A CONSTRUÇÃO JURÍDICA DA PROPRIEDADE RURAL NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA E O ACESSO À PROPRIEDADE RURAL [1]

THE LEGAL CONSTRUCTION OF RURAL PROPERTY IN BRAZILIAN LEGAL ORDER AND ACCESS TO RURAL PROPERTY

Ariane Kalinne Lopes de Souza [2]

Resumo: Este trabalho examina os elementos sociais, históricos e políticos que influenciaram na construção jurídica da propriedade rural no ordenamento jurídico brasileiro e como se deu a forma de acesso à terra durante a história do Brasil. Avaliar os processos que possibilitaram a edificação do latifúndio brasileiro e do surgimento da oligarquia rural, classe detentora de poder político e econômico que ocupa esferas de poderes para atender seus próprios interesses. Busca-se ainda analisar os principais institutos jurídicos das sesmarias, a Lei de Terras de 1850, o Estatuto da Terra de 1964, e a Constituição de 1988 que trouxeram alterações relevantes sobre a propriedade da terra, através da revisão bibliográfica de autores que realizaram uma avaliação crítica dos fatos históricos analisados nesta pesquisa. Para assimilar que a formação jurídica da propriedade rural no Brasil é resultado de um conjunto de fatores políticos e econômicos que determinam a economia brasileira desde o colonialismo.

Palavras-chave: Acesso à terra; Lei de Terras; Propriedade Rural.

Abstract: This paper examines the social, historical and political elements that influenced the legal construction of rural property in the Brazilian legal system and how land access was given during Brazilian history. To evaluate the processes that allowed the construction of the Brazilian latifundium and the emergence of the rural oligarchy, a class that possesses political and economic power that occupies spheres of power to serve its own interests. It also seeks to analyze the main legal institutes of the sesmarias, the Land Law of 1850, the Land Statute of 1964, and the Constitution of 1988 that brought important changes on land ownership, through the bibliographical review of authors who performed a critical evaluation of the historical facts analyzed in the present research. To assimilate that the legal formation of rural property in Brazil is the result of a set of political and economic factors that determine the Brazilian economy since colonialism.

Keywords: Access to land; Land Law; Rural Property.

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil CAPES – Código de Financiamento 001.

[2] Mestranda em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás, Brasil.

INTRODUÇÃO

A análise proposta nesta pesquisa volta-se a compreender os processos de construção social e jurídicos de formação da propriedade da terra no ordenamento jurídico brasileiro e a forma que se deu o seu acesso. Tendo em vista que a concentração de terras no Brasil é um problema latente que permanece sendo pautado nas discussões sobre a questão agrária brasileira. Sobretudo porque a forma de apropriação das terras brasileiras no período colonial sempre privilegiou a concessão de terras àqueles que possuíam recursos para custear a mão de obra escrava e a produção para o mercado externo. Ainda que o controle das concessões estivesse em domínio das entidades governamentais, o descontrole nos registros era notório, pois geraram extrema confusão na organização fundiária no Brasil, levando os governos a tentarem por meio de leis buscarem a regularização da questão fundiária.

Portanto, é necessário o estudo das motivações históricas que construíam bases que permeiam e caracterizam a questão agrária até os dias atuais. Principalmente, quais fatores considerados neste trabalho que permitem compreender como a propriedade rural brasileira caracterizou-se enquanto latifúndio e voltado para o domínio oligárquico.

Construímos como base de interpretação a revisão bibliográfica dos autores Carlos F. Marés, Lígio Osório Silva, João P. Stedeli e C. S. Reis que permitiram a construção da narrativa histórica que esta pesquisa é dependente para alcançar os objetivos pretendidos. Iniciaremos com as ponderações acerca do instituto das sesmarias e como ele foi aplicado em Portugal e no Brasil Colônia, após verificaremos quais foram as influências que a Lei de Terras de 1850 teve na regularização fundiária no Brasil, e quais os reflexos que a lei de 1850 teve durante o período da Primeira República. Analisaremos ainda a abordagem que o Estatuto da Terra de 1964 teve no projeto de reforma agrária no país, e quais pontos importantes desta lei. Por fim avaliaremos os pontos importantes e inovadores trazidos pela Constituição Federal de 1988 relacionados com a propriedade da terra e o instituto da função social da propriedade.

