

DIREITO E CONFLITOS AGRÁRIOS: MECANISMOS DE ENTRAVE DO ACESSO À JUSTIÇA E DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

DERECHO Y CONFLICTOS AGRARIOS: MECANISMOS DE OBSTÁCULOS DE LO ACCESO A LA JUSTICIA Y DE LA EFECTUACIÓN DE DERECHOS

Roberto de Paula¹

RESUMO

Problematiza o processo histórico, bem como a legislação agrária que consolidaram o nascimento do latifúndio no Brasil. Destaca as resistências populares emergentes dos conflitos pela posse da terra. Assinala a necessidade de resolução dos conflitos coletivos pela posse da terra com a criação e instalação da Justiça Agrária. Descreve o fundamento jurídico de tal justiça especializada como decorrente de princípios inseridos na Constituição Federal. Discorre sobre a insuficiência do Direito Civil para “julgar” as questões agrárias, especialmente os conflitos agrários, devido sua natureza patrimonialista. Trata de aspectos fundamentais ligados ao acesso à Justiça e sublinha os mecanismos de entraves do sistema processual em vigor. Concebe a questão agrária, o acesso à terra e a legitimidade da reivindicação dos Movimentos Sociais Camponeses sob a óptica da efetivação dos fundamentos da República Federativa do Brasil: cidadania, dignidade da pessoa humana (CF88, art. 1º, II e III). Conclui que a efetivação do princípio constitucional da função social da propriedade, só se dará mediante a pressão dos movimentos sociais numa correlação de forças e conflitos pela posse da terra.

Palavras-chave: Questão Agrária; Conflitos; Movimentos Sociais; Judiciário.

RESUMEN

Discute el proceso histórico y la legislación agraria que consolidó el nacimiento del latifundio en Brasil. Destaca la resistencia popular emergente de los conflictos sobre propiedad de la tierra. Subraya la necesidad de que la resolución de los conflictos colectivos sobre la propiedad de la tierra con la creación e instalación de Justicia Agraria. Describe la base jurídica de dichos tribunales especiales como el resultado de los principios incorporados en la Constitución. Discute el fracaso de lo Derecho Civil para “juzgar” cuestiones agrarias, especialmente los conflictos por la tierra, debido a su naturaleza patrimonial. Aborda aspectos fundamentales de acceso a la justicia y destaca los mecanismos de barreras procesales sistema existente. Concibe la cuestión agraria, el acceso a la tierra y la legitimidad del reclamo de los movimientos sociales campesinos desde la perspectiva de la realización de los fundamentos de la República Federativa del Brasil: la ciudadanía, la dignidad humana (CF88, el artículo 1, II y III.). Concluye que la realización del principio constitucional de la función social de la propiedad, sólo se

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná PPGD-UFPR – Área de Concentração: Direitos Humanos e Democracia. Membro do Grupo de Estudos: “Posse e Propriedade Contemporâneas” do PPGD-UFPR. Professor de Filosofia do Direito nas Faculdades Integradas do Brasil – UNIBRASIL, Curitiba/PR.

llevará a cabo por la presión de los movimientos sociales en la correlación de fuerzas y conflictos por la propiedad de la tierra.

Palabras-chaves: Cuestión Agraria; Conflictos; Movimientos Sociales; Poder Judicial.

1 Introdução

A temática agrária nunca deixou de figurar pauta da realidade brasileira, bem como de influenciar e delimitar o campo ideológico do labor acadêmico. Máxime. Diariamente abordada de maneira superficial desde os noticiários filtrados dos meios de comunicação de massa até nas mesas de discussão das universidades, com pretensas premissas revestidas de cientificidade.

Os temas decorrentes abordados despertam paixões discursivas, tais como: posse; conflitos agrários; direito de propriedade ou direito à propriedade; papel da Justiça ou juiz; e, como proposta, a postura e necessidade do juiz agrarista, capaz de se envolver na dramática realidade de conflito coletivo pela posse da terra, entre outras. Não se trata, meramente de questões jurídicas atravessadas pelo Direito Civil ou pelo Processo Civil, mas de direitos fundamentais que clamam pela efetividade e eficácia horizontal de direitos, consubstanciados no acesso à terra, que tem potencialidade de desencadear uma vasta gama de direitos afins, quais sejam de acesso à educação, saúde, segurança alimentar, etc.

Em sede de utopia (*u*, possibilidade; *topos* lugar), a luta pelo Direito aponta como possibilidade de resolução dos conflitos coletivos pela posse da terra e da histórica situação de exclusão do trabalhador rural a instituição da Justiça Agrária. O fundamento jurídico para tal justiça especializada decorre dos princípios insertos na Constituição Federal e seu suporte acadêmico científico é dado pelo Direito Agrário. Os fundamentos de validade dos ditames constitucionais (princípios) devem se sobrepor ao direito de propriedade privada da terra.

A instalação do latifúndio é uma ferida aberta no tecido social brasileiro. Neste sentido, aborda-se, aqui, não só o chão histórico acerca da cristalização do direito de propriedade e de apropriação da terra, mas também da produção legislativa agrária no processo de formação social, isto é, da atuação e aplicação do Direito, diga-se da aplicação com base na tradição privada ou romana do *jus*.

Desta forma, procura sondar se a mera implementação da Justiça Agrária

poderia estabelecer marcos decisórios aceitáveis para apreciação dos conflitos e litígios possessórios coletivos. A Constituição Federal no art. 126 dispõe que os Tribunais nos Estados devem implantar as varas agrárias para dirimir contendas dessa natureza. O que, em tese, criaria mecanismos de Acesso à Justiça e condições de se evitar o choque direto envolvendo conflitos armados no campo.

