

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ - UENP**

---

**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

*Campus de Jacarezinho*

**CURSO DE DIREITO**

---

**PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

**ANTIÓGENES FERREIRA DE SOUZA**

**REFORMA AGRÁRIA E CIDADANIA:  
O EMPREGO DE TERRAS DEVOLUTAS COMO FORMA DE  
INCLUSÃO SOCIAL**

Orientador: Professor Doutor REINÉRO ANTÔNIO LÉRIAS

Jacarezinho/PR  
2012

ANTIÓGENES FERREIRA DE SOUZA

**REFORMA AGRÁRIA E CIDADANIA:  
O EMPREGO DE TERRAS DEVOLUTAS COMO FORMA DE  
INCLUSÃO SOCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Reinéro Antônio Lérias.

Jacarezinho/PR  
2012

ANTIÓGENES FERREIRA DE SOUZA

**REFORMA AGRÁRIA E CIDADANIA:  
O EMPREGO DE TERRAS DEVOLUTAS COMO FORMA DE INCLUSÃO  
SOCIAL**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada na sua forma final pela Coordenação do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná, na área de concentração: Teorias da Justiça - Justiça e Exclusão; linha de pesquisa: Função Política do Direito.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Presidente: Professor Doutor Reinéro Antônio Lérias - UENP

---

Membro: Professor Doutor Ilton Garcia da Costa - UENP

---

Membro: Professora Doutora Eliana Franco Neme - USP

---

Coordenador do Curso: Professor Doutor Vladimir Brega Filho

Jacarezinho/PR, 24 de fevereiro de 2012.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar e, como sempre, acima de tudo, agradeço a Deus — ininterruptamente responsável por todos os meus êxitos.

Depois à minha Família, sempre forte, unida e feliz, liderando o apoio quando das necessidades e adversidades comuns à existência humana.

Sou muito agradecido ao meu orientador, Professor Doutor Reinéro Antônio Lérias, culpado diretamente por tudo que se destacar como saudável neste trabalho. Não esperou o final, de antemão despojou-se de formalismos inerentes ao cargo para, na condição de amigo, colaborar generosamente na pesquisa, sem abrir mão dos critérios que sempre reputou necessários. Fica registrado seu exemplo de humildade, que jamais terá o condão de arranhar sua autoridade e sapiência acadêmicas.

Também sou grato aos professores hoje tocantinenses, Pós-Doutor João Rodrigues Portelinha da Silva e Doutora Angela Issa Haonat, meus fiadores quando da seleção do mestrado via Carta de Recomendação. Esta última, confiando a abertura a mim, das portas da academia quanto à docência.

Meu reconhecimento a todos os professores do curso, pela proveitosa contribuição na minha formação. Também aos colegas mestrandos, que me proporcionaram momentos de felicidade, de forma a abrandar a ansiedade decorrente do cronograma.

Muito obrigado aos professores Doutores Gelson Amaro de Souza e Paulo Henrique de Souza Freitas, pelas sugestões na formatação final da dissertação e polidez nas oportunidades do Seminário de Pesquisa e Qualificação.

Deixo aqui consignados os meus agradecimentos ao Coordenador do Programa, Doutor Vladimir Brega Filho, pela gentil indicação quanto aos Professores Orientador no primeiro momento e depois, Membros da Banca de Defesa ao final. E à Secretária Administrativa, Bacharel Maria Natalina da Costa, pela organização, agilidade e apoio alusivos aos agendamentos de acordo com as disposições regimentais.

Agradeço ao Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, pela autorização de afastamento das minhas funções judicantes nos termos da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, art. 72, I.

Fica o registro de reconhecimento às valiosas observações lançadas pelos Professores Doutores Reinéro Antônio Lérias, Ilton Garcia da Costa e Eliana Franco Neme, quando da oportunidade de julgamento desta dissertação.

Por fim, manifesto meus sinceros agradecimentos, ainda que sem citação de seus nomes, a todos que contribuíram de alguma forma na concretização da minha dissertação.

“Terras Devolutas  
(a Olintho Medrado)

Meu coração, tal como as terras devolutas  
Queimadas pelo fogo e invadidas de intrusos  
Tem sofrido incursões de virgens impolutas  
Que o tem tanto inflamado em seus vai-vens confusos

Cada posseira que entre em suas terras brutas,  
Cultivando-o de amor, como é de nossos usos  
Pensa que é dona dele e, aí não há nem lutas  
Que o façam desprezar os seus rincões escusos

Mas, para legitimar-se a posse de meu peito,  
Cumpra haver preferência, ao que só dá direito  
Na morada habitual, a cultura afetiva...

E antes que expeça o título a alguma dessas musas  
Como é bom continuar o peito em chaga viva  
Devastado de amor, e invadido de intrusas!!!

Serra Isqueiro”

[O Mucuri, 16 de outubro de 1927]  
(RIBEIRO, 1997, p. 114-115)

A aprovação da presente dissertação, não significa necessariamente o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e da UENP - Universidade Estadual do Norte do Paraná, ao ponto de vista que a fundamenta, ou que nela é exposta.

SOUZA, Antiógenes Ferreira de. Reforma Agrária e Cidadania: o emprego de terras devolutas como forma de inclusão social. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito), apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP: Jacarezinho, 2012.

## RESUMO

O trabalho analisa a inefetividade da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no que toca à destinação de terras públicas e devolutas para fins de reforma agrária. A presente dissertação busca demonstrar como as atuais políticas públicas vinculadas à matéria estão distanciadas do texto constitucional — bem como enfatizar a necessidade de garantir sua efetividade — papel do Estado e como forma de inclusão social. Tem por objetivo assinalar a evolução histórica da apropriação e posterior distribuição territorial brasileira, destacando o seu resultado quanto à situação das terras devolutas. Delineia o conceito de imóvel rural, seja para fins tributários ou não, abordando também o assunto relacionado à divergência envolvendo a possibilidade de usucapião de terras devolutas — com contraste relativo à legislação, doutrina e jurisprudência. Suscita os reflexos da questão agrária quanto à cidadania e também no que abrange a exclusão social — na busca da compreensão do fenômeno da globalização nos dias coevos, bem como sua influência sobre as políticas públicas e instrumentos jurídicos com destinação à inclusão social. Concentra esforços na utilização de todos os métodos científicos idôneos e possíveis, mediante pesquisa bibliográfica e documental dos materiais disponíveis, preponderando neste aspecto o método histórico interpretativo. Elabora um estudo de interpretação sob o enfoque dos novos paradigmas constitucionais vigentes, propondo o emprego das terras devolutas como meio de pacificação e inclusão social. Conclui ser imperiosa a concretude do mandamento taxativo da Constituição Federal, no sentido da exigência de destinação das terras devolutas para fins de Reforma Agrária e como forma de inclusão social, no que se destaca o Estado na condição de capital responsável, especialmente pelos reflexos decorrentes da omissão — esta principal geradora de conflitos envolvendo movimentos sociais e proprietários, até mesmo o próprio Poder Público.

**PALAVRAS CHAVE:** Reforma Agrária. Cidadania. Terras Devolutas. Inclusão Social.

SOUZA, Antiógenes Ferreira de. Agrarian Reform and Citizenship: the usage of vacant lands as a way of social inclusion. 2012. Dissertation submitted to the Masters Degree Program in Law of UENP: Jacarezinho, 2012.

### **ABSTRACT**

This work analyzes the ineffectiveness of the Federative Republic of Brazil's Constitution of 1988, mainly referring to the destination of public and vacant lands destined to agrarian reform. The present dissertation intends to demonstrate how the actual public politics vinculated to the theme are distant from the constitutional text – as well emphasize the necessity of ensure it's effectiveness – role of the State and as a form of social inclusion. It has the objective of mark the historical evolution of ownership and posterior distribution of brazilian lands, highlighting it's results, mainly about the vacant lands situation. Outlines the concept of rural property, whether or not for tax purposes, also referring to the subject related to the divergence involving the possibility of prescription of vacant lands – with contrast related to the legislation, doctrine and jurisprudence. Raises the reflections of the agrarian question about citizenship and also about social exclusion – in the search of comprehension of the phenomenon of globalization in coeval days, as well it's influence among the public politics and legal instruments with destination of social inclusion. Concentrates efforts in the utilization of all the suitable and possible scientific methods, through bibliographic and documental research of the available material, gaining space in this aspect the historical interpretative method. Elaborates an review of interpretation from the standpoint of the new actual constitutional paradigms, proposing the usage of vacant lands as way of pacification and social inclusion. Concludes to be imperative the tax commandment's concreteness of the Federal Constitution, towards the requirement of destination of vacant lands for purposes of Agrarian Reform and as a way of social inclusion, which mainly responsible is the State, who is also responsible for the reflexes due to omission, main generator of conflicts involving social and proprietary movements, even the very Government.

**KEYWORDS:** Agrarian Reform. Citizenship. Vacant Lands. Social Inclusion.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
-----------------	----

### CAPÍTULO I

1 CONTEXTO DA APROPRIAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL BRASILEIRA.....	16
1.1 Propriedade territorial brasileira já antes do seu descobrimento formal.....	16
1.2 Organização da sociedade brasileira.....	19
1.3 Formação da propriedade territorial rural brasileira.....	22
1.4 Sistema de capitâneas donatárias hereditárias.....	26
1.5 O regime sesmario.....	30
1.6 Regime de posses.....	35
1.7 A Lei de Terras.....	39
1.8 Registro Paroquial.....	44

### CAPÍTULO II

2 UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO CONCEITO DE IMÓVEL RURAL, SOB O ENFOQUE DEMOCRÁTICO.....	48
2.1 Democracia e critérios diferenciadores para fixação do conceito de imóvel rural.....	48
2.2 Hipótese de incidência tributária.....	50
2.3 Legislação infraconstitucional.....	52
2.4 A confusão legislativa.....	55
2.5 Discussão sobre hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária.....	57
2.5.1 Primeira posição: existência de hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária.....	57
2.5.2 Segunda posição: inexistência de hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária.....	59
2.5.3 Terceira posição: a existência de hierarquia, para os casos de Lei Complementar de caráter normativo.....	61
2.5.4 Posição do Supremo Tribunal Federal sobre hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária.....	62
2.6 A doutrina sobre o conceito de imóvel rural para fins de tributação.....	65
2.7 A jurisprudência sobre o conceito de imóvel rural para fins de tributação.....	69
2.8 O conceito de imóvel rural para fins não tributários.....	75

### CAPÍTULO III

3 A (IN)EFETIVIDADE DA CONSTITUIÇÃO NO QUE TOCA À DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS E DEVOLUTAS PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA.....	78
3.1 O sistema constitucional brasileiro vigente e sua efetividade.....	78
3.2 O caso específico previsto na CRFB/88, artigo 188.....	84
3.3 A questão das Terras Devolutas.....	88
3.4 Terras Devolutas e Usucapião.....	92
3.5 Legitimidade para discriminatória alusiva às Terras Devolutas.....	98
3.6 Reforma Agrária e Terras Devolutas.....	101
3.7 Questão Agrária, Cidadania e Exclusão Social.....	105
3.8 Responsabilidade da Administração Pública.....	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	121
BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA.....	133

## INTRODUÇÃO

Neste trabalho, serão abordados os principais aspectos envolvidos no campo da destinação das terras públicas e devolutas, de forma compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária — nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988.

O primeiro capítulo tratará do contexto da apropriação e distribuição territorial brasileira, com a análise histórica envolvendo desde a organização social do Brasil, passando pela formação da propriedade territorial e abordando o sistema de capitanias hereditárias donatárias. Haverá ênfase à evolução perpetrada com a introdução sucessiva do regime sesmarial e de posses, até o advento da Lei de Terras de 1850. O remate acontecerá com destaque ao registro paroquial, instituído através do Decreto 1.318 de 30 de janeiro de 1854, mais precisamente em seus últimos artigos 91 a 107.

No segundo capítulo será apreciado o conceito de imóvel rural, sob o enfoque democrático e mediante análise constitucional. A abordagem implicará no registro dos critérios diferenciadores para fixação de tal conceito e, necessariamente, ingressará nos assuntos relativos à hipótese de incidência tributária e legislação infraconstitucional. A confusão legislativa atrairá a discussão incidente sobre a existência de hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária, com a indicação das várias posições existentes a respeito. O encerramento versará de um lado, sobre a doutrina e jurisprudência relativas ao conceito de imóvel rural para fins de tributação e de outro, sobre o conceito de imóvel rural para fins não tributários.

O terceiro e último capítulo abrangerá a proposição de inefetividade da Constituição no que toca à destinação de terras públicas e devolutas para fins de reforma agrária, com ênfase ao sistema constitucional brasileiro vigente, sua efetividade e o caso específico previsto na CRFB/88, artigo 188. Haverá aprofundamento na questão das terras devolutas, sobre sua conceituação, possibilidade ou não de usucapião e legitimidade para a

ação discriminatória prevista na Lei 6.383 de 7 de dezembro de 1976. Assuntos outros serão tratados até finalização, como reforma agrária, cidadania e exclusão social. O fechamento abordará a responsabilidade da Administração Pública no que diz respeito às políticas públicas relacionadas à temática.

O estudo da questão agrária como um todo, se apresenta imprescindível devido aos seus reflexos diretos principais: a relação do homem com a natureza, para garantia de sua sobrevivência em época dita de modernidade e a preocupação consequente acerca de sua impotência em garantir o sucesso efetivo dessa finalidade.

Em tempos de globalização, as desigualdades sociais são aprofundadas e o êxodo rural é evidente, com prejuízo no que se refere ao uso do solo de modo ordenado e adequado — ressaltando a notícia recente de que a população mundial atingiu a marca de 7 bilhões de pessoas. A Constituição de 1988 trouxe inserta a preocupação da exploração da terra como fator não somente financeiro, mas também social.

Os conflitos brasileiros no campo tomaram dimensão internacional, a partir de assassinatos decorrentes da disputa pela terra, em especial na Amazônia. As pressões externas, aliadas às dos movimentos sociais, têm forçado a adoção de políticas públicas voltadas à consecução de uma Reforma Agrária eficiente e nos moldes dos dispositivos constitucionais em vigor.

O tema apresentado possui grande relevância, já que o direito está adstrito ao desenvolvimento social da humanidade — o que torna imprescindível um amplo debate envolvendo o assunto, sob o enfoque do constitucionalismo contemporâneo.

A existência de divergências no âmbito da doutrina e jurisprudência — em relação aos reflexos dos direitos fundamentais e princípios constitucionais — impõem a necessidade de aprofundamento na matéria, à luz do neoconstitucionalismo.

O fundamento dessa visão, consubstanciada no texto constitucional vigente, implica na apreciação conjunta de fatos e teorias que

encaminhará a discussão de forma aprofundada e interessante, como vetor de entendimento da matéria relacionada à vida social moderna.

Com certeza, a pesquisa poderá contribuir para o avanço do conhecimento sobre o tema em epígrafe, assumindo papel importante no destaque a fatos que infelizmente, tem se apresentado como corriqueiros, mas dotados de grande impacto na sociedade. E com propostas concretas objetivando viabilizar a utilização do ordenamento jurídico vigente como forma de inclusão social.

Os objetivos específicos englobaram: assinalar a evolução histórica da apropriação e posterior distribuição territorial brasileira, destacando o seu resultado quanto à situação das terras devolutas; identificar e analisar conjuntamente a normatização constitucional e infraconstitucional envolvendo o assunto, com contraste relativo à doutrina e jurisprudência, fontes pertinentes ao tema trazido à baila; compreender o fenômeno da globalização, bem como sua influência sobre as políticas públicas e instrumentos jurídicos com destinação à inclusão social; elaborar um estudo de interpretação sob o enfoque dos novos paradigmas constitucionais vigentes e ainda, verificar as implicações decorrentes das dimensões dos direitos fundamentais na modernidade e propor o emprego das terras devolutas como meio de pacificação e inclusão social — sem requestrar aquilo que já fora discutido relativamente à Reforma Agrária.

Soou importante destacar os conflitos agrários e o fortalecimento de movimentos sociais almejando a distribuição equitativa da terra, em especial as devolutas — em nome do desenvolvimento sustentável e da função social da propriedade, quer pública ou particular.

Tudo sob o crivo da ótica constitucional democrática moderna e como opção sociológica na procura de equacionar a questão do excedente populacional do país, vinculado às áreas urbanas e regiões de maior desenvolvimento econômico-financeiro.

A metodologia empregada concentrou esforços na utilização de todos os métodos científicos idôneos e possíveis, mediante pesquisa bibliográfica e documental dos materiais disponíveis, especialmente a

normatização conexa, estudos jurídicos existentes e jurisprudência relevante — preponderando neste aspecto o método histórico interpretativo.

A coleta de dados foi alcançada por meio de levantamento em órgãos oficiais, livros, artigos publicados em revistas especializadas, jurisprudência colacionada perante Tribunais Superiores, textos disponíveis na internet, canais de congressos e observação de debates legislativos.

O desenvolvimento dos trabalhos aconteceu na seguinte ordem: levantamento bibliográfico e catalogação da legislação a respeito do tema; investigação crítica do material objeto do levantamento inicial; identificação dos aspectos controvertidos alusivos à matéria; busca comparada de jurisprudência dos Tribunais Superiores; análise dos reflexos provocados com vinculação à destinação de terras devolutas e sua conexão com a pesquisa. Descartou-se o uso das técnicas de observação e através de questionários — pela incompatibilidade ao objeto proposto.

A dissertação restou enquadrada na área de concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; linha de pesquisa: *Função Política do Direito*.

## CAPÍTULO I

### 1 CONTEXTO DA APROPRIAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL BRASILEIRA

#### 1.1 Propriedade territorial brasileira já antes do seu descobrimento formal

Em tempos coevos, assuntos em especial relacionados à efetivação da cidadania, democracia, reforma agrária, função social da propriedade e meio ambiente, representam a ordem do dia. Não casualmente, verifica-se que a situação atual brasileira vem de muito perpetuada, gerando insatisfação social e clamando por mudanças radicais que, ao que parece, são sempre inatingíveis.

Este quadro de frustração é resultado de fatores cumulativos, que podem ser facilmente compreendidos, ou não. Mas uma coisa é certa: impossível a análise daqueles, apartada de um retrospecto histórico. Não uma reinvenção míope do passado a partir da reconstrução do presente, mas sim esta com base nos acontecimentos verídicos pretéritos. O passado nunca fenece, pois o presente nada mais significa, do que uma inextricável somatória decorrente de tudo aquilo que já decorreu — com nova roupagem derivada de fatores outros, além da reflexão e conscientização social mutantes. De todo modo, a cultura em qualquer plano se desenvolve de maneira sincrética: copia-se adaptando à realidade a que se destina. (LÉRIAS, 2010, p. 14)

Assim, se torna mais singela a compreensão envolvendo a realidade, bem como a dificuldade encontrada quando da busca de sua alteração. A concentração de renda e terra nas mãos de poucos avessos à

democracia e, o alto índice de desmatamento, dentre outros pontos, não significam uma situação superveniente há pouco.

Veja-se como exemplo a inaugural propriedade territorial brasileira. Sim, brasileira e não Vera ou Santa-cruzense — o nome Brasil já aparece em mapas desde 1339 e os portugueses sabiam da existência das terras na parte do globo onde hoje está o Brasil sete anos antes da viagem de Cabral (CALDEIRA, 1998, p. 45). Certo é que independentemente da discussão travada a respeito do principal objetivo da expedição de Cabral (destino às índias ou novo território), isso não elimina a probabilidade de navegantes europeus, sobretudo portugueses, terem frequentado a costa do Brasil antes de 1500. (FAUSTO, 2001, p. 14)

Portugal nascera como fruto da Guerra da Reconquista, ocasião em que a supremacia política cabia ao Papado e só o Pontífice podia legitimar o poder dos príncipes temporais. O reconhecimento da independência de Portugal pelo Papa assegurava-lhe por parte dos demais reinos do continente europeu o tratamento como nação. (GALLI, 1997, p. 35)

A confusão entre Estado e Igreja envolvente na época, redundou no fortalecimento de Portugal comparativamente às outras potências européias como Inglaterra, França e Holanda. Enquanto estas se preocupavam política e financeiramente com os conflitos, Portugal buscou apoio da igreja católica e alcançou tudo que precisava: patrimônio pertencente à Ordem de Cristo e os segredos a ela submetidos, desde o tempo dos templários; aproveitando-se de todo conhecimento advindo das viagens continentais, decorrentes das cruzadas. Com a nomeação de D. Henrique como Grão-Mestre da Ordem, abriu-se caminho para as bulas papais, como a de 1418 (*Sane Charissimus*) com planos de circunavegar a África e contatar povos cristãos do oriente. Tanto as terras conquistadas como a própria organização e administração da Igreja nessas terras eram concedidas à Ordem e, por delegação desta ao rei. (CALDEIRA, 1999, p. 96)

Além de Portugal, a Espanha também se aproveitou da mesma estratégia. O estreitamento de laços com o Vaticano rendeu-lhe em 1493 as bulas *Inter Coetera*, confirmando o direito de posse da América então visitada

por Colombo em 1492, com financiamento da Espanha. De nada valeu o protesto do rei de Portugal, Dom João II, que teve de contentar-se com uma divisão, garantindo-lhe tão somente o poderio sobre o território até então já explorado por Portugal no continente Africano, até cem léguas mais a oeste e sul da ilha dos Açores e Cabo Verde. Daí rumo ao oriente, a primazia passava aos Espanhóis. Detalhe: o papa na ocasião, Alexandre VI, era espanhol de Valência.

No ano seguinte, Portugal novamente pressionou, com forte indício de que já conhecia as terras localizadas ao sul daquelas abarcadas pelos espanhóis na América. Sob a ameaça de um conflito militar, a Espanha cedeu, aceitando a revisão do acordo anterior (Bula *Inter Coetera*) que estabelecia: todas as terras que passassem a cem léguas a oeste de qualquer das ilhas dos Açores e Cabo Verde eram de domínio dos reis católicos Fernando e Isabel e aos seus sucessores (VIANNA, 1972, p. 32). Diante das pressões portuguesas ameaçando invadir a Espanha, nascia o novo tratado que estendia o direito de Portugal para 370 léguas, sendo que a parte oeste além pertenceria à Espanha. Evidenciou-se o primeiro conflito resolvido por um tratado nos tempos modernos. Consolidou-se em 07 de junho de 1494 o denominado Tratado de Tordesilhas, sendo que o alargamento incluía o território brasileiro em favor de Portugal.

O episódio deu margem à separação de domínios das duas nações ibéricas beneficiárias do «testamento de Adão», no chiste irônico de Francisco de Valois, Rei de França, que queria conhecê-lo... (PEREIRA, 1989, p. 294)

Instaurou-se ali a grande anomalia: antes mesmo do descobrimento formal do Brasil (daí alguns trataram o episódio como simples *achamento* ou *invenção*), sua porção territorial já era pertencente a Portugal. A Ordem de Cristo, cujo representante por delegação papal era o mesmo da Coroa Portuguesa, alcançou o domínio num todo, o material e o espiritual, em verdadeira *cláusula constituti*. O territorial como forma de gerar riquezas, necessárias à subsistência mundana. E o espiritual como justificativa de ocupação do território que se encontrasse nas mãos de *infiéis*, com a finalidade de expansão da fé mediante a transferência aos *cristãos*.

E a *cruzada do descobrimento* do Brasil tem origem após a missa campal celebrada no dia 08 de março de 1500 em Lisboa, quando Pedro Álvares Cabral recebe a bandeira da Ordem de Cristo, içando-a na embarcação principal dentre uma esquadra composta de 1.500 homens e 13 navios. O comandante da maior expedição até então, não tinha experiência como navegador, mas sim o necessário para tal — era cavaleiro da Ordem citada. A façanha foi concretizada no dia 26 de abril de 1500, quatro dias depois de avistada a costa brasileira, quando a bandeira da Ordem foi levantada em solo, seguindo-se a primeira missa no novo território. (CALDEIRA, 1998, p. 37)

Obviamente que as outras potências da Europa como França, Inglaterra e Holanda resistiram ao reconhecimento do tratado, buscando seus interesses na exploração de novos territórios e mediante investigações além-mar. Aumentava com isto a necessidade de apressar a procura de novas fronteiras, sem prejuízo do risco de se desencadear conflitos.

## **1.2 Organização da sociedade brasileira**

Têm-se hoje uma preocupação exacerbada no combate ao latifúndio e desmatamento. As alternativas utilizadas pelo Poder Público além da fiscalização vão desde a tributação, passando pela desapropriação e até a distribuição de terras devolutas ou não, privilegiando-se a implantação de assentamentos, cooperativas, enfim, pequenas propriedades voltadas à produção de riquezas e também subsistência humana. Acontece que a resistência é muito forte, a fim de se manter o que já vem instituído há mais de quinhentos anos.

A colonização européia instituída nas Américas, fora decorrência da integração de novos espaços geográficos e viabilizada na era das navegações. Mas, enquanto dissolvia-se a relação primitiva na Europa, possibilitando a existência de trabalhadores livres para o capital, o sistema colonial ingressava como peça chave de incremento a este capital mercantil

— o que contribuiu decisivamente para o desenvolvimento do sistema capitalista que se caracteriza fundamentalmente, como se encontra plenamente estabelecido na obra de Marx, pela subordinação do trabalho ao capital. (SILVA, 1996, p. 22)

Embora esse ponto comum, é fato que existiram diferenças dentre as colônias, com margem ao que se denominou na doutrina de colônias de povoamento e colônias de exploração — conforme destaque dado por Prado Júnior na obra *Formação do Brasil Contemporâneo* e com inspiração em Paul Leroy-Beaulieu (LEONÍDIO, 1999, p. 120). Portugal optou por imprimir no Brasil um sistema exploratório, almejando a acumulação e produção de sobrelucros coloniais. Sistema este que mereceu ser chamado de *parasitismo social* por Bomfim (1993, p. 116):

Concedem-se as terras aos representantes das classes dominantes, e estes, aqui — pois não vêm para trabalhar — escravizam o índio para cavar a mina ou lavrar a terra. Quando ele recalitra ou se extingue, fazem vir negros africanos, e estabelece-se a forma de parasitismo social mais completa, no dizer de Vandervelde.

A organização econômica e social imposta pela Coroa por aqui, serve de explicação às características da sociedade então organizada e suas consequências, sentidas na atualidade: poucos foram os que se dispuseram a fixar morada na colônia, surgindo um povoamento derivado da miscigenação entre os brancos europeus (na maioria homens) e os primitivos (índios), depois os negros. Para cruzamento e miscigenação, o português sempre pendeu ao contato com mulher exótica, independente da falta ou escassez da branca. Tendência que parece resultar da plasticidade social, maior no português que em qualquer outro colonizador europeu (FREYRE, 2003, p. 265). A presença negra não é apenas visível — é vistosa e sonora, em nossa vida mestiça altamente sincrética (RISÉRIO, 2007, p. 412). Os colonizadores figuravam como casta dominadora — sejam os aristocráticos ou degradados (GORENDER, 1978, p. 380) — sendo impossível a ocupação de tão grande território por poucos e ainda, difícil seria a tarefa de demarcar e distribuir as novas terras. O assunto seria tão debatido por Calógeras em

sua Política Exterior do Império, I, que Prado Júnior se recusara a abordar. (1999, p. 87)

Neste alvo, subsumem-se fatores econômicos e sociais, voltados à terra: o vultoso território a ser explorado de um lado e, de outro, a desigualdade de forças entre os colonizadores e os nativos. Tudo contribuindo para uma ocupação exploratória econômica a serviço da acumulação mercantil pela Coroa Portuguesa.

O elemento-chave da inserção da América Latina no mercado internacional foi, sem dúvida, dentre outros fatores, a exemplo dos metais nobres, o ouro e a prata, o enorme incremento da provisão de terra como fator fundamental para o desenvolvimento do capitalismo. (SILVA; SECRETO, 1999, p. 110)

Evidenciou-se de plano o desinteresse pelo vasto território, já que Portugal teria sofrido uma séria decepção em relação às terras brasileiras, com desapontamento arrefecedor da euforia inicial. O Brasil foi como uma carta de paus puxada em um jogo de trunfo em ouros (FREYRE, 2003, p. 275). Do ponto de vista econômico, o desinteresse português nos primeiros anos da colonização se explica facilmente. Em 1506, as receitas totais do governo com o pau-brasil, a mercadoria mais exportada, foram de cinco contos de réis — um pinga de 1% no oceano de quinhentos contos de réis da receita total, para a qual apenas as especiarias asiáticas contribuíram com 135 contos (CALDEIRA, 1999, p. 95). Em certa medida, foi o desinteresse em relação à colônia que fez com que o rei de Portugal deixasse a cargo de particulares a ocupação e a defesa do novo território. (SILVA, 1996, p. 28)

Todos esses aspectos são indissociáveis até hoje, como forma de justificar o sistema de exploração da colônia à época, com a característica principal da produção mercantil alicerçada primeiramente no trabalho cativo. Um largo território ainda desconhecido, gerando o problema registrado na emblemática obra *O Capital*: havendo grande quantidade de terras, a tendência é que os trabalhadores busquem explorá-las em proveito próprio e não de outrem. A solução implica na vedação de acesso às terras, com a

finalidade de forçar o trabalhador a utilizar sua mão de obra em prol do capitalista. (MARX, 2001, p. 884)

Sem prejuízo do embate alusivo ao estudo sobre o que se denominou de *escravismo colonial*, merece destaque o argumento no sentido de crítica à qualificação como caracterizadora de um modo de produção autônomo, aparecendo o modo de produção capitalista como fruto de uma estrutura econômico-social que se apresenta com modalidades diversas, distintas graduações, em seu processo de desenvolvimento. (MAZZEO, 1986, p. 203)

As adaptações foram devidamente providenciadas pela Coroa Portuguesa, a fim de evitar o acesso às terras e garantir um número razoável de pessoas fornecedoras da mão-de-obra necessária à exploração: a utilização não da compra de trabalho, mas da força coercitiva relativamente aos índios preexistentes e negros trazidos da África.

### **1.3 Formação da propriedade territorial rural brasileira**

Se de um lado existiu uma frustração inicial quanto à Colônia recém anexada, por não encontrar na costa brasileira metais preciosos, de outro, ainda assim, Portugal não descuidou em buscar protegê-la da cobiça de outras potências. Na Europa, Inglaterra, Holanda e França teimavam em não reconhecer os tratados firmados entre Espanha e Portugal com o apoio do Vaticano. De maneira que a ocupação do solo brasileiro surgia agora não somente com fins de exploração, mas, numa fase inicial, principalmente como forma necessária de levantamento territorial e proteção contra eventuais invasores.

Como que por empréstimo, implantou-se por aqui o mesmo sistema jurídico ocupacional dantes empregado em Portugal. Mas a distribuição inaugural do território não se desencadeou de forma simples.

Não bastasse a ameaça provinda da Europa de outras potências enciumadas, os colonizadores encontraram no novo território, povos que, embora sem qualquer conhecimento tecnológico, apresentaram forte resistência à ocupação. Os índios foram exterminados ou escravizados pela guerra, mas demandando a morte também de muitos dos opressores. Eram arredios à escravização, já que viviam livres.

Quem tinha uma vida organizada e cômoda, não aceitava viajar para cá, o que implicaria em abrir mão de tudo, inclusive família, para enfrentar todas essas adversidades.