INSTITUTO DAS SESMARIAS E SUA APLICAÇÃO EM PORTUGAL E NO BRASIL

O instituto das sesmarias foi originalmente criado para solucionar um problema específico de propriedades improdutivas e carência de produção agrícola que assolava Portugal, sendo o instituto criado no final do século XIV. O território português ainda era demasiadamente marcado pelo sistema feudal, onde grande parte das terras eram apropriadas e tinham senhorios, que muitas das vezes não as cultivavam nem as arrendavam. Frente a esta problemática, que gerava uma crise de abastecimento nas cidades, a legislação sesmarial objetivava acabar com a ociosidade das terras, obrigando ao cultivo sob a pena de perder o domínio, caso o estado de ociosidade se mantivesse as terras eram devolvidas

a Coroa Portuguesa e declaradas como devolutas e entregues a quem as cultivassem e aproveitassem, respeitando assim o interesse coletivo (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 41).

O instituto das sesmarias em Portugal refletiu o que significava o conceito de propriedade da terra naquele país, a propriedade da terra estava diretamente ligada ao cultivo, o que se entendia por propriedade era o uso à terra e sua transformação, surgindo através da liberdade do trabalho o direito à terra (MARÉS, Carlos F. 2003, p. 29).

As Sesmarias enquanto um conjunto de leis foram pensadas para a ocupação de terras que não se encontravam cultivadas em Portugal, acabou se tornando o principal instituto do arcabouço jurídico para consolidar a colonização nas colônias (MOTTA, Márcia M. M. 2012, p. 129).

Assim em solo colonial as sesmarias foram adotadas como meio jurídico de apropriação territorial imposta pela Metrópole à Colônia, contudo inicialmente ao transladar o sistema de sesmarias á Colônia não foi realizada nenhuma adaptação na lei à nova realidade, que era contrastante com a de Portugal do século XIV. A distorção do sentido do instituto aplicado em terras brasileiras foi consequência da adaptação forçada à realidade socioeconômica da Colônia por meio da administração colonial (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 41-44).

As sesmarias na Colônia tiveram como características, em sua primeira fase, a gratuidade e condicionalidade da doação. A gratuidade devia-se ao estatuto do solo colonial que pertencia à Coroa Portuguesa e cuja jurisdição espiritual pertencia à Ordem de Cristo, as Ordenações do Reino determinavam que as concessões fossem feitas gratuitamente, devendo seu concessionário pagar um dízimo de Deus para propagação da fé, que incidia sob a produção e não sob a terra. Enquanto a condicionalidade da doação que determinava as Ordenações, referia-se ao aproveitamento das terras em um determinado período de tempo, caso contrário as terras voltariam para a Coroa Portuguesa (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 45-46).

A permanência das sesmarias como forma de concessão de terras na Colônia brasileira não significou linearidade em sua forma de concessão, ao longo dos séculos foram feitas adaptações do instituto como tentativa de melhor encaixe na complexidade da teia social, buscando sua adequação às exigências da sociedade que se formava (MOTTA, Márcia M. M. 2012, p. 131).

Demonstração desta adaptação é o fato de que as Ordenações também recomendavam que não fossem concedidas terras em tamanho superior ao que os recursos financeiros que o sesmeiro dispunha para aproveitar toda a terra. Entretanto, no ímpeto de ocupar o imenso território comumente essas recomendações eram ignoradas, assim as áreas concedidas nessa época eram verdadeiras donatarias, ainda que esta não fosse sua designação jurídica (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 47).

A concessão de imensas porções de terra e a ânsia por ocupar o território colonial detinha uma profunda carga política, pois através da concessão de sesmarias a posse portuguesa estava garantida e protegida dos interesses dos

estados rivais, além disso era preciso atender aos interesses mercantilistas da Metrópole (SILVA, Lígia Osório. 2008).

O desejo mercantilista da Metrópole voltada para a ocupação produtiva da Colônia era refletido na concessão na exclusividade de concessão de terras aos colonos que tivessem condições de cultiva-las, que significava homens com recursos suficientes para possuir escravos. Em virtude do favoritismo que alguns fidalgos possuíam em obter a concessão de sesmarias e da dificuldade de alguns colonos em provar condições financeiras suficientes, surgiu a prática de compra e venda de partes de imensas sesmarias, este aspecto atrapalhava o controle das autoridades que demonstraram sua preocupação com a prática no final do século XVII (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 50-51).

A estrutura da produção colonial fomentada pela necessidade de acumulação nos países metropolitanos, que abria espaço no mercado mundial para produtos tropicais aos quais a Europa necessitava, traçou o modelo de agricultura instalado na Colônia: latifundiária, monocultora e escravista (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 52).

