

O Sentido social da usucapião especial

Posse e trabalho

Quando o ilustre Ministro João Leite de Abreu me mostrou o projeto de lei do Governo que visava permitir a aquisição, por usucapião, de imóveis rurais, fundada em posse mansa e pacífica durante o prazo mínimo de cinco anos, não lhe escondi meu entusiasmo, pois o assunto me interessa há muitos anos, desde quando me coube estudar o problema das terras devolutas paulistas, na qualidade de membro do Conselho Administrativo do Estado. No regime da Constituição de 1937, esse Conselho era o órgão incumbido de examinar, *ex-vi* do Decreto-lei federal n.º 1.202, de 8 de abril de 1939, todos os projetos de decretos-leis de iniciativa dos Intervenitores Estaduais ou dos Prefeitos Municipais, isto é, todas as medidas de natureza legislativa que visassem disciplinar a atribuição ou modificação de direitos, tanto na esfera do Estado como na do Município. O Conselho foi um órgão original, cuja análise bem mereceria ser objeto de estudo monográfico, não só pela amplitude e complexidade de sua competência, ao mesmo tempo legislativa e fiscalizadora, mas também pelo caráter técnico que, pelo menos em São Paulo, nele adquiriu o processo legislativo, dando origem a normas legais de duradoura influência.

Pois bem, foi nessa oportunidade que, pela primeira vez, me ocorreu observar que o problema da posse vinha sendo tradicionalmente examinado apenas em função do tempo transcorrido e da natureza pacífica ou contestada da ocupação da coisa, sem se levar em linha de conta a situação do possuidor e as finalidades de seu ato. Pareceu-me, em suma, que as condições sociais de nossa época nos impunham ir além das diretrizes fundadas no antigo Direito Romano, a fim de distinguirmos duas ordens de conseqüências jurídicas, em função de *dois tipos distintos de posse*: uma posse redutível ao mero exercício de fato de um dos poderes inerentes à propriedade; e outra

caracterizada por estar esse exercício acompanhado de uma "criação do trabalho", sob suas múltiplas formas, como seria, por exemplo, uma edificação ou plantação realizadas na gleba ocupada.

Como tive oportunidade de então me manifestar, julgava não conforme ao princípio de justiça tratar de maneira igual situações tão diversas, focalizando-as segundo uma única medida temporal, sem lhes conferir distintas conseqüências *de iure*. Salientei, então, a necessidade de distinguir entre a *posse simples* e a *posse-trabalho*, expressão esta que equivale ao que depois se veio a denominar, não sem certa imperfeição etimológica, *posse pro labore*, tal como consta do Estatuto da Terra.

Seja-me permitido transcrever aqui as considerações por mim tecidas, em 1942, sobre o Projeto de Terras Devolutas de São Paulo:

"A tradição, que o Projeto preserva, é representada pelos ensinamentos das experiências anteriores, na aplicação de sábias leis do Império e da República, todas acordes em reconhecer que a atribuição de juridicidade às ocupações produtivas das terras dos chamados sertões constitui uma necessidade indeclinável dos países jovens, e que a esperança de possuir uma porção de terra como sua foi e continua a ser a mola propulsora das grandes iniciativas individuais na realização daquilo que, em princípio, caberia ao Estado dirigir e incrementar: o povoamento do solo pátrio. A inovação está mais nas medidas traçadas segundo as exigências dos renovados princípios da processualística contemporânea, tal como se observa, por exemplo, na preocupação publicística de compor antagonismos e ajustar interesses, antes de contestada a ação discriminatória em tela judicial.

"A parte mais atual, entretanto, do Projeto, aquela que de certa forma representa o seu cerne, é porventura a mais antiga, embora sob roupagens novas e com mais alto alcance, qual seja o reconhecimento que faz o Estado do trabalho como fonte ou título de domínio, como condição primeira de sua liberalidade.

"Com efeito, a nossa legislação sobre terras devolutas sempre soube ressaltar os direitos daqueles que ocupam produtivamente uma gleba e a incorporam, pelo trabalho pacífico e fecundo, ao sistema orgânico das riquezas nacionais. A presença criadora do homem, acordando energias socialmente abandonadas; o trabalho, que transforma a fisionomia das coisas, dando-lhes dimensão econômica e realizando o bem comum na sábia realização do bem próprio, essa é a condição, o título (tomado este termo em sua acepção mais lata e profunda) do domínio que o Estado reconhece. (...)

