

## TERRAS DEVOLUTAS DE GOIÁS – ASSENTAMENTOS

*Aldo Asevedo Soares \**

### RESUMO

Como um dos especialistas no assunto, o expositor analisa as terras devolutas em Goiás e os assentamentos verificados, afirmando que esses serão a solução para os Sem Terra do Brasil.

O escritor JEAN RICHARD BLOCK, falando sobre o homem, certa vez disse:

“Onde quer que encontremos o homem, esse animal estranho, qualquer que seja a cor de sua pele, qualquer que seja a latitude e o clima, surpreendemo-lo sempre, mesmo que o não pareça, ocupado com o único pensamento, obsidiado por uma tarefa e paixão únicas, através do acidente da vida põe a si próprio a interrogação fundamental do seu destino: que espécie de ser eu sou? Que faço na terra? Qual é a minha razão de ser? Quem me dará, enfim, de mim próprio, uma definição capaz de esclarecer, de me apaziguar, de me contentar?”

E na imensidade dessa busca capaz de arrefecer a angústia da humanidade, um só fato, um só elemento, é constante desde o nascimento do homem à sua morte: é a terra onde está fincada a casa que lhe serviu de berço, é a terra de onde sai o alimento e o trabalho para sua sobrevivência e é à terra que reverterá após a morte”.

---

\* Ex-Presidente do IDAGO

## 1. INTRODUÇÃO

O tema que me propus desenvolver, neste IV Seminário Nacional de Direito Agrário, "Terras Devolutas de Goiás e Assentamento", é mais uma questão política, sociológica e econômica do que propriamente jurídica.

Mas, como o direito se embasa também nessas ciências, penso trazer, com as minhas reflexões, alguma contribuição ao jus-agrarismo contemporâneo.

O Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, ao assegurar a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra e determinar que é dever do poder público exercer as condições para que o trabalhador rural possa se fixar à gleba economicamente útil, preferentemente na região em que habita, o fez para dizer, com clareza, que o rurícola tem raízes que devem ser conservadas. São raízes culturais, ambientais e de costumes. Se mudanças tiverem de ser efetuadas, estas não poderão ser de forma a ferir as tradições do trabalhador (agricultor), sob pena da existência de uma série de dificuldades, as quais culminarão com a consequência do não adaptar do agricultor ao lugar para onde foi levado, mesmo com o apoio imprescindível oferecido a ele e a sua família.

Claro que exceções a essa regra existem. Exemplos adversos também os há, mas, no geral, é muito difícil a adaptação do trabalhador ao meio cujos costumes e/ou tradições não são os seus. Daí a preocupação da lei e do próprio Plano Nacional de Reforma Agrária de procurarem assentar o *sem terra* próximo de seu habitat, no seio de sua formação cultural.

Com essas afirmações, posso dizer-lhes que a possibilidade de assentamento de trabalhadores sem terra nas terras devolutas do Estado de Goiás é remota, uma vez que a existência de áreas devolutas é um fato, sendo, entretanto, outra verdade incontestável que elas, quando férteis, estão, a essa altura, densamente povoadas, carecendo apenas de regularização das respectivas posses. Há, também, terras devolutas pouco povoadas. Estas são áreas áridas (inférteis), que só passarão a ser produtivas com grandes investimentos de capitais. Estão essas glebas, na sua grande parte, no norte e nordeste do Estado, onde o acesso por estradas, por vezes, ainda é deficiente, não se prestando, a nosso ver, ao Plano Nacional de Reforma Agrária.

## 2. ORIGEM DAS TERRAS DEVOLUTAS

A conceituação de terras devolutas, no nosso direito, é por demais complexa, não somente tendo em vista a origem da dominialidade do agro-

brasileiro, sobretudo pelas dificuldades do entendimento da própria expressão.

Descoberto o Brasil em 1.500, trinta anos após, os portugueses, ou melhor, o reino de Portugal, prevendo a cobiça de outros povos, iniciou a ocupação das terras, oferecendo enormes áreas a quem quisesse povoá-las. E nisso transportou para cá o instituto das sesmarias, que significavam, pela origem portuguesa. . . "datas de terras, casaes ou perdieiros, que foram ou são de alguns senhorios, e que já em outro tempo foram lavrados e aproveitados e agora o não são".

O vocábulo casaes, explica Raimundo Laranjeira, eram granjas e pardieiros, casas em ruína<sup>(1)</sup>.

Há de concluir-se, de logo, que não eram apenas as terras transferidas pelas sesmarias, mas o eram também as benfeitorias em ruínas, em desuso e/ou descuidadas.

A sesmaria, para ser efetivada, era preciso que o sesmeiro (o beneficiário da concessão) cumprisse determinadas obrigações, dando destino útil ao imóvel, como sejam: lavrar, medir, demarcar e aproveitar.

Assim, as áreas dadas, pelo sistema sesmarial, se cumpridas aquelas obrigações, não eram devolvidas. Era, assim, o funcionamento jurídico da sesmaria.

O regime sesmarial vigorou de 1530 a 1822, quase três séculos. E, com a independência do Brasil declarada, deixou-se de aplicar as determinações portuguesas, ficando extintas as concessões não apenas das Sesmarias, como também de outras formas de concessão do sistema jurídico português, na distribuição das terras brasileiras.

Foi a Resolução nº 17, de 17/7/822, o instrumento supressivo do sistema transplantado do Reino de Portugal para o Brasil enquanto colônia. Daí para cá, somente em 18/9/850 é que veio a vigorar a Lei Imperial 601, regulamentada, quase quatro anos depois, pelo Decreto nº 1.318, de 30/01/854.

Foi, portanto, para alguns, um período de 28 e, para mim, de 32 anos, sem que houvesse instrumento jurídico regulando as distribuições de terras do Império brasileiro e, por isso, fora instituído o regime do apossamento.