A introdução do trabalho escravo possibilitou a manutenção da disponibilidade de terras para o senhoriato rural, desempenhando papel fundamental na economia colonial. A concessão de extensas sesmarias para o plantio de açúcar e para a pecuária, eram cultivadas sob métodos rudimentares, que esgotavam a terra rapidamente, demandando uma contínua mobilidade das zonas esgotadas para terras férteis, desde os primeiros séculos de colonização a agricultura colonial ganhou características mantidas até os dias atuais, quais sejam o caráter predatório, a mobilidade espacial e o crescimento em extensão (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 51-55).

Em meados do século XVII a administração pública aumentou as exigências burocráticas na obtenção de concessões com o intuito de propiciar às autoridades maior conhecimento das autoridades coloniais da real situação das terras, a atitude mais significativa da metrópole em aumentar seu controle sob a situação da apropriação de terras na Colônia foi a instituição de um foro a ser pago pelos concessionários, alterando assim a características da gratuidade das sesmarias. Em razão de o foro incidir sobre a terra é compreendido que a intenção da metrópole era desestimular que sesmeiros mantivessem sob seu domínio terras improdutivas (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 55-57).

Apesar das determinações da administração pública a instituição do foro foi conturbada, a vastidão do território, a fiscalização e o conhecimento público da existência do foro foram algumas das causas para a decadência deste condicionamento. Ademais, os colonos representaram resistência ao pagamento do foro, burlando o seu pagamento de diversas formas, ocasionando principalmente a existência de sesmarias trocadas ou não confirmadas por seus sesmeiros. A aplicação da norma era dependente do registro, medição e demarcação das terras, com estes elementos ausentes não se sabia ao certo a localização e tamanho das concessões, impossibilitado desta forma a eficiência na aplicação do foro (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 59-61).

Estas medidas adotadas pela metrópole inferem a tentativa de regularizar a situação da propriedade territorial na Colônia, contudo seus efeitos geraram mais confusão, gerando um aumento no número de sesmeiros ilegais (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 61).

Com o adensamento populacional ocorreu durante o século XVIII uma das transformações relevantes ocorridas na Colônia no tocante à apropriação territorial foi a disseminação da apropriação de terras através da posse pura e simples, que se fazia de modo desordenado e espontâneo desde os primórdios da colonização e que fugia completamente do controle das autoridades. O não cumprimento das determinações legais de medição e demarcação das terras, motivou conflito entre sesmeiros e posseiros, a situação conturbada da propriedade territorial começou a tornar-se um grande problema no século XVIII, apesar da posse sempre ter estado presente na Colônia, o fator determinante do surgimento deste problema foi o aumento do povoamento (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 66-68).

O acirramento entre sesmeiros e posseiros dava-se principalmente pela concessão de sesmarias em terras já ocupadas, porém constatou-se na prática que as autoridades ao reconhecer a existência de moradores, posseiros em terras não os expulsavam mas procuravam estimula-los a regularizar sua situação, desta forma gradualmente começou uma nova forma de aquisição de domínio, através da posse. Passando a se tornar costume a posse com cultura efetiva tornou-se forma de aquisição de domínio, posteriormente tornou-se direito consuetudinário (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 74).

Apesar da concessão das sesmarias ter sido por muito tempo considerado como o único meio legítimo de aquisição da propriedade, após a proclamação da independência e a promulgação da constituição 1824 tornou-se completamente impossível o uso do instituto em terras brasileiras, pois era absolutamente incompatível com o novo sistema jurídico que se estruturara no final do século XVIII e início do século XIX. Entretanto, as consequências ideológicas da propriedade da terra enquanto concessão de poder político e da prevalência do título de propriedade em detrimento ao trabalho, são marcas que persistem até hoje nas interpretações e conceituações jurídicas do direito à terra (MARÉS, Carlos F. 2003, p. 63).

LEI DE TERRAS DE 1850 E SUA VIGÊNCIA NO BRASIL

O problema da propriedade da terra na Colônia já se fazia presente na preocupação da administração pública há muito, e a propositura de um novo ordenamento jurídico que possibilitaria a regulação das terras e possivelmente solucionar o problema fundiário mesmo que apresentado em 1822, somente foi aprovado em 1850 a Lei de Terras. O motivo da protelação foi a complexidade dos interesses em pauta, pois a medida prejudicaria significativamente a classe do senhoriato rural que se beneficiava com o sistema produtivo da Colônia com base na disposição livres de terras e no trabalho escravo em detrimento do interesse do Estado

em ajustar a regularização da propriedade da terra aos novos moldes da sociedade que se manifestavam com o capitalismo ganhando força em escala global (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 128).