"A usucapião se opera pela posse, decorre dela como seu efeito natural no tempo. No Projeto, ao contrário, a posse é apenas um dos elementos, o elemento que constitui o necessário pressuposto de um outro fator que, na realidade, por si só, justifica a cessão estatal: o *trabalho*.

"Não foi demais acentuar esse ponto. Ainda recentemente um dos maiores economistas modernos observava o contraste existente entre os códigos, que não cogitam do trabalho como fonte originária de propriedade, e as conclusões da Ciência Econômica que o apon-

tam como um dos fatores, e o mais relevante, da criação das riquezas. Esse contraste talvez seja mais aparente do que real, pois não seria difícil apontar os múltiplos casos em que a lei civil atribui ao trabalho efeitos que implicitamente o tornam um título de aquisição de propriedade, discriminando, aliás, as suas várias modalidades, tal como a caça e a pesca, e está consagrado, de maneira especial, no instituto da especificação.

“Não é menos exato, porém, que, com referência à propriedade imóvel, nem sempre houve expresso reconhecimento do valor dado ao elemento trabalho, preferindo-se atender, de maneira genérica, ao fato da posse, produtiva ou improdutiva, como exteriorização objetiva da propriedade. Se é certo que em nossa legislação sempre esteve implícito o respeito à posse acompanhada de trabalho (e as antigas leis de terras devolutas já se referiram à “cultura efetiva e morada habitual”) o elemento trabalho foi mais claramente focalizado, como que dando, por assim dizer, qualidade à posse, no artigo 125 da Constituição de 1934 e depois no artigo 148 da Constituição de 1937, afirmando-se em ambos os dispositivos o caráter eminentemente social da posse acompanhada de cultura efetiva.

“Pode-se dizer que, de certa forma, esboça-se em nosso direito um instituto novo, inconfundível com a pura usucapião romana, ou, quando tal não seja, distingue-se uma espécie nova de posse qualificada, à qual se atribuem especialíssimos efeitos de natureza nitidamente social. Essa consideração predominante do elemento trabalho bastaria para nos convencer de que não é possível invocar, como empecilho ao Projeto, a decretada imprescritibilidade aquisitiva dos bens públicos”¹.

Como se vê, desde 1942 já se achava plenamente firmada em meu espírito a idéia de qualificar a posse *em razão do trabalho*, visto como este, sem ser necessário nos perdermos numa concepção de produtivismo exacerbado, representa um dos valores fundamentais, tanto da vida econômica quanto da jurídica, constituindo um dos fatores constitutivos da cultura².

Ora, é na linha dessa ou de análoga diretriz de pensamento que se desenvolve a experiência jurídica brasileira, cumprindo salientar que a apontada distinção entre posse simples e posse *cum labore* presidiu a reelaboração de toda matéria possessória no Projeto de Código Civil (Projeto de Lei nº 534, de 1975) de iniciativa do Presidente Ernesto Geisel, em tramitação, há quase sete anos, na Câmara dos Deputados, onde, infelizmente, não se foi além da apresentação de centenas de emendas em plenário e do oferecimento de sete relatórios parciais, com valiosos subsídios para o aperfeiçoamento da proposta governamental. Por sinal que, no concernente ao Direito das Coisas, o projeto mereceu elogiosos encômios, por parte de seu relator, o então Deputado Lauro Leitão, hoje ilustre Ministro do Tribunal Federal de Recursos, que lhe salientou a modernidade.

O certo é que, no mencionado projeto, sempre se dá tratamento mais benigno e consentâneo ao possuidor que, através da posse, incorpora ao bem imóvel uma parcela de sua força de trabalho. Assim, por exemplo, o prazo de vinte anos, previsto para a usucapião ex-

1. Parecer sobre o projeto em discussão no Conselho Administrativo do Estado, *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, de 05/08/42.

2. Sobre a minha compreensão do trabalho como um *valor fundante*, v. a Introdução que escrevi para a tradução brasileira da Filosofia del Lavoro, de Luigi Bagolini, sob o título de *O Trabalho na Democracia*, edição da Universidade de Brasília e da LTR Editora, 1981.

traordinária, que independe de justo título e boa fé, reduz-se a quinze se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua morada, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo (art. 1.278, parágrafo único). O mesmo critério é obedecido, em havendo justo título e boa fé, quando o prazo de dez anos já é reduzido para cinco (art. 1.280 e seu parágrafo único).