Por fim, parte-se do entendimento que o acesso á terra constitui-se um direito fundamental, cuja eficácia horizontal deveria ser atestada pela existência de normas que protegem tal acesso. Ocorre que, o mesmo ordenamento jurídico, que prevê tal direito queda-se ante os mecanismos jurídicos de entrave do equacionamento da propriedade da terra no Brasil. Mais ainda, tais entraves, sobretudo jurídico-processuais, são fatores para a manutenção da dramática situação de conflitos que envolve a questão agrária nos dias atuais, conforme atestam as organizações da sociedade civil que atuam nessa seara².

O modelo metodológico escolhido é a hermenêutica histórico-dialética. A hermenêutica permite contextualizar a problemática, pois, abre o sentido interpretativo, afastando concepções simplistas e superficiais. O método histórico-dialético, numa perspectiva sociológica e filosófica é incontestado, pois revela que a temática apreciada se dá no chão da história brasileira e aclara as contradições entre classes e atores sociais envolvidos no contexto. Com esses instrumentais desvela-se que em relação ao jus agrarismo a produção legislativa e a práxis do Judiciário optou por não fixar marcos equidistantes no tratamento das demandas, mutilando a ideia de justiça.

Não obstante o método acima preconizado, não se descuidou da investigação alicerçada no método dedutivo, amparado em vasta bibliografia consagrada acerca do tema e dos recursos afins da empiria, cujos pressupostos conferem a sistematicidade e a crueza da realidade factual concreta sobre a qual se debruça o Direito.

² Cf. Comissão Pastoral da Terra. Dados da CPT: Relatório Conflitos no Campo Brasil 2013 - Conflitos no campo no ano por disputa de terras (1.007), questões trabalhistas (154), água (104) e outros (12): Conflitos no campo: 2013: 1.277; 2012: 1.364; 2011: 1.363; 2010: 1.186 - Assassinatos: 2013: 34; 2012: 36; 2011: 29; 2010: 34 - Ameaças de morte: 2013: 241; 2012: 295; 2011: 347; 2010: 125. Trabalho escravo: 2013: foram registradas no ano passado 141 denúncias de trabalho escravo, com 117 casos investigados, o que resultou na libertação de 1.089 pessoas. 2012: 168 denúncias, envolvendo 2.952 trabalhadores, que resultaram na libertação de 2.044 pessoas. Disponível: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/noticias-2/12-conflitos/2042-conflitos-no-campo-brasil-2013>. Acesso em: 25.07.2014.

1 Implicações históricas e jurídicas do conflito pela posse da terra no Brasil

Cumprir afirmar categoricamente que a questão agrária no Brasil, desde uma gênese histórica, apresenta distorções sociais e jurídicas que não só subsistem na atualidade, senão que influencia o Direito na perspectiva teórica do direito de propriedade e prática na atuação dos tribunais quanto à matéria agrarista. Assim, o que se verificou foi a formação de extensos latifúndios e profunda segregação entre possuidores e marginalizados do acesso a terra. Noutras palavras, a terra tornou-se objeto e bem de desejo que satisfizes uma minoria e condenou a maioria à exclusão e servidão desta.

Necessário afirmar que a apropriação da terra no Brasil não destoa do processo verificado na América Latina em sua quase totalidade. Na primeira fase de seu pensamento, Enrique Dussel (1978, p. 302) se preocupa em localizar a centralidade da temática acerca da terra e da reforma agrária. Assim, considera que:

La cuestión de la “reforma agraria” tiene una gran importancia teológica e histórica em América latina. No debe olvidarse que en la conquista las tierras se repartieron entre los conquistadores, y los índios foram encomendados para trabajarla. [...] Modificar la tenencia de las tierras es eliminar el poder de la clase oligárquica-agraria. Se trata de una cuestión política, económica, cultural y religiosa. (Id., 1978, p. 302)

A construção da historiografia oficial revela a cristalização de uma visão parcial dos vencedores. No contexto pátrio, não reconhece a existência de um Direito das nações indígenas no período anterior à colonização. Assim, legitima-se a atuação do colonizador, portador de um *ethos* civilizatório europeizante.

No entanto, ao contrário, de uma visão estreita legalista estreita do Direito e dos cânones históricos oficiais, há que se inferir uma forma de organização da vida social indígena com suas especificidades culturais de procedimento no que concerne à propriedade, família, matrimônio, sucessão, delito. Carlos Frederico Marés (2006, p. 122), a este respeito, escreve que “se trata de um direito originário quer dizer que o direito dos índios é anterior ao próprio direito, à própria lei”.

Assim, de um modo muito particular, as nações indígenas tinham seu próprio modo de resolver os conflitos sociais e os temas atinentes à vida social. Aclara-se a existência de um Direito Natural (*jusnaturalismo*), originalmente pátrio, fundado nos *mores* (costumes) da nação. Alguns autores, dentre eles Jacques Távora Alfonsín (1989, p. 20), postulam a tese da existência de um “Direito insurgente, eficaz, não-estatal” nas remotas comunidades de indígenas e negros do Brasil colonial. Trata-se de um pluralismo jurídico comunitário localizado e propagado por meio de ações legais e

autênticas, implementadas nas “reduções indígenas” e nos quilombos. As “reduções” remontam à experiência de resistência social patrocinada pelos jesuítas, não obstante a Cristandade, isto é, a união da Igreja e Estado, a cruz e a espada.

A questão fundiária brasileira, na perspectiva da “história oficial”, ignorando a ocupação indígena originária, considera-se que só tem início com regime de sesmaria, cujas raízes remontam ao ano de 1375, quando o Rei de Portugal D. Fernando I, criou a Lei de Sesmarias, visando a ocupação de terras abandonadas numa época de profunda crise de abastecimento alimentar no Reino. A agricultura feudal entrara em decadência. A Lei determinava que os donos das terras ociosas deveriam lavrá-las ou transferi-las a terceiros capazes de torná-las produtivas.