Dentre o trabalhador e o aventureiro, desembarcava por estas bandas o segundo. O que o português vinha buscar era, sem dúvida, a riqueza, mas riqueza que custa ousadia, não riqueza que custa trabalho. A mesma, em suma, que se tinha acostumado a alcançar na Índia com as especiarias e os metais preciosos (HOLANDA, 2006, p. 40). Nos termos de Faoro: uns e outros, donatários e colonos, obedeciam a um impulso, o mesmo impulso que levara à Ásia, mas sem as rédeas curtas da administração do soberano. (2001, p. 166)

Preponderavam outros entraves relevantes: a Coroa detinha o território, mas vinculada à jurisdição da Ordem de Cristo, o que a obrigava a efetivar concessões gratuitas; queria ela alcançar a exploração de riquezas, mas sem gastos vultosos ou abrir mão de um condado ainda desconhecido no todo e nas suas abastanças; precisava lidar com a fúria dos nativos e alienígenas, todos contrários à ocupação portuguesa.

A opção lógica foi a de cautela na concessão das terras pela Coroa, sempre como privilégio de poucos muito próximos e dotados de confiança, além é claro, de fé católica:

Esta a primeira nota do sistema sesmarial: não havendo, na Colônia, terras tributárias – pois o solo era de « nenhuns senhorios » –, a adoção se fazia gratuitamente, pagando-se apenas o dízimo, e isto, menos sobre o solo do que sobre a produção – « os frutos que na dita terra ouverem » –, ónus menos sobre o morador, na qualidade de proprietário, do que de cristão, como tal obrigado a concorrer para o programa da « propagação da fé ». (COSTA PORTO, 1980, p. 78)

A decisão do rei para a concessão do privilégio era baseada na avaliação do pretendente, o que implicava considerar seu *status* social, suas qualidades pessoais e seus serviços prestados à Coroa. (COSTA, 1999, p. 172)

Para Secreto (2007, p. 41):

Algumas das questões de mais longa duração do domínio colonial haviam sido a ocupação territorial e a forma como a Coroa portuguesa e também a espanhola concederam a seus súditos as terras conquistadas – sempre como privilégio, como correspondia à ordem do Antigo Regime político e econômico. [...] As formas condicionais de distribuição de terras aplicadas na América não foram fruto da acomodação das relações sociais americanas, mas, sim, imposições das metrópoles, mediando uma relação de dominação com a colônia.

De menor relevo aqui a discussão sobre a existência ou não de feudalismo na Península Ibérica, especialmente em Portugal (por conta da centralização forte de poderes político e militar nas mãos do rei, na época da Reconquista). Importa a ideia provinda do Estado absolutista português, implicando na tentativa de transporte dos institutos lá sedimentados, a exemplo da figura do morgadio:

Além do luxo no vestir, do número de servos, de peças de ourivesaria, algo mais contribuía para o prestígio dos senhores de terras, engenhos e escravos: vincular seus bens de forma a constituírem um morgado ou capela, pois no séc. XVI estas duas palavras eram usadas indiferentemente para a vinculação. [...] O direito de primogenitura assinalava a nobreza de uma família e, no Brasil como no Portugal quinhentista, a instituição de um morgado impunha-se para todos aqueles que queriam ser considerados nobres. (SILVA, 1988, p. 32)

Sobre o morgado, informa Azevedo:

Morgado - instituição desenvolvida em Portugal a partir do século XIII que, grosso modo, era um instrumento de defesa da propriedade territorial da nobreza. Este sistema tornava inalienáveis os domínios senhoriais; e impedindo que fossem partilhados após a morte dos titulares. A transmissão destes bens era sempre feita ao primogênito, ao qual se dava o título de morgado. Este sistema perdurou em Portugal até o século XIX. (1999, p. 316)

A relação entre a remuneração do administrador e as despesas com os encargos pios diferenciavam os morgados das capelas, tipos que acabaram desnaturados e objetos de querelas no campo sucessório. (SILVA, 2005, p. 122-131)

Inobstante o esforço de sua instituição, não conseguiu o morgadio desempenhar por aqui a sua função primeira; os instrumentos fundamentais de distribuição territorial acabaram centrados nas sesmarias e na posse, além da própria compra e venda — sendo que os irmãos do morgado ocupavam terras devolutas próximas disponíveis. (SAES, 1990, p. 79)

Nesse período, o regime de posse da terra foi o da propriedade alodial e plena (PRADO JÚNIOR, 1978, p. 32): desnaturando assim as características primordiais dos morgados, quais sejam; imobilidade, inalienabilidade e condicionalidade. Não bastasse, a mera existência da Lei dos Morgados já era perigosa para as classes dominantes escravistas, pois ela poderia, em circunstâncias favoráveis, se transformar em instrumento à disposição de uma camada de proprietários fundiários (escravistas ou não) desejosa de consolidar o *privilégio territorial* [...]. (SAES, op. cit., p. 148)

No mesmo rumo, assinala Martins que a extinção do morgadio teve por finalidade impedir a constituição de uma aristocracia fundiária (1981, p. 33) ou combater a aristocracia hereditária nos dizeres de Faoro (2001, p. 330). As motivações para a apropriação da terra não se esgotavam no puro interesse econômico, mas envolviam considerações de *status*. (GORENDER, 1978, p. 364)

De todo modo, o sistema acabou extinto no Brasil através da Lei n. 56, de 5 de outubro de 1835, mas sem desate da terra como firmamento de nobreza:

Um dos temas preferidos da historiografia do Brasil colonial é a relação entre riqueza e poder, convencendo-se chamar “nobreza da terra” aqueles que, por oposição ao grupo mercantil, assentavam nas sesmarias recebidas, destinadas a engenho ou fazendas de criatório, e no número de escravos possuídos os esteios de seu prestígio social. (SILVA, 2005, p. 131)

Daí que as primeiras concessões envolvendo o território brasileiro apresentaram-se dotadas de máxima parcimônia, longe de buscar a produção direta nestas paragens. Primordialmente o objetivo era o de garantir a ocupação, mediante a exploração contínua, com a manutenção de informações fidedignas e constantes à Coroa, além de fixar verdadeiros representantes de Portugal na colônia, a fim de marcar o território e defendê-lo de intrusos.

#### **1.4 Sistema de capitánias donatárias hereditárias**

A primeira forma de distribuição territorial brasileira se concretizou por intermédio das denominadas Capitánias Hereditárias. Eram elas frutos de doação, por imperativo decorrente do estatuto do solo colonial, já que pertencente à Coroa, mas sob a jurisdição espiritual da Ordem de Cristo. Rezavam as ordenações que as concessões de terra deviam ser feitas gratuitamente, apenas sujeitas ao pagamento do dízimo de Deus, para propagação da fé, que de resto era pago por todos os cristãos, inclusive os não proprietários, e até mesmo pelos índios aldeados. (SILVA, 1996, p. 41) [sic]

Ainda que vencida a fase pré-colonial (1500-1530), continuou o pau-brasil — com demanda certa na manufatura de tecidos na Europa, pois da madeira se extraía um corante — na dianteira da atividade extrativa econômica, conjugada às “drogas do sertão” (WEHLING; WEHLING, 1994, p. 201). A empreitada de particulares viabilizando a não incursão monetária por parte da Coroa, no mais das vezes implicava na participação daqueles no estanco ou monopólio do pau-brasil:

O monopólio régio do pau-brasil persistiu como considerável fonte de recursos para a Coroa portuguesa, cuidadosamente preservado, seguindo porém, o mesmo percurso que os demais estancos reais, ou seja, o arrendamento plurianual a particulares. (BARBOSA; ACIOLI; ASSIS, 2006, p. 45)

É importante observar que o pau-brasil aqui extraído servia para alimentar as prisões holandesas que utilizavam o trabalho compulsório dos presos que raspavam esta madeira, cujo pó era utilizado para tingir tecidos da crescente manufatura de então. Este tipo de trabalho passou a ser modelo em toda a Europa, nos séculos XVI e XVII, com o nome de *Rasp-huis, grosso modo, raspar madeira dura*. (MELOSSI; PAVARINI, 2010, p. 43)

Faoro destaca a preponderância dos interesses comerciais que ditaram por meio do Estado, a exploração social e econômica do Brasil — pau-brasil, defesa do caminho das índias e açúcar —, sobre fixar populações ociosas e assegurar a defesa do território. (2001, p. 129)

Frente à necessidade de colonização, levantamento com exploração e ainda defesa territorial, impedir os desembarques intrusos por aqui se mostrava premente — no que aproveitou-se do sistema antes utilizado na África, relativamente às ilhas do Atlântico:

Diante da delicada conjuntura, D. João III instituiu o sistema tradicional da colonização, já aplicado nas ilhas atlânticas, com proveitosos resultados na Madeira: a divisão do Brasil em capitanias, empreendimento colonizador de enorme afoiteza e acentuado caráter moderno posto no contexto do capitalismo comercial e politicamente superintendido pela Coroa. (DIAS, 1980, p. 23)

Além da perpetuidade decorrente da hereditariedade e gratuidade na aquisição, o sistema de capitanias apresentava outras características importantes e que refletem, até hoje, consequências na seara agrária brasileira. Eram inalienáveis e transmissíveis somente por herança, acompanhadas de uma carta de foral onde se consignavam todos os direitos e obrigações como o pagamento de foro e tributos — além das cláusulas correspondentes à obrigatoriedade de exploração e possibilidade de repasse a outrem na forma de glebas, as denominadas sesmas:

Duas instituições do sistema político-administrativo que se encontram, nítidas, no capitalismo régio inserido na modernidade. Cartas de doação e cartas de foral. Duas peças do sistema colonial. O foral supunha, assim, a prévia existência da doação. Esta era o principal. Aquele o acessório. Ambos diplomas concedidos pelos favores da Coroa – doação e foral – compunham o Estatuto da capitania. (DIAS, 1980, p. 28-29)

Mas a principal e pernicioso característica residia exatamente na grande dimensão das capitánias, com vagueza de precisão quanto às suas extensões e eleição de parcos beneficiários, escolhidos eletivamente pela Coroa. Com isto, o objetivo de guarnecer o acesso de poucos às grandes áreas, foi plenamente alcançado.

A Capitania, em que pese a doação a um determinado súdito, não lhe era para deleite ou uso pessoal, nem para exploração como uma fazenda sua, mas para governá-la como se uma província fosse. Regulamentadas, ao Capitão e Governador impunha fazer a doação de datas em sesmaria (FALCÃO, 1995, p. 32). Representaram as capitánias delegação pública de poderes, sem exclusão da realeza e com nítido, claro e inconfundível caráter capitalista, no contexto do capitalismo comercial. (FAORO, 2001, p. 129 e 131)

Portugal, a fim de conservar em seu poder as terras de imensidão desconhecida, apelou aos signatários da Coroa, fazendo-lhes destinatários das capitánias com ostentação do nobre título de *Capitão*, assumido pelos donatários. A ocupação de nosso solo pelos Capitães descobridores, em nome da Coroa portuguesa, transportou, inteira, como num grande vôo de águias, a propriedade de todo o nosso imensurável território para além-mar — para o alto senhorio do rei e para a jurisdição da Ordem de Cristo. (LIMA, 2002, p. 13)

E a que correspondiam tais Capitánias? Exatamente a uma extensão territorial com frente para o mar na abrangência de cinquenta léguas e fundos até onde fosse o domínio da Colônia, posto a incerteza desses limites, usando El-Rei, ao doá-las, a expressão: De uma capitania na Costa do Brasil com cinqüenta léguas de extensão pela mesma costa, com todas as ilhas que se acharem dez léguas ao mar fronteiras a ela; e pelos sertões adentro com a extensão que se achar. (FALCÃO, 1995, p. 31) [sic]

Portanto, separadas por uma linha horizontal imaginária, reta e paralela, teriam as capitánias início na costa marítima e daí pelos sertões afora, ingressando no território até o outro limite que seria aquele fixado quando da assinatura do Tratado de Tordesilhas.

Portugal mais uma vez usava da astúcia nos moldes da oportunidade de assinatura do Tratado de Tordesilhas: a imprecisão em fixar a dimensão das áreas correspondentes à concessão. Quanto ao convênio de 1494, a dúvida nunca foi dirimida, conforme acertado no tratado assinado em Madrid a 13 de janeiro de 1750:

Ambas as partes contratantes reconheceram neste documento ter violado a linha de Tordesilhas, uma na Ásia, outra na América. Começaram, portanto, abolindo “a demarcação acordada em Tordesilhas, assim porque se não declarou de qual das ilhas do Cabo Verde se havia de começar a conta das trezentas e setenta léguas, como pela dificuldade de assinalar nas costas da América Meridional os dois pontos ao Sul e ao Norte donde havia de principiar a linha, como também pela impossibilidade moral de estabelecer com certeza pelo meio da mesma América uma linha meridiana”. Na mesma ocasião aboliram quaisquer outras convenções referentes a limites, que exclusivamente seriam regidos pelo tratado agora assinado. (ABREU, 1969, p. 212)

Basta lembrar que a depender da ótica, os métodos de medição e demarcação eram considerados incipientes: “O medidor enchia o cachimbo, acendia-o, montava o cavalo, deixando que o animal marchasse a passo. Quando o cachimbo se apagava, acabado o fumo, marcava uma légua”. (Albuquerque, 1957, p. 167)

Aliás, na dúvida a respeito do rumo a ser seguido, emitiu-se duas versões de Cartas Régias passadas a Martim Afonso de Sousa em 20 de novembro de 1530:

Na verdade, trata-se de duas versões da mesma Carta Régia, a primeira derogada pela segunda, após a partida do delegado real para o Brasil. O “mistério” das duas versões, ambas autênticas, se esclarece à luz das opções provavelmente debatidas entre os conselheiros da Coroa a respeito do regime territorial a ser implantado no domínio colonial. (GORENDER, 1978, p. 369)

De todo modo, a imensidão territorial, resistência dos nativos atrelada à falta de mão-de-obra — com necessidade de altos investimentos na ocupação, dentre outros fatores, colaboraram com o insucesso do sistema de divisão territorial por capitanias. O certo é que à míngua de efetivo domínio sobre as áreas, já que de fato tratavam as concessões de simples

repassa de poderes, ou, em outras palavras, um mandato outorgado pela Coroa, houve casos de donatários que sequer assumiram o encargo.

### **1.5 O regime sesmarial**

Como visto, a primeira fórmula adotada pela Coroa Portuguesa para buscar a ocupação territorial brasileira foi o sistema das capitanias donatárias hereditárias. Estas cedidas aos donatários a quem, por sua vez, caberiam a distribuição em sesmarias, visando a efetiva exploração e aproveitamento das respectivas áreas. Mas a Coroa não descuidou de buscar uma forma de centralização e acompanhamento quanto aos poderes políticos administrativos, a despeito dos poderes delegados.

O sistema de capitanias em seu projeto inicial durou pouco, por volta de 1532 até 1549. A ineficiência para os fins aos quais se destinaram, foi manifesta: a terra continuava sem aproveitamento e as rendas provenientes dos dízimos e do pau-brasil, eram insuficientes para manutenção da colônia. Da mesma forma, o propósito de defesa restou insatisfatório e pior — passados tão só quinze anos, a metrópole reage quebrando promessas de perpetuidade, logo após o sistema dar mostras de ferir, ameaçar ou afrouxar os laços de lealdade (FAORO, 2001, p. 142). Mas a ganância em não perder território a outros impérios europeus — e a perspectiva aumentada a respeito da existência de riquezas por aqui, além da produção a exemplo do açúcar — fizeram com que Portugal providenciasse o estabelecimento de um Governo Central único (com a centralização dos poderes de governo na metrópole, em 1549).

Os poderes antes fragmentados no âmbito de cada capitania acabaram unificados. A figura do capitão cedeu lugar ao governador. O primeiro Governador-Geral foi Tomé de Souza, fidalgo e militar Português que ao tomar posse em 1549, fundou oficialmente a cidade de Salvador, promovendo o povoado ali existente em cidade e capital, de uma só vez.

As capitanias não foram extintas, mas sofrem drástico corretivo: as atribuições públicas dos capitães se incorporam no sistema do governo-geral, fiscalizados por um poder mais alto, em assuntos militares, da fazenda e da justiça (FAORO, 2001, p. 166-167). Sucumbiram depois ao seu algoz Sebastião José de Carvalho e Mello, o Marquês de Pombal, em 1774 (VIANNA, 1972, p. 78).

Pombal, como ministro de D. José I, no período de 1750 a 1777, instituiu medidas de fortalecimento no controle pela Colônia, destacando-se em especial a expulsão dos jesuítas e a extinção das capitanias hereditárias. Em 1774, Pombal extinguiu o Estado do Maranhão e Grão-Pará, ficando o Rio como única capital [...]. Com o mesmo intuito foram extintas as onze capitanias hereditárias ainda existentes (MENDES JÚNIOR; RONCARI; MARANHÃO, 1977, p. 274). O feixe de direitos públicos podia ser revogado, sem quebra da fé ou da palavra régia, dado que o direito português, no século XVI, entendia ser privativo do rei o poder de gerir a administração do reino. Os patrimoniais foram retomados por compra, renúncia ou confisco. (FAORO, 2001, p. 168)

Mas, se de um lado rompia-se com o preceito originário de capitanias, de outro, perdurava este com nova roupagem em termos de poder — e ênfase era dada ao de sesmarias. A Coroa insistia na transferência de Portugal do sistema já lá adotado, até mesmo por comodidade jurídica, porque instituído aqui o mesmo regime jurídico lá vigente.

A experiência do instituto das sesmarias em Portugal era antiga, desde a época da reconquista (iniciada no século XI, até por volta do XV), como forma de povoamento dos territórios retomados dos muçulmanos. Também servia como imposição na produção de alimentos e combate ao ócio, exigindo-se a cultura efetiva. A Monarquia portuguesa lançava mão da mesma em terrenos incultos e abandonados, desde o século XII, repassando-os sob o compromisso de colonização dentro de certo período. Eis aí: de um lado, o velho uso de dar as terras a lavrar, ainda contra a vontade do dono, desde que para o bem comum; e de outro, a vinculação hereditária do lavrador, não ao solo diretamente, mas à arte da lavoura, que a tanto o obriga. (LIMA, 2002, p. 16-17)

O sistema sesmarial figurava-se adequado às duas situações aqui verificadas: grande extensão territorial a exigir aproveitamento e pequena densidade populacional. Tudo o mais acabou sendo desvirtuado, em razão da realidade encontrada na colônia.

Começando pela definição, consagrada nas Ordenações do Reino:

Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casaes, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são. As quais terras e os bens assim danificados e destruídos podem e devem ser dados de sesmarias pelos sesmeiros, que para isto forem ordenados. (Ordenações Manuelinas, liv. IV, tit. 67; Ordenações Filipinas, liv. IV, tit. 43)

Além de incabível classificar o território brasileiro como lavrado e aproveitado em outros tempos, depois destruído, noutra ponta também acabou deformado o conceito de sesmaria: ao senhorio que não cultivasse suas terras, impor-se-ia a devolução à origem, ou seja, à Coroa. Por aqui depois, outro sentido fora atribuído à terminologia de terras devolutas, já que as terras coloniais eram vagas, não apropriadas e sem dono, desprezando-se qualquer hipótese de direitos aos indígenas.

Essa característica das novas terras foi responsável pela distorção do sentido original de um dos termos centrais do sistema sesmarial português, ou seja, o significado da expressão “terras devolutas” (SILVA, 1996, p. 39). Também o termo sesmeiro teve o seu significado original modificado, pois em Portugal designava a autoridade que concedia a sesmaria e na colônia passou, pouco a pouco, a indicar o beneficiário da concessão. (SILVA; SECRETO, 1999, p. 114)

Certo é que desabrochou mais um ato dos vários contribuintes para a confusão instaurada até hoje no sistema jurídico, no que tange à formação da propriedade e direito ao uso da terra. Vide a dificuldade de conceituação do que seja terra devoluta à luz do ordenamento jurídico atual.

A prática adotada na colônia assumiu contornos próprios que, aliada às condicionantes históricas provindas da própria colonização,

desembocaram na contribuição ao surgimento do latifúndio brasileiro. Foram impressas peculiaridades próprias ao regime, pela realidade brasileira:

Nos quase três séculos em que serviu de base para o ordenamento da apropriação territorial, o sesmarialismo português foi se transformando e se adaptando aos acontecimentos maiores ocorridos na metrópole e na colônia, gerando o que se poderia chamar de sesmarialismo colonial. (SILVA, 1996, p. 40)

Relativamente ao sistema normativo alusivo às sesmarias, duas fases distintas se realçaram, à moda dessa adaptação e nos termos das relações envolvendo a colônia com a metrópole. Uma primeira mediante a aplicação geral e vaga de preceitos, donde se destacavam somente a exigência de determinadas condições impostas — e um segundo momento dotado de várias exigências, exteriorizadas de todas as formas: decretos, preceitos, forais, estatutos, portarias, cartas de lei, dentre outros.

A primeira fase coincide com os anseios da Coroa em povoar o território e buscar além do extrativismo, alcançar o plantio da cana-de-açúcar, o que viabilizaria sua introdução na Europa, carente de seu produto derivado. A regra geral nesta fase era a gratuidade e condicionalidade da doação assinalada na cláusula de aproveitamento.

Mas como o cultivo da cana exigia que o interessado tivesse posses e larga extensão territorial, a situação não foi muito alterada se comparada à instituição das capitanias; à exceção, apenas, das de Pernambuco e São Vicente, porquanto tiveram maior afluxo de investimentos e maior número de colonos. (WEHLING; WEHLING, 1994, p. 69)

As sesmarias eram concedidas em áreas muito grandes, contrariando seu caráter diminuto. Os eleitos continuavam sendo aqueles próximos à Coroa, com condições financeiras de assumir o investimento. Quando não, o donatário de uma pequena sesmaria estendia sua dimensão com a exploração das áreas adjacentes. E a imprecisão da delimitação nos títulos colaborava em muito para tal. Havia ainda casos de um mesmo donatário alcançar várias concessões e, do mesmo modo, alargar suas fronteiras.

A Coroa não se preocupava com a apropriação de terras pelos donatários, mas sim com a produção e renda derivada do seu cultivo e exploração. Cada vez mais a área era aumentada, independente de título formal. A terra em si não tinha valor na época, pois era abundante. O escravo, e não a terra, tinha valor mercantil (SMITH, 1990, p. 345). A riqueza passou a ser medida pela quantidade de escravos e capacidade de produção. A propósito, registrou Frei Vicente em sua História do Brasil ultimada em 20 de dezembro de 1627:

Da largura que a terra do Brasil tem para o sertão não trato, porque até agora não houve quem a andasse por negligência dos portugueses, que, sendo grandes conquistadores de terras, não se aproveitam dellas, mas contentam-se de as andar arranhando ao longo do mar como caranguejos. (SALVADOR, 1918, p. 19)

A segunda fase implicou na superação da anterior, quanto ao desinteresse de Portugal em fazer valer as exigências tocantes ao sistema de sesmarias. Em meados do Século XVII eram latentes as dificuldades financeiras do reino, já existia um adensamento populacional a partir da costa brasileira e eclodiu a descoberta do ouro.

Tudo desencadeou a preocupação em frear a expansão da apropriação territorial da forma como vinha sendo concretizada. Mas já era tarde: a incúria da Coroa havia permitido o costume arraigado de sequer submeter-se as sesmarias a registro, o que poderia ao menos colaborar na delimitação da parte concedida ou repassada em venda. Afloravam casos de privilegiados que alcançavam concessões de grandes áreas e as vendiam de forma fracionada para aqueles não tão próximos do poder.

Nesta segunda fase destacam-se três medidas adotadas pela metrópole, no escopo de controle da situação: instituir como obrigação aos beneficiários o pagamento de um foro (o dízimo incidia sobre a produção, agora a terra deveria gerar renda — se improdutiva traria prejuízo); a fixação de limites para o tamanho das concessões e por fim, a tarefa mais difícil, impor a necessidade de confirmação por El-Rei das concessões de terras.

Mais uma vez, a realidade fática mostrou-se divorciada da formal. O foro não era pago e a Coroa não tinha condições materiais de

cobrança (dimensão territorial, falta de precisão nos títulos para localização e ausência de registro). Em outros casos a cobrança não era efetivada pela reputação do beneficiário, ou usava-se do artifício de abandonar uma área e buscar a concessão de outra em substituição. Na mesma linha continuava a praxe de concessão acima dos limites impostos ou alargamento de fronteiras. Por fim, quase ninguém se dispunha a encarar a burocracia de confirmação através de Lisboa.

De novo os objetivos tiveram resultado inverso: em vez de um controle estrito acerca das concessões de terras, desencadeou-se um número maior de apropriação territorial clandestina aos olhos da Coroa. E persistia a confusão da situação territorial brasileira.

## **1.6 Regime de posses**

A partir de uma maior densidade populacional no Brasil, conjugada à fartura de território para ocupação, não era incomum outras formas de detenção da terra — que não a aquisição por meio de título provindo da Coroa — principalmente levando em conta a eletividade utilizada pela parte concedente. Não bastava somente ter a qualidade de capacidade para o cultivo:

Há, entretanto, uma crítica unânime entre os jus-agrарistas: a outorga das sesmarias na colônia constituía, quase sempre, verdadeiro privilégio. Embora teoricamente só pudessem ser outorgadas a quem dispusesse de condições para se dedicar à agricultura, especialmente à agroindústria açucareira, também o eram por mera proteção a certas pessoas, que nem sempre atendiam àqueles requisitos. Assim, aos povoadores sem condições de prosperar por não disporem de terras suas, não restava outra alternativa senão a de se tornarem empregados daqueles detentores de imensidões de terras, os antecessores dos latifundiários de hoje, sendo que a esses era exigido apenas o pagamento do dízimo de Deus, além, é claro, da lealdade a El-Rei. (SOUSA, 1994, p. 18)

O interesse primeiro era a produção do açúcar, razão pela qual os pedidos de concessão de sesmarias para o estabelecimento de engenhos eram prontamente atendidos. A grande exploração veio conectada às

conveniências da produção colonial: Já começavam a se delinear, nos primeiros séculos de colonização, algumas características fundamentais da agricultura brasileira, ou seja, a mobilidade, o caráter predatório e o crescimento em extensão. (SILVA, 1996, p. 48)

Paralelamente, disseminava-se outra forma de apropriação territorial que se fazia de modo desordenado e espontâneo, fugindo ao controle das autoridades desde os primórdios da colonização: a posse.

Sendo a sesmaria um latifúndio inacessível ao lavrador sem recursos (LIMA, 2002, p. 51), o apossamento de terras tornava-se cada vez mais comum, nas mais diversas ordens e nuances com o decorrer do tempo. A humilde posse com cultura efetiva, cedo, entretanto, se impregnou do espírito latifundiário, que a legislação das sesmarias difundira e fomentara (*Id., ibid.*, p. 58). Poderia ir desde a posse como extensão de sesmarias, passando pela pequena propriedade familiar decorrente dos que resistiam em trabalhar para outrem e até mesmo o apossamento por escravos fugitivos, que se embrenhavam fixando morada de forma isolada.

O fenômeno antes insignificante, passa a importunar como problema colonial e social. A densidade populacional encorajava o apossamento por muitos, sendo que antes isto acontecia por poucos, no geral, de melhores condições, protegidos pela Coroa e preservado o trabalho cativo. Tudo como forma de manutenção dos interesses da metrópole, já que enquanto houvesse terra com oferta ilimitada e passível de apropriação, o regime de escravidão deveria ser mantido.

Em *O Capital*, a história relatada por Wakefield envolvendo Mister Peel, que levou várias famílias de trabalhadores pobres ingleses para a Austrália (então colônia britânica), ilustra bem a situação:

Um cavalheiro de nome Peel, conta ele com tristeza, levou víveres e meios de produção no valor de 50.000 libras esterlinas da Inglaterra para Swan River, na Austrália Ocidental. Peel foi prudente ao ponto de levar consigo, além disso, 3.000 pessoas da classe trabalhadora, homens, mulheres e crianças. Chegado ao lugar de destino, “ficou Peel sem um criado para fazer sua cama ou trazer-lhe água do rio”. Infeliz Peel, que previu tudo, menos trazer as relações de produção da Inglaterra para Swan River! (MARX, 2001, p. 882)

A posse era mais adaptada à agricultura móvel, predatória e rudimentar que se praticava e, até hoje, se pratica em grande parte do Brasil, por isso, aos poucos, tornou-se a forma principal de apropriação territorial. (SILVA; SECRETO, 1999, p. 115)

Disputas envolvendo beneficiários de sesmarias e posseiros não tardaram a surgir, de forma recíproca. Sesmeiros avançavam seus limites sobre posses, ou alcançavam concessões sobre áreas já ocupadas. Posseiros se instalavam em sesmarias boas de cultivo, ou noutras cujos responsáveis as tivessem abandonado. Piorando a situação, era corrente a concessão de várias sesmarias focadas na mesma área.

Para manutenção da supremacia da Coroa e garantia de vantagem aos que dela fossem próximos, a tendência inicial acabou se firmando no sentido de proteção legal aos sesmeiros, preponderando o título expedido se confrontado com a situação de posse. Preferiu a metrópole naquele momento, tratar o assunto apenas do ponto de vista jurídico, ignorando a realidade das condições socioeconômicas verificadas na colônia.

Essa postura das autoridades gerou outra ocorrência: no século XVII, alguns sesmeiros legalizavam o seu domínio sobre extensas áreas e depois cobravam foros dos moradores, os reais cultivadores (SILVA, 1996, p. 62). Estes, na condição de oprimidos, já que a cobrança era irregular porque desconexa do foro legal real, negavam-se ao pagamento. Ainda assim, a milícia colonial intervinha novamente em favor da parte mais forte — os beneficiários próximos do poder reinante.

Em 1821 tornam-se públicas instruções redigidas por José Bonifácio, conclamando pela necessidade de uma legislação agrária e florestal, diagnosticando as distorções verificadas no tocante à terra. Mais uma vez o interesse político abafou qualquer possibilidade de discussão sobre o assunto. Aliás, pode-se dizer, sem sombras de dúvida, que José Bonifácio de Andrada e Silva, além de precursor, foi, outrossim, um visionário sobre a questão agrária no Brasil com suas predições pouco conhecidas, intituladas Projetos para o Brasil, textos escritos nos anos 20 do século XIX, vindo novamente à lume nos anos 90 do século XX.

Mas a incipiência do movimento independentista e o fortalecimento dos posseiros reagentes à situação insustentável até ali verificada, alcançou uma alteração no quadro a partir de 1822. A sociedade já era outra, fortalecida interna e economicamente.

Em complemento e contraponto a Caio Prado Júnior, surge o estudo de Jorge Caldeira (História do Brasil com Empreendedores, 2009) combatendo a ideia de que por aqui só existia uma enorme massa de escravos e seus senhores. Em 1819, em uma população de 4,4 milhões de pessoas, 25% era composta de escravos e dentre os brasileiros livres, 91% não detinha escravos. Já no século XVIII, o Brasil apresentava uma economia maior que a de Portugal, com base no comércio e empréstimo de dinheiro a juros. A maioria dos brasileiros consistia em homens livres mantenedores de comércio ou pequenas fazendas. (NARLOCH, 2010, p. 59)

A pressão dos posseiros alcançou vitória durante a regência de D. Pedro I. Em 14 de março de 1822, editou-se a provisão determinando que as medições e demarcações de sesmarias deviam fazer-se:

Sem prejudicar quaesquer possuidores, que tenham effectivas culturas no terreno, porquanto devem elles ser conservados nas suas posses, bastando para título as reaes ordens, porque as mesmas posses prevaleçam às sesmarias posteriormente concedidas. (LIMA, 2002, p. 57) [sic]

Logo depois, a lápide registrando o sepultamento do sistema sesmarial sobreveio com a resolução de 17 de julho de 1822:

**RESOLUÇÃO Nº 76 – REINO – DE CONSULTA DA MESA DO  
DESEMBARGO DO PAÇO DE 17 DE JULHO DE 1822**

Manda suspender a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral Constituinte.