Por aí se vê que a recém-promulgada Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981, desenvolve e acentua a diretriz do Projeto de Código Civil, instituindo uma usucapião especial para imóveis rurais de reduzida área, quando neles o agricultor houver edificado sua morada, tornando-os produtivos graças ao seu trabalho.

Não será demais fixar alguns dados históricos para a plena compreensão do mencionado diploma legal.

Antecedentes históricos

As considerações históricas, que vamos desenvolver, contêm-se apenas nos limites indispensáveis à captação dos valores específicos da lei que estamos analisando, sem remontarmos a todas as circunstâncias que, ao longo de quase cinco séculos, vêm caracterizando o problema fundiário no Brasil.

Não será, no entanto, exagero afirmar-se que a *história da política territorial brasileira se funda sobre a posse*, a qual, com justo título ou má fé, de forma mansa e pacífica ou violenta, veio se convertendo em *domínio*, passando a usufruir de proteção jurídica em sua plenitude. Aliás, foi com a tese baseada no *uti possidetis*, que o alto e arguto espírito de Alexandre de Gusmão assegurou a Portugal e, por via de consequência, ao Brasil, a vastidão de nosso território, tal como viera sendo *possuído* desde a era das descobertas até a época das ocupações feitas sob a égide da Coroa da Espanha, donde se conclui ter-nos sido benéfico o comum domínio espanhol, como o demonstra o Tratado de Madrid, de 1750, pelo qual foram recuadas as fronteiras de Tordesilhas.

Foi, no "rastro da posse", de boa ou de má fé, e, forçoso é reconhecê-lo, até mesmo graças à ação cúpida, matreira e violenta dos "grileiros" — tal como, com gritante realismo, o reconheceu o Conselheiro Artur Piquero by Witacker, quando da já lembrada discussão do projeto sobre terras devolutas em São Paulo, em 1942 — que vieram se estabelecendo os contornos do "problema da terra", no Brasil, pondo-se como uma de nossas tarefas mais urgentes e ingentes.

Pois bem, é nesse quadro por demais amplo para ser versado neste breve estudo, que desde logo se situou a questão particular da proteção jurídica dos pequenos possuidores.

Ponto de partida por excelência dessa questão é-nos dado pelo art. 156, § 3º, da Constituição de 18 de setembro de 1946, que assim dispunha:

"§ 3º — Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem ur-

bano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra que haja tornado produtivo por seu trabalho e de sua família, adquirir-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

A área, nunca excedente de cem hectares, deverá ser caracterizada como suficiente para assegurar, ao lavrador e sua família, condições de subsistência e progresso social e econômico, nas dimensões fixadas pela lei, segundo os sistemas agrícolas regionais". (Conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/64).

Cabe observar, desde logo, que esse dispositivo constitucional, apesar de seus altos propósitos, permaneceu letra morta, porque o legislador ordinário não cuidou de armá-lo das normas processuais indispensáveis à sua efetiva execução, procedendo à necessária adaptação das regras sobre ação de usucapião contidas no Código de Processo Civil de 1939 (Decreto-lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939, arts. 454 e 528).

A omissão de remédios processuais adequados, aparentemente adjetivos e secundários, é uma das tantas formas pelas quais se esvazia uma regra substantiva de seu conteúdo inovador. Foi o que aconteceu com o preceito constitucional de 1946, o que revela o predomínio das forças conservadoras antagônicas, em geral infensas a qualquer alteração no que tange às estruturas jurídicas da propriedade.

Acresce que a disposição constitucional esbarrava com a oposição do maior proprietário territorial que é o Estado mesmo, desde a União até o Município, prevalecendo o entendimento ainda consagrado no Código Civil de 1916, cujo art. 67, só parcialmente revogado pela recente Lei nº 6.969, veda a usucapião dos bens públicos.

Nem se olvide que, na iminência da entrada em vigor da Carta Magna de 1946, a 5 de setembro do mesmo ano, o Presidente Eurico Gaspar Dutra, ao dispor sobre os bens da União, pelo Decreto-lei nº 9.760, reiterou, em seu art. 200, o privilégio dos bens públicos, com esta incisiva estatuição:

"Art. 200 — Os bens imóveis da União, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião."