Na Colônia, recém dominada, a intenção de utilização do solo, por meio do instrumento jurídico de colonização das sesmarias, está associada à necessidade do Estado português de estender e garantir sua soberania geopolítica sobre a vastidão territorial, diante das ameaças de outros povos, especialmente, dos franceses. A Coroa Portuguesa, então, toma a iniciativa de realizar o parcelamento fundiário por meio do sistema de Capitânicas Hereditárias. Constituiu quatorze capitânicas de trinta a cem léguas da costa, a partir desta até alcançar o Tratado de Tordesilhas.

O *modus operandi* de apropriação e distribuição das terras por parte do colonizador é a fonte originária do latifúndio. Ocorre que para se ter direito a uma sesmaria, mister se faz ao candidato que seja de negócios, de posse e capacidade econômica para gerir e administrar o principal meio de produção desse sistema, qual seja, o engenho de açúcar. Assim, simultaneamente, acompanhando os primeiros passos da formação da propriedade, germinavam as sementes do Estado.

O latifúndio sesmeiro concebe a terra como efetivo símbolo do bem privado, fonte do poder econômico, social, político e jurídico de reduzido número de pessoas. O latifúndio escravagista é o eixo central da atividade econômica colonial e delimitador de uma sociedade extremamente desigual e de classes definidas: senhores e escravos³. Dentre as conseqüências da política agrária sesmeira, destacam-se: o fortalecimento do poder político-econômico do sesmeiro (latifundiário), pela concentração da propriedade

³ Cf. Dados da Comissão Pastoral da Terra – CPT – de 1993 a 2002 foram registrados 84.422 trabalhadores em situação análoga à de escravo. In. *Conflitos no Campo – Brasil*. 2002. (Coordenação: Antônio Canuto e Cássia Regina da Silva Luz) Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2002, p. 13.

da terra; o modelo agrícola baseado na prática predatória; a formação de extensas propriedades e a prevalência da monocultura voltada ao mercado europeu; a mentalidade latifundista, mantenedora de grandes glebas de terras.

Apesar de paulatino declínio e desuso da Lei de Sesmarias em Portugal, e da realidade totalmente diversa, foi aplicada no Brasil durante três séculos, embora não houvesse aqui terras de lavradio abandonado. As terras eram ocupadas. A ocupação indígena era evidente, visível, com reconhecimento de fronteiras demarcadas entre as nações nativas. Assim, os ditos desbravadores, conquistadores, descobridores, na verdade promoveram invasão de uma terra que tinha dono originário.

O modelo sesmarial foi extinto em 17/07/1822 pela Resolução nº. 76, confirmada pela provisão de 23/10/1823. A partir desta data passou a vigorar o sistema de posse, cuja regularização definitiva efetivou-se em 18 de setembro de 1850, com a Lei nº. 601- Lei de Terras, também denominada Lei de Terras e Imigração ou ainda Lei de Terras Devolutas.

Ressalte-se que com a Constituição Imperial de 1824 ficou definitivamente extinto o instituto da sesmaria. No entanto, a Constituição ficou-se silente quanto ao meio de aquisição de terras, visto o interregno em que vigorou o denominado regime de posse. O Diploma Constitucional do Império não tratou da estruturação fundiária do país, mas garantiu o direito de propriedade no Art. 179, XXII:” [...] é garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude [...].

Adveio, então, o Regime de Posse, compreendido como o interregno temporal sem lei que regulamentasse a aquisição originária de terras, pois do fim do sistema sesmarial (1822) até o advento da Lei de Terras (1850), têm-se 28 anos de lacuna no tocante à legislação agrária. Assim, o sistema jurídico não previa a transferência de terras públicas desocupadas para particulares.

Com a Lei de Terras, um grupo de camponeses sem terra se rebelou contra a escravidão e a miséria no Pará, em 1835. Os cabanos eram negros, mulatos e índios. Destaque-se nesse grupo a forte influência dos negros que viviam nos quilombos. Os cabanos empreendem uma marcha revolucionária do campo para a cidade. Tomam a Capital (Belém).

Ao cabo da terceira tentativa de eliminação da Cabanagem, o Império fortalece suas tropas, recupera o controle governamental e massacra sistematicamente a sublevação popular cabana. Estima-se que 40% dos habitantes da província foram mortos no enfrentamento com as forças imperiais (VARELA, 1998, p. 141).

A partir dos movimentos populares, a ação estatal se reorganiza em torno da ideia de legalidade, estabelecendo uma “cerca jurídica” da propriedade. Para impedir a “ocupação desordenada”, mister se faz agir com repressão e para reprimir é necessária uma norma legal coercitiva. Tal é o mecanismo de determinação e legitimação. No interstício temporal em que se verificou o regime de posse, a elite agrária (oligarquia), cuja força política e jurídica é incontestável, houve tempo o suficiente para gestar o império da lei: a Lei de Terras de 1850, expressão máxima da produção legislativa durante no Império.

Tanto no regime colonial de sesmarias, quanto no de Independência, nota-se uma efervescência de luta e resistência por parte dos posseiros, indígenas e negros. Trata-se de rebeliões de caráter agrário. Ambivalentemente à formação do latifúndio dá-se a rebelião e insurreição de grupos populares que, mesmo com uma frágil estrutura organizativa, empreendem uma heróica batalha de resistência frente aos senhores da terra e os governos.

A solução da questão e problemas agrários se arrasta desde os primórdios da Colônia. Tal temática foi tema de debate durante a Primeira Constituinte Brasileira. O grupo hegemônico defendia a plena autonomia dos Estados sobre as terras devolutas, objeto de conflitos. Esse grupo era constituído dos latifundiários e coronéis que mantinham verdadeiro poderio nos Estados. Assim, foram gestados os dois instrumentos normativos: a Constituição de 1891 e o Código Civil de 1916, que, diga-se de passagem, perdurou até janeiro de 2003.