Ilustrando as últimas afirmações, Benedito Monteiro, em Seu Direito Agrário e Processo Fundiário, PLG Comunicações, 1980, doutrina:

"Nesse período não se tinha mais acesso algum à propriedade rural pela via jurídica ou pelo caminho do direito formalmente instituído, pois existia uma total vacância legislativa no que tange à matéria de alienações de terras públicas. Assim, a inexistência de normatividade do processo de transladação do patrimônio público para o

particular abriu as portas à livre ocupação das terras do Reino e do Império. Para Paulo Garcia, foi o período da revanche, no qual o trabalhador, o lavrador, o roceiro, sempre esquecido, sempre despojado, sempre relegado, procura fazer justiça com as próprias mãos. Para Rui Cirmé Lima, era apenas a ocupação tomando lugar das Concessões do Poder Público". (2).

Durante o período de 1822 a 1854, quando não havia normas escritas para a entrega de terras públicas do Brasil, a posse pela ocupação, pelo trabalho e morada habitual foi o instrumento para os pioneiros, os bandeirantes, os rasgadores dos sertões, os benfeitores de regiões imensas, os heróis do mato em busca do progresso, que o Estado, através das leis posteriores, veio a chamá-los ocupantes preferenciais, desbravadores, valorizando-os e elevando-os à categoria de proprietários e produtores heróis.

### **2.1. Conceituação de terras devolutas**

É preciso que se localize no tempo e no espaço, na história política do Brasil, portanto, para se poder refletir sobre a conceituação da expressão terras devolutas.

Inicialmente, terras devolutas eram entendidas as áreas vazias, ermas, desocupadas. Tanto no Brasil colonial quanto no Brasil Imperial, a conceituação era essa. Da República para cá, a conceituação de terras devolutas passou a ser outra, de maneira que as alocações: vazia, desaproveitada, erma e desocupada não seriam mais o núcleo importante do conteúdo conceitual do que seja "devoluto", no território brasileiro.

Sobre o tema, ensina Rafael Augusto Mendonça Lima, citando José Cretela Júnior:

"A significação devoluta é oriunda do latim – "devoluta" – participio do verbo "devolvere", que significa despenhar, participar, rolar de cima, afastar-se de. Daí devoluto passa ao sentido de devolvido, adquirido por devolução, empregando-se em linguagem técnica do direito público para indicar as terras que se afastam do patrimônio das pessoas jurídicas públicas sem se incorporarem, por qualquer título, ao patrimônio dos particulares" (3).

O advogado e jurista Altir de Souza Maia reafirma e complementa o assunto, quando doutrina:

"Naquele tempo, predominou o conceito de que as terras devolutas eram terras ermas, sem aproveitamento, desocupadas, e ainda mesmo as terras devolvidas à Coroa o foram por caídas em cornis-

so, não desnaturando ou, até pelo contrário, confirmando esta definição conceitual de antanho: terra devoluta era terra desocupada. A Lei nº 601 foi quase impositiva afirmando tal conceito. Já na República, esta tônica foi sendo abrandada, até chegar à definição atual de que "terras devolutas são aquelas que, não estando aplicadas a nenhum uso público federal, estadual ou municipal, também não se incorporam ao patrimônio privado por qualquer título legítimo". Ai está a definição hodierna: as terras devolutas só deixam de sê-lo quando aplicadas a algum uso público da União, do Estado ou do Município, ou quando legitimamente incorporadas ao patrimônio privado. A ocupação não desnatura a conceituação. entende-se a distância dos dois conceitos: no Império, a ocupação rarefeita aconselhava prestigiar de tal maneira a posse, que nem mesmo se considerava devoluta a terra ocupada. Já nos tempos modernos, a ocupação foi de tal maneira se distendendo e proliferando que, se prevalecesse a aquisição do domínio pela simples ocupação, boa parte do território brasileiro passaria às mãos particulares sem qualquer remuneração ao Tesouro nacional".

E o primeiro conceito legal de terras devolutas, consoante ficou anotado acima, foi dado pelo Art. 3º da Lei 601, de 18 de fevereiro de 1850, dispondo:

"São terras devolutas:

§ 1º – As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal.

§ 2º – As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º – As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta lei.

§ 4º – As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta lei".

A legislação posterior, especialmente com base na Constituição de 1891, cujo artigo 64 transferiu aos Estados membros os terrenos devolutos compreendidos nos seus respectivos territórios, não manteve a conceituação de terras devolutas pela enunciação da exclusão, como fez a Lei 601, de 1850, já referida.

É assim que a legislação do Estado de Goiás, após a vigência da primeira constituição republicana, conceituou suas terras devolutas como sendo: – “As que não estiverem aplicadas a uso público federal, estadual ou municipal.

– As que não estiverem no domínio particular por título legítimo.

– Aquelas cujas posses não se fundavam em títulos capazes de legitimação ou revalidação” – Art. 13, parágrafos 1º, 2º e 3º, da Lei Estadual nº 28, de 19/7/1983.<sup>(4)</sup>

A contar desta lei, vieram:

a) – Decreto Estadual nº 22, de 23/03/1896;

b) – Lei Estadual nº 134, de 23/7/887;

c) Decreto Estadual nº 7.988, de 6/10/1923. Até aqui os conceitos legais se repetiam sempre com base na exclusão prevista na Lei 601/850.

A Lei Estadual nº 1.067, de 14 de dezembro de 1954, conceituou as terras devolutas de Goiás diferentemente, quando, pelo seu artigo 1º, sentenciou:

“Art. 1º – São terras devolutas do Estado de Goiás as que, havendo passado ao seu domínio patrimonial, nos termos do artigo 64 da Constituição da República, de 24 de fevereiro de 1891, não se encontram do domínio privado”.

Repetindo o mesmo conceito, a Lei Estadual nº 1.448, apenas acrescentou a expressão “por qualquer título legítimo”, ficando, finalmente, assim o conceito de terras devolutas do Estado de Goiás:

“São terras devolutas do Estado de Goiás as que havendo passado ao seu domínio, nos termos do artigo 64, da Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891, não estiveram sob o domínio particular, por qualquer título legítimo” – Art. 1º da Lei Estadual nº 1.448, de 12/12/1956.

## ***2.2 – As terras devolutas como patrimônio do Estado***

Como patrimônio estadual, as terras devolutas não servem apenas como valor imobiliário de importância no contexto da força estatal, mas, principalmente, como meio para adequar-se a uma política fundiária com distribuição racional da terra, objetivando o progresso e o desenvolvimento das regiões onde tais áreas são localizadas.