Por aí se vê como tinha raízes profundas o latifúndio público, infensos os governantes a qualquer mudança, a não ser através de concessões consubstanciadas na outorga de títulos, conforme diretriz, que, consoante se verá, veio a ser consagrada pelo Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

Tão arraigado era esse apego dos Poderes Públicos ao seu patrimônio imobiliário que, quando inseri no 1º Anteprojeto do Código Civil, publicado em 1972 (edição oficial do Ministério da Justiça), um dispositivo sujeitando expressamente os bens públicos dominicais a usucapião (art. 101) levantou-se tamanha celeuma, foram tantos e tamanhos os protestos de governos estaduais e municipais, que o Governo houve por bem anuir na supressão daquele dispositivo que, penso eu, deveria ser restabelecido agora que prevalece mais vivo sentido social da propriedade.

No fundo, contentava-se o legislador com reiteradas formulações de boas intenções, nos moldes do preceito da Constituição de 1946, como resulta de nova "Declaração" inserta no Estatuto da Terra, para contrabalançar a sua inexplicável exclusão do texto da Carta de 1967. Refiro-me ao art. 98 da Lei nº 4.504, cujo art. 98 *prima*, no entanto, por uma configuração empolada das exigências legitimadoras do direito dos posseiros. Eis o texto do Estatuto da Terra, *ipsis litteris*:

"Art. 98 — Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, tornando-o produtivo por seu trabalho, e tendo nele sua morada, trecho de terra com área caracterizada como suficiente para, por seu cultivo direto pelo lavrador e sua família, garantir-lhe a subsistência, o progresso social e econômico, nas dimensões fixadas por esta Lei, para o módulo de propriedade, adquirir-lhe-á o domínio, mediante sentença declaratória devidamente transcrita."

Compreende-se, facilmente, a dificuldade de determinar-se, *in concreto*, o que deveria ser considerado, para cada tipo de atividade, nas diversas regiões do país, um "trecho de terra" capaz de atender, além das necessidades familiares, ao "progresso social e econômico", o que desde logo vinculava o reconhecimento do domínio à prévia determinação do "módulo rural", com embaraços a uma solução prática a curto prazo.

Poderia limitar-me a invocar os textos legais vigentes, mas o assunto não ficaria plenamente elucidado sem alusão a projetos de lei de origem parlamentar.

Lembro, em primeiro lugar, o Projeto de Lei nº 13/971 do Deputado Federal João Arruda, cuja preocupação dominante é a redução dos prazos de prescrição aquisitiva, *independente da extensão da área usucapienda*. Assim é que o citado parlamentar pretende dar nova redação ao art. 550 do atual Código Civil, a fim de reduzir para apenas 5 (cinco) anos a aquisição do domínio por quem tenha possuído, sem interrupção nem oposição, qualquer imóvel, quer este corresponda a um "módulo rural", quer tenha as dimensões de um latifúndio. Em havendo justo título, tão-somente dois anos bastariam para aperfeiçoar-se a usucapição... Convenhamos que é ir muito longe atingindo a estabilidade do direito de propriedade. Por mais que se alardeie que os meios atuais de comunicação não justificam o abandono da terra por longo tempo, sem cuidado e natural reação contra os invasores, uma drástica e indiscriminada redução nos prazos de prescrição aquisitiva redundaria em compreensíveis abusos, com favorecimento dos mais fortes ou mais astutos.

Já mais próximo dos objetivos logrados pela atual lei sobre usucapião especial é o projeto de iniciativa do Senador Franco Montoro (Projeto de Lei do Senado, nº 261, de 1980). Visava incluir, no Estatuto da Terra, dispositivos tendentes a assegurar os possuidores, por mais de dez anos, nas condições do já lembrado art. 98 do Estatuto, a outorga de título de domínio pelo juiz, mediante transcrição de sentença declaratória.

Entre outras medidas pleiteadas figurava a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, em quaisquer ações que envolvessem "a posse dos trabalhadores rurais", e se procurava subordinar a desocupação de um imóvel, pleiteada pelo titular do domínio, à prévia verificação, *de ofício*, pelo juiz se os réus já não reuniam condições bastantes para ser-lhes reconhecida a usucapião.

Apesar, porém, de já se pretender dar um passo mais prático no sentido da tutela efetiva dos posseiros, o projeto do ilustre Senador paulista se ressentia de mais clara sistemática processual, de tal modo que acabariam prevalecendo, na falta de regra específica, as normas gerais pertinentes à ação declaratória ou à ação de usucapião, ambas de longo procedimento ordinário, e de difícil exequibilidade, não obstante o aparato da assistência sindical rural.