Com a República a situação no campo continuou a mesma. As políticas eram voltadas a salvaguardar os interesses dos latifundiários. Com o escopo de continuar o processo de legitimação da dominação dos senhores da terra, convocou-se a Constituinte de 1890. Canudos dá-se durante a República. Cabe chamar atenção para a prática estatal da deslegitimação e desmobilização da organicidade popular, lançando mão da tática de criminalização das lideranças.

A experiência de Canudos ilustra a dramática situação dos trabalhadores da terra diante do poder representado pelo Estado.

Canudos era um vilarejo isolado e de difícil acesso no sertão, encravado no Norte da Bahia. A região tomou notoriedade pelas visionárias iniciativas do beato Antônio Vicente Mendes Maciel, o Antônio Conselheiro, que aí se instalou a partir de 1893.

O que se viu no sertão da Bahia, foi uma experiência igualitária,

profundamente religiosa, que teve como grande articulador Antônio Conselheiro. O discurso pela posse da terra opera uma mobilização grande de ex-escravos, índios, camponeses desamparados, artesãos, migrantes, pequenos proprietários de terra, homens tão cheios de convicção, que preferiram antes a morte do que abandonar a cidade santa e se render.

Ao lado da reivindicação política, instala-se o discurso da efervescência religiosa e do descrédito pela República, com a conseqüente desobediência civil. A pregação do líder de Canudos fez tremer a terra nos sertões baianos, não somente pelos dons divinatórios (de premonição e cura), que lhe eram atribuídos, mas, sobretudo, pela capacidade política de articular massas de excluídos, e por sensibilizar o sofrido sertanejo a tomar uma posição de luta e resistência. Apesar dos dados incertos e desencontrados dos historiadores, estima-se que uma grande massa de pobres e maltrapilhos acorreu para Canudos, chegando a uma população de mais de 30 mil pessoas (PANINI, 1990, p. 47).

Neste sentido, não é difícil inferir que o Conselheiro despertou a ira das autoridades e do clero católico, que consideravam-no uma ameaça ao *establishment*. Dentre outras acusações figura a de que teria comandado uma queima de editais de cobrança de impostos.

A “cidade livre dos camponeses”, como Canudos era conhecida, resistiu a três expedições do exército da República. Porém, sucumbiu na quarta expedição, em 5 de outubro de 1897. Carmela Panini assim escreve:

Para a quarta, o governo mobiliza doze mil soldados com o mais moderno equipamento bélico da época [...]. Desta feita, a cidade é destruída. Grande parte dos camponeses é torturada e exterminada. Alguns se suicidam para não se entregarem ao exército [...] (PANINI, 1990, p. 48).

Canudos é um exemplo *sui generis* de resistência na história campesina brasileira. Resistiu até o esgotamento completo. Euclides da Cunha, na obra *Os Sertões*, narra quando caíram os seus últimos defensores: “Eram quatro apenas: um velho, dois homens feitos e uma criança, na frente dos quais rugiam raivosamente cinco mil soldados” (CUNHA, 2002, p. 532).

Do que se expôs até aqui, emerge a clara situação dialética e o fosso social estabelecido pelo regime de apropriação da terra no Brasil, vale dizer, a forma como foi estabelecida a “distribuição” da terra é motivo gerador de uma estratificação social⁴ e de

⁴ Desde uma perspectiva social a questão agrária traz a nu a dialética, método enunciado no presente trabalho, revelando o conflito de classe envolvido. Neste sentido, segue o pressuposto externado por Marx e Engels (1998, p. 04): “A história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido

conflitos históricos não datados somente do passado, mas que se atualiza no cenário brasileiro, conforme se aprecia a seguir.

1.1 O protagonismo das Ligas Camponesas: visibilidade e ressurgimento da luta pela terra no século XX

O início do século XX é marcado por um otimismo exagerado no campo prático e teórico da vida social e do conhecimento. O pensamento cientificista se impõe, com a fé cega no razão como instrumento, nas ciências da natureza e no liberalismo como modelo econômico hegemônico. Não obstante, esse século se defrontará com problemas herdados e com situações limites de uma humanidade capaz de se desumanizar a tal ponto de conceber, fulcrado na legitimidade jurídica, um governo nazista, cuja ação desencadeou beligerância de caráter mundial.

As promessas da Razão Iluminista, qual seja da Modernidade e Pós-Modernidade, não se realizam em plenitude no Brasil. Entretanto, em relação ao *jus agrarismo* a ação estatal é de manutenção da estrutura agrária preestabelecida. Entre 1940 e 1964 ocorre verdadeira efervescência no campo brasileiro. Fábio Alves dos Santos (1995, p. 106) destaca alguns dos principais movimentos desencadeados em diferentes regiões do país: “Resistência dos camponeses em Porecatu, norte do Paraná (1950); Revolta de Formoso e Trombas, no norte de Goiás (1954);[...] a Resistência do Sudoeste do Paraná (1957); Liga Camponesa, em Pernambuco e Paraíba; o Movimento dos Agricultores Sem Terra – MASTER -, nos anos 60, no Rio Grande do Sul”.

Sem qualquer dúvida, nesse contexto, há que se grifar o nascimento das Ligas Camponesas, que se dá intimamente ligado à atuação do Partido Comunista Brasileiro (PCB). A crise da cana-de-açúcar no Nordeste, no início do século, fez com que os senhores de engenho arrendassem terras a foreiros, passando a viver de rendas provenientes do foro e do cambão⁵. Ocorre que, com a Segunda Guerra, cresce a demanda pelo açúcar e o preço sobe. Assim, levas de foreiros foram expulsos ou obrigados a se sujeitarem a trabalhos forçados nas usinas, sem justa remuneração.

A primeira tentativa de organização das Ligas se deu na década de 40, sob a orientação do PCB. Em 1948 o Partido é colocado na ilegalidade, desaparece toda

a história das lutas de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, mestre de corporação e companheiro, numa palavra, opressores e oprimidos”.