Nos estados brasileiros, tal patrimônio, em regra, é administrado por órgãos próprios encarregados de promover a política fundiária de cada unidade federativa, cujos retornos econômicos, sociais e políticos vêm crescendo proporcionalmente à importância que lhes é dada pelo chefe do Poder Executivo, através das prioridades de Governo.

### **2.3 – A preocupação atual com as terras devolutas**

Diante do crescimento populacional do País, do incharmento das cidades com os trabalhadores rurais sem mão-de-obra para área urbana, com a luta dos "sem terras" pela posse de um pedaço de chão nos campos desocupados do Brasil, os governos, nos três níveis, vêm se preocupando como melhor distribuir as terras devolutas que ainda restam no agro brasileiro.

Antes, eram léguas e léguas de terras destinadas às pessoas.

Regrou-se a matéria na Constituição. Primeiramente com um tamanho máximo de 10.000 e agora em 3.000 hectares, salvo se o senado autorizar área maior. A União, através do INCRA, os Estados, por seus Institutos de Terras, estatuíram regras de destinação de áreas aos ocupantes de terras devolutas, instituindo parâmetros de tal sorte que sobrassem glebas para destinar-se a outros interessados, especialmente àqueles a quem nos referimos há pouco, os trabalhadores rurais desalojados do campo e sem assentamento na cidade por falta de vida ambiental no meio urbano.

Assim é que o Plano Nacional de Reforma Agrária lembrou das terras devolutas para serem distribuídas em favor dos interessados.

Os constituintes estão reduzindo de 3.000 para 500 hectares o máximo permitido para a regularização de áreas devolutas, salvo a exceção de competência do próprio Congresso Nacional.

No tocante ao Estado de Goiás, o governo tem-se preocupado por demais, e, nos últimos anos, mais acentuadamente, com a distribuição das terras devolutas pertencentes ao Patrimônio do Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás-IDAGO.

E essa preocupação é tamanha, que a própria sociedade tem ajudado o governo na orientação para ser solucionado o problema fundiário como um todo.

Como exemplo dessa apreensão do governo, e da sociedade, neste Estado, é de se lembrar a instituição de uma comissão nomeada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, no ano de 1983, de pessoas da sociedade Goiana ligadas a área agrária, com o fim de reorientar a política fundiária no Estado de Goiás.

A comissão seria composta de seis membros. Um da Comissão Pastoral da Terra, um da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Goiás, um da Ordem dos Advogados, um representante do serviço de extensão rural do Estado, um representante da Procuradoria Geral e o presidente do Idago. Feitos os convites, a C.P.T. informou oficialmente não se interessar em colaborar com o Governo, dizendo: "*Posição da CPT frente aos órgãos do governo*" – Em resposta ao convite feito pelo IDAGO, através de seu Presidente, Aldo Asevedo Soares, à Comissão Pastoral da Terra, pa-

ra integrar uma equipe mista que traçaria algumas linhas de Política Fundiária do Estado, como assessoria ao Governador, queremos explicitar nossa posição da seguinte maneira:

1. A comissão Pastoral da Terra é um organismo ecumênico ligado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB – voltado para a atuação pastoral entre os trabalhadores rurais. Buscamos com nossa atuação prestar um serviço no sentido de criar espaços e apoiar as iniciativas dos trabalhadores para criar e fortalecer sua organização independente.

2. Como tal, não nos recusamos a dialogar com qualquer organismo – governamental ou não – que se interesse pelas questões que dizem respeito aos trabalhadores do campo. Entendemos, porém, que os principais interlocutores desse diálogo são os próprios trabalhadores rurais através dos seus organismos de classe: sindicatos, associações, etc.

3. A CPT se define na sua atuação prática como um organismo de apoio aos trabalhadores. Desse modo, o nosso ponto de referência é a classe trabalhadora e, portanto, não nos cabe, por definição, funcionar como assessoria de organismos governamentais.

4. Continuaremos colocando à disposição da opinião pública e a quem possa interessar, os dados da realidade fundiária de nosso Estado e País. E diante de problemas concretos, como é o caso da Fazenda São João de Montes Claros, nos dispomos ao diálogo na busca das melhores saídas para os trabalhadores. “– Assinado Dionísio Spedó – CPT – Regional Sul de Goiás, 17 de junho de 1983”.

A comissão ficou constituída dos seguintes nomes: Professor Geraldo Costa (pela OAB); Doutor Luiz Gonzaga Cordeiro (pela FETAEG); Professor Vicente Paula Ferreira (pela Procuradoria Geral do Estado); Dr. Lazaro Vilela (pela EMATER); e o Presidente do IDAGO. Essa comissão reuniu-se semanalmente, durante sete meses consecutivos, deixando um roteiro, em cima do qual o governo vem orientando sua política fundiária em Goiás. Decorrem daí os assentamentos rurais e a destinação de áreas na regularização fundiária no Estado, regulada por duas leis, que esta semana serão sancionadas pelo governador Henrique Santillo. Tais diplomas legais regulam:

- a) doações de áreas rurais de até 100 hectares para lavradores reconhecidamente pobres, com a cláusula da inalienabilidade, enquanto vida tiverem os donatários;
- b) impedimento de vendas de áreas rurais e benfeitorias em assentamentos de responsabilidade do Estado de Goiás;
- c) estabelecimento de uma política de destinação de terras devolutas a posseiros, visando sobre de áreas para localização e/ou assentamento de trabalhadores rurais sem terras;



d) fixação de uma política de preço das terras, com o objetivo de estimular a melhor e mais justa distribuição do devoluto encontrado no Estado, evitando, assim, a formação de latifúndios e minifúndios nessas glebas.

### **3. A POSSE AGRÁRIA COMO MEIO DE AQUISIÇÃO DO IMÓVEL RURAL DEVOLUTO**

O instituto da posse agrária no Brasil vem sendo conhecido desde as concessões de glebas de terras pela coroa portuguesa, à medida que eram exigidas a cultura efetiva e morada habitual para serem confirmadas, convalidadas e/ou ratificadas aquelas cessões de datas de terras rurais.