O sentido de concreção da usucapião especial

Se lembrei os principais antecedentes da Lei n.º 6.969, foi para permitir o seu cotejo com os textos legais vigentes ou projetados, e, desse modo, poder-se captar o espírito que presidiu a sua elaboração. Diria, em síntese, que a lei em apreço constitui um exemplo de compreensão do Direito como *concreção* ou como *experiência*, duas expressões que se correspondem. Isto tornou-se possível graças aos *propósitos sociais* do Governo do Presidente João Figueiredo, tal como deparei de meu primeiro encontro com o Ministro Leitão de Abreu, quando ficaram desde logo assentes três pontos, a saber:

a) a necessidade de reduzir para cinco anos o prazo da posse capaz de legitimar, em qualquer hipótese, a outorga do domínio da terra, dando-se vigência à lei a partir de breve *vacatio legis* (45 dias após a sua publicação, como, afinal, prevaleceu no art. 11);

b) a extensão da usucapião às terras devolutas em geral;

c) a necessidade de se cogitar de medidas práticas e de efeito imediato, com opção pelo *processo sumaríssimo*.

Foi a partir desses três pressupostos gerais que procedi ao estudo da matéria, redigindo o anteprojeto de lei que, com pequena alteração na ordem dos artigos, se converteu no projeto governamental que iria dar início a uma nova fase na política fundiária nacional.

Como já resulta do exposto, prevaleceram, no exame da matéria, tanto a necessidade de atender a situações urgentes, marcadas por conflitos entre possuidores de longa data e os titulares da propriedade, como o propósito de regularização de posses não sujeitas a qualquer contestação, aspecto este que tem escapado à maioria dos exegetas do novo diploma legal.

Todos os autores que têm procurado colocar o Direito em termos de concreção ou de experiência, desde Roscoe Pound a Capograssi, de Engisch a Esser, ou, *si parva licet componere magna*, ao autor do presente estudo, partem de um pressuposto comum que é o cuidadoso estudo da *situação social* do destinatário do mandamento legal. Assim como há uma *Ética da Situação*, há um *Direito do Homem Situado* em função de suas peculiares circunstâncias.

Isto posto, uma lei destinada a assegurar direitos a humildes possuidores de reduzidos trechos de terra deve partir da verificação de que eles são, via de regra, pessoas destituídas, não só de recursos econômicos, quanto de elementos de informação sobre seu "status" jurídico.

Conseqüência imediata dessa constatação era a necessidade de conjugar dois resultados complementares:

a) abandonar o plano da mera "declaração formal de direitos" para se cuidar de sua efetiva exeqüibilidade processual;

b) assegurar, desde logo, aos possuidores uma situação jurídica preliminar, para não ficar frustrado o emprego das medidas processuais previstas.

Foi meditando sobre esses dois objetivos que me ocorreu fazer preceder, de um *ato possessório preliminar*, a ação de usucapião, disciplinada no atual Código de Processo Civil (arts. 941 *usque* 945), mas dando-lhe rito sumariíssimo, conforme já fora assentado, e desbastando-a de toda a parafernália de cautelas que normalmente a exornam, como, por exemplo, a apresentação de planta do imóvel.

Da maior importância foi a idéia de conceder-se, *liminarmente*, a manutenção da posse ao requerente da usucapião, mediante simples justificação prévia, como se se tratasse de uma ação possessória. Consoante foi salientado em bem lançado editorial do *Jornal do Brasil*, de 22 de outubro de 1981, apreciando o projeto governamental, desde logo acertadamente compreendido como abrangente também das terras particulares, "com a providência da medida liminar, garante-se o posseiro imediatamente contra qualquer tipo de violência de que possa ser alvo no curso do processo por algum interessado em lhe esbulhar a posse ou levá-lo a desistir da ação".

De outro lado, sempre dentro desses propósitos de ordem pragmática, ao invés de se recorrer ao conceito de "módulo rural", nem sempre de fácil ou expedita configuração, preferiu-se assegurar os direitos dos possuidores em relação a uma "área teto" de 25 (vinte e cinco) hectares, sem prejuízo de poder ela ser elevada até o "módulo" rural aplicável em cada caso. É que, não raro, a discussão sobre o módulo cabível tem servido para adiar ou impedir a providência mais urgente, que é a manutenção do possuidor nas terras onde ele tem a sua morada e exerce atividade produtiva. Com isso, ficou superado, de início, o delicado problema da extensão máxima do imóvel usucapiendo, cuja exata medida poderá sempre ser determinada no decorrer da ação. Por outras palavras, embora o possuidor tenha direito, pelo Estatuto da Terra, à legitimação de maior trato de terra, atendidas as exigências daquele diploma legal, é-lhe de antemão assegurada a posse até 25 hectares, considerados, em princípio, bastantes à sua atividade econômica familiar.