⁵ Fábio Alves dos Santos explica que o foro era o pagamento em dinheiro da renda da terra feita ao proprietário. O pagamento de dois anos de renda corresponde ao valor da terra arrendada. O Cambão é a obrigação de trabalhar cerca de vinte dias de trabalho gratuito por ano (SANTOS, 2002, p. 107).

organização inicial em torno das Ligas. Em 1954, os foreiros do Engenho Galiléia formam uma associação agrícola e passam a lutar contra as tentativas de expulsão por parte do dono do engenho. A resistência toma dimensão nacional via imprensa. Ressurge a nomenclatura “Liga Camponesa” para o movimento dos “galileus”, agora sob a orientação do advogado e deputado socialista pernambucano Francisco Julião.

As Ligas colocam na pauta-do-dia a situação de espoliação a que estão submetidos os trabalhadores, as formas de criminalização e destruição do campesinato. Organizam-se Ligas em treze Estados. Emerge não só a discussão pela Reforma Agrária, mas sob o lema “Reforma Agrária na lei ou na marra” desencadeia-se pela primeira vez a prática de ocupações de terras (ocupação é diferente de invasão, por não cumprir requisitos legais ou de interesses sociais). Tal atitude provoca o recrudescimento e iminente investida do latifúndio (latifundiários).

O contexto histórico das Ligas remonta ao horizonte utópico de implementação da Reforma Agrária. A luta pela terra viveu verdadeiro paradoxo. Em 1963 o Presidente João Goulart (Jango) promulgou o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR). Em síntese, o Estatuto não contemplou a expectativa das Ligas Camponesas, que viu neste uma estratégia governamental para controlá-la, cooptá-la, deslegitimando-a em prol de um sindicalismo rural. Caio Navarro de Toledo (1986, p. 78), assevera que diante do impasse criado, a proposta de Julião foi que as ligas assumissem o protagonismo e a vanguarda política dos sindicatos: “[...] A Liga que não depende do Ministério do Trabalho irá na frente, abrindo o caminho e lembrando a todos que nem o salário, nem o 13º mês são suficientes; são migalhas. O essencial é a terra”.

Assim, os movimentos agrários “lançam suspeita das reais intenções do presidente, enquanto os senhores da terra e setores conservadores do empresariado condenam o presidente de ser o causador da agitação e desestabilização nacional” (DREIFUSS, 1981, p. 162).

Os historiadores são uníssonos em considerar que o evento do dia 13 de março de 1964, denominado “comício das reformas”, que contou com cerca de 200 mil pessoas, foi o estopim para a queda do governo. Ao final do discurso, Jango promulga dois decretos (nacionalização das refinarias de petróleo e desapropriação de 100 hectares que margeiam as rodovias e ferrovias federais). Promete, para breve, enviar ao Congresso Nacional os projetos de reformas de base, entre eles, o da reforma agrária.

Passados quinze dias do comício, instala-se no país o golpe militar. As Ligas e os demais focos de luta pela terra são sistematicamente eliminados.

O nascimento do Estatuto da Terra remete aos conturbados anos de governo de João Goulart. Em 1962, sob intensa pressão do campesinato, especialmente das Ligas Camponesas, Jango encaminha ao Parlamento proposta do Estatuto da Terra. Detalhe: mais uma vez o campesinato perde na correlação de forças com a elite agrária, pois o relator e coordenador do projeto foi o deputado Milton Campos, da União Democrática Nacional – UDN.

O projeto tinha fundamento moderado e liberal/burguês, mantendo-se nos limites da Constituição de 1946: preservava a intangibilidade da propriedade privada e, a destarte do processo de miséria dos trabalhadores rurais, propunha a facilitação do acesso à terra por meio de créditos aos camponeses. O escopo declarado era criar uma classe média no meio rural.

Apesar dos fundamentos moderados do projeto, foi rechaçado e, com o golpe de 1964, aprovou-se um novo Estatuto da Terra (Lei nº. 4504, de 30 de novembro de 1964). A tese ou fundamento da classe proprietária, gestora do Estatuto concentrava-se na constatação de baixa produtividade por causa da desestabilização no campo e do atraso tecnológico.

A retórica era de que o progresso adviria da modernização da produtividade agrícola. Assim, abasteceriam os centros urbanos, atingindo mercados externos e aumentar-se-ia o poder de compra dos camponeses. A proposta era simples: a modernização agrícola como solução do problema agrário. Esse foi o projeto vitorioso da burguesia agrária: o resultado foi o êxodo rural.

A fim de minimizar o grande êxodo rural, os governos do regime militar empreenderam uma verdadeira epopeia de ocupação do território. O corifeu do jus agrarismo brasileiro e ex-procurador do IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – órgão criado pelo Estatuto da Terra e que depois se transformou no INCRA, Fernando Pereira Sodero, denominou essa investida de ocupação dos “espaços vazios”.

Os trabalhadores rurais que migraram do campo para a cidade, especialmente no Sul e Sudeste, eram recrutados em projetos de colonização. Os pequenos proprietários eram seduzidos pela propaganda oficial a venderem suas terras e a adquirir lotes maiores a preços bem abaixo do mercado no norte do país. O *slogan* oficial “integrar para não entregar”, prestava de suporte ideológico para encaminhar um processo de ocupação e colonização, especialmente da Amazônia.

A Ditadura Militar esmerou-se em conter o avanço das organizações populares tanto no campo como na cidade. Especificamente no tocante às reivindicações agrárias,

os militares intervieram na questão da propriedade, mas em desfavor dos trabalhadores rurais. Ademais, estabeleceu-se a política do medo, da desconfiança e da perseguição. Seguiu-se brutal repressão às organizações de trabalhadores. Lideranças populares foram presas, assassinadas ou forçadas a se exilarem. Disso resultou o esvaziamento do conteúdo reivindicatório das organizações agrárias. A estratégia levada a cabo pelos militares consistiu em reduzir a questão fundiária e agrária a uma questão política aceitável.