A lei 601, de 18 de setembro de 1850, fixou a "*morada habitual e cultura efetiva*" como sendo os núcleos importantes para garantia de direito do posseiro, seja por "ocupação primária", ou havidas do primeiro ocupante, observadas outras regras de tamanho da gleba, continuidade de cultivo (art. 5º e seus parágrafos) etc.

As leis subseqüentes, tanto federais quanto as estaduais, mantiveram também os mesmos princípios. E a proteção ao cultivo direto e pessoal e a morada habitual se tornaram os veios mais importantes na revalidação e legitimação de posses de terras devolutas, bem como instrumentos capazes de permitir a aquisição do domínio de áreas rurais privadas, como é o caso do usucapião pró-labore ou especial vigente e advindo da Constituição de 1934, passado pelo artigo 98 da Lei 4.504/64 (ESTATUTO DA TERRA) e hoje regulado pela Lei 6.969, de 10/12/81.

A posse agrária, nas leis de terra do Estado de Goiás, a duras penas, em razão da força do latifúndio, vem sendo mantida inclusive para a preferência do posseiro no adquirir glebas devolutas. A seguir, alguns dispositivos das leis ratificadoras destas afirmativas:

"As sesmarias e outras concessões legítimas que se acharem cultivadas ou com princípio de cultura e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou de quem os represente, serão revalidadas, embora não tenham sido cumpridas quaisquer das outras condições com que foram concedidas" (art. 14 da Lei Estadual nº 28, de 19/7/1983). E continua o

"Art. 15 – As posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária e registradas segundo o regulamento nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas e com *morada habitual* do respectivo posseiro, serão legitimadas conforme as regras seguintes:

§ 1º – Cada posse, além do terreno aproveitado, compreenderá mais para o posseiro, se o requerer, outro tanto do terreno devoluto

que houver contíguo, não excedendo em caso algum a extensão total da posse seis (6) quilômetros quadrados.

§ 2º – As posses em circunstâncias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do governo não incursas em comisso ou revalidadas por esta lei, só darão direito a indenização por benfeitorias”.

Todas as demais leis e decretos estaduais sobre terras confirmaram o princípio da *morada habitual* e da *cultura efetiva* como regra para a revalidação e legitimação das posses.

Hoje, a norma vigente é a do artigo 6º da Lei Estadual nº 1.448, de 12 de dezembro de 1956, alterado pela Lei Estadual nº 6.803/67, que dita:

“Considera-se posse, para os efeitos desta lei, a exercida pessoalmente pelo possessor através de *morada habitual* e de efetivo aproveitamento agrícola ou pastoril da área ocupada”.

Claro, pois, está que a posse agrária serve de mola mestra para a administração fundiária do Estado de Goiás, sendo esta a filosofia política da atual administração do órgão de terras, no que está acompanhando as diretrizes governamentais.

Há, entretanto, algumas dificuldades de aplicação dos dispositivos que firmam a posse agrária como mola essencial para assegurar a preferência do possessor, por falta de conhecimento, até pelos profissionais do direito, do instituto da *posse agrária* tão decantada nas leis de terras do Brasil inteiro, não apenas federais como estaduais.

Por essa razão, trouxe, aos senhores e senhoras deste IV SEMINÁRIO NACIONAL DE DIREITO AGRÁRIO, alguns trechos do estudo do tratadista de Direito Agrário da Venezuela Roman J. Duque Corredor, expostos em lapidada conferência proferida em maio/81, no 1º Encontro Internacional de Jus-Agraristas, realizado em Belém, fazendo-o traduzido, do espanhol para a nossa língua, apressadamente, sem nenhuma correção e sem responsabilidade, evidentemente, do autor: “O Brasil, nosso país anfitrião, ocupa uma posição destacada no estudo desta matéria, já que desde a sua Lei nº 601, de 1850, a posse agrária, tradicionalmente, vem apresentando características de exploração fundiária, vez que o mencionado instrumento legal considerava possuidor de terras devolutas ou baldias o ocupante que realizava um cultivo efetivo e mantinha nelas sua *morada habitual*, e, além disso, lhe permitia a aquisição mediante sua legitimação. Princípio este que se tem conservado ao longo do tempo, e que se fortaleceu com o ESTATUTO DA TERRA de 1964, que estendeu tal conceito de posse agrária às terras particulares, segundo se depreende de seu artigo 98. Segundo o Direito

Agrário Brasileiro, posse agrária seria aquela que se manifesta através de um cultivo efetivo e morada habitual, sem que seja necessário o ânimo de dono, e que constitui um modo de aquisição da propriedade através da legitimação ou do usucapião pró-labore.

A posse concebida na forma exposta está caracterizada por si mesma como um verdadeiro direito que resulta oponível até ao próprio Estado, e neste sentido, para o Direito Agrário brasileiro, em consequência, não existe posse sem trabalho diuturno, manejo da terra e morada habitual. Não é possuidor quem não faz produzir a terra. Pelo contrário, o possuidor chega até a ser considerado "um proprietário putativo", "um proprietário presumido". O fundamental para se considerar um sujeito possuidor agrário (posseiro), é sua dependência econômica da atividade de exploração da terra, ou seja, sua vinculação pessoal ao seu cultivo, e que para que surtam efeitos legais, prescinde do *animus domine*, mas exige a presença pessoal do possuidor. Com efeito, o elemento subjetivo ou intencional é substituído por outros mais pertinentes: morada, trabalho, produtividade etc. E quanto à sua principal consequência jurídica, a posse agrária, principalmente através do chamado usucapião pró-labore, permite adquirir a terra, seja esta pública ou particular, e em virtude da qual o possuidor não tem preferência para adquirir a propriedade, pois já a adquiriu, e, se postula judicialmente um título de domínio, é só para que se lhe declare, porque o domínio ele já o tem; dono ele já o é. "A sentença neste caso é apenas para dar publicidade formal a seu domínio, e para que o imóvel se torne negociável a partir de suas mãos". Inclusive, a posse agrária, que nas leis fundiárias brasileiras se denomina "posse legítima", em alguns Estados se considera um direito adquirido mesmo frente à União, quando registrada legalmente, e existe uma cadeia sucessória comprovada e ocupação ininterrupta desde o advento da República.