Foi ouvida a Mesa do Desembargo do Paço sobre o requerimento em que Manoel José dos Reis pede ser conservado na posse das terras em que vive há mais de 20 anos com a sua numerosa família de filhos e netos, não sendo jamais as ditas terras compreendidas na medição de algumas sesmarias que se tenha concedido posteriormente.

Responde o Procurador da Coroa e Fazenda: Não é competente este meio.

Deve portanto instaurar o suplicante novo requerimento pedindo por sesmaria as terras de que trata, e de que se acha de posse; e assim se deve consultar.

Parece à Mesa o mesmo que ao Desembargador Procurador da Coroa e Fazenda, com que se conforma. Mas V. <sup>a</sup> Real Resolverá o que houver por bem.

Rio de Janeiro, 8 de julho de 1822.

Resolução

Fique o suplicante na posse das terras que tem cultivado e suspenderam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa.

Paço, 17 de julho de 1822.

Com o rubrica de S.<sup>a</sup> Real o Príncipe Regente.

José Bonifácio de Andrada e Silva.

Cai o regime das sesmarias frente as disputas envolvendo sesmeiros, posseiros e as autoridades coloniais, antes mesmo de alcançada a independência do Brasil. Inaugurava-se a partir de então o denominado período extralegal ou das posses (exclusivamente), que acabou perdurando até o advento da Lei de Terras.

Presumível a piora da situação pertinente à demarcação do território e precisão no levantamento da parte destacada, bem como sobre a parcela possuída por particulares. Se algum ponto positivo poderia existir, este residia tão somente na consagração da posse como instituto jurídico revelador de direitos.

## **1.7 A Lei de Terras**

Desde a suspensão da concessão de terras por sesmarias, irradiou-se a possibilidade da posse como forma única a partir de então, a permitir a expansão territorial no Brasil.

Com a permissão de se alcançar a posse, mantida na época as condições vigentes de produção (latifúndio monocultor), os poderosos de

então não se preocuparam em ver de pronto a regulamentação dos assuntos relativos à distribuição do território. Ficava o vácuo jurídico importante, mas prevaleciam os interesses econômicos da classe dominante.

As propostas apresentadas por estudos de José Bonifácio não foram levadas adiante na Assembléia Constituinte de 1823. O declínio da produção de açúcar acabou suprido primeiro pela mineração e depois, pela atividade pecuária em larga escala, além principalmente, pelo cultivo do café.

Os denominados Barões do Café colaboraram na consolidação do Estado Nacional, intermediando os recursos financeiros e humanos necessários. A atividade agrícola era associada à mercantil, tão cara ao Poder Público naquele momento:

Não só os elementos ligados ao comércio interno, de animais e de gêneros principalmente ficam vinculados àquela lavoura, como os elementos sediados nas cidades, que se incorporam como exportadores e importadores, a essa atividade ascensional. O café refunde, assim, as relações entre os que empregam na lavoura os seus recursos e os que os empregam no comércio. (SODRÉ, 1976, p. 201)

Inevitável os conflitos inerentes à posse da terra — mas naquele período inicial, aos grandes produtores próximos do poder, não interessava qualquer regulação governamental.

Ao contrário, a produção monocultora exigia ainda o trabalho cativo e a abundância de terras. A ausência do uso tecnológico na produção agrícola, tornava o solo infértil, com necessidade de assenhoreamento de novas áreas.

No mais, a presença do Estado era dispensada, eis que instituída a fase do coronelismo, apoiada pelo próprio governo e comerciantes interessados. Na sociedade rural, imperavam os coronéis, em sua grande maioria também, proprietários de escravos. A eles cabiam as funções de Estado, desde assuntos ligados à assistência, até segurança pública. É sintomático que nem os governos militares tenham ousado cobrar contribuição dos proprietários rurais (CARVALHO, 2008, p. 171). À mingua da força estatal próxima, a autoridade era exercida pelos grandes proprietários de terras:

Nos domínios rurais, a autoridade do proprietário de terras não sofria réplica. Tudo se fazia consoante sua vontade, muitas vezes caprichosa e despótica. O engenho constituía um organismo completo e que, tanto quanto possível, se bastava a si mesmo. Tinha capela onde se rezavam as missas. Tinha escola de primeiras letras, onde o padre-mestre desasnava meninos. (HOLANDA, 2006, p. 78)

A aproximação do Estado acontecia dentro do acordo coronelista, pelo qual o coronel dava seu apoio político ao governador em troca da indicação de autoridades, como o delegado de polícia, o juiz, o coletor de impostos, o agente do correio, a professora primária:

O direito de ir e vir, o direito de propriedade, a inviolabilidade do lar, a proteção da honra e da integridade física, o direito de manifestação, ficavam todos dependentes do poder do coronel. Seus amigos e aliados eram protegidos, seus inimigos eram perseguidos ou ficavam simplesmente sujeitos aos rigores da lei. Os dependentes dos coronéis não tinham outra alternativa senão colocar-se sob sua proteção. Várias expressões populares descreviam a situação: "Para os amigos, pão; para os inimigos, pau." Ou então: "Para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei." A última expressão é reveladora. A lei, que devia ser a garantia da igualdade de todos, acima do arbítrio do governo e do poder privado, algo a ser valorizado, respeitado, mesmo venerado, tornava-se apenas instrumento de castigo, arma contra os inimigos, algo a ser usado em benefício próprio. (CARVALHO, 2008, p. 57)

Mas, agregado ao problema da tomada de forças pelos grandes produtores rurais, outro ainda mais grave eclodia: a premente urgência na ordenação jurídica acerca da propriedade da terra, como forma de manutenção do próprio Estado e seu desenvolvimento. Caso contrário, as rédeas estariam liberadas com enorme risco de crise institucional:

A Lei de Terras também deve ser entendida como uma necessidade do próprio Estado em recobrar o controle sobre as terras devolutas, termo que já etimologicamente esconde o caráter de terras públicas, cujo estoque deveria ser objeto de um controle social vinculado ao interesse tanto da sua utilização produtiva, quanto da substituição de escravos por trabalhadores livres. (SMITH, 1990, p. 336)

Junto ao governo, revigorou-se no ano de 1842 a elaboração de propostas referentes às sesmarias e colonização. Em 1843 apresentou-se aos deputados propostas vinculadas aos assuntos sesmarias, posses e imigração. Inauguravam-se as discussões a respeito do tema mais

tormentoso desde muito: a questão dos escravos e sua eventual substituição por mão de obra assalariada.

Os debates foram centrados na forma de distribuição das terras, abafando-se propositadamente questões não menos importantes como as cláusulas de medição e demarcação. De novo o objetivo primordial era mais a manutenção do poderio das classes constituídas, que resolver a problemática instaurada na apropriação territorial brasileira.

A grande preocupação dizia respeito à possibilidade de liberação do trabalho cativo, o que implicaria na necessidade de sua substituição. Como então conciliar este fator, levando-se em consideração a abundância de terras disponíveis para serem apropriadas? A elite deparava-se com o dilema: de um lado, envolvendo o desejo de vedação da terra aos escravos; de outro o mesmo quanto a possíveis imigrantes a serem utilizados como mão de obra substitutiva.

Se o foco fosse centralizado na substituição de escravos, abrir-se-ia margem à “imigração dirigida”, com intervenção estatal viabilizando a migração, mas impedindo que os imigrantes se estabelecessem por conta própria. Mas se a meta fosse tão somente atrair colonos, com a “imigração espontânea” haveria a possibilidade a qualquer imigrante que detivesse capital próprio, inclusive para suas passagens. A indagação, ao invés de centrar-se “em quem virá trabalhar”, deveria situar-se em “para quem”, na medida que:

Se o imigrante viesse trabalhar por conta de outra pessoa, para os fazendeiros, poderia ser de qualquer raça. Em compensação, se viesse cultivar terras por conta própria, deveria preencher as características étnicas e culturais desejadas pelos funcionários do Império. Tais eram as alternativas que se apresentavam. (ALENCASTRO; RENAUX, 2008, p. 293-294)

As discussões tiveram forte inspiração nas teorias desenvolvidas por Wakefield sobre a colonização, especificamente quanto à teoria do “preço suficiente”, serviente a impedir que os trabalhadores se tornassem proprietários logo após a sua chegada nas colônias. (SILVA, 1996, p. 102)

Sobre o assunto, conclui-se que os debates que acabariam por redundar na aprovação da Lei de Terras de 1850, foram centrados na necessidade de vedação do acesso à terra aos menos afortunados. E a saída acabou sendo a elevação do preço da terra, transformando-a em bem de capital. Importando isto na manutenção de poderio àqueles poucos privilegiados, frente à outra classe inferiorizada — como registrado em *O Capital* relativamente ao *preço suficiente da terra*:

Esse “preço suficiente da terra” não passa de um eufemismo para designar o dinheiro do resgate que o trabalhador paga ao capitalista pela permissão para sair do mercado de trabalho e ir cultivar a terra. Primeiro, o trabalhador tem de criar o capital para o capitalista, a fim de que este possa explorar mais trabalhadores e, em seguida, tem de colocar no mercado de trabalho um substituto que o governo faz vir de além-mar à sua custa, para servir a seu ex-patrão. É extremamente significativo que o governo inglês tenha posto em prática anos a fio esse método de “acumulação primitiva”, prescrito por Wakefield, para uso específico das colônias. (MARX, 2001, p. 889-890)

Lançava-se a semente da *moderna propriedade fundiária* no Brasil, como superação da propriedade arcaica e com a terra tornando-se mercadoria — constituindo-se em elemento destinado a dominar a força de trabalho para o capital:

A característica da mercantilização da terra, como pressuposto da mercantilização da força de trabalho, é a de que a terra passa a ter preço, enquanto renda capitalizada. O acesso à terra se dá pela via do mercado, virtude que a ideologia liberal exacerba, no quadro de uma sociedade excludente. Os não proprietários devem trabalhar para os proprietários. (SMITH, 1990, p. 19)

Disseminava-se a ideia de que a terra deveria ser vendida, de nada valendo a continuidade de obtenção de terras gratuitamente pelas classes dominantes, que não o insucesso da colonização àquela altura. Do mesmo modo o trabalhador imigrante não deveria ter recursos suficientes ao ponto de logo se transformar proprietário.

As passagens foram então financiadas a imigrantes pobres, no intuito de retê-los nas fazendas. Só podiam mudar de propriedade após a quitação da dívida, acrescida das despesas de toda a família, inclusive as

atinentes à manutenção básica. Portanto, era recomendado que se trouxesse “mão-de-obra nua”, isto é, sem nenhum recurso que não o seu trabalho, e sobretudo que não se cedesse terras gratuitamente em hipótese alguma. (SILVA, 1996, p. 105)

O livro *O cativo da terra*, retrata as transformações provindas da crise do trabalho cativo, recorrendo ao conceito de renda capitalizada e destacando a passagem da renda convertida no escravo para a terra. O advento da Lei de Terras, prevendo o acesso à terra somente por meio da aquisição por compra, faz com que o fazendeiro possa transfigurar seu capital investido em escravos na aquisição de terras. Mantinha-se o padrão de acumulação, na medida em que num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo e num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa. (MARTINS, 1986, p. 32)

Enfim, a Lei 601/1850 acabou alcançando seu intento: os imigrantes vindos da Europa, ao invés de se tornarem pequenos proprietários familiares, viraram colonos nas fazendas de café, ou seja, simples trabalhadores rurais submissos.

## **1.8 Registro Paroquial**

Já se anotou que a classe rural brasileira exercia forte influência perante o governo no século XIX, em especial no tocante ao andamento do projeto envolvendo a lei que viria a ser conhecida como “Lei de Terras”. Não foi à toa que a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, adveio logo após a denominada Lei Eusébio de Queiroz, aprovada em 04 de setembro do mesmo e que proibia o tráfico interatlântico de escravos:

A preocupação com a substituição dos escravos, no entanto, continuou e fez com que os conservadores apressassem a aprovação da lei que foi sancionada apenas 14 dias após a lei de abolição do tráfico. Embora em versão amaciada no que se referia à estrutura fundiária, continha ainda dispositivos suficientemente fortes para despertar a resistência dos proprietários. A história da Lei de Terras foi, até o final do

Império, a história dessa resistência e da incapacidade do governo em vencê-la. (CARVALHO, 2007, p. 341)

Também não por acaso, houve um vertiginoso aumento de escravos no período antecedente, como garantia de reserva diante da anunciada premência de proibição e visando a saciedade do mercado (FAORO, 2001, p. 376). Outro fato indica a forte pressão dos proprietários rurais a respeito da Lei de Terras e seus desdobramentos: o seu regulamento somente foi aprovado em 1854.

A lei principal de 1850 trouxe pouco mais de somente 20 artigos, regentes da matéria tão complexa e cujos desdobramentos deletérios já remontavam do século XVI. Como era esperado, foram delimitados os temas centrais de interesse do governo e dos grandes proprietários: proibição de acesso às terras devolutas por outro meio que não o de compra (art. 1º); proibição da posse de terras devolutas ou alheias (art. 2º); conceituação das terras devolutas (art. 3º); requisitos para legitimação de sesmarias e posses (arts. 4º a 6º); ordens de medição das terras, extremado-se o domínio público do particular (arts. 7º a 11º e 13º) e por fim, os demais artigos tratando da reserva de terras devolutas e fixação da forma de utilização dos recursos advindos das alienações, com ênfase na colonização mediante a trazida de imigrantes à custa do tesouro.

O registro paroquial ou registro do vigário, previsto na Lei 601/1850 conforme artigo 13, sofreu regulamentação através do Decreto 1.318/1854, mais precisamente em seus últimos artigos 91 a 107.

Trazendo a denominação “Do registro das terras possuídas”, tinha a função de organizar por Freguesias o registro das terras então possuídas, mas com base nas declarações feitas pelos próprios possuidores, que estariam sujeitos às penalidades fixadas para o caso de não atendimento (tão somente pena de multa a ser cobrada como dívida da Fazenda Nacional).

A obrigação cingia-se na declaração em duas vias, subscrita de próprio punho ou por outrem, no caso de analfabeto ou representação

legal (pais, tutores, curadores, diretores de empresas ou encarregados da administração de bens).

Os Vigários de cada uma das Freguesias foram incumbidos do recebimento das declarações, para fins do registro obrigatório no âmbito respectivo — sendo as instruções e divulgação dadas nas missas e publicadas por todos os meios necessários para o conhecimento dos interessados.

Dos dois exemplares obrigatórios, um seria devolvido com a nota de recebimento (protocolo), sendo o outro guardado para fins de registro na Freguesia, em livro próprio, com a anotação na declaração apresentada.

Vencido o prazo das declarações, seriam estas conservadas no arquivo paroquial e os livros de registro remetidos ao Delegado do Diretor Geral das Terras Públicas da Província (a qual a Freguesia estivesse atrelada), para formação do registro geral das terras possuídas na província e, ainda ao final, com envio de cópia ao Diretor Geral para a finalidade de organização do registro geral das terras possuídas no Império.

Os objetivos eram claros: extremar o território em sua porção já ocupada (a qualquer título), daquela ainda sem destinação alguma, com margem de se buscar a realidade do quantitativo das terras então devolutas — e a fim de organizar o acervo patrimonial — para quem sabe, frear os desarranjos verificados nessa seara. Infelizmente, a situação em nada mudou, tendo em vista o poderio dos proprietários e a ineficiência do Poder Público.

A própria legislação anunciava seu insucesso: se de um lado as declarações deviam conter o nome do possuidor, a Freguesia da situação e seu nome característico, além da extensão e limites (art. 100), de outro, os vigários deveriam fazer observações e instruções; porém, se o interessado insistisse no registro das declarações como apresentadas, estariam aqueles impedidos de recusá-las (art. 102). Importante anotar também que o registro no livro gerava emolumento que era cobrado em correspondência ao número de letras (art. 103).

Derradeiramente, quase que escondida na segunda parte do art. 94, previu-se que as declarações ali tratadas não confeririam direito algum aos possuidores, residindo no particular, a responsabilidade de reflexos até hoje indissociáveis ao problema vinculado à propriedade territorial rural. É que quanto ao registro paroquial, cumpre lembrar que, no consenso do povo, o lançamento no Livro da Paróquia representava mais que um assentamento estatístico. Daí encontrarem-se, hoje, nos tribunais, discussões quanto à validade dos “Títulos Paroquiais” como prova de domínio. (PEREIRA, 2003, p. 31)

O fato é que as declarações, quando apresentadas, o eram efetivadas de forma vaga e propositalmente, com poucas informações, dando margens às dúvidas e incertezas que teimam em manter seus efeitos em pleno Século XXI. Prova disto é a nova intervenção na política de terras já em 31 de maio de 1890, através do Decreto Federal 451-B criando o Registro Torrens, inspirado na Lei Australiana Real Property Act de 1857 — resultado dos esforços de *sir* Robert Richard Torrens (1814-84) (SCHELLENBERG, 2004, p. 77) — e impondo que a partir de então, as terras públicas alienadas deveriam se submeter a tal regime, sob pena de nulidade e restituição do preço pelo Governo, com abatimento de 25% (art. 1º).

Legislar sobre terras devolutas antes de a Constituição fixar a quem caberia o domínio delas foi uma ação precipitada do Governo Provisório — já que os dispositivos constitucionais de 1891 decidiram que aos Estados estariam vinculadas as terras devolutas nos seus territórios — impedindo o Registro Torrens de sair do papel (SILVA, 1996, p. 236).

As tentativas perduram em continuidade, pois o Registro Torrens assumiu nova roupagem na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/73) e mais recentemente, com a Lei 10.267/2001 — regulamentada pelo Decreto 4.449 de 30 de outubro de 2002 (que foi alterado pelos Decretos 5.570 de 31 de outubro de 2005 e 7.620 de 21 de novembro de 2011) — obrigando o georeferenciamento dos imóveis rurais para inclusão da propriedade no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais.

## CAPÍTULO II

### **2 UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO CONCEITO DE IMÓVEL RURAL, SOB O ENFOQUE DEMOCRÁTICO**

#### **2.1 Democracia e critérios diferenciadores para fixação do conceito de imóvel rural**

O assunto tributação da terra é, há muito, discutido em seus vários aspectos — mas o enfoque nesta oportunidade buscará centrar-se tão somente em alvo cuja discussão da mesma forma, tem rendido debates e posições antagônicas, qual seja: o conceito de imóvel rural para fins de tributação, ou não.

Adiante-se que a análise se dará sob a ótica constitucional, inevitavelmente. E, por certo, neste ponto reside o motivo principal não só da divagação desinteressante ao assunto (como os estudos envolvendo divisão de receitas, progressividade e função social da propriedade) — mas, também de modo especial relativamente a este de forma revés, quanto ao próprio tema e de forma obrigatória para o deslinde da questão.

Tornou-se senso comum que o imóvel rural deva ser tributado pelo Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e o urbano pelo Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU). Mas então, qual o conceito de imóvel rural para fins da incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural?

A resposta a tal indagação, lançada como problemática, não advém isoladamente por meio da doutrina ou da jurisprudência. Tampouco pela lei, embora esta tenha a função primordial de fixar qual o critério a ser adotado no caso concreto.

Como predito, vetusta é a discussão doutrinária abarcando o conceito de imóvel rural e por consequência, sua distinção com o urbano.

É que a indicação de tal conceito deve ser fixada em lei, seja para fins tributários ou não. Por isso, depende inegavelmente da Constituição Federal, levando-se em conta que a partir de 1988 instituiu-se um Estado de direito democrático, sendo a ideia consagrada no artigo 1º da Constituição brasileira: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...] e surgindo como síntese histórica de conceitos próximos, mas inconfundíveis; os de constitucionalismo e de democracia. Constitucionalismo, significando em essência a limitação do poder e a supremacia da lei. Democracia, por sua vez, traduzida em aproximação sumária como soberania popular e governo da maioria. (BARROSO, 2008a, p. 18)

Embora a palavra democracia venha dominando, no mais das vezes, como força de linguagem política tão só — infelizmente com esvaziamento de seu verdadeiro conteúdo — já que raro o governo, sociedade ou Estado que não autoproclamem-se democráticos (BONAVIDES, 2003, p. 267); é fato que o princípio democrático foi caro à Constituição brasileira, sendo abordado desde o seu preâmbulo e passando ao texto em si, merecendo o *caráter democrático* enfoque expresso a ser repetido por mais de dez vezes! Historicamente, isso se explica como marco de rompimento do período ditatorial, revelando a preocupação dos constituintes no particular.

Nessa linha, a Constituição brasileira de 1988 inovou, ampliando a previsão da denominada Democracia Semidireta (referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa). Já o princípio democrático veio exteriorizado no disposto do artigo 1º, par. único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A partir daí, o poder político acaba (ou deveria acabar) nas mãos da maioria que elege seus representantes periodicamente, já que eleitos através do voto. A governança da maioria se tipifica reforçada nas atividades executivas e legislativas

quando da elaboração das leis, além da formulação e execução de políticas públicas.

A democratização sugere o reconhecimento de uma esfera responsável pela renovação do potencial de pluralismo e da cultura política democrática. As políticas públicas implicam na ação do Estado, na medida em que este se movimenta no exercício das atribuições que lhe são afetas. A densidade democrática dessas políticas é afetada diretamente pela sociedade, de acordo com o *poder de mando* a esta reservada, de forma plural. O mesmo se diga quanto ao alcance das relações de força e capacidade de formulação da agenda pública, bem como dos mecanismos de controle do poder.

De maneira que a sociedade pode (e deve), reclamar junto ao Estado no ditame das políticas públicas, respostas no seu interesse. Daí nasce a concretização do princípio democrático, que exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país. (CARVALHO, 1982, p. 22)

Tais conceitos servem para frisar, conforme já adiantado, que cabe à lei fixar o critério diferenciador do que seja imóvel rural ou urbano. E o legislador vem efetivando sua incumbência, nos termos da legislação respectiva. Acontece que para tal finalidade, construíram-se tipologias de critérios a serem eleitos, reduzidos a dois se desprezada a sinonímia.

São dois os tipos de critérios, classificados de um lado como sendo o critério da *destinação* dada ao imóvel (ou atividade, ou finalidade, ou utilização) e, de outro, o da sua *localização* (ou topográfico, ou situação, ou geográfico).

## **2.2 Hipótese de incidência tributária**

Não é incomum a tratativa, como sinônimos, dos conceitos envolvendo *hipótese de incidência* e *fato gerador*, que são diversos. Uma

coisa é a descrição legal de um fato — que dará origem à relação jurídico tributária — e outra o seu acontecimento. A *hipótese* consiste em simples descrição, ao passo que o *fato* é a concretização da hipótese, ou seja, o acontecimento do que fora previsto. (MACHADO, 2007, p. 155-156)

Paulo de Barros Carvalho assinala que a estrutura lógica da regra matriz de incidência implica na *hipótese* que trará a previsão de um fato, enquanto a *consequência* prescreverá a relação jurídica (obrigação tributária) que se vai instaurar, onde e quando acontecer o fato cogitado no suposto:

Os modernos cientistas do Direito Tributário têm insistido na circunstância de que, tanto no *descriptor* (hipótese) quanto no *prescriptor* (consequência) existem referências a critérios, aspectos, elementos ou dados identificativos. Na hipótese (*descriptor*), haveremos de encontrar um critério material (comportamento de uma pessoa), condicionado no tempo (critério temporal) e no espaço (critério espacial). Já na consequência (*prescriptor*), depararemos com um critério pessoal (sujeito ativo e sujeito passivo) e um critério quantitativo (base de cálculo e alíquota). A conjunção desses dados indicativos nos oferece a possibilidade de exhibir, na sua plenitude, o núcleo lógico-estrutural da norma-padrão de incidência tributária. (2005, p. 243)

A competência tributária decorre da Constituição, devendo o legislador ser fiel à norma padrão de incidência do tributo já pré-fixada constitucionalmente. Em outras palavras, aquela apontou a *hipótese de incidência possível*, o *sujeito ativo possível*, o *sujeito passivo possível*, a *base de cálculo possível* e a *alíquota possível*, das várias espécies e subespécies de tributos. (CARRAZZA, 2006, p. 482-483)

No item anterior, registrou-se que à lei está reservada a fixação do critério diferenciador do que seja imóvel rural ou urbano, bem como foi declinada a existência de tipologias de critérios a serem eleitos (destinação e localização). Mais uma vez, repise-se o dever de evitar a confusão entre tais critérios e os elementos que constituem a hipótese de incidência tributária, sob pena de desvirtuamento quando da correta interpretação e aplicação da legislação própria regente da matéria.

Se de um lado existe o critério da localização (ou topográfico, ou situação, ou geográfico) como tipologia para fins de conceituação do que

seja imóvel rural, de outro, preexiste os dados indicativos vinculados à *hipótese* (descriptor) — encerrando um aspecto material (comportamento de uma pessoa), condicionado no tempo (critério temporal) e **no espaço (critério espacial)**. A competência constitucional está ligada à hipótese de incidência possível, ou seja, à *hipótese* (descriptor).

O aspecto espacial da hipótese de incidência mereceu a seguinte abordagem, nos dizeres de Geraldo Ataliba:

Como descrição legal – condicionante de um comando legislativo – a h.i. só qualifica um fato, como hábil a determinar o nascimento de uma obrigação, quando este fato se dê (se realize, ocorra) no âmbito territorial de validade da lei, isto é, na área espacial a que se estende a competência do legislador tributário. Isto é consequência do princípio da territorialidade da lei, perfeitamente aplicável ao direito tributário. (2000, p. 104)

E não é só. Diferente é o critério espacial da hipótese, do campo de eficácia da lei tributária. Exemplo esclarecedor é o caso da lei municipal que instituir o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana: terá ela eficácia em todo o município, mas incidência restrita à zona urbana do mesmo (local para a ocorrência do fato jurídico).

Essas advertências são imprescindíveis para a continuidade do estudo, eis que aqui habita o cerne da questão relativa à (salvo melhor juízo) equivocada ilação de que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 teria adotado o critério da localização como tipologia para fins de conceituação do que seja imóvel rural. O mesmo se diga quanto à discussão alusiva de qual seria a pessoa política competente, para especificar através da lei, as fronteiras das áreas urbanas e rurais.

### **2.3 Legislação infraconstitucional**

Adiantou-se caber à lei a fixação do critério diferenciador do que seja imóvel rural ou urbano. E que o legislador vem exercendo seu papel,

nos termos da legislação respectiva. Infelizmente, não são poucas as espécies normativas que trataram do assunto — outro motivo desencadeador da controvérsia a respeito da conceituação pertinente.

Em virtude da dificuldade de se firmar um conceito unânime em sede doutrinária (frente às tipologias possíveis), coube à legislação infraconstitucional consolidar o conceito de imóvel urbano e rural para fins de tributação.

O Estatuto da Terra (Lei 4.504 de 30.11.1964), corroborado no Decreto 55.891 de 31.03.1965, trouxe o critério da destinação mediante a seguinte previsão:

*Imóvel rural* é o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização em perímetros urbanos, suburbanos ou rurais dos municípios, que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através da iniciativa privada (Estatuto da Terra, art. 4, I; Dec. N. 55.891/65, art. 5). (BORGES, 1995, p. 29-30)

Já a Lei 5.172 de 25.10.1966, que instituiu o Sistema Tributário Nacional, surgiu modificando o critério da destinação, para fixar o da localização como diferenciador do imóvel urbano e rural para fins de tributação:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

Apenas dois dias depois, o Decreto 59.428 de 27.10.1966 fez ressurgir o conceito do Estatuto da Terra e do Decreto 55.891/65, pelo critério da finalidade:

Art 93. Imóvel Rural, na forma da lei e de sua regulamentação é o prédio rústico de área contínua, localizado em perímetro urbano ou rural dos Municípios que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, através de planos públicos ou particulares de valorização.

No mesmo sentido, foi editado o Decreto-lei 57 de 18.11.1966 (note-se que menos de um mês após o Código Tributário Nacional – Lei 5.172/66), insistindo no critério da atividade:

Art 15. O disposto no art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados. [sic]

Da mesma forma, previu a Lei Federal 5.868 de 12.12.1972:

Art. 6º - Para fim de incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, a que se refere o Art. 29 da Lei número 5.172, de 25 de outubro de 1966, considera-se imóvel rural aquele que se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que, independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 (um) hectare.

Mas infelizmente, a mesma lei supramencionada dispôs:

Art. 12- Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial os parágrafos 1 e 2 do Art. 5º , e os artigos 7, 11, 14 e 15, e seus parágrafos, do Decreto- lei número 57, de 18 de novembro de 1966, o parágrafo 4 do Art. 5º do Decreto-lei número 1.146, de

31 de dezembro de 1970, e o Art. 39 da Lei número 4.771, de 15 de setembro de 1965.

Com embasamento na Constituição Federal de 1988, houve o advento da Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária:

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

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

Para incrementar ainda mais, merece atenção a previsão taxativa do artigo 1º da Lei 9.393 de 19 de dezembro de 1996, que trata do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural: “O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.”

Em razão das espécies normativas mencionadas, não é preciso esforço para concluir a enorme confusão legislativa instaurada, merecedora de análise concreta mais aprofundada para deslinde do problema.

## **2.4 A confusão legislativa**

Pode-se verificar pela evolução legislativa, que permanecera a dificuldade de se instituir um conceito unânime em sede doutrinária do que seja imóvel urbano ou rural — em razão de que ora a legislação pende em adotar o critério da destinação e ora opta pelo da localização.

Se antes já existiam divergências envolvendo a eleição de qual tipologia seria a aplicável, a situação não se modificou com a ação legislativa superveniente, já que a sequência de espécies normativas no âmbito

infraconstitucional acabou sendo incapaz de gerar um critério definitivo ao intérprete.

Inevitável o conflito das normas, merecedoras da devida interpretação. Mas seria isto tarefa fácil? A resposta é negativa.

Não basta de forma simplória afirmar que a lei posterior revogaria a anterior, para aplicação da última editada. Nem mesmo evocar os consagrados critérios de Norberto Bobbio a respeito das denominadas *antinomias*, esclarecendo que se um ordenamento jurídico é composto de mais de uma norma, disso advém que os principais problemas conexos com a existência do mesmo são os que nascem das relações das diversas normas entre si:

No curso de sua secular obra de interpretação das leis, a jurisprudência elaborou algumas regras para a solução das antinomias, que são comumente aceitas. Por outro lado, é necessário acrescentar logo que essas regras não servem para resolver todos os casos possíveis de antinomia. Daqui deriva a necessidade de introduzir uma nova distinção no âmbito das antinomias próprias, isto é, a distinção entre as *antinomias solúveis* e as *antinomias insolúveis*. (BOBBIO, 1995, p. 92)

Sedimentou-se as três regras fundamentais de solução das antinomias, baseadas nos critérios cronológico (de duas normas sucessivas, sobreleva a mais moderna), hierárquico (prevalência da hierarquicamente superior) e da especialidade (a lei especial prefere à geral).

Acontece que ainda assim, pode ocorrer a existência de pseudos conflitos, ou a caracterização de conflitos entre os critérios propostos. Importa é que as normas façam parte do mesmo ordenamento jurídico e tenham idêntico âmbito de validade. Daí que, possível até mesmo a inexistência da configuração de antinomia, forçando o descarte dos critérios propostos.

No caso em epígrafe, repita-se, a aplicação isolada quer desses critérios, ou da doutrina, não será capaz de elucidar a questão, sendo mister ingressar no âmbito jurisprudencial para uma melhor compreensão da matéria.

E nos termos introdutórios, inevitavelmente haverá necessidade de ingresso no enfoque constitucional, merecendo neste ponto a análise referente à Lei Complementar Tributária e eventual hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária.