O tráfico de escravos era fundamental para manutenção do sistema produtivo colonial, o sistema escravista dependia de fluxo regular e continuo de escravos africanos traficados, para suprir a demanda de mão-de-obra imposta pelas grandes plantações que sustentava a produção colonial. Contudo, no início do século XIX, iniciou-se uma pressão da Inglaterra, que era uma potência dominante internacional da qual Portugal era dependente, para extinguir o tráfico de escravos. Desta forma, Portugal apesar de pressionado pela Inglaterra ter assinado diversos tratados comprometidos com a erradicação do tráfico de escravos, foram medidas meramente burocráticas que não tiveram aplicação prática, e o traficantes continuaram abastecendo o mercado brasileiro de escravos escudados pelo Governo Imperial. Porém, a atitude desafiadora do Império brasileiro não se estendeu por muito tempo, e assim ocorreu quando a Inglaterra determinou que navios britânicos a perseguir embarcações que estivessem transportando escravos, inclusive em terra firma (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 129).

A radicalização da Lei britânica representou um forte apelo ao tanto ao governo brasileiro quanto à camada mais escravista da sociedade, assim o Estado finalmente decidiu cumprir suas obrigações contratuais e deliberar reais esforços em suprimir de vez o tráfico de escravos (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 132).

Apesar da consolidação nas políticas imperiais em extinguir o tráfico de escravos, os resultados do fim da escravidão não se fizeram sentir de imediato no tocante à mão de obra, em parte porque houve a entrada ilegal de alguns milhares de escravos, por outro, a decadência de algumas lavouras geravam o deslocamento dos escravos para outras áreas criando um mercado interprovincial de escravos. O impacto do fim do tráfico fez retomar as discussões em torno de uma alternativa de mão de obra escrava, a solução pensada pelo governo era a imigração, mas para viabilizar esse projeto fazia-se extremamente necessário a regularização das terras (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 135-136).

A regulamentação da propriedade da terra há muito demandava uma solução, ademais havia outros motivos que influenciaram na retomada da discussão em torno da regulação da terra simultânea ao fim do tráfico de escravos. Primeiramente a extinção do tráfico gerou no mercado uma lacuna referente ao valor que o escravo possuía enquanto mercadoria e capital imobilizado no antigo sistema, era preciso substituir o escravo enquanto bem econômico pela terra e para isto era imprescindível organizar a situação das terras e regulariza-las (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 136).

O segundo motivo foi a intenção suprir a mão de obra escrava pela mão de obra livre, a vinda de imigrantes exigia ser financiada e o recurso viável a isto era a venda de terras devolutas da Coroa, portanto a identificação e demarcação das terras devolutas era essencial (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 136).

A introdução de estrangeiros livres no Brasil, ainda que, enquanto mão de obra representava um grande perigo, pois as terras eram dispostas livremente e a posse pura e simples era uma situação recorrente, a vinda de imigrantes estrangeiros que pudessem se tornar posseiros logo após chegarem significaria prejuízo à grande lavoura de exportação que continuaria com mão de obra insuficiente. Assim, a terra precisava ser adquirida apenas por compra e venda para estimular e ao mesmo tempo prender o imigrante ao trabalho nas plantações, foi nesse contexto que a Lei de Terras foi gerida para saciar os anseios do senhoriato rural e do mercado de exportação.

A lei de Terras de 1850 em seus primeiros artigos proibia a aquisição de terras devolutas por outros meios além da compra e estabelecia um novo conceito de terras devolutas. A lei de 1850 estabeleceu as regras para a revalidação das sesmarias ou outras concessões do governo-geral ou provincial em que houvesse culturas ou princípios destas, além da constituição de morada habitual do posseiro ou de seu representante legal. No tocante às posses mansas e pacíficas a referida lei assegurava a legitimação, desde que estivessem cultivadas ou com indícios de cultivo e que seu posseiro ou representante legal mantivesse moradia habitual. Ao Governo competia estabelecer os prazos que as sesmarias e as posses deveriam ser medidas (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 153-154).

Ao Governo competia proceder com a medição das terras devolutas, respeitando os direitos dos sesmeiros e posseiros, como também, promover os meios práticos que seriam distinguidos o domínio público do domínio particular, além de estabelecer as autoridades encarregadas de tais tarefas (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 155).

A Lei de Terras consolidou a política de financiamento à imigração estrangeira, pois autorizava o governo a trazer anualmente, custeado pelo Tesouro nacional, um determinado número de colonos livre com o desígnio de emprega-los em estabelecimentos agrícolas, nos trabalhos designados pela administração pública ou na formação de colônias nos lugares convenientes, sendo dever do governo promover antecipadamente os meios para empregar os colonos logo chegassem ao Brasil (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 156).