Podemos, em consequência, afirmar com Fernando Pereira Sodero que no Direito Constitucional, e especificamente no Direito Agrário brasileiro, sempre constituíram um objetivo a alcançar a estabilização e fixação do homem à terra que trabalha e onde reside, e que a valorizou trabalhando-a, fazendo com que cumpra sua função principal de produzir. O que não é outra coisa senão a consagração do princípio agrarista segundo o qual deve ser dono da terra rural aquele que a fez produzir com seu suor e nela se estabeleceu com sua família para sua morada habitual, construindo ali seu lar. Neste mesmo sentido, assinala Raymundo Laranjeira que no Direito brasileiro sempre se postulou que alguém possa obter a propriedade da terra a partir do simples exercício da posse, porquanto o fundamento de tal princípio reside na necessidade de conferir maior garantia ao detentor de uma gleba, que, por uma ocupação prolongada, dá curso às fainas agrícolas.

Pode-se concluir, com respeito ao Direito Agrário brasileiro, que existe toda uma tradição jurídica favorável ao conceito de posse agrária, e que inclusive conta com fatores que levam à conversão da posse em propriedade, somente pela exploração ininterrupta do solo dentro de determinados prazos. Tais fatores são a legitimação da posse e o usucapião especial agrário, também chamado "usucapião pró-labore", que permitem ao possuidor adquirir o domínio. Este último fator, sobretudo, qualificado por Paulo Torminn Borges como "instituto típico de Direito Agrário para a promoção do trabalhador rural", permite adquirir o domínio a todo aquele que, não sendo proprietário rural, ocupa por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um pedaço de terra, tornando-o produtivo com seu trabalho, e tem nele sua morada, sempre e quando tal lote de terra representar uma área caracterizada como suficiente para que, com seu cultivo direto, o lavrador e sua família tenham garantidos sua subsistência e o progresso social e econômico. Tal aquisição de propriedade se fará de acordo com o respectivo módulo rural fixado pelo Estatuto da Terra e mediante sentença declaratória devidamente registrada.

O usucapião pró-labore é fundamental para a fixação dos homens no campo, e recompensa a quem fecunda a terra com seu próprio trabalho, e não há dúvida de que representa uma verdadeira função social da propriedade; e em virtude de seu conteúdo de justiça social e sua influência no dinamismo da Reforma Agrária, alguns propugnam que o lapso de tempo deste usucapião seja reduzido de 10 para 5 anos.

Não gostaríamos de terminar esta referência ao Direito Agrário brasileiro, sem mencionar João Paulo Bittencourt, insigne advogado, melhor amigo e apaixonado do agrarismo ibero-americano, do qual se converteu em símbolo, em má hora falecido. Dizia Bittencourt que no novo Direito Agrário, caracterizado por um sentido eminentemente social, suas normas jurídicas, parte de ordem pública e parte de ordem privada, se "dirigem ao *homem*, que com seu trabalho fecunda a terra, produz riquezas e justifica a propriedade; à *terra*, pelo que representa como bem de produção e que interessa à coletividade pelos alimentos e riqueza que gera; e aos *recursos naturais*, por indispensáveis à vida e à saúde dos homens".

Para Ramón Vicente Casanova, outro tratadista venezuelano, hoje Governador de Mérida, referenciado por Corredor:

"A função social que o Direito Agrário Venezuelano impõe à propriedade rústica só se compreende como consequência do trabalho, porque apenas se cumprirá essa função quando aquela se achar em mãos daqueles que a trabalham. Casanova assinala, em conclusão, que o trabalho é não só elemento caracterizante da função social da propriedade territorial, como também determinante desse direito. Ou

dito em outras palavras, que o trabalho é título de propriedade. Por tal razão, conforme o conceito de propriedade agrária, "A terra é possuída para produzir". Aqueles que queiram lavrá-la encontram em tal vontade o título de aquisição. Mas, claro, são os trabalhadores rurais os mais chamados a titular a propriedade". E continua Casanova: "No Direito Agrário venezuelano o trabalho é título de propriedade no sentido real de que quem não trabalha a terra abandona a sua propriedade e de que quem a trabalha eficientemente a torna sua. Não se pedem outros requisitos. Nem a posse útil, "Ad usucapionem", nem a de boa fé. Basta a simples detenção ou ocupação, desde que se prolongue no tempo seu contato produtivo com a terra, para ter o ocupante acesso à propriedade".

Informa, ainda, Corredor, na mesma conferência:

"Tal é a força da idéia propriedade-ocupação-exploração, ou de propriedade possessiva, que recentemente foi proposto no Direito Agrário Venezuelano a consagração legal da reversão ao domínio do Estado das terras consideradas abandonadas, ou seja, daquelas que hajam permanecido ociosas ou incultas durante cinco (5) anos consecutivos, entendendo-se como tais as que não tenham sido objeto de exploração agrícola ou pecuária racional".

Igualmente foi proposto o lapso de cinco (5) anos de posse para que opere o usucapião de terras privadas e para que prescreva a ação reivindicatória, e se prevê uma ação para declarar o usucapião.

E Ramón J. Duque Corredor apresenta, ainda, um ensaio de definição de Posse Agrária, a partir dos elementos principais, fazendo-o, como segue:

"Ensaio de definição de Posse Agrária – Elementos Principais – com o respaldo das referências ao Direito Agrário ibero-americano, expostas precedentemente, atrevemo-nos a postular um ensaio de definição de posse agrária, no qual os elementos principais seriam os seguintes:

1º – A posse deve traduzir-se em fatos de transcendência econômica. Não pode haver sobre a terra, primeiro bem de produção, uma posse improdutivo, e o que melhor traduz tal transcendência é a atividade agrária. Os atos possessórios agrários, em consequência, são sempre econômicos.

2º – Logo, a posse agrária está caracterizada por elementos objetivos e não subjetivos: o determinante para que exista é a atividade, não a intenção ou a boa fé, mas a ocupação produtiva de um prédio prolongada no tempo, ou exploração.

3º – Posse agrária só pode haver sobre *coisas ou bens*, não sobre direitos. Ela só existe quando implique *detenção corporal* desse direito. Não se podem possuir direitos se não se exercitam atos possessórios agrários sobre o bem em que recaem.