## **2.5 Discussão sobre hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária**

O legislador constituinte demonstrou preocupação a respeito de algumas matérias que reputou de maior relevância, condicionando expressamente suas tratativas por meio de Lei Complementar. Na época, a questão residia no grande volume de trabalho para tão pouco tempo, de modo que nem tudo poderia (ou deveria) ser inserido no texto constitucional, por mais invasor que este fosse. Aproveitou-se a experiência de Constituições anteriores e essas matérias ficaram relegadas para a Lei Complementar, exigindo maior rigidez no seu processo legislativo.

A herança decorrente de tal fato é a diferenciação constitucional entre Lei Complementar e Ordinária, fixada em dois pontos: o campo material (*substancial*) de abrangência e seu aspecto formal; este caracterizado na exigência de quórum diferenciado qualificado para aprovação e aquele, na prescrição expressa no texto constitucional das hipóteses a serem tratadas pela Lei Complementar.

No direito, é comum a assertiva de que determinados assuntos causam divergências, originando a existência de duas correntes. Quanto ao estudo acerca da caracterização ou não de hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária, transparecem não apenas duas, mas sim três posições em debate.

### **2.5.1 Primeira posição: existência de hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária**

O primeiro posicionamento, defendendo a existência de hierarquia, se funda na localização topográfica tipificada no artigo 59 da Constituição da República Federativa do Brasil (a Lei Complementar foi contemplada em posição superior à Lei Ordinária). Além disso, outra sinalização de que o legislador constituinte teria desejado registrar a hierarquização, estaria no fato da exigência do *quórum* diferenciado para votação e aprovação (artigos 47 e 69).

Ora, se o exercício do princípio democrático implica na elaboração e aprovação das leis, incabível que uma Lei Ordinária aprovada por maioria simples seja capaz de contrapor outra Complementar, submetida à maioria absoluta.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, lembrando que a Constituição vigente não é o primeiro texto constitucional a consignar a previsão dessa espécie de ato normativo, deixa registrado:

Continua válida a velha lição de Maximiliano, a de que se deve aplicar à norma atual 'a interpretação aceita para a anterior'. É de se sustentar, portanto, que a 'lei complementar' é um *tertium genus* interposto, na hierarquia dos atos normativos, entre a lei ordinária (e os atos que têm a mesma força que esta — a lei delegada e, hoje, a medida provisória) e a Constituição (e suas emendas). Tal é o entendimento de Pontes de Miranda nos seus *Comentários à Constituição de 1967*. Não é só, porém, o argumento de autoridade que apóia essa tese; a própria lógica jurídica o faz. A lei complementar só pode ser aprovada por maioria qualificada, a maioria absoluta, para que não seja, nunca, o fruto da vontade de uma minoria ocasionalmente em condições de fazer prevalecer sua voz. (2006, p. 211-212)

Alexandre de Moraes perfilha o mesmo entendimento, rebatendo aos críticos e acrescentando filiar-se ao argumento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Haroldo Valadão, Pontes de Miranda, Wilson Accioli, Nelson Sampaio e Geraldo Ataliba, entre outros juristas. (2007, p. 643)

De fato, a afirmação peremptória de existência de hierarquia não resolve o problema de eventual Lei Complementar aprovada, mas

absorvendo assunto que poderia ser tratado por Lei Ordinária (pelo raciocínio de hierarquia, obrigatoriamente a Complementar seria superior e não poderia ser contraposta por outra Ordinária).

Porém, o Supremo Tribunal Federal se manifestou pela inexistência de vínculo hierárquico entre Lei Complementar e Lei Ordinária, o que será visto no item próprio abaixo.

### 2.5.2 Segunda posição: inexistência de hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária

Michel Temer destaca-se, ao lado de Celso Bastos, como grande defensor da inexistência de hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária. E centra o combate buscando esclarecer o que seria *hierarquia* para o direito:

Hierarquia, para o Direito, é a circunstância de uma norma encontrar sua nascente, sua fonte geradora, seu ser, seu engate lógico, seu fundamento de validade, numa norma superior. A lei é hierarquicamente inferior à Constituição porque encontra nesta o seu fundamento de validade. Aliás, podemos falar nesse instrumento chamado lei, porque a Constituição o cria. [...] Pois bem, se hierarquia assim se conceitua, é preciso indagar: lei ordinária, por acaso, encontra seu fundamento de validade, seu engate lógico, sua razão de ser, sua fonte geradora, na lei complementar? Absolutamente, não! [...] Não há hierarquia alguma entre a lei complementar e a lei ordinária. O que há são âmbitos materiais diversos atribuídos pela Constituição a cada qual destas espécies normativas. (TEMER, 1996, p. 146-148)

O relevante aspecto do âmbito material diverso atribuído pela Constituição à Lei Complementar, é ponto pacífico dentre as duas correntes, como distinção da Lei Ordinária. Para Celso Ribeiro Bastos, por exemplo:

[...] o que vier disposto em lei complementar legítima não pode ser infringido pelas leis ordinárias. Trata-se, portanto, de um caso manifesto de reserva de matérias. As leis complementares tornam-se as únicas aptas a versar certas matérias. Daí por que qualquer contrariedade que venham a encontrar por parte das demais leis tem por causa, muito

certamente, o estarem estas leis indevidamente invadindo o campo material próprio das leis complementares. (1991, p. 166)

Em outro momento, o mesmo autor declara: “O que distingue uma espécie normativa da outra são certos aspectos na elaboração e o campo de atuação de cada uma delas. [...] De forma que, se cada uma das espécies tem o seu campo próprio de atuação, não há que se falar em hierarquia” (BASTOS, 1999, p. 357). Enquanto para Ives Gandra da Silva Martins, para quem existe a hierarquia:

É, portanto, a lei complementar norma de integração entre os princípios gerais da Constituição e os comandos de aplicação da legislação ordinária, razão pela qual, na hierarquia das leis, posta-se acima destes e abaixo daqueles. Nada obstante alguns autores entendam que tenha campo próprio de atuação, no que têm razão, tal esfera própria de atuação não pode, à evidência, nivelar-se àquela outra pertinente à legislação ordinária. A lei complementar é superior à lei ordinária, servindo de teto naquilo que é de sua particular área mandamental. (1998, p. 67)

Como Celso Bastos, negando relação de subordinação da lei ordinária (mas reconhecendo de coordenação), surgem, dentre outros, os autores Geraldo Ataliba, José Souto Maior Borges, Paulo de Barros Carvalho e Sérgio Novais Dias (AMARAL, 2006, p. 80). Luis Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior arrematam: “a posição de inexistência de hierarquia é a mais adequada. Como tratam de campos materiais determinados (a lei complementar só existe quando expressamente requisitada a sua edição), não apresentam hierarquia, mas campos próprios de incidência, estando todas no mesmo patamar hierárquico”. (2008, p. 370)

Mas o assunto continua tormentoso, na medida em que se ausente hierarquia, induz-se à negativa de existência de conflito entre Leis Ordinárias e Leis Complementares, o que não é incomum em decorrência da ação legislativa brasileira, sobretudo nos casos de Lei Complementar Tributária.

### 2.5.3 Terceira posição: a existência de hierarquia, para os casos de Lei Complementar de caráter normativo

José Afonso da Silva, em seu trabalho de título *Aplicabilidade das normas constitucionais* e na edição posterior à inaugural de 1967, acolhe a classificação dada às Leis Complementares por Souto Maior Borges e aponta uma terceira corrente que abrolha como intermediária: define a existência de Leis Complementares divididas em dois grupos; o primeiro tendo as Leis Complementares que fundamentam a validade de atos normativos outros, como Leis Ordinárias, Decretos Legislativos e Convênios — e o segundo formado por Leis Complementares que não fundamentam a validade de outros atos normativos. (1998, p. 247)

Se a Lei Complementar figurar no grupo que fundamenta a validade de outras espécies normativas, estas estarão vinculadas hierarquicamente, ficando situada em patamar superior, qual seja, de hierarquia intermediária entre as Leis Constitucionais e as Leis Ordinárias (SILVA, 1998, p. 263). Ou seja, se a Lei Complementar é criada como fundamento de validade de outros atos normativos, sua natureza normativa será hierarquicamente superior. Como exemplo, cita-se o caso da Lei 8.212/91 e seus artigos 45 e 46 (estabeleceram o prazo de 10 anos quanto à prescrição de contribuições previdenciárias não recolhidas ao INSS); violaria esta o Código Tributário Nacional (artigos 173 e 174 prevendo o prazo de cinco anos) — já que este é encarado como Lei Complementar classificada no primeiro grupo (alicerçando a validade de outros atos normativos – CF, art. 146).

O pensamento é coadunado por Sacha Calmon Navarro Coêlho que afirma: “*a lei complementar só é superior às leis ordinárias quando é o fundamento de validez destas*” (2007, p. 110) e Maria do Rosário Esteves:

A posição da lei complementar no direito positivo brasileiro deve ser analisada sob dois prismas: o da hierarquia formal e o da hierarquia material. A Constituição, no parágrafo único do art. 59, consagrou hierarquia formal à lei complementar

relativamente às leis lato sensu. Entretanto, nem sempre há hierarquia material das leis complementares. Em muitas hipóteses, porém não em todas, a legislação complementar dá o fundamento de validade à lei ordinária. (1997, p. 122-123)

Mas, de acordo com Pedro Luis Piedade Novaes, o texto constitucional traz determinação expressa dos casos em que nominadas matérias devam ser reguladas por Lei Complementar, sem estabelecer suas naturezas normativas como fundamento de validade ou não:

Não obstante, entendo que não seria esta a vontade do constituinte de 1988, de desmembrar a lei complementar em dois grandes grupos. Primeiro, porque não há qualquer dispositivo constitucional que evidencie este ponto de vista; segundo, porque se a Constituição Federal expressamente determina que uma matéria deve ser regulada por lei complementar, não estabelece se esta matéria é de ordem normativa ou não. Em outras palavras, se o legislador estabelece lei complementar para regular determinado assunto, mesmo que este seja ou não fundamento de outra norma legal, jamais poderia o legislador infraconstitucional desrespeitar a vontade expressa na Magna Carta. Aliás, os casos de lei complementar estão expressos na Constituição Federal e deverão ser observados pelo procedimento legislativo da Câmara e do Senado Federal, sob pena de inconstitucionalidade formal. (2009, p. 5683)

De novo a questão não se resolve tão facilmente, pois esta posição implicaria em padronizar, sem respaldo constitucional, a existência de Lei Complementar de primeira e segunda categorias.

#### 2.5.4 Posição do Supremo Tribunal Federal sobre hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária

No exercício de suas competências constitucionais e recursal, o Supremo Tribunal Federal tem solidificado jurisprudência acerca de várias matérias, inclusive sobre a questão da existência ou não de hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária. Àquele Tribunal incumbe a palavra final no âmbito do Poder Judiciário e em matéria constitucional, para resguardo da segurança jurídica.

Nos itens anteriores, foi possível analisar a inconsistência das correntes em determinados aspectos: a primeira (da existência de hierarquia) falharia na resolução do caso em que Lei Complementar é aprovada, mas tratando de assunto permitido à Lei Ordinária; a segunda (da inexistência de hierarquia), induziria à negativa de existência de conflito entre Leis Ordinárias e Leis Complementares — e a terceira (classificação de Lei Complementar com e sem caráter normativo, carregando ou não fundamento de validade) correria o risco de ser contrária ao texto constitucional, na ausência de diferenciação expressa na Constituição de 1988.

O exemplo mais marcante da atuação primordial do Supremo Tribunal Federal em casos tais, diz respeito aos litígios envolvendo a cessação de isenção por Lei Ordinária (Lei 9.430/96), da COFINS — antes concedida pela Lei Complementar 70/91 às sociedades civis de prestação de serviços profissionais.

O Pleno do Supremo Tribunal Federal encarou o assunto, afirmando sua competência ao classificar de natureza constitucional o conflito entre Lei Complementar e Lei Ordinária — e descartando em primeiro plano a alegação da existência de hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária. Adotou uma posição fulcrada no texto constitucional em si, sob o argumento de que a Constituição Federal traz tão somente a reserva de matérias específicas que deverão ser submetidas ao processo de legislação complementar. Tudo o mais, poderá ser disciplinado por Lei Ordinária, de modo remanescente. E, acaso matéria de Lei Ordinária seja tratada por Lei Complementar, esta tão somente será formalmente complementar e materialmente ordinária (podendo ser alterada por Lei Ordinária).

O caso foi abordado inicialmente pelo então Ministro Sepúlveda Pertence, na 1.<sup>a</sup> Turma do STF, assentando que: ‘o conflito entre lei complementar e lei ordinária não há de solver-se pelo princípio da hierarquia, mas sim em função de a matéria estar ou não reservada ao processo de legislação complementar.’ Naquela oportunidade, com julgamento unânime, o Ministro Carlos Brito manifestou-se:

[...] Senhor Presidente, apenas uma digressão acadêmica: esta distinção que Vossa Excelência faz, com toda

procedência, entre regra formal, lei complementar apenas formalmente complementar e materialmente ordinária, ganha, de relevo, como critério de antinomia normativa, porque afasta o critério da hierarquia para solver eventuais antinomias e atesta – o que penso muito importante, esta nossa Casa atesta – não haver mesmo hierarquia entre lei complementar e lei ordinária. [...] (STF, RE 419629 – j. 23.05.2006)

Outro grande marco, agora no Tribunal Pleno, foi a apreciação relativa a dois recursos tratando da mesma matéria (RE 377457 e RE 381964 – j. 17.09.2008), ambos tendo como relator o Ministro Gilmar Mendes. A minoria representada pelos Ministros Eros Grau e Marco Aurélio, entendeu que a supressão da isenção prevista em Lei Complementar através de Lei Ordinária, afrontaria os critérios hierárquico e o da lei posterior geral não poder revogar lei anterior especial. Venceu a maioria, prevalecendo o fundamento de que: a) ausente a existência de hierarquia constitucional entre Lei Complementar e Lei Ordinária, espécies normativas distintas em virtude da exclusividade, tendo em vista a matéria eventualmente reservada àquela pela própria Constituição Federal; b) não há exigência de Lei Complementar para disciplina dos elementos próprios à hipótese de incidência das contribuições desde logo previstas no texto constitucional. A Corte com tais argumentos, julgou que o conflito aparente entre o art. 56 da Lei 9.430/96 e o art. 6º, II, da LC 70/91 não se resolve por critérios hierárquicos, mas, sim, constitucionais quanto à materialidade própria a cada uma dessas espécies normativas.

Enfim, o Supremo Tribunal Federal sufragou o entendimento pela inexistência de vínculo hierárquico-normativo entre Lei Complementar e Lei Ordinária. O que existe são campos de incidência próprios a cada espécie legislativa, como registrou o Ministro Celso de Melo na oportunidade de voto:

A lei complementar não é uma lei hierarquicamente superior à lei ordinária. Como assinala Souto Borges, lei complementar e lei ordinária têm campos de atuação absolutamente diversos; a matéria (o conteúdo) é diferente. Os campos de atuação de uma e outra são absolutamente diversos, mas isso não quer dizer que a lei complementar seja hierarquicamente superior à lei ordinária. (STF – RE 377457, j. 17.09.2008)

Restam superadas por conseqüência, as *inconsistências preanunciadas*: não se fala em categorias de Lei Complementar, mas

somente em espécie normativa com campo de atuação material próprio previsto constitucionalmente (terceira corrente); é possível sim a existência de Lei Ordinária tratando de matéria constante no espaço de incidência da Lei Complementar, o que caracterizará inconstitucionalidade daquela pela invasão contrária à Constituição — descabida a hipótese de ilegalidade ou revogação (segunda corrente) e por fim, será possível a edição de espécie normativa formalmente inscrita como Lei Complementar, mas envolvendo temas estranhos ao seu âmbito de incidência material — resultando em regra legal a ser qualificada como meramente ordinária, subsumindo-se ao regime constitucional simplificado das leis ordinárias gerais (primeira corrente).

Ou seja, a Lei Complementar *formalmente* complementar e *materialmente* ordinária, será incorporada ao ordenamento jurídico como Lei Ordinária, podendo ser revogada ou alterada por simples Lei Ordinária (exatamente a ideia estampada nos julgados relativos à isenção da COFINS – Lei 9.430/96 *versus* LC 70/91).

Aliás, esse raciocínio prepondera não só pela lógica jurídica, mas também por motivo prático: imagine-se um governo com ampla maioria no Congresso Nacional; poderia utilizar da tática de legislar todos os assuntos através de Lei Complementar. Se prevalecesse a hierarquia, o resultado seria o engessamento de alterações legislativas posteriores em governos com minoria, porque só poderiam ser concretizadas por intermédio de Lei Complementar exigindo quórum qualificado.

## **2.6 A doutrina sobre o conceito de imóvel rural para fins de tributação**

Na doutrina, os tributaristas majoritariamente têm defendido a prevalência do Código Tributário Nacional (CTN), em detrimento das leis outras que tratam (ou trataram) do assunto — rumando para adoção do critério da *localização*, como fixador do conceito de imóvel rural para fins de

tributação. O próximo item versará sobre a jurisprudência, adiantando-se que o STJ assentou que o critério a ser utilizado é o da *destinação*.

Anotou-se no último parágrafo do item 2.2, a advertência de que discussões alusivas à competência constitucional (na fixação da hipótese de incidência) é que seriam as responsáveis principais por conclusões equivocadas e contraditórias.

Em se tratando da conceituação de imóveis rurais para fins de tributação, mister se faz salientar a presença de vários critérios, todos ligados à noção de espaço, territorialidade, localização — mas com resultados e aspectos diversos.

Primeiramente, tem-se a noção de espaço de competência constitucional impositiva a todos os entes. Quando materialmente concorrentes, há necessidade de se evitar conflitos, suscitando margem ao critério territorial adotado pela Constituição na partilha das competências impositivas dos entes federados — vedada a confusão da esfera de incidência dos comandos gerais e abstratos contidos nas normas tributárias (princípio da territorialidade), com o aspecto espacial da hipótese de incidência dos tributos:

Vem a propósito reiterarmos que o critério adotado pela Constituição na partilha das competências impositivas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal foi, além do material, o *territorial*. Noutros termos, levou em conta, para a solução dos possíveis conflitos neste campo, o âmbito de aplicação territorial das leis que criam os impostos estaduais, municipais e distritais. [...] Enfim, a conjugação dos critérios material e territorial de repartição de competências impositivas reafirma que a União, cada um dos Estados, cada um dos Municípios e o Distrito Federal têm impostos privativos. (CARRAZZA, 2006, p. 613-614)

Em um segundo momento, o elemento espacial da hipótese se ocupará da incidência (local ou circunstâncias de lugar, relacionados à ocorrência do fato jurídico — lembrando do exemplo do IPTU: validade em todo território do Município, mas incidência somente na zona urbana).

Por fim, numa terceira ocasião distinta é que passará a existir possibilidade da análise objeto do presente estudo: a eleição pela legislação sobre o critério a ser usado para fins de conceituação de imóvel rural (da

*localização*, sendo rural o imóvel situado na zona rural e urbano o na zona urbana – ou da *destinação*, resultado da verificação se o imóvel é ou não explorado com atividade rurícola de forma ampla).

Repare-se especificamente, que a crítica de Roque Antonio Carrazza está direcionada ao campo da competência tributária constitucional, quando defende que os limites que a Constituição traçou para que as pessoas políticas tributassem, não podem ser deslocados nem pelo CTN, nem por leis ordinárias, decretos, portarias, atos administrativos, interpretação fazendária ou a vontade dos contribuintes:

Possivelmente sem se darem conta disso, sufragam a errônea idéia de que a vontade do contribuinte pode alterar competências tributárias os que entendem que é a 'destinação' (rural ou urbana) do imóvel que determina a incidência do IPTU (imposto de competência municipal) ou do ITR (imposto de competência federal), não importando se o bem está localizado na zona urbana ou na zona rural do Município. A nosso juízo, se o imóvel está situado na *zona urbana do Município*, o imposto devido, por seu proprietário, é o IPTU; se na *zona rural*, o ITR, absolutamente não importando se sua destinação é urbana ou rural. (2006, p. 633)

Valéria Furlan caminha na mesma trilha quando faz alusão à competência constitucional sobre a definição da zona urbana:

Logo, não há campo para maiores lucubrações doutrinárias no intuito de esclarecer qual a pessoa política competente para traçar as fronteiras da área urbana e rural. Compete, pois, apenas ao Município traçar os limites da área urbana, sob seus próprios critérios, para que possa assegurar a observância do princípio da função social da propriedade urbana e, por via de consequência, para fins de tributação, já que, por expressa disposição constitucional, é dever do legislador municipal utilizar-se do IPTU como instrumento de política de desenvolvimento e de expansão urbana. (2004, p. 61)

Esmiuçando: além da competência tributária constitucional impositiva a todos os entes (princípio da territorialidade – esfera de eficácia dos comandos gerais e abstratos); surgirá em um segundo momento o elemento espacial da hipótese se ocupando da incidência (local ou circunstâncias de lugar, relacionados à ocorrência do fato jurídico) e num terceiro, a definição pelo legislador sobre a tipologia para fins de conceituação do que seja imóvel rural e urbano (localização ou finalidade).

Ou seja, traçada a competência pela Constituição e havendo a definição do arquétipo genérico (regra matriz da incidência), com margem ao seu aspecto espacial, ainda assim remanesce a necessidade de o legislador eleger a tipologia sobre o conceito do que seja considerado imóvel rural (o localizado fora da zona urbana ou aquele destinado à atividade rurícola ampla). Mesmo localizado na *zona urbana*, existirá a possibilidade de um imóvel ser considerado rural, se a atividade nele exercida for rurícola e a legislação própria assim dispuser.

Os trabalhos dos legisladores nas esferas federal e municipal devem manter sintonia, sob pena de, inevitavelmente, alguns imóveis recaírem simultaneamente nas pretensões impositivas da União e do Município de sua localização (PINCELLI, 2002, p. 153). José Antonio Francisco e Marcello Jorge Pellegrina, asseveram que a definição de imóvel rural é o principal problema relacionado com o aspecto espacial da hipótese de incidência do ITR — havendo potencial conflito de competências entre União e Municípios nessa questão, vindo a definição por diferentes critérios:

Segundo Aires Fernandino Barreto (citado por Sandra A. Lopes Barbon. Do IPTU. Belo Horizonte, Del Rey, 1995, p. 51), pode haver três critérios para a definição: 1) o jurídico, segundo o qual a zona urbana surge com o poder do Município de delimitá-la por lei; 2) o sociológico, segundo o qual a zona urbana é aquela adjacente ao núcleo da comunidade; e 3) o da destinação, estabelecido segundo o uso do imóvel, independentemente de sua localização. (2000, p. 474) [sic]

Mas a definição da zona urbana é correlata à segunda fase e na última é que, como frisado, majoritariamente os tributaristas têm indicado a preferência pelo critério da localização estampado no Código Tributário Nacional. Exemplos, dentre outros:

Imóvel rural é a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município, ainda que, em relação a alguma parte do imóvel, o declarante detenha apenas a posse. [...] Deve ficar claro, também, que os imóveis localizados dentro do perímetro urbano do município, qualquer que seja sua destinação, mesmo que rural, estão sujeitos à incidência do IPTU, da competência legal e normativa do município correspondente. (ANCELES, 2002, p. 388)

Outrossim;

Critério da destinação. Para efeito do IPTU leva-se em conta o critério da localização do imóvel. Na vigência do Decreto-lei 57/66 e da Lei 5.868/72, foi estabelecido o critério da destinação com a tentativa de tributar pelo IPTU os imóveis com utilização diversa da exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial com área superior a um hectare, independentemente da localização do imóvel. [...] Tanto o Decreto-lei 57/66 como a Lei 5.868/72 tinham aplicação apenas em relação ao ITR, por se tratar de lei federal, sem qualquer possibilidade de alterar o CTN, reconhecidamente lei complementar. Assim, a alteração não atingiu o IPTU, mas apenas o imposto de competência da União (ITR). Com a nova disciplina ao Imposto Territorial Rural – ITR pela Lei 9.393/96, foram revogados, de forma tácita, o Decreto-lei 57/66 e a Lei 5.868/72, superando-se a controvérsia da tributação do IPTU, com a adoção do mesmo critério [...]. (FREITAS, 2005, p. 97)

Segundo Coêlho (2007, p. 521), “À falta de lei complementar inovadora até o presente, o critério do CTN é o da localização (CTN, art. 32, §1º).” Interessante anotar que, para os que defendem a prevalência do CTN e consequentemente do critério da localização, o fundamento principal vem escorado no julgamento de inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei 5.868/72. Isso ocorrera no Recurso Extraordinário 93.850/MG, concluindo o julgado pelo STF que: Continua, assim, em vigor o critério estabelecido pelos artigos 29 e 32 do CTN para a distinção, com base na localização, entre imóvel rural e urbano (RTJ, 105:194-200). (BORGES, 1995, p. 32)

O julgamento que deveria servir de fim à confusão legislativa instaurada, ao contrário, instituiu outra no âmbito dos Tribunais.

## **2.7 A jurisprudência sobre o conceito de imóvel rural para fins de tributação**

Se a Lei Ordinária não pode invadir o campo material reservado à Lei Complementar, é de se concluir, como julgado pelo STF (RE 93850 – j. 20.05.1982) que a Lei 5.868/72 em seu artigo art. 6º, deve ser

reputada inconstitucional. Isto gerou inclusive a suspensão de vigência do dispositivo através da Resolução 613/83 do Senado.

Mas exatamente por conta disto é que surgiu o entendimento (equivocado de acordo com a jurisprudência contemporânea) no sentido de que deveria prevalecer o Código Tributário Nacional quanto ao conceito de imóvel rural para fins de tributação (critério da localização e não o da finalidade).

Em versão revista e atualizada, José Antonio Francisco e Marcello Jorge Pellegrina, expressam o equívoco:

É importante destacar que houve alterações, promovidas pelo Decreto-lei 57/1966, e pela Lei n. 5.868/1972, em relação ao que dispunha originalmente o CTN. [...] Como o art. 6º da Lei 5.868/1972 fora posteriormente considerado inconstitucional pelo STF, mas não o art. 12 (que revogava expressamente o Decreto-lei), prevaleceu, no Incra, a quem cabia a administração do imposto à época, o entendimento de que, a partir daí, teriam vigido somente as disposições originais do CTN. (2006, p. 612-613)

Essa corrente *equivocada* (respeitadas as opiniões contrárias), passou a considerar o Decreto-lei 57/66 como equivalente à Lei Ordinária (5.868/72), não tendo o condão de contrariar o CTN, alçado à condição de Lei Complementar. No Superior Tribunal de Justiça (figurando o já falecido Ministro Peçanha Martins como relator), foi mantido o julgamento pelo extinto Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul, que concluiu à época:

'Imposto Predial e Territorial Urbano. - Para caracterizar o imóvel como sendo urbano e passível de incidência do referido imposto, o que importa é a sua localização e não destinação (art. 32, §1º, do CTN). - A exceção do art. 15 do Decreto-lei 57/66 foi revogada pelo art. 6º da Lei n. 5868/72 que, a sua vez, foi declarada inconstitucional pelo Colendo Supremo Tribunal Federal. - A destinação do imóvel apenas interessa para regular as relações agrárias frente ao Estatuto da Terra. - Apelo improvido.' (STJ – REsp 169924, j. 16.11.2000)

A posição foi revista, inclusive pelo próprio então Ministro Peçanha Martins:

TRIBUTÁRIO. IPTU E ITR. INCIDÊNCIA. INSUFICIÊNCIA DO CRITÉRIO DA LOCALIZAÇÃO DO IMÓVEL. NECESSIDADE DE SE OBSERVAR, TAMBÉM, A DESTINAÇÃO DO IMÓVEL. - O critério da localização do imóvel é insuficiente para que se

decida sobre a incidência do IPTU ou ITR, sendo necessário observar-se o critério da destinação econômica, conforme já decidiu a Egrégia 2ª Turma, com base em posicionamento do STF sobre a vigência do DL nº 57/66.- Agravo regimental improvido. (STJ – AgRg no Ag 498512, j. 22.03.2005)

Outra vez, abre-se espaço à doutrina constitucional: o Poder Constituinte dito originário, tem por objetivo primordial a criação de um novo Estado. Mas decorrentemente, é evidenciado o grande problema; toda vez que isto acontecer, haverá necessidade da edição de um outro complexo legislativo em substituição ao anterior? A resposta é negativa. A nova ordem constitucional recepciona os instrumentos normativos anteriores, dando-lhes diverso fundamento de validade e, muitas vezes, roupagem distinta:

Explica-se: com o advento de nova Constituição, a ordem normativa anterior, comum, perde seu antigo fundamento de validade para, em face da recepção, ganhar novo suporte. Da mesma forma, aquela legislação, ao ser recebida, ganha a natureza que a Constituição nova atribuiu a atos regentes de certas matérias. Assim, leis anteriores tidas por *ordinárias* podem passar a complementares; *decretos-leis* podem passar a ter a natureza de *leis ordinárias*; *decretos* podem obter a característica de *leis ordinárias*. (TEMER, 1996, p. 38)

Um exemplo muito utilizado, calcado no fenômeno da *recepção*, é a transformação da Lei 5.172 de 25.10.1966, que instituiu o Sistema Tributário Nacional, em verdadeira Lei Complementar, desde a anterior Constituição de 1967 (artigos 18 e 49, II e Emenda 1/1969 – artigos 18, §1º e 46, II). A partir de então, mesmo frente a textos constitucionais posteriores, vem sendo o Código Tributário Nacional admitido como recepcionado — representando Lei Complementar, embora formalmente ordinária na origem.

No item 2.3, noticiou-se o Código Tributário Nacional como simples lei, datada de 1966. É que a Lei 5.172/66 foi elaborada sob a égide da Constituição de 1946, quando ausente previsão sobre a espécie normativa Lei Complementar para questões tributárias. Somente com a superveniência da Constituição de 1967, existiu menção expressa a respeito e trazendo o rito de observância obrigatório quando de assunto geral tributário. Daí que pelo sistema da mutação constitucional, o Código Tributário ganhou *status* de Lei Complementar, sendo recepcionado como se assim fosse. Óbvio que pelo

fenômeno da recepção, de novo e pelo mesmo motivo, ingressou no sistema jurídico nacional como Lei Complementar a partir da Constituição Federal de 1988.

Quer antes da Constituição de 1988, mas depois da de 1967, as normas gerais que diziam respeito às matérias tributárias, acabaram recepcionadas como se Leis Complementares fossem. Aqui reside o grande equívoco alusivo ao tema, já que fora dado destaque tão somente ao Código Tributário Nacional. Esqueceu-se, porém, do disposto no artigo 15 do Decreto-lei 57 de 18 de novembro de 1966. Este, da mesma forma que o Código Tributário Nacional, também mereceu recepção como se Lei Complementar fosse. Então, prevalece se contraposto ao artigo 32 do CTN e ainda, inoperante o artigo 12 da Lei Federal 5.868/72 quanto à revogação do artigo 15 do predito Decreto-lei. Dessa forma passou a decidir o Superior Tribunal de Justiça (REsp 492869; REsp 738628; AgRg no REsp 679173; AgRg no Ag 993224; REsp 1027775; REsp 1112646 e REsp 1207093), a partir do julgamento precedente:

TRIBUTÁRIO. IPTU E ITR. INCIDÊNCIA. IMÓVEL URBANO. IMÓVEL RURAL. CRITÉRIOS A SEREM OBSERVADOS. LOCALIZAÇÃO E DESTINAÇÃO. DECRETO-LEI N. 57/66. VIGÊNCIA. 1. [...]. 2. [...]. 3. O Decreto-Lei n. 57/66, recebido pela Constituição de 1967 como lei complementar, por versar normas gerais de direito tributário, particularmente sobre o ITR, abrandou o princípio da localização do imóvel, consolidando a prevalência do critério da destinação econômica. O referido diploma legal permanece em vigor, sobretudo porque, alçado à condição de lei complementar, não poderia ser atingido pela revogação prescrita na forma do art. 12 da Lei n. 5.868/72. 4. O ITR não incide somente sobre os imóveis localizados na zona rural do município, mas também sobre aqueles que, situados na área urbana, são comprovadamente utilizados em exploração extrativa, vegetal, pecuária ou agroindustrial. 5. Recurso especial a que se nega provimento. (STJ – REsp 472628, j. 17.08.2004)

Junto ao Supremo Tribunal Federal, há muito o entendimento tem sido o mesmo (RE 76057 – j. 10.05.1974). E por votação unânime pelo Plenário, fazendo-se menção a este Recurso Extraordinário:

Ora, pelas mesmas razões desse julgado, é de se declarar, como fez o acórdão recorrido, a inconstitucionalidade do art. 12 da mesma Lei ordinária federal n. 5.868, de 12.12.1972, no ponto em que pretendeu revogar o art. 15 do Decreto-Lei n.