Dois dos objetivos essenciais da Lei de 1850, era a demarcação das terras devolutas para vendê-las e assim custear a imigração e fornecer mão de obra às lavouras, e a utilização da terra como garantia de crédito para fazendeiros, através do aumento artificial de preços. Contudo, a desorganização dos títulos de propriedade representou um enorme entrave para a concretização de estabelecer a terra enquanto garantia (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 165).

Os legisladores do Império imaginaram que elevar os preços das terras seria suficiente para consolidar a terra como uma garantia segura a empréstimos, porém sua tentativa foi falha especialmente por dois motivos básicos. O primeiro diz respeito ao gradual processo de emancipação da escravidão, em razão deste fator o escravo permaneceu no centro da economia e atrasando a necessidade de substituir o escravo por outra garantia segura. O fracasso em transformar a terra

em garantia, também se deu em razão da incapacidade do Estado regularizar a situação da propriedade da terra (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 166-167).

Importante destacar outro objetivo da Lei de Terras que buscou proibir o costume da posse, que era comumente utilizado como meio de apropriação privada das terras, o instituto jurídico passou a proibir a aquisição de terras devolutas por outro meio se não a compra, relegou aos novos posseiros a ilegalidade de suas posses (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 168).

A Lei de Terras trouxe ainda a redefinição do conceito de terras devolutas, a lei tornou legal o conceito que já vinha sendo entendido por "devoluto" desde os tempos da Colônia como sinônimo de "vago", diferente de como era entendido em Portugal cujo conceito de "devoluto" era aquela terra concedida e pelo motivo do concessionário não cumprir os requisitos da concessão, seria então a terra devolvida ao senhor original, a Coroa Portuguesa (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 173-174).

Tal lei buscou objetivamente a regularização da propriedade territorial, possuía como objetivos a legitimação das posses e revalidação das sesmarias, medi-las e demarca-las, elaborar um cadastro de terras e proibir novas posses em terrenos devolutos. Todavia, a aplicação do instituto foi bastante insatisfatória, tanto pela incapacidade do Governo em cumprir suas atribuições quanto pela falta de iniciativa dos posseiros e sesmeiros que em sua grande maioria não regularizaram suas posses, assim sendo a administração pública não possuía controle sob o que eram terras públicas ou privadas, além disto a invasão a terrenos devolutos continuou apesar não mais constituir forma de aquisição de propriedade. Assim, compreende-se que a Lei de Terras de 1850 não alcançou o anseio de viabilizar meios de organizar a situação da regularização da propriedade territorial, permanecendo a questão fora do controle do Governo Imperial.

OS REFLEXOS DA LEI DE TERRAS DE 1850 DURANTE A PRIMEIRA REPÚBLICA

Durante os primeiros anos conturbados da Primeira República não houve significativas intervenções legislativas em relação à regularização das terras, as leis sobre a questão da terra foram adotadas pelos Estados entre 1891-1892 quando estes promulgaram suas Constituições, então após 1891 os Estados assumiram as mesmas tarefas propostas na Lei de Terras de demarcar as terras devolutas, legitimar posses e revalidar sesmarias, criar um cadastro de terras e proibir novas posses, e inclusive mantiveram em vigor os princípios da lei de 1850 (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 269).

Os centros de poderes estaduais e municipais eram diretamente influenciados pelos fazendeiros locais, que se beneficiavam dos itens discutíveis e conceito dúbio de terras devolutas da lei de 1850, o que possibilitava que os fazendeiros através da lei utilizassem de manobras para inclusive apropriar-se de terras públicas, prática recorrente desde tempos coloniais. Ressalta-se que a data limite imposta originariamente pela Lei de

terras de validar as posses somente até 1854 não foi cumprida por nenhum Estado (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 271).

Em diversas unidades da federação verificaram-se em relação à questão da terra uma regularidade e semelhanças que permitem inferir a existência de uma política de terras colocada em prática pelo Estado republicano, ainda que esta política fosse aplicada pelos entes estaduais através de seus mecanismos e instrumentos (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 272).

O primeiro fator que conduz a existência dessa política de terras é a regularidade no tocante à adaptação da Lei de Terras para atender aos interesses de posseiros, todos os estados alteraram as datas de validades das posses para efeitos de validação, esta data foi alterada por todos os estados pelo menos até 1889, porém em alguns casos houve dilações até o final da Primeira República em 1930 (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 272).