A Igreja Católica no Brasil, de início, apoiou o golpe militar. Mas, aos poucos se distancia do regime, tornando-se refúgio para lideranças e, por meio de seus agentes, implanta o projeto das Comunidades Eclesiais de Base – CEBs. Nasce dentro dessa experiência a Comissão Pastoral da Terra (CPT), que chega até a organizar ocupações de terras. A CPT é considerada como uma das responsáveis pelo nascimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra do Brasil, o MST. Muitas lideranças passaram pela experiência comunitária das CEBs.

Paulatinamente com o enfraquecimento das bases do regime militar dá-se o ressurgimento da luta pela terra. O enfrentamento político e ideológico fica claro desde o primeiro momento da convocação da Assembleia Nacional Constituinte (Constituição de 1988). A bancada ruralista se organiza em torno da UDR (União Democrática Ruralista) e os parlamentares afins da luta popular expressam a histórica reivindicação de acesso à terra, especialmente colocada na pauta-do-dia pelo MST. Neste contexto, a CF88 agasalha o conceito e princípio da função social da propriedade.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, já no capítulo dos direitos e garantias individuais, assentou que “a propriedade atenderá a sua função social” (art. 5º, XXIII) e imanta esse princípio no art. 186, *in verbis*:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I – aproveitamento racional e adequado, II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Com a acolhida constitucional do princípio da função social da propriedade descortina-se para os movimentos sociais a possibilidade de nova hermenêutica constitucional e de judicialização dos conflitos coletivos agrários pela posse da terra, tendo como fundamento os valores de uma Constituição Dirigente que vincula o

legislador e o aplicador do Direito.

2 A questão jurisdicional agrarista: mecanismos de acesso e entraves

A questão agrária no Brasil é objeto de trato pelo Legislativo e pelo Judiciário. Nesse sentido, pode-se verificar uma forte influência da chamada “Bancada Ruralista” que aglutina interesses comuns de parlamentares das mais diversas tendências políticas. Quanto ao Judiciário, é de se lembrar a origem da magistratura brasileira e sua íntima relação com a oligarquia rural.

A partir dessas constatações, Mitidiero (2008, p. 386) retrata não só o resultado dessa conjugação de fatores, bem como assinala a estratégia e uso do Direito para dificultar o acesso dos trabalhadores à terra e Justiça:

O Brasil é historicamente conhecido como um país onde não se cumprem os direitos sociais do cidadão, um país altamente concentrador de renda e de terra, onde a possibilidade de concentração de propriedades é inabalável, mesmo que não esteja cumprindo a sua função social. No campo, essa possibilidade faz do Brasil um país dos latifúndios (...) há também as artimanhas do judiciário para garantir a possibilidade de possuir “legalmente” propriedade sem o cumprimento da função social. Para isso, os advogados dos proprietários se utilizam do Código Civil, que estabelece as faculdades de usar, gozar e dispor de bens (art. 524), a plenitude da propriedade (art. 525) e o seu caráter exclusivo e ilimitado (art. 527).

Os mecanismos de entrave do acesso dos trabalhadores rurais à terra são, portanto, incrementadas por um corpo legal e por uma estrutura judicante devidamente alinhada ao interesse de uma classe possuidora de latifúndios.

Ora, nunca é demais afirmar que matérias afetas e correlatas deveriam ser apreciadas no âmbito do Direito Civil, patrimonialista e privatista, e, sim por meio da ciência do Direito Agrário, tendo como base e pressuposto a principiologia da função social da propriedade.

Assim, a conflitividade que emerge do mundo agrário deveria ser tratada como uma questão que envolve direitos fundamentais de uma coletividade. Se fosse esse o ponto de partida, de per si, já se excluiria a incidência do jusprivativismo. Nesse sentido, cabe afirmar o descompasso da apropriação privada da terra, externada, sobretudo, por dados do próprio Estado Brasileiro⁶.

⁶ Os dados do Cadastro do INCRA classificam os imóveis rurais por categoria. As grandes propriedades detêm 51,3% da área agrícola e representa 2,6% da totalidade de imóveis cadastrados. Os minifúndios ou pequenas propriedades totalizam 90% do total dos imóveis, mas perfazem apenas 27% da área total cadastrada. Eis o mapa da distribuição dos imóveis rurais por categoria – ano de 2003.

Categoria do imóvel	Nº de imóveis	%	Área total (há)	%
Minifúndio	2.736.052	63,8	38.973.371,3	9,3

A demanda coletiva pela posse da terra é resultado das tensões sociais. A luta coletiva pela posse da terra atinge níveis de dramaticidade. Assim, não se trata meramente de se inserir na definição do Direito Agrário a reivindicação coletiva dos Movimentos Sociais, mas de efetivá-la como expressão garantista de direitos sociais e como realização e salvaguarda da promoção da dignidade humana, erigida a fundamento do Estado Democrático de Direito (CF 88, art.1º, III). Nesse passo, a questão agrária e a luta pela terra gozam de legitimidade, porquanto, trata-se de realização do preceito constitucional de promoção da dignidade humana.

O ponto crucial em relação ao Direito Agrário e à luta dos Movimentos Sociais pela posse da terra refere-se ao entrave jurisdicional. O Direito Agrário não possui permeabilidade no Judiciário, e carece de autonomia jurisdicional no sentido de uma correlação de forças internas capazes de mudar o “olhar” judicante sobre a questão agrária. O problema situa-se com relação à práxis. A autonomia jurisdicional é uma “bandeira de luta” dos jusagraristas comprometidos com a efetivação dos princípios basilares desse ramo do conhecimento jurídico. Trata-se da aplicação dos conceitos e preceitos constitucionais da função social da propriedade como efetivação de direitos fundamentais.