57, de 18.11.1966, ou seja, de um diploma recebido como Lei Complementar, e que, nesse dispositivo, modificara o art. 32 do C.T.N., outra Lei Complementar, e ambas com normas gerais sobre I.P.T.U. e I.T.R. (STF – RE 140773, j. 08.10.1998)

Quanto ao artigo 12 da Lei Federal 5.868/72 e suposta revogação do artigo 15 do Decreto-lei 57/66, importante consignar a Resolução 09/2005 do Senado Federal (que suspendeu a execução do art. 12 da Lei Federal 5.868/72 — no ponto da revogação ao art. 15 do Decreto-lei Federal 57/66, pela declaração de inconstitucionalidade via decisão definitiva no Pleno do STF – RE 140773).

Em face de tudo que foi exposto, é de concluir-se pela ausência de Lei Complementar posterior a infirmar o Decreto-lei 57/66, que indicou o critério da finalidade (e a Lei Ordinária 9.393/96 não poderia estabelecer critério contrário, porque não é Lei Complementar — importando na sua inconstitucionalidade quanto ao ponto). Na falta de revogação do Decreto-lei 57/66, incabível a aplicação dos artigos do Código Tributário Nacional que lhe forem contrários (tidos por revogados).

Portanto, impera nos dias coevos, o critério tipológico da *destinação econômica* para fixação da conceituação legal do que seja imóvel rural para fins de tributação. E cai por terra qualquer busca na Constituição de eventual eleição constitucional do critério da localização, eis que termos como *áreas* ou *zonas urbanas e rurais* de um lado estão vinculados às especialidades próprias (por ex. finalidade de usucapião) — e de outro estarão adstritos num primeiro momento ao princípio da territorialidade no campo tributário e em um segundo, à hipótese de incidência e seu elemento espacial.

O terceiro momento estará vinculado ao estabelecimento da tipologia eleita pelo legislador (atualmente o critério da finalidade determinado pelo Decreto-lei 57/66), reservado à Lei Complementar (CF, art. 146, I e III).

O assunto ganha relevo nos grandes centros, onde de uma banda pode-se verificar a existência de verdadeiras *“chácaras dentro da cidade”* (muito comum no cultivo de hortaliças para comercialização):

### **Imóvel localizado em área urbana usado para atividade rural não sofre incidência de IPTU**

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu que não incide IPTU sobre a propriedade de imóvel localizado em área urbana que, comprovadamente, é utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

[...]

Dono de um imóvel localizado na zona urbana do município, mas utilizado para o cultivo de hortaliças e eucalipto, o produtor ingressou com o recurso pedindo a reforma da decisão da segunda instância da Justiça paulista que havia considerado correta a cobrança do imposto pelo município.

Com compreensão diferente da Justiça paulista, os ministros da Primeira Seção do STJ afirmaram que o artigo 15 do Decreto-Lei n. 57/66 exclui da incidência do IPTU imóveis cuja destinação seja, comprovadamente, a exploração agrícola, pecuária ou industrial. Para o colegiado, sobre esses tipos de imóveis deve incidir o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), tributo de competência da União.

[...]

(Notícia referente ao STJ/REsp. 1112646, j. 26. 08. 2009)

De outra, verdadeiras “*ciudades dentro da fazenda*” (no caso de crescimento desordenado e desmembramento de áreas rurais com implantação de condomínios/loteamentos, sem regularização junto ao Cartório de Registros de Imóveis e Administração Municipal):

TRIBUTÁRIO. IPTU. ITR. BITRIBUTAÇÃO. CONDOMÍNIO IRREGULAR. 1. O STJ, além de já ter declarado a imprescindibilidade da prova quanto à destinação para atividade rural para afastar a incidência do IPTU, igualmente firmou jurisprudência no sentido de ser insuficiente o critério da localização do imóvel para que se decida sobre a incidência do IPTU ou ITR, sendo necessário observar-se, também, a destinação econômica. 2. É lícita a incidência de Imposto Predial e Territorial Urbano e da Taxa de Limpeza Pública sobre os imóveis localizados em zona urbana do Distrito Federal, ainda que em condomínios irregulares, sendo sujeitos passíveis, portanto, da obrigação tributária os seus respectivos ocupantes. 3. Negou-se provimento à apelação. (TJDFT – Apelação Cível 2005 01 1 126429-2, j. 16.12.2009)

No primeiro episódio, ainda que localizado na zona urbana, o imóvel estará sujeito à tributação pelo ITR; no segundo, mesmo que inscrito

como imóvel rural, poderá submeter-se ao IPTU, desde que o Município competente providencie o lançamento adequado.

## **2.8 O conceito de imóvel rural para fins não tributários**

Até aqui existiu a análise referente ao conceito de imóvel rural, especialmente para fins tributários. Mas a pergunta que ainda permanece, é: o mesmo conceito será válido para fins não tributários? A confusão legislativa e os entendimentos antagônicos daí decorrentes levariam à necessidade também, de uma apreciação detalhada neste aspecto?

Aclareou-se o fato de que dentre a evolução legislativa, primeiro o Estatuto da Terra fixou o critério da destinação e depois, sobrevivendo o Código Tributário Nacional, este elegeu o critério da localização. O Decreto-lei 57/66 contrapôs o CTN para reafirmar o critério da atividade na conceituação de imóvel rural.

Neste ponto, mesmo no caso da ausência do Decreto-lei 57/66 (com margem a imperar o CTN), a solução implicaria na atenção ao conceito do Código Tributário Nacional tão somente para efeitos tributários (princípio da especialidade). O raciocínio ajuda na compreensão, já que existiu também a superveniência das Leis 8.629/93 (regulamentando a Constituição quanto à reforma agrária) e 9.393/96 (tratando do ITR) — esta estabelecendo o critério da localização e a primeira consignando o critério da finalidade. Portanto, não fosse a questão da insubsistência nessa parte da Lei 9.393/96 (Lei Ordinária *versus* Decreto-lei 57/66 recepcionado como Lei Complementar), mesmo assim, para os casos que não envolvessem assuntos tributários, o emprego aconteceria utilizando o critério da destinação.

Benedito Ferreira Marques ao comentar o julgamento pelo STF (RE 93850) considerando que a Lei 5.868/72 não poderia contrariar o CTN porque recepcionado como Lei Complementar, anota que a Lei 8.629/93 também cuidou da definição de imóvel rural e completa:

Considerando-se que essa lei é também hierarquicamente inferior à Lei Complementar n. 5.172/66, há de se concluir que a decisão da Excelsa Corte de Justiça, acima noticiada, deve ser encarada apenas como um entendimento de que a discussão só ganha realce quando estão em jogo as questões tributárias. Não se há de considerar derogadora daqueles preceitos legais que abrigam o critério da destinação para caracterizar o imóvel rural. [...] (2005, p. 40)

Ressalve-se a importância dada pelo referido autor ao Código Tributário Nacional, sem a menção ao Decreto-Lei 57/66.

No mais, realmente deve ser aplicado o critério da destinação econômica, sempre, em homenagem à legalidade: conforme os que defendem a prevalência do art. 32 do Código Tributário Nacional, de forma remanescente (aplicando-se o princípio da especialidade); ou tanto para fins tributários ou não (de acordo com a jurisprudência contemporânea no âmbito do STF e STJ). A evolução legislativa corrobora a preferência pelo legislador ao critério da finalidade, já que, realmente, foi por efeito da incorporação do princípio da função social no texto constitucional brasileiro que o Estatuto da Terra absorveu o critério da destinação como elemento diferenciador entre imóvel rústico e urbano. (MARQUES, 2005, p. 38)

O Supremo Tribunal Federal também já se pronunciou sobre a imposição do critério da finalidade/destinação/atividade para fins não fiscais (RE 102.816-5/RJ). No Superior Tribunal de Justiça não foi diferente, mantido o acórdão impugnado, com o seguinte teor:

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. UTILIDADE PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. INTERVENÇÃO. DESNECESSIDADE. IMÓVEL URBANO. IMÓVEL RURAL. CRITÉRIO DE CLASSIFICAÇÃO: DESTINAÇÃO. 1. A intervenção do Ministério Público Federal não é obrigatória na ação de desapropriação por utilidade pública. 2. O critério para a aferição da natureza do imóvel, ou seja, para a classificação do imóvel, se rural ou urbano, tanto para fins de desapropriação, quanto para fins de incidência do imposto sobre a propriedade, é o de sua destinação e, não, de sua localização. (Precedentes). (STJ – REsp 1170055, j. 08.06.2010 e EDcl no REsp 1170055, j. 19.10.2010)

Ainda que para outros fins que não os previstos na lei própria (por ex. 8.629/93 – reforma agrária), a analogia implicará na imposição da utilização do critério legal da atividade objeto da exploração na área (nesta

circunstância, judicialmente a resolução se dará por inteligência da Lei de Introdução ao Código Civil, art. 4º, conjugada com o CPC, art. 126).

Por exemplo hipotético, suponha-se um desconto em loja agropecuária, divulgado para aqueles que forem comprovadamente exploradores de *imóvel rural*. Poderia isto dar margem à discussão envolvendo a forma de comprovação da propriedade ou posse. Se a empresa, no caso, utilizasse por base lista confeccionada pelo Município quanto ao cadastro dos imóveis sujeitos ao lançamento do IPTU, forçosamente surgiria o fato de imóvel com destinação agrícola ali estar inserido (mormente porque não é comum o acionamento judicial discutindo o assunto tributação). Deveria assim, legalmente sobrelevar a possibilidade de desconto, inobstante o lançamento equívoco. Ou ainda, outras ocorrências, como as de alíquotas diferenciadas para cobrança pela utilização de linha telefônica e consumo de água ou energia elétrica. Vale o mesmo raciocínio.

## CAPÍTULO III

### **3 A (IN)EFETIVIDADE DA CONSTITUIÇÃO NO QUE TOCA À DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS E DEVOLUTAS PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA**

#### **3.1 O sistema constitucional brasileiro vigente e sua efetividade**

O tema efetividade da Constituição, especialmente no particular caso brasileiro, não é novo e sempre surgiu ligado às tensões verificadas em especial, aos assuntos mais apreciados como os relativos aos direitos e garantias fundamentais.

E mais, contemporaneamente o fenômeno contribuiu para verdadeira mudança de paradigma — em especial relativamente à promoção do Direito Constitucional — alçando-o na centralidade do sistema jurídico brasileiro, bem como à própria aplicação deste. O constitucionalismo democrático brota vitorioso no século XX, sendo nele condensados grandes promessas da modernidade como poder limitado, dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais, justiça social, tolerância e – quem sabe? – até felicidade. (BARROSO, 2008b, p. 32)

Não há margem a desvios como forma de evitar a consumação de direitos e garantias fundamentais. Caiu por terra a vetusta classificação acerca da existência de normas constitucionais programáticas indicadoras de simples diretrizes ou promessas inconsequentes. Surgiram as ações afirmativas e até mesmo com maior ênfase a coletiva criação judicial do direito. Os princípios constitucionais fundamentais merecem observância, ainda que não trazidos de forma expressa no texto maior. Vive-se uma época pós-positivista, com a reaproximação do Direito à Ética e Filosofia. As novas Constituições promulgadas acentuam a hegemonia axiológica dos princípios,

convertidos em pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais (BONAVIDES, 2011, p. 264). Descabido o exame de supremacia entre princípios, com possibilidade sim de ponderação adequada a cada caso concreto.

Nessa linha, é que assuntos relacionados ao direito constitucional à destinação das terras públicas e devolutas para fins de reforma agrária, merecem julgamento sob enfoque constitucional democrático e moderno, derivando numa interpretação que traduza a efetividade do Estado Democrático de Direito e respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Se tal princípio é exigível ao particular, mais ainda o deve ser em relação ao Estado, cujos bens denominados de públicos estão vinculados à concretização do bem estar de toda a sociedade. O ideal insculpido na Constituição Federal corresponde à destinação dos direitos e deveres de forma ampla, buscando harmonizar interesses privatistas com os valores sociais mais caros, como o da solidariedade, induzindo proveito não somente ao particular ou Estado, mas também a toda coletividade.

Isto de modo a assegurar a execução do direito fundamental de inclusão social e do princípio da dignidade humana, através de políticas públicas necessárias ao cumprimento dos preceitos constitucionais — com a possibilidade aberta ao Poder Judiciário de providenciar a realização do necessário, em caso de omissão e no desempenho também da sua missão no controle da aplicação correta das normas constitucionais — a fim de garantir uma dignidade concreta e não somente formal (com fincas no que hoje se denomina de mínimo existencial).

Ainda nos dias coevos, inevitável se torna a lembrança relativa às clássicas maneiras de abordagem e compreensão da Constituição, dentre as várias concepções: Sociológica (Ferdinand Lassale), Força Normativa (Konrad Hesse), Dirigente (José Joaquim Gomes Canotilho), Processo Público – Sociedade Aberta dos Intérpretes (Peter Häberle), bem como os Sentidos Jurídico (Hans Kelsen) e Político (Carl Schmitt).

Ao certo que no conjunto, interessa apontamentos afetos principalmente às primeiras supracitadas, na medida em que Lassale defende a Constituição como resultante da soma dos fatores reais de poder, independente do texto escrito; já Hesse, ressalta que a Constituição consiste em algo superior, com peculiar força normativa a refletir inclusive nos detentores do poder. A Constituição da República Federativa do Brasil pode ser classificada como Dirigente na concepção de Canotilho, para o qual surgiria como verdadeiro plano de ação do Estado, com primazia socialista na busca de transformação social e econômica da realidade preexistente. E aqui reside o cerne da questão alusiva à denominada crise constitucional de concretude:

O Estado social brasileiro é portanto de terceira geração, em face desses aperfeiçoamentos: um Estado que não concede apenas direitos sociais básicos, mas os garante. Até onde irá contudo na prática essa garantia, até onde haverá condições materiais propícias para traduzir em realidade o programa de direitos básicos formalmente postos na Constituição, não se pode dizer com certeza. É muito cedo para antecipar conclusões, mas não é tarde para asseverar que, pela latitude daqueles direitos e pela precariedade dos recursos estatais disponíveis, sobretudo limitados, já se armam os pressupostos de uma procelosa crise. Crise constitucional, que não é senão a própria crise constituinte do Estado e da Sociedade brasileira, na sua versão mais arrasadora e culminante desde que implantamos neste País a república há cem anos. (BONAVIDES, 2011, p. 373)

De modo que a Constituição, se observada sob a lógica do neoconstitucionalismo contemporâneo, vem admitida como regente de um sistema de normas envoltas de princípios e valores, também de regras, mas prevalecente perante a lei ilegítima, não recepcionada ou dotada de inconstitucionalidade. E mais; calcada em princípios não somente explícitos, mas também implícitos. No assunto legitimidade *versus* legalidade, convém destacar os termos de Gustavo Zagrebelsky:

A 30 de Junho de 1934, dia fatídico para o nazismo, destacamentos especiais das SS e da *Goring-Polizei*, com a participação directa de Hitler, procederam à eliminação do comandante e dos quadros da SA, as *Sturmabteilungen* de Ernst Rohm, que se tinham tornado perigosos concorrentes na condução da “revolução nacional-socialista”. Foi um massacre terrível, uma autêntica chacina, e Hitler reivindicou o respectivo mérito perante um Reichstag agradecido e

comovido, a 13 de Julho, auto-proclamando-se juiz supremo (oherster Gerichtsherr) do povo alemão: “Se alguém me censurar e me perguntar porque é que não recorri aos tribunais regulares, posso dizer apenas isto: nessa hora era responsável pelo destino do povo alemão e era portanto o seu juiz supremo”. Por seu lado, o Gabinete do Reich, a 3 de Julho, com um decreto de uma só frase retirou a essa acção qualquer carácter ilegal, confundindo direito e lei, legitimidade e legalidade: “As medidas adoptadas a 30 de Junho (...) a fim de trincar os ataques dos traidores são acções legítimas de autodefesa do Estado”. Vemos aqui um caso de paroxismo legislativo que transforma o delito em direito supremo. (2003, p. 26)

Conforme Richard Posner, expressando a respeito do poder judicial alemão:

A avaliação convencional de como esses profissionais reagiram é a seguinte: Antes e depois desse período, e mesmo, até certo ponto, durante ele, a justiça alemã preservou sua retidão e eficiência. [...]. Com o fim da guerra e a ocupação da Alemanha, os aliados tentaram limpar o judiciário para dar espaço a juízes e professores de direito, judeus ou não, levados ao exílio pelos nazistas. Mas a comunidade jurídica alemã lutou esta batalha com unhas e dentes e acabou vencendo. (2009, p. 155, 161)

Em verdade, os princípios são o oxigênio das Constituições na época do pós-positivismo. É graças aos princípios que os sistemas constitucionais granjeiam a unidade de sentido e auferem a valoração de sua ordem normativa. (BONAVIDES, 2011, p. 288)

A Constituição Federal nos últimos anos fora alvo de verdadeiro paradoxo frente o seu artigo 5º, §1º, ao estabelecer que as normas definidoras de direitos fundamentais possuem aplicação imediata. A despeito disto, com base no desvirtuamento das teorias envolventes da eficácia, muitos direitos deixavam de ser observados, sob o pretexto de referirem-se à simples norma programática — e mediante chancela judicial de acordo com os julgados no âmbito do STF (como singelo exemplo, cite-se julgados envolvendo a relevância e urgência nos casos de Medidas Provisórias, além do Mandado de Injunção e mora do legislativo). Malgrado os diversos graus de aplicabilidade e eficácia, mesmo José Afonso da Silva (principal responsável pelo estudo envolvendo a classificação das normas constitucionais quanto à aplicabilidade) e a maioria dos doutrinadores

brasileiros reconhecem que aqueles critérios envolvem as características formais da norma a ser concretizada, sem interferir no conteúdo material desta. Logo, não estando a materialidade fundante relacionada à aplicabilidade, a normatividade assim também deve ser visualizada. Inadmissível que na Constituição existam normas destituídas de eficácia. Retirar-se a eficácia de normas constitucionais é fraudar a Constituição, é violar a vontade do constituinte e conseqüentemente do povo. (BREGA FILHO, 2002, p. 56)

Não bastasse este aspecto singular, no mesmo rumo a própria doutrina acaba por entrar em xeque, como, por exemplo, a partir da afirmação de Canotilho de que a Constituição Dirigente morreria, para dar lugar à Constituição Dirigida (STRECK, 2003, p. 271). De outro lado, felizmente, prosperou o *constitucionalismo brasileiro da efetividade*. Sendo o constitucionalismo um movimento, deve marchar para frente e não tornar-se estático e imune às intervenções que lhe forem refletidas.

No caso do pensamento de Canotilho, óbvio que a essência da Constituição Dirigente acabou destinada à revolução efetivada em Portugal, país da Europa onde se verificou um Estado Social diverso do daqui. Evidente que ao se falar em Constituição Dirigente, não se está defendendo um normativismo constitucional revolucionário, capaz de, por si só, operar transformações emancipatórias (CANOTILHO, 2001, p. 29) — com o que o referido autor esclareceu que não, a constituição dirigente nunca morreu:

Em outras manifestações, Canotilho desmentiu a idéia de que sentenciava, sem mais, o falecimento da constitucionalidade dirigista. Confira-se: “Portanto, quando coloca essas questões da ‘morte da constituição dirigente’, o importante é averiguar por que é que se ataca o dirigismo constitucional. [...] O que se pretende é uma coisa completamente diferente da problematização que vimos efectuando: é escancarar as portas dessas políticas sociais e econômicas a outros esquemas que, muitas vezes, não são transparentes, não são controláveis. Então eu digo que a constituição dirigente não morreu.” Entrevista em COUTINHO, Jacinto de Miranda. (Org.). Canotilho e a Constituição Dirigente. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 31. (OLIVEIRA, 2007b, p. 223) [sic]

O que permanece da noção de Constituição dirigente é a vinculação do legislador aos ditames da materialidade da Constituição, pela

exata razão de que, nesse contexto, o Direito continua a ser um instrumento de implementação de políticas públicas. (STRECK, 2003, p. 276-277)

Passa a existir o neoconstitucionalismo encarando o texto constitucional como norma jurídica potente, direcionando determinações não só ao particular, mas também ao próprio Estado, desmistificando a figura de simples lei assimilada como letra morta ou carta de intenções. Mudanças de paradigmas deram nova roupagem ao direito constitucional brasileiro, calcada no compromisso com a efetividade das normas e o desenvolvimento de uma nova forma de interpretação. Agora sim a constituição invasora pode de fato estender-se a tudo e a todos, por meio da criação judicial do direito baseado naquela como Lei Fundamental central a todo o sistema, com ênfase ao mínimo existencial. E a jurisprudência tem dado respaldo:

EMENTA: PACIENTE COM PARALISIA CEREBRAL E MICROCEFALIA. PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS E DE APARELHOS MÉDICOS, DE USO NECESSÁRIO, EM FAVOR DE PESSOA CARENTE. DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO (CF, ARTS. 5º, “CAPUT”, E 196). PRECEDENTES (STF).

- O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário à assistência médico-hospitalar.

- O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional inconstitucional, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. Precedentes do STF. (STF – AI 452312, j. 31.05.2004)

Claro que problemas surgem daí — como a compatibilização com a reserva do possível — mas que vem sendo resolvidos à luz da

ponderação e argumentação jurídicas. Destaque-se o fato de a criação judicial do direito (nomenclatura preferível ao ativismo judicial, por consistir este em conotação pejorativa), tomar lugar de modo excepcional e em casos de extrema gravidade, ensejadores de violação da própria constituição.

### **3.2 O caso específico previsto na CRFB/88, artigo 188**

Em se tratando de “terra”, aparece esta sempre como ‘nome mágico’, ao ponto de fascinar pessoas.

Desde o século XVIII a.C., encontram-se registros formais do Império Babilônico acerca do regramento vinculando a propriedade da terra, especialmente no Código de Hamurábi, nome dado em homenagem ao governante responsável pela sua criação na época. Do código de Hamurábi (1750 a.C.), ainda são válidos muitos artigos relacionados com o roubo de bens e de escravos, a posse da terra, do gado e das ovelhas, investimentos e roubos. (PIPES, 2001, p. 103)

Culturalmente, terra surge como sinônimo de poder e riqueza. Historicamente, vem também sempre atrelada à riqueza e ao poder, motivo fundamental de a propriedade imóvel figurar relacionada a uma verdadeira ‘fome de poder’, notadamente pelos mais abastados. No Brasil:

Na primeira fase, a propriedade da terra conferia prestígio social, pois implicava o reconhecimento pela Coroa dos méritos do beneficiário. Na segunda fase, a propriedade da terra representa prestígio social porque implica poder econômico. No primeiro caso, o poder econômico derivava do prestígio social; no segundo, o prestígio social deriva do poder econômico. (COSTA, 1999, p. 172)

Daí resulta a terra também como fonte primária de conflitos, com margem à necessidade de regramento próprio visando a resolução dos mesmos.

É ponto comum a assertiva recorrente na trilha de que o Estado evoluiu (não no sentido de superação, mas sim de transformação),

desde o absolutismo e a partir da sua fase liberal, sendo chamado a socorrer a sociedade na era da denominada social democracia.

Fica para trás o liberalismo — surgindo a politização do Direito e a publicização dos conflitos sociais no âmago do Estado, características típicas do Estado de Bem-Estar Social.

O cotejo pode ser aproveitado também em relação ao direito de propriedade no Brasil. Percebe-se verdadeira evolução desde a Constituição Imperial, que trazia a garantia do direito de propriedade com a conotação de absoluto (“É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude”), se contraposta à Constituição de 1988, que manteve a linha do texto constitucional de 1969, prevendo a função social da propriedade. Existiu verdadeira humanização do direito de propriedade, ao ponto de tal garantia não poder vir apartada das exigências do bem comum. (BORGES, 1995, p. 4)

Este registro é de fundamental importância para fins de observação normativa contemporânea envolvendo o tema, sem prejuízo do aprofundamento inevitável alusivo à questão sociológica. Neste particular, impende salientar o reflexo das relações sociais modernas no âmbito do direito, em tempos de globalização. Inconteste a prevalência do individualismo com margem à negação do sentido humano de solidariedade — fazendo surgir situações consolidadas do que se denomina verdadeiro ‘lixo humano’ (BAUMAN, 2005, p. 15), ou ‘bagaço não reciclável’ (SALIBA; SALIBA, 2006, p. 363).

Por outro lado, a democratização abriu espaço para que o terceiro setor se opusesse de forma mais contundente a fatores de exclusão social, na busca da efetivação de direitos vinculados à igualdade e liberdade — com extremo poder de mando relativamente à atuação do Estado através de Políticas Públicas.

De maneira que o conteúdo excludente da propriedade privada não se repete na propriedade pública. Esta apresenta substância inclusiva, pois o fato de tratar-se de bem público (res pública) impede, como regra, o

uso exclusivo e torna o bem compartilhado ou compartilhável. (ROCHA, 2005, p. 69)

A nova roupagem constitucional de concretude das normas previstas no texto maior, impõe a efetividade da Função Social da Propriedade Pública e traz a lume a importância de Planos de Reforma Agrária dotados de eficácia, como expressado na Constituição Federal em seu artigo 188 — que exige a destinação de terras devolutas de forma compatibilizada com a Política Agrícola e com o Plano Nacional de Reforma Agrária.

O estudo das questões agrárias, do meio ambiente, do desenvolvimento sustentável, da relação do homem com a terra, da proteção do agricultor, da proteção da terra e de todos os assuntos referentes ao meio rural e ao meio ambiente, é de máxima atualidade (OPITZ, 2009, p. XXXIII) — sobretudo com o advento da Constituição de 1988 — onde o legislador constituinte asseverou a preocupação no que tange à exploração da terra, como fator não só financeiro, mas social.

Deixa de ser nova a questão de conflitos no campo, que vem desencadeando reflexos em todas as searas. A mobilização é contínua envolvendo diversos atores: proprietários rurais, assentados, pretendentes nominados 'sem terra', igrejas, sindicatos, associações, organizações não governamentais etc. Tudo em nome da propalada desigualdade social, na busca de políticas públicas adequadas e com objetivo de alcançar a distribuição de terras aos hipossuficientes.

Não há como resolver o problema sem a abordagem consistente na exclusão social evidenciada num mundo globalizado e o papel do Estado — como responsável por políticas públicas tendentes à efetivação de procedimentos, visando a inclusão dessa camada inferiorizada e colocada à margem da sociedade.

Eis que nasce como imperiosa a concretude do mandamento taxativo da Constituição Federal, no sentido da exigência de destinação das terras devolutas para fins de Reforma Agrária e como forma de inclusão social, no que se destaca o Estado na condição de capital responsável, até

mesmo pelos reflexos decorrentes da omissão — esta principal geradora de conflitos envolvendo movimentos sociais e proprietários, inclusive (em especial) o próprio Poder Público.

Dentre tais reflexos emerge o problema da desobediência civil que, de acordo com Buzanello, deve ser entendida como um mecanismo indireto de participação da sociedade, já que tem um conteúdo simbólico que geralmente se orienta para a deslegitimação da autoridade pública ou de uma lei, como a perturbação do funcionamento de uma instituição, a fim de atingir as pessoas situadas em seus centros de decisão. (2005, p. 25)

Em se tratando de desobediência civil, a maior crítica advinda do seu exercício é decorrente dos fatos envolvendo violência. Mas, é bom frisar que a violência implica em mácula descaracterizadora do instituto, já que: das inúmeras práticas de violação da lei nas sociedades ocidentais, a Desobediência Civil é aquela caracterizada pelo seu teor de consciência, publicidade e não violência, objetivando mudança da lei ou alteração de programa governamental, podendo, mesmo com algumas restrições, ser justificada sob o ponto de vista moral, político e jurídico. (WOLKMER, 1990, p. 21)

Tal fenômeno, ao contrário do que pode parecer, há muito é objeto de análise:

Não é diferente a conclusão de Hobbes, de que todos os direitos foram transferidos dos cidadãos para o soberano para possibilitar a convivência comum; contudo, se aquele ameaça de morte os súditos, estes têm o direito de resistir, pois foram aviltados no seu primeiro direito, razão da existência do Estado. (BUZANELLO, 2001, p. 15)

Exemplos sempre citados como caracterizadores da desobediência civil são os movimentos sociais, especialmente na luta relativa à distribuição de imóveis, urbanos ou rurais — e que nutrem o desprezo à lei como forma de permissão ao direito de resistência e busca da efetividade e respeito à ordem constitucional — nomeadamente com fundamento nos princípios que alicerçam a regulação jurídica responsável pela própria existência do Estado.

### 3.3 A questão das Terras Devolutas

Buscou-se no primeiro capítulo, levantar o problema do desvirtuamento da classificação das terras devolutas durante o Império. A concepção de terra concedida e não objeto de exploração, ou decorrente da falta de cumprimento dos encargos respectivos — com devolução ou retomada, transmudou-se para a de terreno vago, livre, não apropriado e sem ocupação. É usual, até hoje, referir-se às terras devolutas como sendo a denominada *res nullius*, recebendo a tradução literal de ‘coisa sem dono’ ou ‘coisa de ninguém’.

Registrou-se no mesmo capítulo a ação precipitada do Governo Provisório ao legislar sobre terras devolutas, sem antes haver precisão de a quem elas pertenceriam — já que os dispositivos constitucionais de 1891 fixaram que aos Estados estariam vinculadas as terras devolutas nos seus territórios.

De todo modo, a definição jurídica das terras devolutas acabou consagrada na Lei de Terras de 1850, expressamente no seu artigo 3º, que as indicou como sendo: 1) as que não se acharem aplicadas a algum uso público; 2) as que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; 3) as que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei; 4) as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei.

Nota-se que em simetria à forma de definição do imóvel rural, o conceito de terra devoluta é o *legal*, já que as proposições são as tratadas via regramento próprio. O critério utilizado é o da *exclusão*: se a porção territorial não se encaixar em qualquer das hipóteses indicadas na regulação, deve ser encarada como devoluta.

Na primeira Constituição Republicana de 1891, retomou-se a discussão travada desde a edição da Lei 601/1850, quanto à regionalização do controle das terras classificadas como devolutas. Sua elaboração teve forte influência de Rui Barbosa, também constituinte e com inspiração no pensamento norte-americano — o que resultou na forma federativa de Estado e no sistema presidencialista de Governo. Mas, se vencedoras suas ideias quanto à forma federativa, o mesmo não acontecera no que se refere ao efeito natural: transferência da maior parcela do patrimônio nacional aos respectivos Estados. Rui Barbosa questionou a legitimidade da Assembléia Constituinte para transladar à propriedade estadual o que defendia constituir a ‘fortuna pública do Brasil’ — e que implicaria em ‘um abuso, um golpe violento de maioria, uma surpresa ao país, um atentado que nodôa moralmente a Carta republicana’, tudo praticado em nome das províncias emancipadas. (PEREIRA, 2003, p. 68)

Mais uma vez o grupo liderado pelos grandes proprietários venceu, objetivando atrair para perto a política de controle e distribuição de terras. O artigo 64 previu de forma taxativa: “Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.”