4º – A posse agrária por si mesma representa *direitos*: a permanecer no prédio explorado e a conservar ou adquirir a propriedade. Não é uma simples relação fática, mas jurídica que deve proteger-se.

5º – A propriedade agrária é *inseparável* existencialmente do fato possessório. Não pode haver propriedade sem posse agrária.

6º – A posse agrária *tampouco é absoluta*, porque está inserida nos fins sociais do Direito Agrário, que aspira a uma melhor distribuição dos recursos naturais renováveis.

7º – A posse é um elemento *caracterizador e obrigatório* da propriedade agrária, sem o qual não pode existir. Os atos possessórios são necessários para a vida da propriedade. Por isso, a propriedade sem posse agrária se perde.

8º – A posse agrária sempre será uma *relação direta, imediata e produtiva* com a terra, de forma que tanto a posse originária unilateral (ocupação), como a posse derivada bilateral (transmissão por qualquer causa), se perdem se não se continua ou mantém aquela relação.

### 3.1 Proposta de definição

Com estas idéias, pretendemos definir a posse agrária como: o exercício direto, contínuo e racional, durante um tempo ininterrupto, de atividades agrárias, conexas e complementares adequadas à natureza das terras, próprias ou alheias, que permite reter a propriedade ou adquiri-las. Mas, se queremos caracterizar em poucas palavras essa relação fundamental da qual depende o direito especial do homem à terra, é possível, a meu juízo, considerar a posse agrária como: a ocupação direta, produtiva, contínua e ininterrupta de um prédio rústico. Em concreto, ainda que pareça repetido, em Direito Agrário: posse é o exercício de atos possessórios sobre um prédio rústico, quer dizer, sua exploração econômica. Não pode, em consequência, haver uma posse agrária sem que se tenha o bem ou a coisa, de maneira tal que esta produza".

## 4. AS DISCRIMINATÓRIAS

Na separação das terras devolutas, o Estado, através do Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás-IDAGO, tem utilizado o instrumento jurí-

dico das discriminatórias, sejam as ações judiciais, sejam as administrativas.

4.1. As primeiras, as judiciais, até onde pude obter informações, vêm sendo usadas a partir de 1958, com base na Lei Federal nº 3.081, de 12.12.56, o que decorreu de um acordo político entre o Governo e Oposição, tendo em vista a ploriferação da grilagem que operava, à solta, no Estado de Goiás, sendo designados três notáveis profissionais do direito para começarem a cuidar do assunto<sup>(6)</sup>. E, nos últimos tempos, a contar de dezembro de 1976, com fundamento na Lei 6.383/76, as discriminatórias têm sido implementadas.

Os resultados dessas ações têm sido satisfatórios. Não obstante a pressão política do latifúndio e a demora natural do aparelho judiciário, ainda despreparado, sob todos os aspectos, para dirimir tais questões.

4.2. As segundas, as administrativas, vêm-se operando após a vigência da Lei Estadual nº 9.541, de 27 de setembro de 1984, também oferecendo bons resultados, sem embargo das dificuldades de sua implementação face à descrença, desde logo demonstrada pelo aparelho administrativo do Estado, através dos seus servidores dos quadros jurídicos. Foi preciso que o IDAGO formasse inicialmente, um grupo de advogados crentes nos assuntos fundiários e no próprio Direito Agrário, para se instituir essa forma de separação das terras devolutas das particulares.

O projeto da lei para tanto foi preparado pelo insigne agrarista Altir de Souza Maia, gratuitamente, para o IDAGO, graças não apenas à amizade que nos cerca, sobretudo à dedicação com que aquele jurista trata as questões de interesse desenvolvimentista de Goiás, como um todo, não obstante tratar-se de um mineiro, residente em Brasília e, portanto, cercado de Goiás por todos os lados.

A verdade é que o serviço de discriminatórias administrativas e arrecadações sumárias está funcionando, e bem, no IDAGO, via de uma Coordenação própria de assessoria do Gabinete da Presidência.

Abordei o tema apenas como notícia, mas nos debates poderemos detalhá-lo, se for o caso.

4.3 O projeto da lei instruidora da discriminatória administrativa, em Goiás, como ficou dito, preparado por Altir de Souza Maia, foi assim justificado:

a) A lei 6.383, de 07.12.1976, inovou grandemente a política de arrecadação de terras devolutas, ao inserir, em seu art. 28, a faculdade conferida ao INCRA para arrecadar sumariamente as terras devolutas federais, situadas às margens das rodovias federais da Amazônia Legal e incorporá-las ao patrimônio da União.

b) Tal processo, que teve sua origem em nosso próprio Estado, tem sido chamado de discriminação branca, pela rapidez com que se concretiza, propiciando grandes benefícios ao órgão executor da política fundiária nacional.

c) Os Estados, entusiasmados com os bons resultados alcançados pelo INCRA, entraram a fazer arrecadações sumárias, tivessem ou não cobertura legal.

d) Tal prática, seguramente, será mais bem sucedida a partir de quando os Estados disponham de autorização legislativa para assim proceder, o que ora fazemos no tocante ao Estado de Goiás.

e) Eventuais preocupações com a privatividade da União para legislar sobre Direito Agrário devem ser desde logo afastadas, eis que se cuida de norma pertinente ao Direito Administrativo, mais precisamente à *gestão patrimonial do Estado*. Tal gestão, como parece óbvio, deve ser disciplinada pelo próprio Estado.

A Lei 9.541/84 é a sustentação jurídica das discriminatórias administrativas no Estado.

## 5. ASSENTAMENTOS

### 5.1 – Assentamentos no Século XIX no Estado de Goiás

A Lei Estadual 124, de 23 de julho de 1896, com quase um século de existência, autorizou ao presidente do Estado de Goiás a localização de colonos nacionais ou estrangeiros, concedendo-lhes, gratuitamente, lotes de terras devolutas, desde que tais interessados quisessem se estabelecer como lavradores em áreas estaduais.

O tamanho dos lotes, entre 50 e 150 hectares, variava tendo em vista tratar-se de terras de cultura ou de campo de criar e, ainda, conforme o número de pessoas da família do colono.

