 1212 e 1414 do referido Código, o prazo dos contratos era restrito a um ano (uma colheita), fato que propiciava a depreciação dos recursos naturais renováveis, eis que nenhum arrendatário ou parceiro não-proprietário se interessava em adubar o solo, efetuar práticas agrícolas contra a erosão, ou qualquer outra medida do gênero. Não podiam eles ter certeza de que seu contrato seria renovado, daí a ausência de benfeitorias úteis e necessárias e a plantação empírica em terra alheia.

E, o principal, não se fixavam à terra, pois eram agricultores itinerantes forçados, sem possibilidades de acesso à propriedade rural. Este princípio (do acesso) não constava dos preceitos civilistas e somente o Direito Agrário poderia sobre ele dispor.

O problema era o mesmo nos países que tinham como suporte jurídico de modelo, o Código de Napoleão.

Na sucessão hereditária, fatos graves foram também ocasionados por dispositivos que não levaram em conta o problema da terra agrária como bem de produção, inserida na doutrina da função social da propriedade.

"No partilhar os bens — consigna o art. 1775 do nosso estatuto civil — observar-se-á, quanto ao seu valor, natureza e qualidade, a maior igualdade possível". Tal norma se encontrava no art. 832 do Código francês, bem como nos estatutos italiano, português, espanhol, chileno, uruguaio, venezuelano, boliviano e suíço.

Estabeleceu o nosso Código que as coisas são divisíveis e indivisíveis (arts. 52 e 53). Divisíveis são as que se podem partir em porções reais e distintas, formando cada qual um todo perfeito. E indivisíveis, primeiramente, as que se não podem partir sem alteração na sua substância, e ainda, as que, embora naturalmente divisíveis, se consideram indivisíveis por lei, ou vontade das partes.

Ora, a terra objeto de atividade agrária é, naturalmente, um bem divisível. Mas a sua divisibilidade, a sua fragmentação, a cada geração pela sucessão hereditária, permitia — tratando-se de imóveis rurais — a constituição de minifúndios, de glebas que não iam proporcionar ao seu proprietário a possibilidade de progresso e bem-estar social e econômico. Os minifúndios são onerosos para a Nação, fato sabido e sobre o qual não discorreremos.

Não importa que o inciso II do art. 53 cit., tivesse estabelecido serem indivisíveis as coisas — como a terra rural — que embora naturalmente divisíveis, se considerassem indivisíveis por lei — eis que nenhuma lei seria promulgada, como não foi, em virtude do individualismo reinante. Seria uma restrição ao direito de propriedade, não aceite pelos juristas.

Outro aspecto de relevância no setor, dizia respeito à disciplina desse mesmo direito de propriedade, sem atentar para o imóvel rural como bem de produção,

como fator imprescindível ao rurícola para uma atividade remuneradora e benéfica para a Nação.

De fato, neste aspecto, o Código Civil regulamentou a forma de aquisição da propriedade, sua perda e transmissão, seja "inter vivos" ou "causa mortis". Ao legislador de então não interessava a forma pela qual o titular do direito utilizava o bem objeto desse mesmo direito. Utilizava-o bem, conservando-o, fazendo com que ele produzisse para a Nação, de forma econômica, revertendo os benefícios para todo o País ou o utilizava de tal forma que deprecava os recursos naturais renováveis, ou produzia antieconomicamente, permitindo sua deterioração e empobrecimento?

Ao absolutismo do direito de propriedade nada disto interessava. Mas a evolução da sociedade, as novas formas de obtenção de matérias primas e de produtos alimentícios, os novos modelos de atuação do homem, já mostravam a necessidade de uma utilização racional da terra rural, da obrigatoriedade de seu detentor de produzir — e produzir economicamente para a Nação, conservando seus recursos naturais, não transformando este bem precioso que é o solo, em deserto.