Desde então, difundiu-se outra vez a imprecisão reinante quanto ao domínio das terras, quer as consideradas públicas ou privadas. A destinação das terras devolutas passou a ocorrer de forma variada, devido ao critério constitucional adotado acerca das mesmas — possibilitando a cada Estado, editar normas próprias a respeito das terras devolutas que lhe pertencessem.

A ordem constitucional instaurada à época, salvo alguns pontos, foi reprisada até a Constituição de 1988, eis que atualmente: “são bens da União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei” (CF, art. 20, II); “incluem-se entre os bens dos Estados as terras devolutas não compreendidas entre as da União” (CF, art. 26, IV).

Mas o reprise não evitou uma sucessiva legislação a respeito da matéria, como sempre, colaborativa mais ao incremento de confusão legislativa sobre o tema, que à ordenação da efetividade no que se refere à destinação das terras devolutas.

O Decreto-Lei 9.760 de 5 de setembro de 1946, dispôs sobre os imóveis da União e conceituou as terras devolutas:

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

a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;

b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;

c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implícitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;

d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;

e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;

f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa fé;

g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de Novembro de 1937.

[sic]

Além deste, vários outros dispositivos trataram de matéria tão complexa, com margem às interpretações das mais diversas.

A Constituição de 1946 incluiu entre os bens da União a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro. Nada fixou a esse respeito quanto aos Estados e Municípios, o que aconteceu depois através

do Estatuto da Terra (Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964) — que fez alusão às terras devolutas federais, estaduais e municipais (artigos 9º e 11).

A Constituição de 1967 incluiu entre os bens da União a porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico (art. 4º, I), incluindo entre os bens dos Estados as terras devolutas não compreendidas entre as da União (art. 5º). Inexistiu alteração através da Emenda Constitucional primeira de 1969, exceto depois pela Emenda 16 de 1980, com a inclusão dos Territórios ao lado dos Estados (art. 5º). Portanto, assim como em decorrência da Constituição em vigor, ausente a previsão de terras devolutas em prol dos Municípios, que dependem da outorga da União ou dos Estados conforme o caso. Reside aí outro fator colaborador na desordenação urbana de vários Municípios, desde os mais vetustos, aos modernos, conforme atesta a notícia do Portal CT e provinda do mais novo Estado da Federação, o Tocantins:

#### **Deputados aprovam requerimento de concessão de terras públicas para o município de Palmas**

10/11/09 12h08  
Patrícia Saturno – Da Redação

Os deputados estaduais aprovaram nesta manhã o requerimento da deputada estadual Solange Duailibe (PT) que pede ao governo do Estado a concessão do domínio das áreas de terras públicas para o município de Palmas. Com a proposta, a deputada diz que pretende dar autonomia territorial ao município. “Não é justo que uma Capital que nasceu planejada não tenha autonomia territorial”, defendeu.

A deputada afirmou que chegou a participar de audiência com o ex-governador Marcelo Miranda (PMDB) na tentativa de conseguir a concessão das áreas, sem sucesso. Agora, ela que é primeira-dama do município demonstra confiança em alcançar o propósito uma vez que seu requerimento foi subscrito pelo então presidente da Assembleia Legislativa, hoje governador, Carlos Henrique Gaguim (PMDB). Solange afirmou que ele tem compromisso em dar autonomia territorial ao município e que o governo já vem tomando providências no sentido de discutir o assunto com a prefeitura.

Ao defender a matéria na Tribuna, a parlamentar informou, mais uma vez que atualmente a prefeitura da Capital detém o domínio sobre os bens de uso comum, que são estradas, ruas, praças, entre outros; e de uso especial, que são prédios ou terrenos com finalidade pública permanente. Ela espera que o

Estado repasse ao município áreas que podem ser usadas para qualquer fim, inclusive a venda.

Solange aponta que estas terras hoje estão registradas em cartório em nome do Estado. “Todo o patrimônio disponível está sob domínio do Estado”, disse, acrescentando que fica para o município o ônus com infraestrutura, sem retorno financeiro.

O Decreto-Lei 1.164 de 1º de abril de 1971, declarou indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal. Foi depois revogado pelo Decreto-Lei 2.375 de 24 de novembro de 1987, com a devolução aos Estados (ou Territórios à época), das terras devolutas que perderam a qualificação de indispensáveis.

Enfim, é ponto comum que as terras devolutas apresentam a característica de serem indeterminadas, por exclusão, sendo sua determinação possibilitada por meio do processo discriminatório administrativo ou judicial, previsto na Lei 6.383 de 7 de dezembro de 1976.

### **3.4 Terras Devolutas e Usucapião**

Não bastasse o labirinto jurídico sobre o conceito e destinação das terras devolutas, o mesmo acontece quando se estuda os assuntos relacionados às terras devolutas e usucapião.

Desde a Lei de Terras de 1850, o Império passou a editar regulamentos sobre as terras devolutas então conceituadas. Com o transpasse aos Estados a partir da Constituição de 1891, passaram estes a utilizar da competência constitucional que, como visto, originou situações díspares. Mas em um ponto os Estados convergiram: benefícios em prol dos mais influentes no pertinente à liberalidade de acesso à terra devoluta, com verdadeira dilapidação do patrimônio público. Legalmente, a possibilidade de usucapião de terras devolutas era admitida, assim como a preferência na aquisição, sempre com privilégio à posse, atrelada ao cultivo e morada

habitual. Não importava sequer a afronta à legislação federal, se no interesse da classe dominante, como no Estado de São Paulo:

A Lei n.º 1844, de 27/12/1921, promulgada no governo Washington Luís, foi regulamentada em agosto de 1922 e veio novamente legalizar a situação dos posseiros irregulares. Por esta lei, poderiam tirar títulos de terras: 1) os posseiros que estavam ocupando terras até um ano antes da entrada em vigor da Lei (1921); 2) todos aqueles que possuíssem um título, mesmo que ilegítimo (um Registro Paroquial, por exemplo), antes da Lei; 3) todos os que tivessem obtido uma decisão judicial favorável. Em outros termos, legalizou todas as posses efetuadas entre 1895 (data da última legalização de posses) até 1921. Por este motivo, ficou conhecida como “jubileu do grileiro”. A Lei de 1921 autorizou, também, a concessão gratuita de terras devolutas, em flagrante contradição com o princípio básico da Lei de 1850. (SILVA, 2002, p. 168)

A matéria, de tão importante, recebeu tratamento constitucional e também infraconstitucional em vários episódios: possibilidade de usucapião de trecho de até dez hectares, se tornado produtivo e tendo nele morada por período de dez anos (CF, 1934, art. 125 e CF, 1937, art. 148); a Constituição de 1946 estabeleceu que a lei deveria facilitar a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas, além de que os Estados deveriam assegurar aos posseiros de terras devolutas, preferência na aquisição (art. 156, §1º); a Constituição de 1967 rompeu com a tradição — e determinou que lei federal dispusesse a respeito das condições de legitimação da posse e preferência à aquisição de até cem hectares de terras públicas por aqueles que as tornassem produtivas (art. 164); a nova ordem constitucional inaugurada em 1988 possibilita a usucapião de terrenos em área urbana ou imóveis rurais, respectivamente de até 250 metros quadrados ou não superior a 50 hectares, ressalvando que imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (artigos 183 e 191); o Código Civil de 1916 conceituou os bens públicos como inalienáveis (art. 67) e ainda tratou das espécies e prazos de usucapião — sofrendo alteração no particular pela Lei 2.437 de 7 de março de 1955; o tratamento aos possuidores de terras devolutas federais aconteceu via Estatuto da Terra, artigos 97 até 102; a Lei 6.969 de 10 de dezembro de 1981 estatuiu a usucapião especial abrangendo “as terras

particulares e as terras devolutas, em geral, sem prejuízo de outros direitos conferidos ao posseiro, pelo Estatuto da Terra ou pelas leis que dispõem sobre processo discriminatório de terras devolutas” (art. 2º); o Decreto 87.620 de 21 de setembro de 1982 autorizou o reconhecimento administrativo do usucapião especial previsto na Lei 6.969/81; já o Código Civil de 2002 manteve a classificação anterior quanto ao conceito de bens públicos e inalienabilidade (art. 100).

Tanto o conceito do que seja terra devoluta como a possibilidade da incidência de usucapião sobre a mesma, estão longe de ser pacificados, quer na doutrina ou jurisprudência:

O problema concernente ao conceito de terras devolutas e à sua abrangência é da maior relevância em matéria de usucapião. Ressalvado o período anterior ao Código Civil e alguns períodos em que se admitiu o *usucapião por labore* (Constituições de 1934, 1937 e 1946) e o *usucapião especial* (Lei n. 6.969, de 10-12-81), a regra, no direito brasileiro, tem sido a de proibição de usucapião de bens públicos, hoje acolhida, sem exceções de qualquer espécie, na Constituição de 1988 (arts. 183, § 3º, e 191 parágrafo único). (DI PIETRO, 1995, p. 468)

O Supremo Tribunal Federal lançou a Súmula 340, de 13 de dezembro de 1963: “desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”. A interpretação passou a ser fixada na possibilidade de usucapião em terras públicas, se comprovada a posse em tempo anterior à vigência do Código Civil de 1916 e por prazo superior à quarenta anos:

Ação de Usucapião. Prescritibilidade dos bens públicos antes de entrar em vigor o Código Civil. Na doutrina do direito pré-codificado tornou-se vitorioso o entendimento da viabilidade do usucapião, através da *praescriptio longissimi temporis*. Acórdãos paradigmas. Recurso conhecido e provido, para acolher a ação. (STF, RE 75144 – j. 23.10.1973)

A regra, portanto, é a de vedação da incidência da usucapião em se tratando de bens públicos. Veja-se atualmente a Constituição Federal (artigos 183, §3º e 191 parágrafo único), Código Civil de 2002, art. 102 e Código Civil de 1916, art. 67, bem como o Decreto-Lei 9.760/46, art. 200 e Decretos 22.785 de 31 de maio de 1933, art. 2º e 19.924 de 27 de abril de

1931, art. 1º. Mas as exceções constitucionais e a política de destinação das terras devolutas empregada principalmente pelos governos estaduais, desencadearam posições diversas a respeito.

As Constituições de 1934 (art. 125), de 1937 (art. 148) e de 1946 (art. 156, §1º) tiveram uma linha rompida com a de 1967 (art. 164) e sua Emenda Constitucional 1/1969 (art. 171). Remanesceram as disposições do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) e da Lei 6.969/81. Esta influíra no Estatuto da Terra, mas restou ainda incontestado a possibilidade excepcional de usucapião de bens públicos no que alude ao período abarcado pelas Constituições de 1934 e 1937 — por inteligência da previsão contida no Decreto-Lei 710 de 17 de setembro de 1938, reorganizando a Diretoria do Domínio da União: “ressalvado o disposto no art. 148 da Constituição, não corre usucapião contra os bens públicos de qualquer natureza” (art. 12, §1º).

O ponto fulcral da divergência, não bastasse o emaranhado legislativo, reside na conceituação de terra devoluta como bem público. A doutrina majoritária clássica do Direito Administrativo, traz a classificação de terras públicas como gênero, a ser subdividido nas espécies em sentido amplo (terras devolutas) e estrito (terras incorporadas ao patrimônio mediante afetação e com destinação pública específica).

Nessa linha conceitua Meirelles: *Terras devolutas* são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos (1997, p. 464). E Di Pietro: As terras devolutas constituem uma das espécies do gênero **terras públicas**, ao lado de tantas outras, como terrenos reservados, terrenos de marinha, terras dos índios, ilhas etc. Elas integram a categoria de **bens dominicais**, precisamente pelo fato de não terem qualquer destinação pública (1995, p. 468). Repise-se: na classificação de bens públicos como sendo os de uso comum (ruas, praças, rios, praias etc.); de uso especial (prédios com destinação pública especificada etc.) e dominicais ou dominiais (patrimônio público disponível para utilização em qualquer fim ou alienação), estariam as terras devolutas incluídas nesta última classe — resguardada ainda a categoria de bem imóvel público. E, se bem público, só poderia ser encarado como imprescritível:

“Usucapião Extraordinária – Improcedente - Terras Devolutas - Impossibilidade de aquisição por usucapião - Inteligência dos arts 183, §3º e 191, parágrafo único, da Constituição da República - Ausência de contestação do feito pela Fazenda Municipal - Verba honorária indevida - Recurso parcialmente provido” (TJSP - Apelação 994.02.015407-6, j. 18.01.2011).

De outro lado, autores outros traçam visão diversa para concluir pela possibilidade de usucapião de terras devolutas. Destacam-se sob uma ótica semelhante, Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, Celso Ribeiro Bastos, Silvio Rodrigues, Antônio José de Mattos Neto e Uadi Lammêgo Bulos. A outros fundamentos, também admite a prescritibilidade das terras devolutas Juarez Freitas. (PEREIRA, 2003, p. 198-199)

Juarez Freitas faz uma interpretação envolvendo os artigos 225, §5º, 188 e 183, §3º da Constituição Federal, admitindo a possibilidade da coexistência de terras devolutas disponíveis — que não figurantes na categoria de públicas — e assim, excluídas do preceito proibitivo da usucapião, se desnecessárias à proteção dos ecossistemas naturais. Conclui o referido autor, que a vontade da Constituição no que tange à insuscetibilidade de usucapião de imóveis públicos pode ser relativizada por outros princípios superiores, dentre os quais avulta o da função social, obedecidos determinados requisitos legais e sem ofensa aos comandos dos arts. 183, §3º, e 191, parágrafo único, da Carta Ápice. (1997, p. 77)

Celso Bastos e Ives Martins registram a necessidade de o bem público ser submetido ao regime de direito público, mas se na plena acepção da palavra, com destinação e titularidade públicas. Defendem que as terras devolutas são bens dominicais suscetíveis de usucapião porque não se submetem ao regime de direito público, já que ausente destinação pública:

Nada obstante serem públicas em razão da qualidade que detém a sua titularidade, não têm essa qualificação quando se leva em conta a destinação a que estão afetas. As terras devolutas não estão vinculadas ao atingimento de um fim público. Permanecem como um estoque de terras ainda não transpassado aos particulares ou, tendo um dia estado em suas mãos, já tornaram à origem em razão do donatário ter caído em comisso. O fato é que estas terras são possuídas pelos Poderes Públicos à moda de um particular. Devem,

portanto, estar sujeitas ao usucapião, não colhidas, pois, pela expressão “imóveis públicos” a que se refere o Texto comentado. (2000, p. 222)

A teoria já ecoou na jurisprudência, sendo mantido o acórdão que a abarcou, por falta de conhecimento do inconformismo junto ao Supremo Tribunal Federal:

DECISÃO: 1. Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que indeferiu processamento de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado: "ADMINISTRATIVO. USUCAPIÃO. TERRAS DEVOLUTAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. INOCORRÊNCIA. 1. Mantida a sentença que julgou procedente o pedido de usucapião, pois não ficou comprovado que se tratasse realmente de terras devolutas. Ademais, ao contrário do entendimento adotado pela decisão monocrática, as terras devolutas são bens públicos com natureza peculiar, pelo modo como foram concebidas no ordenamento jurídico; portanto, não há óbice ao usucapião desse tipo de terras. Ademais, restou comprovado o preenchimento dos requisitos necessários ao reconhecimento do domínio. 2. Apelação e remessa oficial improvidas." (fl. 66) Sustenta a recorrente, com base no art. 102, III, a, a ocorrência de violação aos arts. 20, II, § 2º e 191, parágrafo único, da Constituição Federal. 2. Inconsistente o recurso. Diante da impossibilidade de, em recurso extraordinário, rever a Corte as premissas de fato em que, para decidir a causa, se assentou o Tribunal de origem, à luz da prova dos autos, é evidente que, para adotar outra conclusão, seria mister reexame prévio do conjunto fático-probatório, coisa de todo inviável perante o teor da súmula 279. 3. Do exposto, nego seguimento ao agravo (art. 21, § 1º, do RISTF, art. 38 da Lei nº 8.038, de 28.05.90, e art. 557 do CPC). Publique-se. Int. Brasília, 26 de outubro de 2004. Ministro CEZAR PELUSO Relator. (STF – AI 421887, j. 26.10.2004)

Aliás, a matéria tende a ser resolvida no âmbito dos Tribunais de Apelação, já que tanto o Supremo Tribunal Federal como o Superior Tribunal de Justiça fundamentam que o assunto usucapião de terras devolutas envolve matéria fática, razão pela qual deixam de adentrar ao mérito relativamente aos julgados objetos de recurso.

Convém anotar por fim, o entendimento jurisprudencial pacificado no sentido de que a simples ausência de registro do imóvel junto ao cartório competente não o traduz como composto por terra devoluta. Caberá sempre à Pessoa Jurídica de Direito Público interessada a

comprovação deste aspecto: “TERRAS DEVOLUTAS. USUCAPIAO. - A CONDIÇÃO DE TERRA DEVOLUTA NÃO É SIMPLEMENTE DECORRENTE DO FATO DE OMISSÃO DO REGISTRO IMOBILIÁRIO DA GLEBA USUCAPIENDA EM NOME DE PARTICULAR. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO (STF - RE 90985, j. 05.12.1980).

Com isto, na prática e como em outras situações, o judiciário de forma reflexa vem alertando as Pessoas Jurídicas de Direito Público acerca da necessidade de discriminação das terras devolutas, com integração ao seu domínio — sob pena de incidência da possibilidade de transferência do patrimônio ao particular, via usucapião.

### **3.5 Legitimidade para discriminatória alusiva às Terras Devolutas**

Como todos os assuntos relacionados ao tema, mais uma vez não se torna fácil a tarefa de elucidar acerca da legitimidade alusiva às terras devolutas — em especial no que diz respeito à utilização da discriminação prevista na Lei 6.383/76.

Em sendo a terra devoluta aquela ainda indeterminada, passível de determinação através do processo discriminatório nos termos legais, nasce o interesse em fixar a competência a respeito. É que após a discriminação, a gleba será objeto de registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis respectivo — com margem à emissão de título de propriedade, pois evidenciada formalmente a incorporação do patrimônio disponível.

Daí não serem raros os casos de duplicidade de títulos, no mais das vezes expedidos por Pessoas Jurídicas de Direito Público diversas. Ou expedição de títulos em uma mesma região (por ex., imóveis limítrofes), do mesmo modo, por órgãos diversos. Quanto a estes, comum a estranheza, mas sem problema algum. Já no primeiro caso, inevitavelmente haverá necessidade de análise dos títulos e da legislação específica a fim de concluir-se qual deverá prevalecer.

Servindo de exemplo, veja-se o Decreto-Lei 1.164 de 1º de abril de 1971, que declarou indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal. Foi depois revogado pelo Decreto-Lei 2.375 de 24 de novembro de 1987, com a devolução aos Estados (ou Territórios à época), das terras devolutas que perderam a qualificação de indispensáveis. Aqui, perfeitamente admissível a existência de título de domínio expedido pela União e, também, imóvel lindeiro titulado através de documento provindo de Estado. Tudo, desde que dentro da legitimidade e competência vinculada a cada Pessoa Jurídica de Direito Público. O mesmo não se diga, se após a revogação do Decreto-Lei 1.164/71, a União fosse responsável pela titulação de área já disponibilizada pelo Estado competente. Haveria dois títulos emanados do Poder Público, mas o da União deveria ser considerado insubsistente.

Portanto, para análise da regularidade na titulação original de um imóvel, não basta simplesmente verificar se a cadeia teve início em título emitido por Pessoa Jurídica de Direito Público, mas, além disto, se era esta a competente e legitimada para tal.

Atualmente, ultrapassada restou a discussão sobre a necessidade de registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis, até mesmo pelas Pessoas Jurídicas de Direito Público e a respeito das terras devolutas discriminadas. Primeiro porque a jurisprudência sedimentou-se afirmando que a simples ausência de registro, não implica em presunção de que o imóvel seja caracterizado como composto de terra devoluta. Depois, a todo imóvel deverá preceder a sua matrícula, para fins de controle e especialmente em nome do princípio da continuidade — por inteligência da Lei 6.015 de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

Com o silêncio constitucional em referência à reserva de terras devolutas aos Municípios, mesmo antes da Constituição de 1988, já existiam dúvidas sobre a possibilidade de o Município utilizar do processo discriminatório. Inobstante a omissão da Lei 6.383/76 que disciplina a ação discriminatória, Celso Tosi e Gilberto Passos de Freitas fizeram defesa da possibilidade em razão da autonomia constitucional, ainda sob a égide da

Constituição anterior. Porém, reconhecendo a orientação reinante pela ilegitimidade municipal, ressalvaram que a permissão envolveria tão só o processo discriminatório judicial, excluído o administrativo (1985, p. 77-111).

Realmente, se as terras devolutas pertencem à União ou Estados e Distrito Federal, caracterizando-se como pendentes de determinação, a estes entes públicos incumbe o processo discriminatório, seja administrativo ou judicial. Depois, já com as terras determinadas e registradas é que deveria prosseguir-se com o repasse ao Município, considerado como carente de legitimidade autônoma, seja para a propositura da demanda discriminatória, seja para a intervenção em outros feitos em razão dela:

USUCAPIÃO. INTERVENÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA DO ESTADO. ADMISSIBILIDADE. BEM IMÓVEL USUCAPIENDO SITUADO EM ÁREA OBJETO DE AÇÃO DISCRIMINATÓRIA. INTERESSE PÚBLICO CARACTERIZADO. INTELIGÊNCIA DO PAR. ÚNICO DO ART. 23 DA LEI 6383/76. IRRELEVÂNCIA DA TITULARIDADE MUNICIPAL DA PROPRIEDADE DEVOLUTA DISCRIMINADA. MUNICÍPIO QUE NÃO TEM LEGITIMIDADE AUTÔNOMA, SEJA PARA A PROPOSITURA DA DEMANDA DISCRIMINATÓRIA, SEJA PARA A INTERVENÇÃO EM OUTROS FEITOS EM RAZÃO DELA. DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA PARA AS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA E SUSPENSÃO DO PROCESSO POR PRAZO RAZOÁVEL QUE SÃO DE RIGOR. INTELIGÊNCIA DO ART. 23 DA LEI 6383/76. DECISÃO AFASTADA. RECURSO PROVIDO. (TJSP – Agravo de Instrumento 994.09.277331-9, j. 25.03.2010)

Mas ressalve-se, a técnica nem sempre vem atrelada aos fatos. Conforme já abordado, inúmeros são os Municípios já instalados e que sequer possuem o transpasse formal do seu território pela Pessoa Jurídica de Direito Público competente, ocasionando um ambiente de irregularidade fundiária total. De outro lado, a exemplo do Estado de São Paulo, é possível a existência de legislação estadual que permite a atuação municipal, mediante convênio (GUGLIELMI, 1992, p. 101).

Derradeiramente, necessário se faz anotar que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), foi investido de poderes de representação da União — para promover a discriminação judicial das terras devolutas, a ela vinculadas. E que o processo discriminatório previsto na legislação federal é aplicável, no que couber, às terras devolutas

estaduais, conforme disposição da Lei Estadual de Organização Judiciária (Lei 6.683/76, artigos 18 e 27). Mas não merece confusão poderes de representação processual, exceção legal, com usufruto de direito próprio a teor do Código de Processo Civil, art. 6º:

[...] Se a reivindicatória cabe ao proprietário e o próprio INCRA afirma que a União Federal é a proprietária do imóvel que corresponde à Fazenda Turvinho, resta difícil verificar de pronto a legitimidade para a autarquia reivindicar em nome da União Federal, à luz do artigo 6º do Código de Processo Civil. Na forma da Lei nº 4.947/66, artigos 2º e 3º, cabe ao INCRA como sucessor das competências do antigo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) providenciar no sentido de recuperar a posse do imóvel que pertença a União e que esteja em mãos de foreiros, arrendatários, possuidores, ocupantes e quantos se julguem com direito sobre qualquer porção desses imóveis rurais pertencentes à União, mas isso desde que sejam ou venham a ser **transferidos** para o atual INCRA (ex-IBRA); mas embora essa norma traga várias competências com relação a terras da União Federal, tudo indica que o INCRA só pode desempenhá-las desde que se refiram a bens imóveis transferidos a ela pela União para fins de reforma agrária. [...] [sic] (TRF 3ª Região, AI 298620, j. 18.11.2008)

Afinal, a regra será sempre de competir à União ou Estados e Distrito Federal, a instauração do processo de discriminação nos termos da Lei 6.383/76 — ainda que através de órgãos destinados a tal, mediante previsão legal e em consequência ao regramento constitucional definidor de a quem pertencem as terras devolutas. Ideal então seria evitar o repasse de terras devolutas aos Municípios, mas sim que isto ocorresse depois da determinação via discriminatória pelo ente legitimado.

### 3.6 Reforma Agrária e Terras Devolutas

Primeiramente, é importante acrescentar que não haverá neste tópico a pretensão de aprofundamento em matéria que demanda um estudo científico acurado. Mas de outro lado, imprescindível alguns esclarecimentos a respeito do assunto, ao menos no que se relaciona às terras devolutas.

A reforma agrária, pode ou não, ser confundida com colonização e assentamento, vez que relacionados — ou vice-versa. De forma ampla, importa frisar que toda e qualquer medida tendente a colaborar na implementação de métodos inovadores no trato e distribuição das terras, de modo a reafirmar a dignidade da pessoa humana e contribuindo na democratização da propriedade como forma de incremento da igualdade social, merece o aplauso — consoante os princípios constitucionais vigentes.

Com base nesta premissa e ao menos no que cabe à análise particularizada aqui, não importa a diferenciação clássica com base no Estatuto da Terra, para afirmar que “a reforma agrária é legalmente a modificação do regime de posse e uso de uma região, para atender a justiça social e a produtividade, visando a melhor distribuição da terra (artigo 1º, § 1º, da Lei 4.504/64) e colonização a atividade destinada a promover a atividade econômica da terra pela sua divisão em propriedade familiar (art. 4º, inciso IX, da mesma lei)”. (SOUZA FILHO, 2007, p. 69)

Evidente que, tanto a instalação de assentamentos como a colonização consistente na distribuição originária de terras devolutas, ou legitimação de posses, se efetivadas de forma ordenada e com fins específicos, desencadearão a reforma agrária. Mas deve haver o cuidado do não recaimento a uma reforma agrária qualquer:

Se mesmo uma Reforma Agrária pensada "politicamente correta" não garante em si mesma a solução dos nossos problemas mais cruciais --- quem garante somos nós humanos assegurando as condições para que ela traga a justiça social, daí a sociedade mais justa, temos que saber que a Reforma Agrária que devemos viabilizar não nasce pronta e terminada, ela deve de dar num processo ininterrupto no qual vamos construindo um mundo melhor. (FREIRE, 2006, p. 248)

Inconscus também que reforma agrária não se limita à simplória distribuição de terras, já que engloba um processo refletivo em vários outros aspectos, como políticos, econômicos, técnicos e socioambientais. A implementação e o desempenho da reforma agrária, estarão atrelados às políticas públicas a ela vinculadas. Daí que vários são os instrumentos governamentais colaborativos a tais objetivos: desapropriação, tributação, confisco, aquisição de imóveis pelo Poder

Público, financiamento para compra direta e exploração e, principalmente, a *destinação de terras públicas* para tal finalidade.

O conceito de reforma agrária merece amplitude e não restrição:

Pode-se chegar então a uma conclusão sobre o conceito de reforma agrária, bastante amplo para abranger as soluções dadas pelas democracias do Ocidente e pelas democracias marxistas, no modo de encarar e equacionar o problema agrário. Reforma agrária é a mudança total dos traços essenciais da atual estrutura agrária em um sistema de distribuição, utilização e exploração da propriedade agrícola, tendente à sua democratização. (FERREIRA, 2002, p. 152)

Falando em mudança, a preocupação incide na busca de solução não só quanto à distribuição, mas especialmente na manutenção do beneficiário na terra. Experiências anteriores demonstram a dificuldade de instalação em terrenos de pouca fertilidade e distantes de um mercado consumidor fiel. O mesmo quanto à falta de apoio financeiro, tecnológico e logístico, até mesmo relativamente aos produtos adaptados à produção regional. Alie-se a necessidade de toda uma infraestrutura que deve modernamente estar conjugada ao conceito de desenvolvimento sustentável, com ênfase ao aproveitamento respeitoso do meio ambiente. O homem é seguramente o ser que mais depende do meio ambiente e é de se questionar também se o homem moderno está devidamente conscientizado de que os recursos naturais são finitos, e, constatada essa finitude, se está consciente de que ele próprio pode colocar em risco a sua sobrevivência (HAONAT, 2007, p. 50 e 51). Advirta-se que as inovações são decorrentes da natureza humana, necessárias e bem-vindas, mas se utilizadas com parcimônia, ao tempo e modo adequados — *tanto no que concerne a realidade social, quanto ao contexto que compreende a natureza em seu sentido amplo; aos quais eles se destinam:*

Parece que o primeiro instrumento fabricado pelo homem, o machado de pedra de mão, muito antes de qualquer registro da cultura humana, pois é datado de, aproximadamente, 600.000 de anos antes da nossa era, já previa o desenlace e o preço da tecnologia, pois sua forma assemelhada a uma gota de lágrima, parece dizer: o homem está condenado a destruir o próprio habitat. (LÉRIAS, 2010, p. 11 e 28)

Acontece que tais problemas incidem sejam nas áreas objeto da denominada 'colonização dirigida' efetuada principalmente na Amazônia durante o período da ditadura militar (década de 1970), quer nas áreas desapropriadas e transmitidas a assentados após a Constituição de 1988 e com base no Plano Plurianual de Governo (1991-95). Basta lembrar que levantamento feito pelo Incra (2003), aponta que entre as famílias assentadas no Brasil, no período de 1995 a 2002, que somam mais de 500 mil, 90% não tinham abastecimento de água, 80% não possuíam energia elétrica e acesso à estradas, 57% não tiveram disponibilizado o crédito para habitação e 53% não receberam nenhum tipo de assistência técnica (SANTOS, 2007, p. 21). De fato, afora as controvérsias relativas aos números, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso consagrou-se uma realidade de resultados lamentáveis: represamento com crescimento do número de famílias acampadas e a precarização dos assentamentos implantados, que foram implementados como projetos incompletos, que além de não terem infra-estrutura básica, a maior parte também não recebeu crédito agrícola e de investimento (FERNANDES, 2003, p. 35). Principalmente quanto aos números e condução do tema, as críticas são centradas até mesmo aos programas efetivados sob a égide do Partido dos Trabalhadores — já que o governo vai dando “desculpas esfarrapadas” aos movimentos sociais e sindicais, que, também, já não acreditam mais nelas. Surge assim, um novo tipo de lógica entre o governo LULA e os movimentos sociais e sindicais: **um finge que faz a reforma agrária, o outro finge que acredita.** (OLIVEIRA, 2007a, p. 178)

A dificuldade reside menos na fase inicial de reforma agrária e mais no seu desenrolar, ou seja, manutenção do padrão almejado. O mesmo sucede ainda que alteradas as estratégias, como no caso da 'reforma agrária de mercado', modelada pelo Banco Mundial e exteriorizada através do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra) — criado pela Lei Complementar 93 de 04 de fevereiro de 1998 e regulamentado pelo Decreto 3.475 de 19 de maio de 2000. O financiamento desencadeando a aquisição direta dos imóveis por intermédio de associações, verdadeiro processo de caráter rentista, contribuiu para o fortalecimento da corrupção e prêmio aos

proprietários — em detrimento dos beneficiários alvos que continuam, além de desterrados, endividados. (OLIVEIRA, 2009a, p. 68-69)

De modo que malgrado as tentativas, ainda não se firmou uma prática sustentável no tocante à readequação fundiária no Brasil — mas sim a metamorfose da luta pela Reforma Agrária em disputa pela Forma da Reforma:

A peleja hoje não é pela reforma em si, já que tanto o governo quanto os partidos de oposição, e os grupos de ação deles dependentes ou com eles alinhados, como os sindicatos, o MST e a Igreja, estão de acordo quanto ao fato dela ser necessária e inadiável. Sem contar, evidentemente, que uma reforma agrária está em andamento desde a aprovação do Estatuto da Terra e tem sido acelerada e diversificada nos últimos anos. Portanto, já não se luta por reforma agrária ou, ao menos, essa já não é a luta principal dos necessitados e dos descontentes. A peleja agora é pela forma da reforma. Estamos em face de uma luta pelo controle político da reforma agrária que vem sendo feita, pelo controle dos procedimentos relativos a ela, por seu resultado e por seu formato final. (MARTINS, 2004, p. 39-40)

Frente ao exposto, a utilização de terras devolutas para Reforma Agrária é passível de ser engendrada como solução, não merecendo a pecha de que consistiria em simples colonização, marcada pela ação devastadora do latifúndio. Isto não de forma isolada, mas ao menos preponderante e acrescentando-se outras alternativas, com as correções necessárias e devido às imperfeições já experimentadas até aqui.