Essa lei determinou, também, a obrigação do governo em auxiliar as construções de casas de morada dos colonos, a aquisição de sementes e instrumentos necessários às lavouras, bem como no tratamento médico e na alimentação durante um certo período.

Esses auxílios seriam dados no primeiro ano de localização do colono e começariam a ser ressarcidos, por eles, ao Poder Público, após três anos do efetivo assentamento.

Os auxílios aqui mencionados variavam de valor conforme o número de pessoas da família do colono e eram regulados em tabelas elaboradas pelo Governo.



A seguir, os artigos 7º, 8º, 9º, 10, da Lei Estadual 124/1896, os quais regulamentam o assentamento previsto, naquela época, com a denominação de localização de colonos.

"Art. 7º. Para que o imigrante possa obter título definitivo das terras cedidas pelo Estado, são necessárias as seguintes condições:

- a) morada habitual durante cinco anos consecutivos;
- b) cultura efetiva de metade, pelo menos, das terras que lhe forem cedidas;
- c) ter casa de morada construída e benfeitorias no fim daquele prazo.

Art. 8º. Se, terminado o prazo estabelecido no artigo antecedente, não tiverem sido preenchidas as condições exigidas para a aquisição de propriedade definitiva, reverterão as terras para o domínio do Estado, sem que o concessionário tenha direito a qualquer indenização.

Art. 9º. O Governo mandará proceder à medição e demarcação de lotes agrícolas, para estabelecimento de núcleos coloniais, escolhendo de preferências os lugares mais próximos dos centros de consumo e já dotados de vias de comunicação com outros centros.

Art. 10. Para que tenha lugar a concessão de terras que trata esta lei, deverão os pretendentes dirigir suas petições ao Presidente do Estado, declarando sua nacionalidade, número de pessoas que compõe a sua família, situação das terras e gênero de lavoura que vão compreender."

### **5.2 – Assentamento Rural – Conceituação Moderna**

A legislação brasileira, especialmente a agrária, muito pouco usa a expressão "assentamento". "Assentamento de agricultores" e "assentamento de colonos" são expressões que só vieram a ser impressas no Decreto-Lei 1.799/80, que fixou a competência do extinto Grupo Executivo das Terras do Araguaia / Tocantins; no Decreto nº 71.615/72, que regulamentou o Decreto nº 1164, de 01/04/71, alterado pelo Decreto-Lei 1243/72, e fixou normas para implantação de projetos de colonização, concessão de terra e estabelecimento ou exploração de indústrias de interesse da Segurança Nacional, nas terras devolutas localizadas ao longo das rodovias na Amazônia Legal; bem como na Lei 6969/81, que dispõe sobre aquisição, por usucapião especial, de imóveis rurais, altera a redação do parágrafo 2º do artigo 589 do Código Civil e dá outras providências.

Trata-se, pois, de uma expressão nova no Direito pátrio, que, praticamente, apareceu com a Reforma Agrária, cujo plano foi aprovado no final do ano de 1985.

Assentamento, na língua portuguesa, significa:

"Ação de assentar, Registro, averbamento. O assentamento da ci-

dade. Estabelecimento, morada, residência. Ajustamento, colocação no seu devido lugar das peças de qualquer construção, ou aparelho..." ( )

Assentamento é, de conseqüência, a localização, a fixação, o ajustamento de uma coisa e/ou de uma pessoa em determinado local.

É como uma adaptação de uma peça no seu devido lugar.

Assentamento de colonos, de parceleiro, de trabalhador, de agricultor, de produtor, de posseiro e/ou do sem terra, ou ainda, homem do campo, são expressões novas, que carecem de ser conceituadas, sendo a tentativa que farei a seguir:

Assentamento não é apenas a colocação do trabalhador rural na terra. Não. Assentamento, no sentido usado por aqueles que querem a Reforma Agrária, quer dizer um processo, no qual se deve refletir para chegar a seu término. O assentamento neste caso, predispõe a existência de recurso fundiário adequado ao projeto de assentamento. É preciso que se disponha de recursos humanos, logo no início do processo, tanto para selecionar os beneficiários da gleba onde se assentarão os "sem terra", como a existência dos interessados. Tanto a escolha da terra quanto a seleção do homem para promover a tríplice sustentação (homem-terra-exploração), como instrumento de ação para o desenvolvimento do pequeno produtor e dos demais interessados, representam fases de um processo interminável no projeto de assentamento.

Assentamento tem sentido de comunidade, enquanto projeto para execução da Reforma Agrária.

Assentamento rural significa múltiplas etapas para se ter: homem + terra + trabalho igual a produção para salvar a família do trabalhador e outros membros da comunidade. Apresentar excedentes para melhoria de vida das famílias dos assentantes, deles próprios e da comunidade, como um todo, também é meta a ser alcançada pelo processo de assentamento

Ao iniciar um processo de assentamento, quando se contar com o recurso fundiário (terra fértil), com os homens e mulheres selecionados, necessariamente, há de se preparar recursos financeiros e humanos para, logo de início, pensar-se na exploração coletiva da terra, meio mais eficaz para abreviar a obtenção dos resultados não só da produção como políticos e sociais.

Claro que as dificuldades são imensas, dada a falta de recursos financeiros, a necessidade dos investimentos para a implantação da infra-estrutura básica destinada à comunidade em formação, cujo processo de assentamento está sendo estruturado.

Com essas reflexões, estou ensaiando um conceito básico do que seja assentamento, como previsto no Plano Nacional de Reforma Agrária.

Para a existência do assentamento, como projeto de melhoria de vida do homem com a exploração da terra, aparecem instrumentos ou meios diretos e indiretos nesse processo, que adiante enunciarei.

Nessa linha de raciocínio, assentamento é o processo pelo qual é cedido ao trabalhador sem terra uma área rural com a dimensão da propriedade familiar, onde o parceleiro terá morada habitual e produzirá bens destinados ao consumo seu e o de sua família, bem como para seu bem-estar social e econômico, sendo, inicialmente, auxiliado ou não pelo Poder Público cedente do imóvel rural. Tal processo se completa com a satisfação sócio-econômica do agricultor e de seu conjunto familiar, cuja estabilidade deve ser garantida aos beneficiários do assentamento.