O segundo fator foi o constante processo de privatização de terras públicas, que eram efetuadas através de invasões ou ocupações de terras devolutas feitas por posseiros sem qualquer intervenção dos poderes públicos. O terceiro fator é a ligação entre o fenômeno de apropriação ao domínio privado de terras públicas e o fenômeno sociopolítico do coronelismo, que desempenhou um importante papel no âmbito rural brasileiro especialmente por este grupo ter como característica a detenção da propriedade da terra como meio de dominação política (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 272).

Portanto a questão da terra na Primeira República deteve-se em torno de uma possível política de ocupação de terras devolutas do governo federal, e da existência de uma legislação que facilitava o apossamento das terras públicas, cuja aplicação nos âmbitos estaduais encontrava-se sujeitas às influencias dos fazendeiros, ditos coronéis, que eram diretamente interessados em apropriar terras devolutas para incremento de seu próprio poder político (SILVA, Lígia Osório. 2008, p. 273).

ESTATUTO DA TERRA E A QUESTÃO DA REFORMA AGRÁRIA

O acesso à terra no Brasil sempre esteve disponível à oligarquia rural detentora do poder político, restando aos indígenas, quilombolas e camponeses a luta e resistência por um pedaço de terra para sobreviverem, essa é a história que marca o campo desde os tempos coloniais, mas notadamente a luta pela reforma agrária ganhou maior fôlego e força na década de 60 com o surgimento das Ligas Camponesas no Nordeste.

As ligas se inseriram no contexto agrário brasileiro como sendo o mais relevante movimento social camponês organizado diretamente pelo povo brasileiro na década de 1960, sendo um condutor das lutas sociais no campo desde o colonialismo até os dias atuais (STEDELI, João P. 2012, p. 12).

Elas se desenvolveram em um contexto político e econômico de crise advinda do cíclico modelo de industrialização dependente que ocorreu nos anos de 1954-1964 no país, após várias décadas de crescimento continuado e crescimento da industrialização fundada na aliança entre os capitais estatal, nacional e estrangeiro o modelo colapsou,

entrando em crise. Em meio à crise econômica gerada pelo modelo de industrialização dependente, surgiu a ascensão dos movimentos de massas e uma crise de dominação política gerada pelo conflito com as classes dominantes (STEDELI, João P. 2012, p. 12).

Para Stedeli (2012, p.12), essa conjuntura intensificou o debate político e acadêmico em relação à necessidade da realização da reforma agrária enquanto um meio de desenvolver as forças produtivas, intensificar o mercado interno, estimular a indústria nacional, distribuir renda, assim como resolver o problema da pobreza no interior do país.

A crise também se estendia à política nacional que desencadeou por fim no Golpe Militar de 1964. Ao assumirem o Governo Militar prontamente designou um grupo de trabalho para elaboração de um projeto de lei de reforma agrária, que resultou na lei nº 4.504 o Estatuto da Terra, o Governo Militar incorporou no texto do Estatuto todas as esperanças que os trabalhadores mantinham sobre a reforma agrária (REIS, C.S. 2008).

Contudo, em questões práticas o Estatuto representou uma tentativa da Ditadura Militar de esvaziar a luta pela reforma agrária, pois a propriedade privada na figura do latifúndio permaneceu intocado e protegido, haja vista que abalar os latifúndios significaria fragilizar as bases políticas da oligarquia agrária, além disso tal mudança modificaria a estrutura fundiária e a própria estrutura do Estado brasileiro, algo que o Governo Militar patrocinado pelo poder oligárquica rural não permitiria (REIS, C.S. 2008).

Reis (2008) ainda assinala que:

> " O regime militar criou uma gama de incentivos e benefícios tributários, financiando o ingresso de capital no campo, fomentando, desta forma, a criação de grandes empresas rurais. Tal atitude governamental visava o mercado externo, propiciando, assim, uma produção agrícola para atender às exportações. A penetração capitalista no campo, a partir da década de 60, ocorreu através do "modelo prussiano", que se caracteriza pela transição da grande propriedade improdutiva para a grande empresa capitalista e pela exclusão da maioria das pequenas e médias propriedades. Manteve-se, assim, a estrutura fundiária concentrada, exigindo-se qualidade e produtividade, tendo em vista o mercado externo e as demandas da indústria nacional, as quais passaram a determinar o perfil da agricultura brasileira. Neste processo de desenvolvimento, não foi previsto um espaço para a pequena e média propriedade, sendo ainda excluídas de crédito e de comercialização, engendrando o grande êxodo rural ocorrido nas décadas de 70 e 80, após a consolidação deste modelo".

Desta forma, verifica-se que os investimentos feitos pela Ditadura Militar para fomentar o projeto de desenvolvimento agrário capitalista, foram fundamentais para a consolidação do caráter que a agricultura brasileira mantém e de quão é essencial para o modelo capitalista.