6. No Direito Agrário brasileiro — A doutrina da função social da propriedade, como acima vista, foi incorporada ao Direito Agrário, com os princípios que informam, hoje, todo o seu conteúdo, em especial o que diz respeito ao novo conceito do chamado direito de propriedade. Este instituto da propriedade conserva, como vimos, seu caráter de "direito", protegido, pela lei (Constituição Federal, Código Civil, legislação vária), não resta a menor dúvida, mas implica em uma série de deveres com relação ao seu proprietário, ou seja, ao detentor do bem objeto do direito. Quem detém a posse ou a propriedade de um imóvel rural — e vamos tratar aqui apenas do Direito Agrário na sua forma positiva, que é o Estatuto da Terra — tem a obrigação de fazer este imóvel rural produzir, de acordo com o tipo de terra, com a sua localização no espaço geográfico do País, de acordo com a região geo-econômica em que se situa, etc.

Evidentemente, se o Poder Público não dá os meios para o proprietário fazer com que a terra cumpra a sua função social, a função que a ele é inerente, sendo um bem de produção, o seu detentor não vai produzir, ou o fará incorretamente, em desacordo com a finalidade do bem. Logo, o Estado também tem a sua parcela de responsabilidade e vamos ver dentro em pouco, que o próprio Estatuto da Terra estabeleceu como dever do mesmo Estado, propiciar meios para que o proprietário possa fazer com que a terra cumpra sua função social. Evidentemente, ninguém pode exercer mencionada função — ou fazer com que a terra a cumpra — se não tiver estradas para o escoamento das safras, por exemplo, ou então, se não contar com uma política de preços mínimos oficiais, ou ainda, se não for oferecida

ao produtor, comercialização eficiente que permita o justo lucro de sua atividade agrícola — e outros.

Todos estes atos e mais os pertinentes, são inerentes à competência do Estado, que tem que colocar normas e serviços e obras à disposição dos interessados para que possam desenvolver as atividades agrícolas e fazer com que a propriedade da terra realmente cumpra sua finalidade econômica e social.

Se todos estes serviços e normas e obras existem e são aplicados normalmente, ou seja, se as estradas estão em tráfego; se o preço mínimo é razoável dentro das contingências econômicas da Nação; se há possibilidade de armazenamento no contexto de uma política nacional e regional; se a comercialização dos produtos agropecuários pode ser feita em termos corretos que atendam, conjuntamente, os interesses da Nação, do produtor e do consumidor; se existem à venda sementes e mudas certificadas ao alcance do produtor; se há um serviço eficiente de conservação do solo, de combate à erosão, de defesa e preservação da fauna e da flora, de combate à poluição da terra e dos produtos, da água e do ar; enfim, se o produtor rural dispuser de todo o conjunto de providências e atos do Poder Público, de toda a infra-estrutura para fazer com que a terra produza e se conserve e ele possa obter, com a comercialização, o lucro de suas atividades — não há como negar-se a cumprir a função social da propriedade.

7. Nas Constituições — As Constituições brasileiras depois do primeiro quartel deste século, aceitaram a doutrina da função social da propriedade. Aliás, o Brasil a aceitou um pouco tardiamente, porque todas as Cartas Magnas da América Latina, a partir de 1919, já consignavam em seu texto dispositivos com relação a esta doutrina. A nossa de 1934 foi precisa neste ponto; a de 1937 registrou, nada falou sobre o assunto, limitando o direito de propriedade em benefício da coletividade, e a de 1946 foi a mais incisiva em seu art. 147.

Este dispositivo determinava: "O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social". Então, a propriedade não era mais um direito individualista, possuía uma conotação social e econômica — o uso será condicionado ao bem-estar social. É uma forma de dizermos que a propriedade obriga, como na Constituição alemã de Weimar.

Por isso mesmo, em virtude deste dispositivo, começaram a surgir no Congresso Nacional, projetos de lei chamados de "reforma agrícola", que dispunham sobre a disciplina do cit. art. 147.

De se notar que já em 1960 um autor paranaense referia-se à função social da propriedade, quando esta matéria não estava sendo estudada e entendida no Brasil, de forma sistemática. Este autor é Linhares de Lacerda, que tem excelente trabalho sobre o problema de terras, em cinco volumes, denominado "Tratado das Terras do Brasil".