### **3.7 Questão Agrária, Cidadania e Exclusão Social**

Os estudos envolvendo a questão agrária brasileira absorvem aspectos gerais, que remontam à formação e distribuição histórica do território (item 1.1).

De igual modo, a organização social e política, refletindo sobretudo na legislação superveniente — sempre pela manutenção de privilégios a poucos ou repetitivas tentativas de textos que nunca se

coadunam com a realidade à qual se destinam. Entre o texto escrito e a realidade existe uma distância abissal e é justamente dela, *ipso facto*, que nascem indagações miríade delas, *ad nauseam*, a maioria das quais sem resposta; é como se a história apenas permitisse a pergunta, mas jamais o oposto. (LÉRIAS, 2008, p. 192)

Exemplo marcante neste conjunto refere-se ao debate envolvendo a Lei de Terras e o fim da escravidão (item 1.7). Enquanto se alardeava a necessidade de repasse das terras unicamente pela venda, sob o argumento da necessidade de produção e com a presunção de que somente quem detivesse dinheiro suficiente à compra, é que teria condições para tal — de outro lado, na realidade e ante a iminência da cessação do tráfico de africanos escravos e conseqüente abolição da escravatura, o objetivo era garantir a exclusão de acesso tanto aos escravos, como aos eventuais substitutos da mão de obra cativa (imigrantes no caso).

Ou mais: a quem aproveitaria as confusões legislativas instauradas sobre os critérios legais de definição do que seja imóvel rural; acerca do conceito e destinação de terras devolutas e ainda, possibilidade de usucapião? Com certeza, tais práticas estão afetas à estadania, contrapondo-se à cidadania (CARVALHO, 2008, p. 221). Forma semelhante a este mecanismo será utilizada pelo Estado populista no que tange ao capital agropecuário, na medida em que impediu via legislação e repressão, soluções quanto ao problema agrário no Brasil, ou seja, coibiu de todas as maneiras a reforma agrária. Outro legado perverso do populismo. (LÉRIAS, 2008, p. 225)

Além de tudo, é inócuo discutir a questão agrária sem situá-la como incontornável questão residual da solução que, no passado, a sociedade brasileira deu à questão do escravismo. O que está em jogo de fato é o papel da sociedade em face do Estado, a aceitação de suas novas funções históricas no que se refere à participação e à inclusão social. (MARTINS, 2004, p. 12 e 36)

O exercício dos direitos são inscritos na dinâmica particular de cada sociedade, refletindo a cidadania como um resultado da dinâmica participativa dos grupos antagônicos:

A cidadania é entendida aqui como uma qualidade conquistada na prática e o fundamento da construção de uma democracia participativa. A cidadania não pode ser entendida como um dom do Estado, pois a realidade mostra que ela é conquistada pela sociedade através de processos que têm a característica de serem conflituosos, pois lidam com uma questão crucial nas sociedades capitalistas que é a desigualdade social. Esse ponto de vista restabelece a separação entre a sociedade civil e o Estado já que se trata de uma lógica que se refere a espaços diferenciados de poder. (CASTRO, 2005, p. 11)

As organizações não governamentais eclodem como desenvolvendo atividades de interesse público, em substituição aos movimentos sociais e mediante a aproximação e colaboração entre elas e os governos municipais, estaduais e federal — sem o vício da “estadania” porque tal aproximação democratiza o Estado (CARVALHO, 2008, p. 227). Se bem que o desafio é de se evitar o risco de contaminação, referente à grande mácula do setor público: a corrupção.

Atrelado a isto surge o conceito de Hannah Arendt, concebendo a cidadania como o ‘direito a ter direitos’, pois sem ela não se trabalha a igualdade que requer o acesso ao espaço público, pois os direitos — todos os direitos — não são ‘dados’ (*physei*) mas ‘construídos’ (*nomoi*) no âmbito de uma comunidade política. (LAFER, 2003, p. 123)

O direito de ter direitos foi uma conquista dura da humanidade e os direitos foram se alargando, se aprimorando — a escravidão aos poucos foi abolida. Alguém consegue imaginar nos dias de hoje um país defendendo a importância dos escravos para a economia? No entanto, esse argumento foi usado durante muito tempo no Brasil. Os donos de terra alegavam que, sem escravos, o país sofreria uma catástrofe (DIMENSTEIN, 2005, p. 13). No plano da questão agrária, é de se questionar o alto índice da concentração de terras nas mãos de poucos, em especial do próprio Poder Público; a quem incumbe velar pelos princípios constitucionais mais caros como os da cidadania, inclusão social e dignidade humana.

Sim, porque à míngua do acesso à terra ou de políticas públicas eficazes, a consequência imediata é o incremento das desigualdades com o êxodo rural, desencadeando o inchaço das zonas urbanas e a transferência de endereço da pobreza: do campo para a cidade. Na realidade, pré-cidades, purgatórios à espera de urbanização efetiva, trabalho adequado, moradia digna, condições de exercício da cidadania. É preciso *reinventar e redescobrir* o Brasil Rural a partir do potencial de desenvolvimento sustentável nesse setor, que hoje é, também, o maior repositório de miséria e de exclusão social (SACHS, 2003, p. 30). Tanto que o problema da violência urbana, gerada pelo desemprego, levou a sociedade a apoiar a luta pela reforma agrária, na esperança de fixar o homem no campo para diminuir a pobreza e a violência. Assim, a reforma agrária foi deixando de ser um tabu no Brasil, passando-se a construir uma nova representação sobre essa realidade. (GOHN, 2007, p. 305)

Anote-se que as teses servientes de guia de investigação sobre exclusão e lutas pela cidadania no Brasil atual, não devem ser reduzidas ao seu aspecto socioeconômico, mas também abarcar os direitos civis, políticos, à diversidade cultural, ecológicos e ao patrimônio natural e histórico (SCHERER-WARREN, 2006, p. 130-131). A exclusão é definida, neste contexto, como negação da cidadania, da garantia e efetividade de direitos civis, políticos e sociais, ambientais e da equidade de gênero, raça, etnia e território:

A exclusão é um processo dialético e histórico, decorrente da exploração e da dominação, com vantagens para uns e desvantagens para outros, estruturante da vida das pessoas e coletividades, diversificada, relacional, multidimensional, e com impactos de disparidade, desigualdade, distanciamento, inferiorização, perda de laços sociais, políticos e familiares, com desqualificação, sofrimento, inacessibilidade a serviços, insustentabilidade e insegurança quanto ao futuro, carência e carenciamentos quanto às necessidades, com invisibilidade social, configurando um distanciamento da vida digna, da identidade desejada e da justiça. (FALEIROS, 2006, p. 110)

A questão agrária no Brasil ainda se apresenta como um dos maiores problemas a ser resolvido. Outra questão é a política distributiva de terras por meio da reforma agrária, que também não tem atingido resultados

significativos, considerando o alto grau de concentração da terra e grande quantidade de agricultores profissionais que estão à procura desse recurso natural (REYDON; PLATA, 2006, p. 227). Qualquer alternativa de remoção da exclusão social neste país passa pela Reforma Agrária. Ela tem, portanto um objetivo social, ou seja, é o caminho para retirar da marginalidade social no mínimo, uma parte dos pobres (OLIVEIRA, 2007a, p. 146). Contrapondo-se ao Paradigma do Capitalismo Agrário, a questão agrária apresenta seus principais elementos: a desigualdade, a contradição e o conflito. O desenvolvimento desigual e contraditório do capitalismo gerado, principalmente, pela renda capitalizada da terra, provoca a diferenciação do campesinato e conseqüentemente a sua destruição e recriação:

Nesse processo, acontece a concentração da terra e a luta pela terra, produzindo implacavelmente o conflito. Esse processo é inerente ao capitalismo, faz parte de sua lógica e de sua vida, é, portanto, insuperável. Ou convive-se com ele, administrando-o politicamente, procurando minimizar os seus efeitos devastadores, produtores de pobreza e miséria, ou supera-se o capitalismo. Essa compreensão do processo é denominada de Paradigma da Questão Agrária. (FERNANDES, 2003, p. 36)

A globalização ao contrário do que muitos pensam, veio alimentar a proliferação das proles da miséria (LÉRIAS, 2007, p. 7134). Evidenciada a exclusão como reflexo das relações sociais modernas, inclusive no âmbito do direito — em tempos de globalização onde prepondera o individualismo com margem à negação do sentido humano de solidariedade (item 3.2). Não se trata de uma situação conjuntural; mas, de um quadro de pobreza estrutural, grave e ameaçadora. É urgente modificar esse quadro. A pobreza estrutural não é uma fatalidade histórica, mas, um desafio à sociedade e uma tarefa a enfrentar. Trata-se de um imperativo ético, de um apelo de nossos povos, que não podemos abafar. (FREITAS; GOMES, 2010, p. 255)

Em se tratando de reforma agrária, há que se abater o risco de, em nome da inclusão, proceder-se com desvios ou abandonos, alcançando-se, ao revés, o incremento da desigualdade social e o agatanhamento da cidadania relativamente aos beneficiários.

### 3.8 Responsabilidade da Administração Pública

Consiste em afirmação errônea a alegação de que somente a União é quem deve preocupar-se com a Reforma Agrária, por imposição constitucional. Em virtude do que já foi discorrido, este é um argumento reducionista, já que a Reforma Agrária não está caracterizada tão somente na distribuição de terras oriundas da desapropriação — esta sim de competência privativa, se para tal finalidade.

De outro lado, repise-se a ordem de destinação das terras devolutas, de forma compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de Reforma Agrária (CF, art. 188). Não bastasse, lembre-se que a distribuição ordenada de terras possibilita a inclusão social, colaborando na efetividade dos princípios vinculativos da cidadania e dignidade humana, em afirmação ao mínimo existencial — nesta fase do neoconstitucionalismo.

A permanência de assentamentos improvisados às margens de rodovias, propriedades rurais ou das cidades, traz consequências envolvendo todas as pessoas jurídicas de direito público e com reflexos imediatos em vários setores: trabalho, educação, saúde, meio ambiente, urbanização, segurança, transporte, dentre outros.

Não se pode negar os avanços das políticas públicas voltadas à implementação da Reforma Agrária. O esforço concentrado da sociedade, União, Estados e Municípios tem rendido frutos, a exemplo de assentamentos implantados com a participação de todos — na região do Pontal do Paranapanema, Estado de São Paulo. Mas, impossível afirmar que suficientes ou satisfatórias, já que decorrentes da pressão dos movimentos sociais e resultantes no mascaramento da duplicidade na política agrária atual: as intervenções governamentais, seja para a Amazônia ou outras áreas, são destinadas ao avanço das grandes monoculturas e evidenciam outra política fundiária, esta prioritária e que agravará a concentração

fundiária, a exclusão social e a injustiça no campo. (FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2009, p. 218)

Tais políticas são tímidas quanto à necessidade de aproveitamento das terras devolutas para fins de Reforma Agrária, inobstante a redução da proporção de terras desapropriadas, do total das áreas destinadas a assentamentos. Nos projetos criados até 1994, a desapropriação consistiu na forma frequente de obtenção de terras, correspondente a 70% do número e quase 54% da área (a discriminação e arrecadação contribuíram para formar 9% dos projetos e 37% da área). Entre 1995 e 1998 a desapropriação foi equivalente a 75% dos projetos e 64% da área (terras arrecadadas compuseram 16% dos projetos e 29% da área). De 1999 até 2002, houve diminuição das desapropriações, sendo que a maior parte de terras foi obtida via reconhecimento, discriminação e arrecadação: 58% do total. Entre 2003 e 2008, as desapropriações só despontaram em termos numéricos, 46,3% do número e apenas 8,4% da área. Procedimentos de reconhecimento, arrecadação e discriminação resultaram em 40% das unidades e 89% da área. A questão é o conjunto de medidas, já que grande parte da área arrecadada ou discriminada está centrada na região Norte do país. (FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2009, p. 202 e 204)

São tímidas as políticas, porque o incremento relativo às providências de arrecadação e discriminação não suprem o passivo acumulado, de acordo com os últimos dados disponíveis sobre a estrutura fundiária do Brasil, que são de agosto de 2003 e presentes no II Plano Nacional de Reforma Agrária:

O Brasil possui uma área territorial de 850 milhões de hectares. Desta área total, as unidades de conservação ambiental ocupavam 102 milhões de hectares, as terras indígenas 128 milhões de hectares e a área total dos imóveis cadastrados no INCRA aproximadamente 420 milhões de hectares. Restam ainda outros 30 milhões de hectares dessa área total ocupada pelas águas territoriais internas, áreas urbanas e ocupadas por rodovias, e posses que deveriam ser regularizadas, e outros 170 milhões de hectares de terras devolutas, a grande maioria cercada ilegalmente, particularmente, pelos grandes proprietários. (OLIVEIRA, 2009b, p. 29)

É preciso levar em conta também o fato de que os dados cadastrais do INCRA são falhos, já que as declarações vinham feitas de forma unilateral e abrangendo propriedades e posses — para embasar a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). Não é incomum a existência de várias declarações sobre uma mesma área. Portanto, a tendência é de incremento do número relativo às terras devolutas. E mais uma vez ressuscita-se a tentativa de delimitar o território nacional, tarefa inconclusa desde o apossamento por Portugal. A determinação fixada na Lei de Terras de 1850, art. 9º: *o Governo mandará proceder à medição das terras devolutas*, aguarda em vão pelo seu cumprimento. A tentativa derradeira, como de praxe, começou de trás para diante: transferiu ao particular o ônus de georreferenciamento das propriedades — para o registro de imóveis no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) — nos termos da Lei 10.267 de 28 de agosto de 2001 e como requisito para qualquer alteração na matrícula. O resultado não surpreende: os negócios passaram a ser realizados sem a formalidade legal, mas através de contratos particulares de um lado; de outro, a estrutura precária do INCRA motivou o represamento de procedimentos de regularização. Prova disto é a edição do Decreto 7.620 de 21 de novembro de 2011, prorrogando o prazo para regularização de imóveis com menos de 500 hectares, por até vinte anos. E lembrando, a lei é do ano de 2001, sendo que a prorrogação já havia sido praticada anteriormente (Decretos 4.449/2002 e 5.570/2005).

O Poder Público em todas as suas esferas deve velar pela retomada das terras públicas indevidamente utilizadas, dando a elas a destinação constitucional devida. Os primeiros passos foram dados, já que sentença da Justiça Federal (Seção Judiciária do Pará), datada de 25 de outubro de 2011, determinou o cancelamento de matrícula envolvendo 4,7 milhões de hectares naquele Estado, relativamente à gleba denominada Curuá (autos 44157-81.2010.4.01.3900). Os autores, figurantes na condição de litisconsortes ativos, foram: o Instituto de Terras do Pará – ITERPA, a União, o Ministério Público Federal, o INCRA, a FUNAI e o Estado do Pará.

O caminho deve ser de esforço concentrado e conjunto, ao invés de fuga de responsabilidades — sob pena de imposição via

condenação judicial em lesão ao erário, como, por exemplo, no caso de prejuízos decorrentes de invasão sem cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse. O Estado do Paraná, sofrera condenação em vários episódios, sem conseguir desincumbir-se da responsabilidade, ainda que sob a alegação de que a Reforma Agrária seria de competência da União:

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS CAUSADOS POR INTEGRANTES DO MST. CARACTERIZADA OMISSÃO CULPOSA DAS AUTORIDADES POLICIAIS, QUE NÃO CUMPRIRAM MANDADO JUDICIAL DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE, TAMPOUCO JUSTIFICARAM SUA INÉRCIA. REVISÃO DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. ENUNCIADO 279 DA SÚMULA/STF. A qualificação do tipo de responsabilidade imputável ao Estado, se objetiva ou subjetiva, constitui circunstância de menor relevo quando as instâncias ordinárias demonstram, com base no acervo probatório, que a inoperância estatal injustificada foi condição decisiva para a produção do resultado danoso. Precedentes: RE 237561, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 05.04.2002; RE 283989, rel. min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, DJ 13.09.2002. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF – Ag. Rg. no Agravo de Instrumento 600652, j. 04.10.2011)

O raciocínio nesses casos consiste em ilegitimidade da União ou suas autarquias, porque a proteção às terras e cumprimento das ordens judiciais vinculadas à justiça estadual, estarão afetas aos Estados e Distrito Federal (STJ – REsp 1182563, j. 16.12.2010).

Outro ponto que merece destaque são as ações do executivo, amparadas na via legislativa. Assuntos relacionados ao meio ambiente e reforma agrária, insistentemente são tratados via medida provisória, no mais das vezes a socorrer os interesses dos grandes produtores rurais. A última ação nesse sentido aconteceu através da Medida Provisória (MP) 458 de 2009, derivada da Medida Provisória 255 de 2005, convertida na Lei 11.196 de 21 de novembro de 2005, que autorizou a legitimação de posse de áreas públicas na Amazônia Legal, até 500 hectares e independente de licitação. A Medida Provisória 422 de 2008, convertida na Lei 11.763 de 1 de agosto de 2008, permitiu o aumento para quinze módulos fiscais, podendo chegar a até 1.500 hectares como limite. A MP 458 foi convertida na Lei 11.952 de 25 de junho de 2009, acrescentando que se o beneficiário originário esteja

cumprindo as cláusulas resolutivas, decorridos três anos da titulação, poderão ser transferidos títulos referentes a áreas superiores a quatro módulos fiscais (art. 15, § 4º).

Não se duvida de que tais medidas são necessárias. Mas o receio está na maneira de desenvoltura das atividades, bem como fiscalização a respeito, como forma de efetividade nos objetivos traçados pela lei — recapitulando que inexistiam dúvidas a respeito da necessidade à época, da edição da Lei de Terras de 1850!

Deve-se evitar o desvirtuamento da legislação ou das políticas públicas, pois em nome da Reforma Agrária, podem surgir efeitos deletérios em verdadeira contra-reforma. Lamentável se torna presenciar afirmações de que a “reforma agrária foi sendo usada de forma criminosa no Pará para favorecer o agrobandidismo, sendo a Amazônia Legal *locus* privilegiado da barbárie no campo brasileiro, pela disputa que travam o campesinato, os quilombolas e os povos indígenas pela conquista de suas terras e seus territórios contra o agrobandidismo” (OLIVEIRA, 2010, p. 21 e 25), ou de que “a luta, todos sabem, tem sido dura e desigual para os trabalhadores, que enfrentam os chamados ruralistas, sempre muito influentes no poder – herdeiros da velha direita latifundiária e truculenta, hoje associada aos capitais transnacionais e apoiada – patrocinados – pelo Estado”. (FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2009, p. 211)

Intolerável que o INCRA tenha arrecadado e/ou discriminado um total de 105.803.350 hectares na Amazônia Legal e destinado até 2003 (II Plano Nacional de Reforma Agrária), tão só 37.979.540 hectares, possuindo ainda sem destinação 67.823.810 hectares (OLIVEIRA, 2010, p. 21-22). O mesmo vale para os Estados, já que primeiro, há um grande número de terras devolutas sujeitas à arrecadação/discriminação e depois, em uma segunda fase, é imprescindível a destinação adequada e conforme a disposição constitucional (CF, art. 188).

Infelizmente, as promessas surgem não como forma de cumprimento da Constituição, mas somente mediante pressão, conforme notícia extraída do sítio eletrônico da Carta Maior:

### **Pressionado, governo Dilma anuncia retomada da reforma agrária**

Depois de uma semana de intensa pressão de milhares de camponeses acampados em Brasília, Palácio do Planalto diz que vai lançar programa de assentamentos para 2012-2014 e liberar R\$ 400 milhões para o Incra imediatamente. "Vocês conseguiram recolocar a reforma agrária no centro da pauta de discussão do governo Dilma", diz ministro Gilberto Carvalho. "Esta semana foi um marco histórico", afirma MST.

Najla Passos - Especial para a Carta Maior

Data: 27/08/2011

[...]

Possível finalmente, a intervenção judicial para a criação judicial do direito (por ex. através da Ação Civil Pública), de forma excepcional e a fim de suprir a ineficiência dos Poderes Executivo e Legislativo, à míngua de políticas públicas eficientes e adequadas ao fiel cumprimento da Constituição, especialmente quanto ao direito fundamental à inclusão social (CORRÊA, 2007, p. 268-271), conjugado à necessidade de concretude do mandamento de destinação das terras devolutas para a Reforma Agrária — em nome da dignidade humana e à luz do mínimo existencial.

Chega de contos, seja *de fadas, da carochinha* ou *do vigário!* Chega de promessas incosequentes para assunto tão sério. É preciso concretude do mandamento taxativo da Constituição Federal, no sentido da exigência de destinação das terras devolutas para fins de Reforma Agrária e como forma de inclusão social, no que se destaca o Estado na condição de capital responsável, especialmente pelos reflexos decorrentes da omissão — esta principal geradora de conflitos envolvendo movimentos sociais e proprietários, até mesmo o próprio Poder Público.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No primeiro capítulo, demonstrou-se o contexto da apropriação e distribuição territorial brasileira, desde antes do descobrimento formal, na medida em que o nome Brasil já surgia em mapas desde 1339. A confusão entre Estado e Igreja na época, colaborou na consolidação do Tratado de Tordesilhas firmado em 07 de junho de 1494, com inclusão do território brasileiro em favor de Portugal.

Após o desembarque dos portugueses em solo brasileiro, deu-se início ao sistema exploratório, almejando a produção e acumulação de sobrelucros coloniais. O problema da mão-de-obra foi resolvido, através da força coercitiva imprimida aos nativos e negros trazidos da África. A falta de interesse dos portugueses em fixar morada por aqui, contribuiu para a mistura étnica, traduzindo um resultado de vida mestiça altamente sincrética.

Quanto à formação da propriedade territorial rural brasileira, a opção lógica foi a de cautela na concessão das terras pela Coroa, sempre como privilégio de poucos muito próximos e dotados de confiança, além é claro, de fé católica. Daí que as primeiras concessões envolvendo o território brasileiro apresentaram-se dotadas de máxima parcimônia, longe de buscar a produção direta nestas paragens. Primordialmente o objetivo era o de garantir a ocupação, mediante a exploração contínua, com a manutenção de informações fidedignas e constantes à Coroa, além de fixar verdadeiros representantes de Portugal na colônia, a fim de marcar o território e defendê-lo de intrusos.

Instaurou-se o sistema de Capitânicas Hereditárias, frutos de doação por imperativo decorrente do estatuto do solo colonial, já que pertencente à Coroa, mas sob a jurisdição espiritual da Ordem de Cristo. Além da perpetuidade decorrente da hereditariedade e gratuidade na aquisição, o sistema de capitânicas apresentava outras características importantes e que refletem, até hoje, consequências na seara agrária brasileira: eram inalienáveis e transmissíveis somente por herança, acompanhadas de uma carta de foral onde se consignavam todos os direitos

e obrigações, como o pagamento de foro e tributos. Mas a principal e perniciosa característica residia exatamente na grande dimensão das capitâneas, com vagueza de precisão quanto às suas extensões e eleição de parques beneficiários, escolhidos eletivamente pela Coroa. Com isto, o objetivo de guarnecer o acesso de poucos às grandes áreas, foi plenamente alcançado.

O sistema de capitâneas em seu projeto inicial durou pouco, por volta de 1532 até 1549, com a instalação do governo-geral. A ineficiência para os fins aos quais se destinaram, foi manifesta: a terra continuava sem aproveitamento e as rendas provenientes dos dízimos e do pau-brasil, eram insuficientes para manutenção da colônia. Mas, se de um lado rompia-se com o preceito originário de capitâneas, de outro, perdurava este com nova roupagem em termos de poder — e ênfase era dada ao de sesmarias. As sesmarias eram concedidas em áreas muito grandes, contrariando seu caráter diminuto. Os eleitos continuavam sendo aqueles próximos à Coroa, ou, quando não, o donatário de uma pequena sesmaria estendia sua dimensão com a exploração das áreas adjacentes. E a imprecisão da delimitação nos títulos colaborava em muito para tal. Havia ainda casos de um mesmo donatário alcançar várias concessões e, do mesmo modo, alargar suas fronteiras.

A partir de uma maior densidade populacional no Brasil, conjugada à fartura de território para ocupação, não era incomum outras formas de detenção da terra — que não a aquisição por meio de título provindo da Coroa — principalmente levando em conta a eletividade utilizada pela parte concedente. Paralelamente, disseminava-se outra forma de apropriação territorial que se fazia de modo desordenado e espontâneo, fugindo ao controle das autoridades desde os primórdios da colonização: a posse. O fenômeno antes insignificante, passa a importunar como problema colonial e social. Cai o regime das sesmarias frente as disputas envolvendo sesmeiros, posseiros e as autoridades coloniais, antes mesmo de alcançada a independência do Brasil. Inaugurava-se a partir de então o denominado período extralegal ou das posses (exclusivamente), que acabou perdurando até o advento da Lei de Terras.

Com a permissão de se alcançar a posse, mantida na época as condições vigentes de produção (latifúndio monocultor), os poderosos de então não se preocuparam em ver de pronto a regulamentação dos assuntos relativos à distribuição do território. Ficava o vácuo jurídico importante, mas prevaleciam os interesses econômicos da classe dominante. Inevitável a edição da Lei de Terras de 1850, cujo debate ficou centrado na necessidade de vedação do acesso à terra aos escravos ou imigrantes. E a saída acabou sendo a elevação do preço da terra, transformando-a em bem de capital. Importando isto, na manutenção de poderio àqueles poucos privilegiados, frente à outra classe inferiorizada.

O registro paroquial ou registro do vigário, previsto na Lei 601/1850 conforme artigo 13, sofreu regulamentação através do Decreto 1.318/1854. Os objetivos eram claros: extremar o território em sua porção já ocupada (a qualquer título), daquela ainda sem destinação alguma, com margem de se buscar a realidade do quantitativo das terras então devolutas — e a fim de organizar o acervo patrimonial — para quem sabe, frear os desarranjos verificados nessa seara. Lamentavelmente, a situação em nada mudou, tendo em vista o poderio dos proprietários e a ineficiência do Poder Público.

No segundo capítulo, realizou-se uma análise constitucional do conceito de imóvel rural sob o enfoque democrático: o critério para eleição da tipologia (localização ou destinação econômica) de conceituação do imóvel em rural ou urbano é o legal, numa terceira fase, vencidas as correspondentes à competência tributária constitucional impositiva a todos os entes (princípio da territorialidade – esfera de eficácia dos comandos gerais e abstratos) — e a segunda, correspondente ao elemento espacial da hipótese se ocupando da incidência (local ou circunstâncias de lugar, relacionados à ocorrência do fato jurídico).

Ou seja, traçada a competência pela Constituição e havendo a definição do arquétipo genérico (regra matriz da incidência), com margem ao seu aspecto espacial, ainda assim permanece a necessidade de o legislador eleger a tipologia sobre o conceito do que seja considerado imóvel rural (o localizado fora da zona urbana ou aquele destinado à atividade rurícola

ampla). Mesmo localizado na *zona urbana*, existirá a possibilidade de um imóvel ser considerado rural, se a atividade nele exercida for rurícola e a legislação própria assim dispuser.

Malgrado a evolução das espécies normativas sobre o tema, a mesma acabou gerando confusão legislativa e implicando nas interpretações das mais diversas, especialmente no campo doutrinário — já que existente margem para fixação de critérios legais distintos (de um lado o da finalidade – destinação – atividade e de outro o da localização – situação – geográfico).

A jurisprudência contemporânea tem orientado no sentido de que prevalece o critério da finalidade econômica, ou seja, a destinação do imóvel é que irá definir a incidência de tributação com base no IPTU ou ITR, independentemente de a área estar situada em perímetro urbano ou em zona suburbana. Isto, com o fundamento de que o Decreto-lei 57/66 fora recepcionado pelas Constituições de 1967 e 1988 como Lei Complementar, impondo na revogação do artigo 32 do Código Tributário Nacional (também recebido como Lei Complementar) e redundando na prevalência do critério da finalidade em detrimento do da localização.

Para outros episódios que não envolvam o assunto tributação, da mesma forma, deve ser adotado o critério da finalidade/destinação/atividade. Seja de maneira específica (por ex. se na hipótese de desapropriação constitucional para fins de reforma agrária, com utilização da Lei 8.629/93), ou por analogia ainda que ausente previsão legal para o caso concreto (nesta circunstância, judicialmente a resolução se dará por inteligência da Lei de Introdução ao Código Civil, art. 4º, conjugada com o CPC, art. 126).

No terceiro capítulo, o desfecho tratou da inefetividade da Constituição no que toca à destinação de terras públicas e devolutas para fins de Reforma Agrária (CF, art. 188).

O tema efetividade da Constituição, especialmente no particular caso brasileiro, não é novo e sempre surgiu ligado às tensões verificadas em especial, aos tópicos mais apreciados como os relativos aos direitos e garantias fundamentais.

Nessa linha, é que assuntos relacionados ao direito constitucional à destinação das terras públicas e devolutas para fins de reforma agrária, merecem julgamento sob enfoque constitucional democrático e moderno, derivando numa interpretação que traduza a efetividade do Estado Democrático de Direito e respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Isto de modo a assegurar a execução do direito fundamental de inclusão social e do princípio da dignidade humana, através de políticas públicas necessárias ao cumprimento dos preceitos constitucionais — com a possibilidade aberta ao Poder Judiciário de providenciar a realização do necessário, em caso de omissão e no desempenho também da sua missão no controle da aplicação correta das normas constitucionais — a fim de garantir uma dignidade concreta e não somente formal (com fincas no que hoje se denomina de mínimo existencial).

Neste particular, impende salientar o reflexo das relações sociais modernas no âmbito do direito, em tempos de globalização. Inconteste a prevalência do individualismo com margem à negação do sentido humano de solidariedade.

No plano da questão agrária, é de se questionar o alto índice da concentração de terras nas mãos de poucos, em especial do próprio Poder Público; a quem incumbe velar pelos princípios constitucionais mais caros como os da cidadania, inclusão social e dignidade humana.

Sim, porque à míngua do acesso à terra ou de políticas públicas eficazes, a consequência imediata é o incremento das desigualdades com o êxodo rural, desencadeando o inchaço das zonas urbanas e a transferência de endereço da pobreza: do campo para a cidade.