### **5.3 – Meios diretos e indiretos do processo de assentamento.**

O processo de assentamento de trabalhadores rurais (sem terra) exige regras normativas e técnicas para consecução dos objetivos do projeto.

São os instrumentos ou meios, que passo a denominar de diretos e indiretos, do já mencionado processo.

Os diretos são os institucionais, como as leis, decretos, portarias, atos normativos e outros, que são mutáveis de acordo com a orientação dos governantes.

Os indiretos são os técnicos, que também se modificam observando-se o avanço tecnológico.

### **5.4 – Alguns Assentamentos em Goiás.**

O Instituto de Desenvolvimento Agrário de Goiás – IDAGO, em 1984, antes da existência do Plano Nacional de Reforma Agrária, iniciou, por exigência da procura de terras pelos trabalhadores rurais, uma série de assentamentos em áreas rurais de propriedade de vários órgãos do Estado, que se encontravam ociosas. Selecionou 52.000 hectares de terras e iniciou processo de assentamento em nove locais. Colocou nessas áreas 1.532 famílias. Sem recursos, sem instrumentos diretos, eis que não havia normas escritas para isso, nem experiência técnica sobre o assunto. Mesmo assim, alguma coisa foi feita.

A duras penas, o Governo tem mantido esses assentamentos como projetos. E há resultados surpreendentes. Prova-se, hoje, com tais experiências, que a Reforma Agrária é exequível, que o trabalhador rural sem terra está à procura de oportunidade para poder transformar-se em produtor e, como tal, produzir bens para seu consumo e para obter excedentes destinados a melhoria de vida de seu conjunto familiar.

5.4.1 – Em terras devolutas do Estado muito pouco se poderá assentar famílias, uma vez que as terras férteis estão densamente povoadas e as de pouca fertilidade não servem para famílias de trabalhadores rurais carentes, conforme ficou dito na parte introdutória deste trabalho.

5.4.2 – Em outras terras, de domínio público, não é possível assentar-se ninguém, até por inexistência dessas áreas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

Devo dizer, finalmente, que os assentamentos dos *sem terra*, através do processo cujo ensaio de conceito tentei colocar nesta conferência para, não apenas teorizar a matéria, mas com o objetivo de oferecer ao homem, sujeito da Reforma Agrária, as condições de vida, com vida; de honra, com honra; de liberdade, com liberdade; de trabalho digno, com digno trabalho; e de direito à propriedade, com a propriedade, pelo menos a familiar, serão a solução esperada para a execução da Reforma.

É preciso que, ao examinar esses direitos inalienáveis, sejam eles colocados em uma gradação. Numa hierarquia gradativa de valores que vale às pessoas de acordo com a sua sensibilidade social, cultural e política.

Para alguns, o direito de propriedade é sagrado, intocável, sem limitações e sem nenhuma obrigação do proprietário, além daquela de ser proprietário e pagar tributos ao País, aos Estados, aos Municípios sem, no entanto, produzir bem algum destinado ao consumo público ou para uso do povo e dos órgãos de governo.

São os que contam com a valorização especulativa, crime contra o Estado, crime contra a sociedade, crime contra o povo, crime contra a humanidade.

Para os que pensam assim, a função social da propriedade, tão decantada pelas leis, pela Teoria do Direito Agrário e por nós todos, fica eliminada. Esses pensam e colocam o direito de propriedade na gradação referida em primeiro lugar. Para esses, o direito de propriedade é superior à vida, à honra e à liberdade e ao trabalho, etc.,etc.

Na verdade, não é assim. Entre os direitos de garantia o que mais limitações tem é o da propriedade. Primeiro, com a função social, que é um peso nos ombros do proprietário. Segundo, com a desapropriação, seja por utilidade ou interesse social.

E, no meu entender, não se pode limitar o direito à vida, à honra, à liberdade e ao trabalho. Para mim, o direito de propriedade, entre os relacionados, é o último na escala de valores. Isto é o mais lógico e mais humano, pelo menos.

Assim, a conclusão geral é a de que os assentamentos, como processo de reforma agrária, com o acompanhamento de uma política agrária séria, com recursos financeiros suficientes, serão a solução para o sem terra do Brasil. O tema não é jurídico, é político. A reforma agrária é uma questão política, por ser social e econômica.

## REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFG

– Publicação Anual –

### NORMAS DE PUBLICAÇÃO

Serão aceitos trabalhos originais e inéditos versando sobre Ciências Jurídicas em geral. Os trabalhos deverão ser datilografados em espaço duplo, de um só lado do papel, em duas vias, e acompanhados de um resumo em português, o qual será vertido para o francês pelo Autor ou pela Redação.

A Redação se reserva o direito de sugerir modificações no texto quando julgar conveniente e fazer pequenas alterações visando à correção da forma e da linguagem. Os trabalhos serão publicados depois de aprovados pela Comissão Editorial e os originais, quando não aceitos, serão devolvidos ao Autor.

Será adotada a ortografia oficial e as citações bibliográficas serão apresentadas, sempre que possível, no idioma original, devendo conter: a) – no caso de **artigos de periódicos**: Nome do autor ou autores (entrada pelo sobrenome), título do artigo, nome do periódico, volume, página inicial, página final e ano; b) – quando se tratar de **livros**: Nome do autor ou autores (entrada pelo sobrenome), título do livro, edição (quando houver mais de uma), local de publicação, editora, ano de publicação, volume (em caso de coleção) e/ou páginas consultadas. As formas **et al.** (et alli) ou **cols.** (e colaboradores) não devem ser usadas nas referências bibliográficas.

Serão oferecidas gratuitamente 50 separatas de cada trabalho. Maiores quantidades só quando encomendadas previamente, correndo as despesas por conta do Autor.

Os conceitos emitidos nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos respectivos Autores.

Permite-se a transcrição de matérias. Pede-se citar a fonte, usando a abreviatura R. Fac. Dir. UFG.

---

*Solicita-se permuta.  
On demande l'échange.  
Si prega l'intercambio.  
Exchange is solicited.  
Man Bitter um Austausch.*