Entretanto, o Estatuto da Terra também conteve alguns pontos relevantes, dentre eles destaca-se a instituição da função social da terra, como requisito condicionante para o acesso à propriedade de terra e consequentemente sua conceituação. Contudo, o Estatuto não determinou uma pena ao proprietário que descumprir a função social, fator este que dotaria o instituto de maior eficácia jurídica, porém analisa-se que esta manobra foi fundamental para assegurar que os latifúndios permanecessem intocados e impassíveis de desapropriação, para atender o fim social de promover a reforma agrária.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A QUESTÃO PROPRIEDADE DA TERRA

A Constituição Federal de 1988 enfrentou o caráter absoluto do direito privado à propriedade, pois nela foram consagrados direitos que claramente restringem o direito absoluto da propriedade, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado contido no art. 225 da CF/1988 que impõe a todos o dever de preserva-lo, assim como o reconhecimento da territorialidade indígena e de seus territórios nos artigos 231 e 231 da CF/1988, além de determinar que a propriedade detenha uma função social (MARÉS, Carlos F. 2003, p. 114).

A definição de função social trazida pela Constituição Federal de 1988 está em conformidade com os objetivos sociais e ambientais propostos no texto constitucional, especialmente no tocante a diminuição de desigualdades sociais que para ser alcançado necessitava que houvesse uma imposição para limitar o direito absoluto de propriedade (MARÉS, Carlos F. 2003, p. 116). A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 186 os requisitos para cumprimento da função social.

De acordo com o texto do art. 186, a Constituição estabelece uma terra a qual seu uso esteja cumprindo determinações que são favoráveis à vida humana e a biodiversidade, o que torna este artigo muito importante, pois nele a Constituição de 1988 faz com que a vida humana e do ecossistema prevaleça na propriedade em detrimento ao direito individual (MARÉS, Carlos F. 2003, p. 116-117).

A Constituição Federal de 1988 conferiu à função social um papel muito relevante ao limitar a disposição absoluta da propriedade da terra, especialmente ao instituir a desapropriação da terra que não cumpra sua função social para fins de atender o interesse social e para fins de reforma agrária no art. 184, caput da CF/1988. Prova da importância desse instituto foi o esforço despendido pela bancada ruralista, conhecida como representantes legislativos ligados às oligarquias rurais e ao agronegócio, em reduzir significativamente a eficácia da função social.

Indícios disso estão presentes no art. 184 da CF/1988, ao estabelecer que caberá somente a União desapropriar imóveis que não cumpram sua função social, ao conferir somente a um ente da federação o poder de desapropriar reduz-se a abrangência de eficácia do instituto, posto que se excluem os Estados e Municípios enquanto

legitimados para desapropriar estes imóveis que descumprem a lei.

Segundo Carlos Frederico Marés (2003, p. 118), a CF/1988 no art. 184 caput desnecessariamente estabelece a União como competente para desapropriar imóveis que não cumpram a função social, em razão de no art. 5º, inciso XXIV da CF/1988 estar estabelecido que compete a qualquer esfera pública proceder à desapropriação de imóvel para atender à utilidade pública e interesse social, desta forma percebe-se que o caput do art. 184 da CF/1988 restringe a uma única esfera pública a desapropriação da propriedade que não cumpre sua função social, diminuindo assim os efeitos práticos da lei.

Ademais no art. 185, inciso II da CF/1988 é estabelecido que os imóveis rurais produtivos são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, ou seja, a Constituição Federal guarda neste ponto uma grande incoerência, pois ainda que o proprietário descumpra todos os requisitos da função social, uma determinação constitucional imposta a todas as propriedades, ele não receberá qualquer punição ou sanção ao seu direito de propriedade desde que cumpra com um critério de produtividade.

O critério de produtividade é demasiadamente subjetivo, já que não há no texto constitucional ou infraconstitucional qualquer parâmetro que estabeleça qual tipo de produtividade a norma constitucional se refere, levando comumente a interpretarem o conceito de produtividade com o conceito de lucratividade. Desta forma, várias propriedades principalmente nas quais o agronegócio desempenha suas atividades encontram-se resguardadas de não sofrem desapropriação por descumprirem a função social que é um dever imposto pela Constituição Federal, é perceptível a proteção que a lucratividade possui em detrimento ao interesse social.