Em se tratando de reforma agrária, há que se abater o risco de, em nome da inclusão, proceder-se com desvios ou abandonos, alcançando-se, ao revés, o incremento da desigualdade social e o agatanhamento da cidadania relativamente aos beneficiários.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, João Capistrano de. *Capítulos de história colonial (1500-1800)*. Rio de Janeiro: Sociedade Capistrano de Abreu, Livraria Briguiet, 1969.
- ACIOLI, Vera Lucia Costa; BARBOSA, Maria do Socorro Ferraz; ASSIS, Virgínia Maria Almoêdo de. *Fontes Repatriadas: anotações de História Colonial, referenciais para pesquisa, índice do catálogo da Capitania de Pernambuco*. Recife: UFPE, 2006
- ALBUQUERQUE, Ulisses Lins de. *Um sertanejo e o sertão: memórias*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1957.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de; RENAUX, Maria Luiza. Caras e Modos dos Migrantes e Imigrantes. In: NOVAIS, Fernando A. (Org.); ALENCASTRO, Luiz Felipe de (Coord.). *História da Vida Privada no Brasil: Império: a corte e a modernidade nacional*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- ALVES, Fábio; FERREIRA, Brancolina; CARVALHO FILHO, José Juliano de. Constituição Vinte Anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). *Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Vinte Anos da Constituição Federal*. Brasília: IPEA, v. 2, n. 17, 2009.
- AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do. Lei complementar. In MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Curso de Direito Tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ANCELES, Pedro Einstein dos Santos. *Manual de Tributos da Atividade Rural*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- ARAÚJO, Luis Alberto David; NUNES JÚNIOR; Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- ASSIS, Virgínia Maria Almoêdo de; BARBOSA, Maria do Socorro Ferraz; ACIOLI, Vera Lucia Costa. *Fontes Repatriadas: anotações de História Colonial, referenciais para pesquisa, índice do catálogo da Capitania de Pernambuco*. Recife: UFPE, 2006
- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Interpretação no Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar na Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.
- AZEVEDO, Antonio Carlos do Amaral. *Dicionário de nomes, termos e conceitos históricos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

BALEEIRO, Aliomar. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARBOSA, Maria do Socorro Ferraz ; ACIOLI, Vera Lucia Costa; ASSIS, Virgínia Maria Almoêdo de. *Fontes Repatriadas: anotações de História Colonial, referenciais para pesquisa, índice do catálogo da Capitania de Pernambuco*. Recife: UFPE, 2006

BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

\_\_\_\_\_. *Ponderação, Racionalidade e Atividade Jurisdicional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. *Revista Jurídica UNIJUS*. Uberaba: UNIUBE, v. 11, n. 15, nov., 2008a.

\_\_\_\_\_. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da constituição brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. Vinte anos da Constituição de 1988: a reconstrução democrática do Brasil. *Revista de Direito*. Rio de Janeiro: A Câmara, v. 12, n. 17, jan./dez., 2008b.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 1991.

\_\_\_\_\_; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. v. 7. São Paulo: Saraiva, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. *Vidas Desperdiçadas*. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Trad. de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 6. ed. Brasília: UNB, 1995.

BOMFIM, Manuel. *A América Latina: males de origem*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1993.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BORGES, José Souto Maior. *Lei Complementar Tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais/EDUC, 1975.

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos Básicos do Direito Agrário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BRASIL. Presidência da República. *Legislação*. Disponível a partir de: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 30 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Jurisprudência*. Disponível a partir de: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Sala de Notícias*. Disponível a partir de: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 30 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Jurisprudência*. Disponível a partir de: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

BREGA FILHO, Vladimir. *Direitos fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

BUZANELLO, José Carlos. Em torno da constituição do direito de resistência. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 168, out./dez., 2005.

\_\_\_\_\_. Direito de Resistência. *Sequência*. Florianópolis: UFSC, v. 22, n. 42, 2001.

CALDEIRA, Jorge. A cruzada do Descobrimento. *Revista Superinteressante*. São Paulo: abr./fev., 1998.

\_\_\_\_\_. *A nação mercantilista*. São Paulo: 34, 1999.

\_\_\_\_\_. *História do Brasil com Empreendedores*. São Paulo: Mameluco, 2009.

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; KLOCK, Andrea B.; ALVES, Fernando de Brito (Orgs.). *Direitos Fundamentais Revisitados*. Curitiba: Juruá, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CARTA MAIOR. *Pressionado, governo Dilma anuncia retomada da reforma agrária*. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materialImprimir.cfm?materia\\_id=18337](http://www.cartamaior.com.br/templates/materialImprimir.cfm?materia_id=18337)>. Acesso em: 30 nov. 2011.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

\_\_\_\_\_. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

\_\_\_\_\_. *Modernização Frustrada: a política de terras no Império*. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, n. 1, mar., 1981.

\_\_\_\_\_. *Os bestializados: Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. *Direito Tributário*. Fundamentos jurídicos da incidência. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CARVALHO, Virgílio de Jesus Miranda. *Os valores constitucionais fundamentais: esboço de uma análise axiológico-normativa*. Coimbra: Coimbra, 1982.

CARVALHO FILHO, José Juliano de; FERREIRA, Brancolina; ALVES, Fábio. *Constituição Vinte Anos: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas)*. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Vinte Anos da Constituição Federal*. Brasília: IPEA, v. 2, n. 17, 2009.

CASTRO, Edna Ramos de. *Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional*. Belém: NAEA/UFPA, 2005.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de direito tributário brasileiro*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição 1988 – Sistema Tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CORRÊA, Elidia Aparecida de Andrade. *A ação civil pública como instrumento de efetivação do direito fundamental à inclusão social*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Coordenação de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Jacarezinho, 2007.

COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. 7. ed. São Paulo: Unesp, 1999.

COSTA PORTO, José da. *O sistema sesmarial no Brasil*. Brasília: UNB, 1980.

DIAS, Manuel Nunes. *O Sistema das Capitanias do Brasil*. Coimbra: Coimbra, 1980.

DELGADO, Nelson Giodarno; LIMA, Eli Napoleão de; MOREIRA, Roberto José (Orgs.). *Mundo Rural: configurações rural-urbanas: poderes e políticas*. Rio de Janeiro: Mauad X: Edur, 2007.

DIMENSTEIN, Gilberto. *O cidadão de papel: a infância, a adolescência e os Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo: Ática, 2005.



FREIRE, Ana Maria Araújo. Por que Reforma Agrária? *Reforma Agrária*. São Paulo, v. 33, n. 2, ago./dez., 2006.

FREITAS, Gilberto Passos de; TOSI, Celso. As Terras Devolutas e o Município. *Justitia*. São Paulo: MPSP, v. 47, n. 130, jul./set., 1985.

FREITAS, Juarez. *Estudos de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

FREITAS, Paulo Henrique de Souza; GOMES, Edilson Francisco. Crise Econômica e Responsabilidade do Estado. *Revista Jurídica Argumenta*. Universidade Estadual do Norte do Paraná, n. 13, 2010.

FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Código Tributário Nacional Comentado: doutrina e jurisprudência, artigo por artigo, inclusive ICMS (LC 87/1996 e LC 114/2002) e ISS (LC 116/2003)*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FREYRE, Gilberto. *Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 48. ed. São Paulo: Global, 2003.

FURLAN, Valéria Cristina Pereira. *IPTU*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Edição comemorativa: 50 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

GALLI, Sidinei. *A Cruz, a Espada e a Sociedade Medieval Portuguesa*. São Paulo: Arte & Ciência, 1997.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 6. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

GORENDER, Jacob. *O escravismo colonial*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1978.

GUGLIELMI, Vito José. As terras devolutas e seu registro. *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 29, 1992.

HAONAT, Angela Issa. *O direito ambiental em face da qualidade de vida: em busca do trânsito e do transporte sustentáveis*. São Paulo: RCS, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. ed. comemorativa 70 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

KLOCK, Andrea B.; CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; ALVES, Fernando de Brito (Orgs.). *Direitos Fundamentais Revisitados*. Curitiba: Juruá, 2008.

LAFER, Celso. *Hannah Arendt: pensamento, persuasão e poder*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

LEONÍDIO, Adalmir. Em torno das origens: Leroy-Beaulieu e o pensamento social brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro: UFRJ, v. 13, out., 1999.

LÉRIAS, Reinéro Antônio. Alguns legados tecnológicos dos fazedores de machados. In: VIDRIK, Rejanildo Valdeir (Coord.). *Gestão da Inovação*. Caminhos e reflexões. Bauru: Canal 6, 2010.

\_\_\_\_\_. As Constituições brasileiras: direitos fundamentais e cidadania. In: CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; KLOCK, Andrea B.; ALVES, Fernando de Brito (Orgs.). *Direitos Fundamentais Revisitados*. Curitiba: Juruá, 2008.

\_\_\_\_\_. Ética, Moral, Ciências e Direitos Humanos. In: *Anais do XVI Congresso Nacional do CONPEDI – Belo Horizonte*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

LIMA, Eli Napoleão de; DELGADO, Nelson Giodarno; MOREIRA, Roberto José (Orgs.). *Mundo Rural: configurações rural-urbanas: poderes e políticas*. Rio de Janeiro: Mauad X: Edur, 2007.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. 5. ed. Goiânia: UFG, 2002.

MACHADO, Hugo de Brito. A Lei Complementar Tributária como Espécie Normativa. *Lex. Revista do Direito Brasileiro*, v. 43, 2010.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Tributário*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. *Os Princípios Jurídicos da Tributação na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

\_\_\_\_\_. Posição hierárquica da lei complementar. *Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo: Dialética, n. 14, 1996.

\_\_\_\_\_. Segurança Jurídica e Lei Complementar. *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, v. 14, 2008.

MARANHÃO, Ricardo; MENDES JÚNIOR, Antônio; RONCARI, Luiz. *Brasil História. Texto & Consulta*. v. 1. Colônia. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário Brasileiro*. 6. ed. Goiânia: AB, 2005.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Curso de Direito Tributário*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *Sistema Tributário na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. v. 7. São Paulo: Saraiva, 2000.

MARTINS, José de Souza. *Reforma Agrária: O impossível diálogo*. São Paulo: EDUSP, 2004.

\_\_\_\_\_. *Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. Petrópolis: Vozes, 1981.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política: livro I*. Trad. de Reginaldo Sant'Anna. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1, 2001.

\_\_\_\_\_. *O Capital: crítica da economia política: livro I*. Trad. de Reginaldo Sant'Anna. 17. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2001.

MAZZEO, Antônio Carlos. O Escravismo Colonial: Modo de Produção ou Formação Social? *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 6, n. 12, mar./ago., 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massimo. *Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)*. Trad. de Sérgio Lamarão. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

MENDES JÚNIOR, Antônio; RONCARI, Luiz; MARANHÃO, Ricardo. *Brasil História*. Texto & Consulta. v. 1. Colônia. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOREIRA, Roberto José; LIMA, Eli Napoleão de; DELGADO, Nelson Giodarno (Orgs.). *Mundo Rural: configurações rural-urbanas: poderes e políticas*. Rio de Janeiro: Mauad X: Edur, 2007.

NARLOCH, Leandro. A Nova História do Brasil. *Revista Superinteressante*. São Paulo: abr./jun., 2010.

NOVAES, Pedro Luis Piedade. A Lei Complementar e sua aplicabilidade no Sistema Tributário Constitucional Brasileiro. In: *Anais do XVIII Encontro Nacional do CONPEDI - Maringá*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; ARAÚJO, Luis Alberto David. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, Alexandra Maria de. Crédito Fundiário e Mercado de Terras: Contrarreforma Agrária do Banco Mundial no Ceará - Brasil. *Revista Agrária*. São Paulo: DG/FFLCH/USP, n. 10/11, jan./jun. e jul./dez., 2009a.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A MP 458 e a contra-reforma agrária na Amazônia. In: CANUTO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva; WICHINIESKI, Isolete (Coords.). *Conflitos no campo Brasil 2009*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

\_\_\_\_\_. A política de reforma agrária no Brasil. In: SYDOW, Evanize; MENDONÇA, Maria Luisa (Orgs.). *Direitos Humanos no Brasil 2009*. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2009b.

\_\_\_\_\_. *Modo Capitalista de Produção, Agricultura e Reforma Agrária*. São Paulo: FFLCH, 2007a.

OLIVEIRA, Fábio de. Estado Social, Globalização, Neoliberalismo e Constituição Dirigente. *Revista Novos Estudos Jurídicos*. Itajaí: UNIVALI, v. 12, n. 2, jul./dez., 2007b.

OPITZ, Oswaldo; OPITZ, Silvia C. B. *Curso Completo de Direito Agrário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PAVARINI, Massimo; MELOSSI, Dario. *Cárcere e fábrica: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)*. Trad. de Sérgio Lamarão. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). *IPTU: aspectos jurídicos relevantes*. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

PELLEGRINA, Marcello Jorge; FRANCISCO, José Antonio. O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Curso de Direito Tributário*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. *Perfis constitucionais das terras devolutas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

PEREIRA, Moacyr Soares. O Novo Mundo no Planisfério da Casa de Este, o «Cantino». *Revista da Universidade de Coimbra*. Coimbra: Coimbra, v. XXXV, 1989.

PINCELLI, Eduardo Pugliese. Pressupostos constitucionais para a construção do critério espacial da regra-matriz do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. In PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). *IPTU: aspectos jurídicos relevantes*. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

PINSKI, Jaime; PINSKI, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da cidadania*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Práticas de cidadania*. São Paulo: Contexto, 2004.

PIPES, Richard. *Propriedade e liberdade*. Trad. de Luiz Guilherme B. Chaves e Carlos Humberto Pimentel Duarte da Fonseca. Rio de Janeiro: Record, 2001.

PLATA, Ludwig Einstein Agurto; REYDON, Bastiaan Philip. O mercado de arrendamento e parceria no Brasil. In: REYDON, Bastiaan Philip; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura (Orgs.). *Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica*. Brasília: NEAD, 2006.

PORTAL CT. *Deputados aprovam requerimento de concessão de terras públicas para o município de Palmas*. Disponível em: <<http://www.portalct.com.br/n/ff3c00cb1571ea73c26a22c23364e04c/deputados-aprovam-requerimento-de-concessao-de-ter/>>. Acesso em: 30 out. 2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. 21. ed. São Paulo: Brasiliense, 1978.

\_\_\_\_\_. *Formação do Brasil contemporâneo*: Colônia. 23. ed.; 3. reimp. São Paulo: Brasiliense, 1999.

RENAUX, Maria Luiza; ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Caras e Modos dos Migrantes e Imigrantes. In: NOVAIS, Fernando A. (Org.); ALENCASTRO, Luiz Felipe de (Coord.). *História da Vida Privada no Brasil*: Império: a corte e a modernidade nacional. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

REYDON, Bastiaan Philip; PLATA, Ludwig Einstein Agurto. O mercado de arrendamento e parceria no Brasil. In: REYDON, Bastiaan Philip; CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura (Orgs.). *Mercados de terras no Brasil*: estrutura e dinâmica. Brasília: NEAD, 2006.

RIBEIRO, Áureo Eduardo Magalhães. *As estradas da vida*: história da terra, da fazenda e do trabalho no Mucuri e Jequitinhonha, Minas Gerais. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Campinas, 1997.

RISÉRIO, Antonio. *A utopia brasileira e os movimentos negros*. São Paulo: 34, 2007.

ROCHA, Silvio Luis Ferreira da. *Função Social da Propriedade Pública*. São Paulo: Malheiros, 2005.

RONCARI, Luiz; MENDES JÚNIOR, Antônio; MARANHÃO, Ricardo. *Brasil História*. Texto & Consulta. v. 1. Colônia. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

ROSENFELD, Denis Lerrer. *Reflexões sobre o direito à propriedade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SACHS, Ignacy. *Inclusão Social Pelo Trabalho*: Desenvolvimento Humano, Trabalho Decente e o Futuro dos Empreendedores de Pequeno Porte no Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SALIBA, Maurício Gonçalves; SALIBA, Marcelo Gonçalves. Exclusão ou inclusão social, precária e marginal: o 'bagaço' não reciclável. *RIPE – Revista do Instituto de Pesquisa e Estudos*. Bauru, v. 40, n. 45, jan./jun., 2006.

SALVADOR, Frei Vicente do. *História do Brasil*. S. Paulo e Rio: Weiszflog Irmãos, 1918.

SANTOS, Selma Aparecida dos. *A trajetória do assentamento Reunidas: o que mudou?* Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas, 2007.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *Jurisprudência*. Disponível a partir de: <<http://www.tjsp.jus.br>>. Acesso em 30 out. 2011.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Jurisprudência*. Disponível a partir de: <<http://www.trf3.jus.br>>. Acesso em 30 out. 2011.

SHELLENBERG, Theodore R. *Arquivos Modernos: princípios e técnicas*. Trad. de Nilza Teixeira Soares. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SCHERER-WARREN, Ilse. Inclusão social e cidadania: a perspectiva das organizações, redes e movimentos. In: AMARAL JR., Aécio; BURITY, Joanildo A. (orgs.). *Inclusão social, identidade e diferença: perspectivas pós-estruturalistas de análise social*. São Paulo: Annablume, 2006.

SECRETO, María Verónica e SILVA, Lúgia Maria Osorio. Terras Públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil. *Revista de Economia e Sociedade*. Campinas, n. 12, jun., 1999.

\_\_\_\_\_. A legislação sobre terras no século XIX. Definindo o conceito de propriedade. In: LIMA, Eli Napoleão de; DELGADO, Nelson Giodarno; MOREIRA, Roberto José (Orgs.). *Mundo Rural: configurações rural-urbanas: poderes e políticas*. Rio de Janeiro: Mauad X: Edur, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, José Bonifácio de Andrada e. *Projetos para o Brasil*. Organização de Miriam Dolhnikoff. São Paulo: Companhia das Letras; Publifolha, 2000.

SILVA, Lúgia Maria Osorio e SECRETO, María Verónica. Terras Públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil. *Revista de Economia e Sociedade*. Campinas, n. 12, jun., 1999.

\_\_\_\_\_. A Apropriação Territorial na Primeira República. In: SILVA, Sérgio S.; SZMRECSÁNYI, Tamás (Orgs.). *História Econômica da Primeira República*. São Paulo: Hucitec, 2002.

\_\_\_\_\_. *Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da Lei de 1850*. Campinas: Unicamp, 1996.

SILVA, Maria Beatriz Nizza da. *História da família no Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

\_\_\_\_\_. *Ser nobre na Colônia*. São Paulo: Unesp, 2005.

SMITH, Roberto. *Propriedade da Terra & Transição*. Estudo da Formação da Propriedade Privada da Terra e Transição para o Capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990

SOUSA, João Bosco Medeiros de. *Direito Agrário: lições básicas*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Políticas públicas da reforma agrária. *Reforma Agrária*. São Paulo, v. 34, n. 2, jul./dez., 2007.

STRECK, Lênio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais-Sociais no Brasil. *Revista Novos Estudos Jurídicos*. Itajaí: UNIVALI, v. 8, n. 2, maio/ago., 2003.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

TOSI, Celso; FREITAS, Gilberto Passos de. As Terras Devolutas e o Município. *Justitia*. São Paulo: MPSP, v. 47, n. 130, jul./set., 1985.

VIANNA, Hélio. *História do Brasil*. 9. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1972.

VIDRIK, Rejanildo Valdeir (Coord.). *Gestão da Inovação*. Caminhos e reflexões. Bauru: Canal 6, 2010.

WOLKMER, Antonio Carlos. Direito de Resistência. *Sequência*. Florianópolis: UFSC, v. 11, n. 20, 1990.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José Cavalleiro de Macedo. *Formação do Brasil Colonial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

ZAGREBELSKY, Gustavo. A Lei, o Direito e a Constituição. *Direito do Estado – Biblioteca Virtual*. Disponível a partir de: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 30 out. 2011.

**BIBLIOGRAFIA RECOMENDADA**

- ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo*. Trad. de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Teoria da Argumentação Jurídica*. Trad. de Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALVES, Fernando de Brito; CAMBI, Eduardo Augusto Salomão; KLOCK, Andrea B. (Orgs.). *Direitos Fundamentais Revisitados*. Curitiba: Juruá, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Cidadania às avessas: um breve relato sobre a história das cidadanias no Brasil*. Monografia apresentada no Curso de Especialização em História e Historiografia. Jacarezinho, 2005.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho*. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Trad. de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Entre o Passado e o Futuro*. Trad. de Mauro W. Barbosa de Almeida. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Origens do Totalitarismo*. Trad. de Roberto Raposo. 8. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. “Neoconstitucionalismo”: entre a “Ciência do Direito” e o “Direito da Ciência”. *Revista Brasileira de Direito Público*. v. 23, 2008.
- \_\_\_\_\_. Princípios e Regras e a Segurança Jurídica. *Revista de Direito do Estado*. Rio de Janeiro, v. 1, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de Direito Agrário*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- BAUMAN, Zygmunt. *Amor Líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Capitalismo Parasitário*. Trad. de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.

\_\_\_\_\_. *Globalização: as conseqüências humanas*. Trad. de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. *Identidade*. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

\_\_\_\_\_. *Legisladores e Intérpretes*. Trad. de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.

\_\_\_\_\_. *Medo Líquido*. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

\_\_\_\_\_. *Modernidade Líquida*. Trad. de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. *Tempos Líquidos*. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

\_\_\_\_\_. *Vida Líquida*. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

\_\_\_\_\_. *Vida para consumo*. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BERMAN, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar. A aventura da modernidade*. Trad. de Carlos Felipe Moisés e Ana Maria L. Ioriatti. 1. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 1998.

\_\_\_\_\_. *Igualdade e Liberdade*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

\_\_\_\_\_. *Os Intelectuais e o Poder. Dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea*. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 1997.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

\_\_\_\_\_; MACIEL, Álvaro dos Santos. Preenchimento judicial de lacuna jurídica: Alteração do registro civil de crianças e adolescentes para a inclusão do sobrenome dos pais de criação (sócio-afetivos) independentemente de adoção. *Revista Jurídica Argumenta*. Universidade Estadual do Norte do Paraná, n. 7, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

\_\_\_\_\_. *El Derecho Constitucional como um compromisso permanentemente renovado* (entrevista a Eloy Garcia) in *Anuário de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1998.

CÁRCOVA, Carlos Maria. *A opacidade do direito*. Trad. de Edílson Alkmim Cunha. São Paulo: LTr, 1998.

CHANDA, Nayan. *Sem fronteira: os comerciantes, missionários, aventureiros e soldados que moldaram a globalização*. Trad. de Alexandre Martins. Rio de Janeiro - São Paulo: Record, 2011.

CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 2001.

COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Konrad Hesse/Peter Häberle: um retorno aos fatores reais de poder. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 35, n. 138, 1998.

COELHO, Luiz Fernando. *Teoria Crítica do Direito*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

COSTA, Marli Marlene Moraes da (Coord.). *Direito, cidadania e políticas públicas*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2006.

COSTA, Nelson Nery. *Teoria e realidade da desobediência civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Canotilho e a Constituição dirigente*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DIAMOND, Jared. *Armas, Germes e Aço*. Trad. de Silvia de Souza Costa, Cynthia Cortes e Paulo Soares. Rio de Janeiro: Record, 2004.

DUSSEL, Enrique. *Ética da libertação: na idade da globalização e da exclusão*. Trad. de Ephraim Ferreira Alves, Jaime A. Clasen e Lucia M. E. Orth. Petrópolis: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Filosofia da libertação: crítica à ideologia da exclusão*. Trad. de Georges I. Maissiat. São Paulo: Paulus, 1995. (Coleção Pesquisa & Projeto).

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Trad. de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

\_\_\_\_\_. *Levando a sério os direitos*. Trad. de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

\_\_\_\_\_. *O Império do Direito*. Trad. de Jefferson Luiz Camargo. Rev. de Gildo Sá Leitão Rios. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FACHIN, Luiz Edson. *Estatuto jurídico do patrimônio mínimo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FACHIN, Zulmar. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Método, 2008.

FARIAS, Valdez; PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto (Orgs.). *Coletânea de Legislação e Jurisprudência Agrária e Correlata*. Brasília: MDA, 2007.

FERNANDES, Bernardo Mançano. *A formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. 8. ed. Rio de Janeiro: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 1999.

\_\_\_\_\_. *Em Defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

\_\_\_\_\_. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

\_\_\_\_\_. *Vigiar e Punir: Nascimento da prisão*. 36. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

FREITAS, Paulo Henrique de Souza. *Responsabilidade Civil no Direito Aeronáutico*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

\_\_\_\_\_; GOMES, Edilson Francisco. Crise Econômica e Responsabilidade do Estado. *Revista Jurídica Argumenta*. Universidade Estadual do Norte do Paraná, n. 13, 2010.

GARCIA, Maria. *Desobediência Civil: direito fundamental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

GIACÓIA, Gilberto. Liberdade – resistir é preciso. In: *Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI - Fortaleza*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

GOMES, Edilson Francisco; FREITAS, Paulo Henrique de Souza. Crise Econômica e Responsabilidade do Estado. *Revista Jurídica Argumenta*. Universidade Estadual do Norte do Paraná, n. 13, 2010.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. 6 vols. Edição de Carlos Nelson Coutinho, com a colaboração de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. Colaboração de Marcello Cerqueira. São Paulo: Malheiros, 2001.

GUERRA FILHO, Willis Santiago; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. Colaboração de Marcello Cerqueira. São Paulo: Malheiros, 2001.

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

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HOBBS, Thomas. *Do Cidadão*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

\_\_\_\_\_. *O leviatã ou matéria, forma e poder do estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 2004.

LASSALE, Ferdinand. *A Essência da Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995.

\_\_\_\_\_. *O que é uma Constituição*. Trad. de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2002.

LEROY-BEAULIEU, Paul. *De la colonisation chez les peuples modernes*. Paris: Guillaumin, 1882.

\_\_\_\_\_. "América Latina". *A Universal*. Rio de Janeiro, ano II, n. 31, 20 de fev., 1902.

LIBERATO, Ana Paula Gularte. *Reforma agrária: direito humano fundamental*. Curitiba: Juruá, 2006.

LIPOVETSKY, Gilles. *A Era do Vazio – ensaios sobre o individualismo contemporâneo*. São Paulo: Manole, 2005.

\_\_\_\_\_; SEBASTIEN, Charles. *Os Tempos Hipermodernos*. São Paulo: Barcarolla, 2007.

MACIEL, Álvaro dos Santos; CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. Preenchimento judicial de lacuna jurídica: Alteração do registro civil de crianças e adolescentes para a inclusão do sobrenome dos pais de criação (sócio-afetivos) independentemente de adoção. *Revista Jurídica Argumenta*. Universidade Estadual do Norte do Paraná, n. 7, 2007.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Trad. de Pietro Nasseti. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MARQUESI, Roberto Wagner. *Direitos reais agrários & função social*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

MARTÍN, Nulia Belloso. *Os novos desafios da cidadania*. Trad. de Clovis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

MARTINS, José de Souza. *A imigração e a crise do Brasil agrário*. São Paulo: Pioneira, 1973.

\_\_\_\_\_. *Expropriação e violência (a questão política no campo)*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1980.

\_\_\_\_\_. *O cativo da terra*. 3. ed. São Paulo: Ciências Humanas, 1986.

MARX, Karl. A Nacionalização da Terra. Publicado no jornal *The Internaticonal Herald*. n. II de 15 jun. 1872. Trad. de José Barata-Moura (Publicado segundo o texto do jornal, confrontado com o manuscrito. Traduzido do inglês.). [S.l.: s.n.]; Escrito: Março-Abril de 1872. Disponível a partir de: <<http://www.marxists.org/>>. Acesso em: 30 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Contribuição à Crítica da Economia Política. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MAZZEO, Antônio Carlos. *Burguesia e Capitalismo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1995.

MELO, Marcus André, Estado, Governo e Políticas Públicas. In MICELI, Sérgio (Org.). *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. São Paulo: ANPOCS; Brasília: CAPES, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MICELI, Sérgio (Org.). *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. São Paulo: ANPOCS; Brasília: CAPES, 1999.

MONTEIRO, Maurício Gentil. *O Direito de Resistência na Ordem Jurídica Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

NETO, Belizário Meira. *Direito de resistência e o direito de acesso à terra*. Rio de Janeiro: Impetus. 2003.

NOVOA, Eduardo. *O direito como obstáculo à transformação social*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

PAUPÉRIO, Arthur Machado. *Direito Político de Resistência*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

PINTO, João Batista Moreira. *Direito e Novos Movimentos Sociais*. São Paulo: Acadêmica, 1992.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez (Orgs.). *Coletânea de Legislação e Jurisprudência Agrária e Correlata*. Brasília: MDA, 2007.

PRADO JÚNIOR, Caio. *A Questão Agrária no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

\_\_\_\_\_. *A Revolução Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1966.

RAWLS, John. *O Direito dos Povos*. Trad. de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. *Habermas e a Desobediência Civil*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

RIBEIRO, Renato Janine. *A Etiqueta no Antigo Regime*. São Paulo: Moderna, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. *A Crise do Estado-Providência*. Trad. de Joel Pimentel de Ulhôa. Brasília: UNB, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso Sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade Entre os Homens*. Trad. de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2005.

SALIBA, Maurício Gonçalves. *O olho do Poder*. Análise crítica da proposta educativa do Estatuto da Criança e do Adolescente. São Paulo: Unesp, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. *O discurso e o poder*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de alice: o social e o político na pós-modernidade*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

\_\_\_\_\_. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SCHAPIRO, Mário Gomes. O Princípio da Legalidade no Estado de Bem-Estar Social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 3, jan./jun., 2004

SEBASTIEN, Charles; LIPOVETSKY, Gilles. *Os Tempos Hipermodernos*. São Paulo: Barcarolla, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Francisco Graziano da. Ainda precisamos de reforma agrária no Brasil? *Revista Ciência Hoje*. São Paulo: SBPC, v. 27, n. 170, abr., 2001.

\_\_\_\_\_. *O que é questão agrária*. 18. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação Histórica do Brasil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

\_\_\_\_\_. *História da Burguesia Brasileira*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

SOUZA, Gelson Amaro de. *Curso de Direito Processual Civil*. 2. ed. Presidente Prudente: Data Juris, 1998.

\_\_\_\_\_. Tutela Diferenciada e a Efetividade do Direito (Urgência e Definitividade). In: CIANCI, Mirna; QUARTIERI, Rita; MOURÃO, Luiz Eduardo; GIANNICO, Ana Paula C. (Orgs.). *Temas atuais das tutelas diferenciadas* (Estudos em Homenagem ao Professor Donaldo Armelin). São Paulo: Saraiva, 2009.

STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

\_\_\_\_\_. Teoria da constituição e estado democrático de direito: Ainda é possível falar em constituição dirigente? *Doutrina*, Rio de Janeiro, n. 13, 2002.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. *Fronteiras da hermenêutica constitucional*. São Paulo: Método, 2006.

TAVARES, Geovani de Oliveira. *Desobediência Civil e o Direito Político de Resistência*. Campinas: Edicamp, 2003.

THOMAZ, João Luiz Di Lorenzo. *O Direito de Resistência e Desobediência Civil: um olhar sobre o M.S.T. no Brasil*. Piracicaba: UNIMEP, 2005.

THOREAU, Henry David. *A Desobediência Civil e Outros Escritos*. Trad. de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2003.

VEIGA, José Eli. *O que é reforma agrária*. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

\_\_\_\_\_. *Os argonautas da Cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WEBER, Marx. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Trad. de M. Irene de Q. F. Szmrecsányi; Tamás J. M. K. Szmrecsányi. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 2009.

WOLKMER, Antonio Carlos. *História do Direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

\_\_\_\_\_. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil*. 2. ed. Madrid: Trotta, 1997.

\_\_\_\_\_. *Manuale di diritto costituzionale*. v. I. Torino: UTET, 1988 (reimpressão 1993).