Linhares de Lacerda, no Anuário Brasileiro de Imigração e Colonização, publicou um estudo intitulado "O Presente e o Futuro da Propriedade da Terra no Brasil", e assim se expressou, mostrando que a jurisprudência brasileira já entendia o que era "função social da propriedade". Diz o jurista citado: "Eminentemente escritores, com efeito, demonstram o erro de quantos interpretam a humanização da propriedade como um fenômeno de socialização, e cito o Professor Orlando Gomes (RT 205/3) e o próprio Supremo Tribunal Federal, em venerandos acórdãos, têm feito saber a exatidão da doutrina, segundo a qual não há direito de propriedade se o proprietário não utiliza os seus bens para os fins a que os mesmos se destinam, e se o uso da propriedade não atende ao bem-estar social ou bem comum. Este é o voto do saudoso ministro Castro Nunes, na apelação civil n.º 7.377, do artigo Distrito Federal" (op. cit., p. 32/78).

Este princípio da função social da propriedade nos trouxe novo conceito do direito de propriedade e, com relação à terra rural, tal conceito nos informa que ela é um bem de produção e, como tal, deve igualmente ser conservada. Isto está hoje claramente estabelecido no Direito Agrário, no direito positivo, no Estatuto da Terra, sem qualquer dúvida: a terra não é simplesmente um bem patrimonial, um bem objeto do direito de propriedade que se acha no patrimônio do particular.

Se, como vimos, no Direito Civil — em seu atual estágio — não interessa o uso que o proprietário dá à terra; se ao Direito Civil interessa apenas saber se o proprietário adquiriu legalmente a sua terra (bem), por qualquer dos meios em direito permitidos, compra e venda, sucessão hereditária, permuta, doação, etc., e se ele está pagando os devidos impostos à União, ao Estado e ao Município — ao Direito Agrário é isto exatamente que interessa, isto é que é matéria integrante do ramo jurídico constitucionalmente denominado assim. É a utilização que o proprietário ou detentor dá ao seu prédio rústico, à sua terra destinada ou explorada com fins agrícolas, pecuários, agroindustriais ou extrativos.

8. Limitações — Por tal motivo, foram estabelecidas as limitações que o Estatuto da Terra consignou, bem como restrições ao direito de propriedade, exatamente em função deste uso que o proprietário der ao seu imóvel. Se ele o usar mal, poderá ser desapropriado para a reforma agrícola, na hipótese de o prédio rústico estar situado em área prioritária, previamente definida por decreto do Poder Público federal, ou então pagará o imposto territorial rural mais elevado. Esta atribuição é hoje objeto de uma legislação mais agressiva, consubstanciada na Lei n.º 6.746, de 10 de dezembro de 1979, a qual alterou o disposto nos arts. 49 e 50 do Estatuto da Terra; no Decreto n.º 84.685, de 6 de abril de 1980, que a regulamenta; e nas Instruções Especiais do INCRA, de n.ºs. 19, 20 e 21, todas de 28 de maio de 1980, que forneceram elementos para melhor aplicação desses medidas legais tributárias específicas para o setor agrícola.

No Direito Agrário, ainda com relação à aplicação da doutrina da função social da propriedade, existem outros dispositivos que chegam até a impedir a

disponibilidade do imóvel, a possibilidade de transmissão por venda, sucessão hereditária ou qualquer outra forma legal, os quais nos vêm do módulo rural e da fração mínima de parcelamento, e que também vai afetar o direito de propriedade, por meio da função social. Já vimos que o Estatuto, por intermédio de seus dispositivos, visa a combater frontalmente o latifúndio e o minifúndio. Uma das formas de se buscar eliminar este último, foi estabelecer uma área abaixo da qual não será possível dividir o imóvel rural.

Esta área se denomina "módulo" (o módulo — veremos no capítulo próprio — é uma medida de área). Pois, bem. Na sucessão hereditária, se os quinhões de cada herdeiro ficarem com área inferior à do módulo da região ou da fração mínima de parcelamento, não há possibilidade de fragmentação da propriedade, cada herdeiro não tem a disponibilidade deste quinhão, desta parte ideal que lhe foi atribuída. O imóvel vai permanecer como um todo, íntegro, como uma co-propriedade que não pode ser dividida a não ser em determinados casos e formas estabelecidas pela lei. Pode-se vender — por exemplo — o quinhão para um dos demais herdeiros, ou vender para terceiro que entra também como co-proprietário independente.