Os conflitos agrários ou fundiários quase sempre acontecem no interior ou nos recônditos sertões do país. Assim, *prima facie*, as demandas caem necessariamente nas mãos de juízes de Direito de Primeira Entrância, que formados sob a égide civilística, prescindem tanto da normatividade do Texto Constitucional como também da teoria jurídica jus agrarista, cuja natureza e regime jurídico distinguem do ramo privatista.

a) Entrave jurídico-legais

Com a Constituinte de 87, os agraristas, cômicos da necessidade de uma justiça agrária para o país, intensificaram a luta para ver a sua previsão na Constituição Federal. Vários trabalhos e estudos sobre o assunto foram publicados. O que surgiu da Constituinte foi uma “solução paliativa” a que se refere o dispositivo do artigo 126

Pequena propriedade	1.142.937	26,6	74.195.134,2	17,7
Média propriedade	297.220	6,9	88.100.413,9	21,1
Grande propriedade	112.463	2,6	214.843.865,4	51,3
Não classificada	1.810	0,0	2.343.856	0,6
Totais	4.290.482	100,0	418.456.640,8	100,0

inserido na Constituição Federal de 1988, *verbis*:

Art. 126. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça designará juízes de entrância especial, com competência exclusiva para questões agrárias. Parágrafo único. Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio (CF88. Art. 126, redação original).

A Emenda Constitucional n.º. 45, de 08 de dezembro de 2004, conhecida como Reforma do Judiciário veio alterar, entre outros, o art. 126 da CF/88 que, passou a figurar com a seguinte redação:

Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias. Parágrafo único. Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio (CF88, art. 126).

Salta aos olhos a intenção do legislador em limitar a atuação das varas especializadas a serem criadas “para dirimir conflitos fundiários”, atribuindo apenas competência para julgar as ações decorrentes de conflitos fundiários, que correspondem apenas aos conflitos pela posse ou propriedade da terra.

Atém-se aqui a alguns pontos importantes a delinear os contornos de uma Justiça Especializada Agrária, a saber: quais as características de uma Justiça Agrária (?); em que seria diferente dos Tribunais existentes na atualidade (?); qual a teleologia que justifica a criação dessa justiça especializada (?).

b) necessidade de juiz com “mentalidade agrarista”

Simbolicamente o imaginário popular é permeado da ideia de que os operadores jurídicos, especialmente os juízes, são inatingíveis, numa espécie de detentores do saber de uma cultura oculta. Em parte essa ideia ou simbologia foi inculcada pela aplicação individualista e civilista do Direito. Eis o que ensina Warat:

A fetichização do direito, quer dizer, a conversão do discurso jurídico em um mito, não só permite tomá-lo pelo que não é realidade, senão que também converte os operadores do discurso jurídico em tabu: amos intocáveis da lei, a verdade e o desejo (WARAT, 2002, p. 91).

Qual a tarefa que se impõe ao Juiz agrário? Qual o perfil que se espera desse juiz especializado? E quanto à acessibilidade a esse magistrado? De pronto, diga-se que o juiz agrário deve ser acessível e, pela característica *sui generis* do conflito agrário deverá sempre se deslocar ao local do fato. Deve ter toda segurança necessária, mas também toda predisposição em vencer a barreira burocrática física que o afasta da realidade fática. Isso não significa ferir princípios já consagrados como o da inércia ou do impulso oficial.

De um lado estão os trabalhadores rurais, os sem terra, organizados em

movimentos sociais, que agem para pressionar o governo a tomar posição de realizar e realizar a Reforma Agrária. A questão agrária é colocada como problema social e político. O argumento é procedente e persuasivo, pois, fundamentados no direito de acesso a terra, previsto na Constituição Federal e legislação infraconstitucional, tal como o Estatuto da Terra. De outro lado, os proprietários, unidos sob a argumentação da defesa e direito de propriedade, também previsto na Constituição Federal.

O conflito que decorre dessa relação social e agrária chegam às portas do Judiciário, trata-se de um fenômeno recente. O perfil do Juiz Agrário é o do especializado em Direito Agrário e nas questões concretas agrárias, sem olvidar os outros ramos do conhecimento, da Sociologia, Filosofia, Política, etc. Deontologicamente, o juiz é, antes de tudo, conciliador e profissional de mentalidade agrarista. Está implícita aqui a necessidade de reformulação da teleologia do ensinamento jurídico e da urgente reinserção da disciplina de Direito Agrário nos currículos das universidades.

c) **Entraves - processo agrário?**

Numa ação possessória, envolvendo o interesse coletivo de luta pela terra, não se deve ter em conta somente o direito de posse sustentado pelo autor. A ocupação se dá como ato coletivo de pressão por parte de cidadãos e cidadãs que vêm nessa forma de luta um mecanismo de conquistar condições dignas de vida, já garantidas na Constituição e não efetivadas pelo Estado. A ocupação, como objeto de apreciação jurídica, foi considerada legítima pelo ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Luiz Vicente Cernicchiaro em voto proferido em *habeas corpus*:

[...] a conduta do agente do esbulho possessório é substancialmente distinta da conduta da pessoa com interesse na reforma agrária. No esbulho possessório, o agente, dolosamente, investe contra a propriedade alheia, a fim de usufruir um de seus atributos (uso). Ou alterar os limites do domínio para enriquecimento sem justa causa [...] Na ocupação pode haver do ponto de vista formal, diante do direito posto, insubordinação: materialmente, entretanto, a ideologia da conduta não se dirige a perturbar, por perturbar, a propriedade. Há sentido, finalidade diferente. Revela sentido amplo, socialmente de maior grandeza, qual seja, a implantação da reforma agrária (CERNICCHIARO, 1996, Voto em Habeas Corpus STJ – 4.399/96).