Ainda que a propriedade que descumpra a sua função social possa sofrer desapropriação, segundo Carlos Frederico Marés (2003, p.128) a desapropriação acaba por configurar uma premiação ao proprietário que descumpre a lei e ainda é recompensado através de indenização justa e prévia paga pelo poder público para que seja cumprida a função social daquela propriedade. Sendo mais adequado para esta situação, que fosse estabelecida a expropriação do imóvel, cujo proprietário em função do descumprimento da lei não receberia nenhuma indenização por sua propriedade, acredita o autor que esta seria uma sanção ajustada àqueles que não cumprirem a função social de sua propriedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebeu-se, que a propriedade da terra no Brasil Colônia, concedida através das sesmarias, tinha como objetivo abastecer o mercado externo e assegurar a posse portuguesa das terras protegendo-as de estados inimigos, e que em virtude disso as extensões das sesmarias podiam em muitos casos representar enormes porções de terras incoerentes com a finalidade originalmente idealizada quando da criação do instituto.

Contudo, o fato das sesmarias serem o primeiro instituto jurídico utilizado pela coroa portuguesa para criar em território colonial, o instituto de propriedade e os meios legais para sua aquisição, não deve ser encarada como o motivo principal criador do latifúndio moderno.

É necessário ter em conta que o Brasil, desde o colonialismo, esteve inserido no mercado mundial como produtor de bens agrícolas voltados para o mercado externo, na época a produção mercantilista exigia uma grande demanda de produção de bens tropicais escassos nos países europeus, assim a distribuição das terras brasileiras estava à disposição daqueles que dispusessem de condições financeiras para arcar com o custo da mão de obra escrava e de produzir em uma grande propriedade. Mesmo com o fim das sesmarias no Brasil, o senhoriato rural, sesmeiros e posseiros, tiveram seu direito a terra protegido através das várias dilações legislativas para que estes legitimassem suas posses e sesmarias e obtivessem o título de propriedade.

A lei de terras de 1850, ainda que tenha falhado com seus objetivos de demarcar as terras públicas e privadas e a criação de um cadastro de terras, e na proibição de novas posses de terras devolutas após 1854, foi com ele que inicialmente passou-se a considerar a terra como mercadoria que substituiria o valor do escravo, passando a significar que o domínio da propriedade da terra era poderio econômico. Além disso, posteriormente o fenômeno sociopolítico do coronelismo conferiu poder político àqueles que detinham a propriedades de terras, principalmente grandes propriedades e que assim possuíam mais pessoas sob seu controle.

Portanto, a propriedade da terra consubstanciou-se entre poder político e poder econômico, elementos que compõe a classe da oligarquia rural que há muito tempo se mantem em todas as esferas de poder público, traçando influências que coadunam com os interesses de sua classe. Esta classe teve um papel político muito relevante durante a Ditadura Militar, pois foi ela que alimentou as bases de apoio ao Governo Militar, e beneficiou-se com a política do Governo Militar em fomentar a industrialização do campo, que se iniciava com a Revolução Verde e consolidava o agronegócio no Brasil.

As políticas governamentais adotadas desde o colonialismo até os dias atuais sempre favoreceram a produção em grande escala para o mercado externo, e para isso garantiu-se que a propriedade das terras não obtivesse limites máximos de extensão e de que seu proprietário as dispusesse como bem entendesse. Ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha imposto a obrigatoriedade do cumprimento da função social, ela não representa uma significante limitação ao direito absoluto da propriedade da terra, pois esta não atinge grandes propriedades que apesar de produtivas descumprem a função social, permanecendo sem qualquer punição pelo descumprimento da lei.

Assim, a propriedade de terra no Brasil e as possibilidades do seu acesso, sempre possuíram como característica o latifúndio e a concentração de terras, sendo isso um reflexo do contexto do mercado mundial ao qual o Brasil esteve inserido e permanece até o momento, e do contexto político interno de manutenção de poder político e econômico da oligarquia rural dominante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Constituição Federal de 1988.* Diário Oficial da União. Brasília/DF. 05 de out. de 1988.

_____. *Lei nº 4.504.* Diário Oficial da União. Brasília/DF. 30 de nov. de 1964.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra.* Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris. Pág. 142. 2003.

MOTTA, Márcia M. M. *Direito à Terra no Brasil: A gestação do conflito 1795-1824.* São Paulo: Alameda, 2012. 2ª Ed. Pág. 290.

REIS, C. S. *A função social da propriedade rural e o acesso à terra como respeito à dignidade da pessoa humana.* Âmbito Jurídico, Rio Grande, XI, n. 53, maio de 2008.

SILVA, Lígia Osório. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850.* Campinas/SP: Editora da UNICAMP, 2008. 2ª ed. Págs. 127-247.

STEDILE, João Pedro (org.). *História e natureza das ligas camponesas.* São Paulo: Expressão Popular, 2012.