Todas estas disposições são estabelecidas em função da utilização da terra, para não se permitir a proliferação de minifúndios, para que não tenhamos mais propriedades antieconômicas em nosso País. Tudo isto é função social da propriedade.

Da mesma forma, temos disposições limitadoras do desmembramento dos mesmos imóveis rurais. Muitos proprietários desejam desmembrar seus prédios rústicos, seja para a formação de sítios de recreio ou chácaras de recreio, como também se chamam, seja para expansão urbana e, muitas vezes, isto não é possível. Por quê? Por causa das condições da terra. Se a terra é tipicamente rural, não há possibilidade de se lotear para chácara de recreio, eis que ela é um bem de produção — e chácara ou sítio de recreio, como o próprio nome indica, não é imóvel rural, é imóvel urbano, é área de lazer para o seu proprietário, sem destinação econômica agrícola ou pecuária (ver na Enciclop. Saraiva do Direito, 14/203-209, verbete do autor sobre o assunto).

No entanto, se se lotear uma área rural para a formação de tal tipo de imóvel, destinado à produção agropecuária, o País estará perdendo terras aptas e próprias para esse tipo de exploração ou atividade. Então, proíbe-se, não se permite que em determinadas áreas se forme este imóvel, simplesmente porque a terra deve cumprir a sua função social, que é, fundamentalmente, "de produção" — terra agricultável.

É bom que se diga também que, por vezes, a função social também implica em não haver produção. Isto pode parecer um contra-senso, mas não é, tratando-se apenas do dever de conservar os recursos naturais renováveis. O proprietário de um prédio rústico por exemplo, pode querer preservar uma área para refúgio particular de animais nativos, bem como a flora existente e a própria terra: nesse caso, entra em entendimentos com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, criando

uma reserva animal, conforme o disposto na Portaria nº 327/77-P, de 1977, do cit. Instituto.

O proprietário, portanto, não está utilizando aquela parte do imóvel para fins produtivos, mas sim de outra forma, pois pretende preservar os recursos naturais renováveis, preservar a terra, a fauna, a flora, a atmosfera, a água.

É o próprio Poder Público, dentro do estabelecido pelo art. 10 do Estatuto da Terra, também faz o mesmo, dando uma destinação não produtiva para terras de sua propriedade, ao criar reservas florestais, biológicas e outras de simples preservação do meio ambiente. Esta destinação interessa sobremaneira ao País, pela preservação dos recursos naturais desde muito tempo agredidos e diminuídos em espécimes e até mesmo, dentre estas, muitas já extintas.

9. No Estatuto da Terra — O Direito Agrário brasileiro foi o único ramo jurídico que disciplinou a matéria relativa à doutrina da função social da propriedade. Nenhum outro, até hoje em nosso País, dispôs, na legislação positiva, sobre o assunto.

O Estatuto da Terra, no § 1º do seu art. 2º, especifica que é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesse diploma legal. E vem a seguir o ponto mais importante, no § 1º: "A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente, favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias, mantêm níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; e observa as disposições que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e aqueles que as cultivam".

Aqui estão os quatro elementos, mediante os quais entende o Direito Agrário brasileiro que a terra cumpre a sua função econômica e social e estes elementos devem estar simultaneamente sendo utilizados, não podendo ser um só, ou outro; todos eles têm que ser observados — e mais os que se compõem como deveres do proprietário. Este tem o dever de favorecer o seu próprio bem-estar e o de seus trabalhadores, seus colaboradores, aqueles que empregam seus esforços ou sua inteligência para o resultado econômico que se espera. Deve ainda o proprietário viver uma vida correta, digna, honesta em relação ao seu trabalho e também possibilitar isto aos seus empregados, às famílias destes, não os explorando, cumprindo os ditames da legislação trabalhista rural que regula o assunto.

A seguir, o cit. § 1º do art. 2º menciona o segundo elemento básico da função social e econômica da propriedade do Direito Agrário nacional: "níveis satisfatórios de produtividade", especificados na Instrução Especial do INCRA de nº 5a, de junho de 1973. Tais níveis agora também para os efeitos do imposto