A destarte dos empecilhos aventados é perfeitamente possível pensar na organização recursal dos tribunais agrários, observando, no que for compatível, a forma da Justiça do Trabalho, por exemplo, postulação sem advogado, bem como, presença do juízo no local do conflito. Enfim, tudo o que for necessário para instrução e realização

do escopo jurisdicional. O processo agrário, nesse passo, deverá primar pela informalidade, pela publicidade, pela uniformização nos casos de situações semelhantes, pela oralidade e pela concentração dos atos processuais. Com simplicidade e agilidade alcançar a justiça agrária para os que dela precisam. Faz-se imperioso que os tribunais agrários sejam independentes, com juízes competentes, nomeados por concursos públicos de provas e títulos, impregnados com a mentalidade agrarista, pois, somente desta forma, pode-se alcançar o verdadeiro sentido de existir da justiça agrária.

Ademais, o processo é mero instrumento da prestação jurisdicional. Nesse passo, para se vencer os entraves endoprocessuais há que pensar na mudança estrutural do sistema judicante a respeito das questões agrárias. Assim, as dificuldades impostas ao acesso à Justiça caíam por terra diante de profundas transformações sociais e se afastariam as excrescências processuais quanto à ausência das práticas das audiências de justificação da posse, da ausência do Ministério Público como garantista dos direitos advindos do artigo 82 do Código de Processo Civil, dos institutos processuais das condições da ação, dentre outras.

Conclusão

Nas linhas e entrelinhas deste deparou-se com questões que, para além de uma pretensa hermenêutica neutral, exige tomada de posicionamento, atitude *sui generis* para esse tipo de trabalho acadêmico. Nesse passo, trata-se mais de axiologia do que mera reflexão teórica, isto é, lida com situações dramáticas de exclusão e de negação da dignidade daqueles que vêm no labor da terra a forma autêntica de sobrevivência. Nesse passo, a proposta da Justiça Agrária ganha dimensão de mecanismo social de efetivação do princípio da função social da propriedade (da terra) e de instrumento de redução de desigualdade social.

Tratar da Questão Agrária é vindicar que se coloque na pauta-do-dia a discussão e implementação acerca do Direito fundamental do acesso a terra. Para além de um mera discussão acadêmica, está envolvido aqui a sobrevivência e a subsistência de muitos cidadãos e cidadãs, a constituírem um “patrimônio mínimo” de existir no mundo e ter reconhecido sua dignidade humana

Historicamente, quando se pensa em questão agrária no Brasil, emerge o equivalente: conflito. Juridicamente, tem emergido o equivalente: prevalência do interesse do mais forte (do latifúndio). A atualidade da temática é atestada pela presença na mídia, no imaginário popular expressado nas rodas de conversas e nos tribunais. A

polêmica evidentemente vem junto com a paixão causado pelo mesmo.

Se o Estado, que detém o monopólio da jurisdição, é responsável pela prestação jurisdicional como forma de solucionar e dirimir conflitos, então, impõe como tarefa a este, em última análise, a tarefa não só de exercer o *jus puniendi* advindo do conflito agrário, mas, sobretudo o múnus de adotar mecanismos eficazes de promoção do acesso à justiça nos casos dos conflitos agrários por meio de uma Justiça Especializada Agrária.

Assim, ao lado de uma verdadeira política de Reforma Agrária, dever-se-ia conceber a possibilidade de resolução judicial das demandas advindas pela posse da terra, bem como de prover os órgãos com missão de pacificação social por meio de instrumentos conciliatórios, tais como a valorização da Mediação de Conflitos levada a cabo pelas Ouvidoria Agrárias que atuam no âmbito do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) nos Estados, quiçá a instalação de Varas Agrárias com competência sobre os conflitos desta natureza e com juízes itinerantes com formação específica para tal desiderato.

A conclusão é de que a aplicação efetiva da função social da terra depende de uma correlação de forças, onde os Movimentos Sociais e Movimentos Populares envolvidos devem exercer um protagonismo vindicatório, ainda que isso signifique a adoção de instrumentos de questionamento do sistema e de exercício da desobediência civil nos marcos democráticos.

Referências

ALFONSIN, Jacques Távora. **Negros e Índios no Cativo da Terra**. Rio de Janeiro: AJUP/FASE. 1989.

CERNICCHIARO, Luiz Vicente. **Voto proferido em habeas corpus HC STJ – 4.399/96 – SP**.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Relatório Conflitos no Campo – Brasil. 2002**. (Coord. Antônio Canuto e Cássia Regina da Silva Luz) Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2002.

_____ **Relatório Conflitos no Campo - Brasil 2013**. Disponível: <http://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/noticias-2/12-conflitos/2042-conflitos-no-campo-brasil-2013>. Acesso em: 25.07.20.

CUNHA, Euclides da. **Os Sertões**. Rio de Janeiro: Ed. de Ouro, 2002.

DREIFUSS, René Armand. **1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1981.

DUSSEL, Enrique. **Historia de la Iglesia en America Latina**. Bogotá: USTA, 1978.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

MARÉS, Carlos Frederico. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 2006.

MITIDIERO JR., Marco Antonio. **A ação territorial de uma igreja radical**: teologia da libertação, luta pela terra e atuação da comissão pastoral da terra no Estado da Paraíba. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 2008. 500f.

PANINI, Carmela. **Reforma agrária dentro e fora da Lei**: 500 anos de história inacabada. São Paulo: Paulinas, 1990.

SANTOS, Fábio Alves dos. **Direito Agrário**: Política Fundiária no Brasil. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1995.

TOLEDO, Caio Navarro de. **O Governo Goulart e o golpe de 64**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária**: o direito face aos novos conflitos sociais. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

WARAT, Luis Alberto. **Introdução Geral ao Direito II** – A epistemologia jurídica da Modernidade. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.