No mesmo sentido, foi prevista, como já foi observado e não é demais encarecer, a possibilidade de uma "justificação prévia" que permitirá ao juiz conceder "posse liminar" a quem demonstre ter reunido os requisitos da lei, até a decisão final da causa, como se se tratasse de uma ação possessória. Essa é, repito, uma inovação original que garante a viabilidade do sistema instaurado.

De outro lado, como os posseiros são geralmente gente desprovida de recursos, são-lhes assegurados, pela própria lei, os benefícios da assistência judiciária gratuita, ficando ressalvada a hipótese de uso doloso dessas isenções por parte de possuidores abonados. Como se vê, o projeto é presidido pela regra suprema de igualdade que, no dizer de Lacordaire, inspirando-se em Aristóteles, consiste em tratar igualmente os iguais, e desigualmente os desiguais, na medida em que se desigualem.

Ainda visando à real aplicação da reforma legislativa programada, foi dispensada a apresentação da planta do imóvel, exigência natural em se tratando de usucapião comum, mas que teria o efeito perverso de tornar inviável a usucapião especial que o projeto se propõe garantir sem maiores delongas. Como exigir-se a feitura de planta na imensidão territorial de nosso país, não só pela falta de topógrafos em número suficiente, mas sobretudo pela carência de recursos dos humildes possuidores? Eis aí como, no contexto de uma regra de direito, pode, às vezes, conter-se um requisito que trava ou posterga os fins sociais visados pelo legislador. Afirmar-se, pois, que o atual projeto teria sido elaborado de afogadilho e sem as devidas cautelas, só se compreende por parte de pessoas apegadas a um arcaico liberalismo econômico, infenso a conciliar o direito individual de propriedade com as exigências da paz social.

Outro ponto de relevância é a decisão de aplicar-se, no caso de defesa da "posse-trabalho", o *procedimento sumaríssimo*, regulado pelo Código de Processo Civil. Eis outra demonstração cabal de que o governo quer, em suma, assegurar realizabilidade a uma "Declaração de Direitos" que, durante anos e anos, figurou, sem resultados práticos, na Constituição de 1946, o mesmo se podendo dizer quanto ao que dispõe o Estatuto da Terra.

Seria, além do mais, absurdo pretender-se constituir, previamente, uma Justiça Agrária, para só depois se cuidar de medidas práticas, como as que estamos analisando. Admiro-me de que haja quem pense que a estrutura de uma Magistratura Agrária especializada, aliás de discutível utilidade, possa ser feita de improviso, como se se tratasse de montar um palco na praça pública para representação de um drama campestre...

Não é demais frisar, a esta altura, que jamais houve dúvida, por parte dos autores do projeto, quanto à sua aplicação às propriedades privadas. Noticiaram os jornais, e houve mesmo comentário favorável da *Folha de S. Paulo*, que o relator do projeto de lei sobre usucapião especial, no Congresso Nacional, teria estendido, com anuência do governo, a prescrição aquisitiva também às terras particulares. Não foi assim. O que houve foi o ato prudente do Senador Jutahy Magalhães no sentido de tornar explícito aquilo que a alguns parecera suscetível de dúvida. É boa norma de Política do Direito alterar o texto legal sempre que, com razão ou não, possa dar lugar a interpretações conflitantes, merecendo, assim, aplausos a iniciativa do relator.

Jamais se pensou, com efeito, em excluir da usucapião especial os imóveis particulares, "numa proteção ao latifúndio", como afoitamente foi dito por um professor para quem o Estatuto da Terra é um

remédio para todos os males. A aplicação da lei às terras do domínio privado resultava de maneira explícita do Projeto governamental, cuja significação foi retorcida por alguns representantes do conservantismo cego às exigências de nosso tempo.

Na realidade, o texto primitivo afigura-se-me bastante claro quanto à sua extensão. Em primeiro lugar, porque o art. 1.º, reduzindo de dez para cinco anos o prazo prescricional, manteve substancialmente a redação de um dispositivo que já figurava na Constituição de 1946, e passou a constar de outras leis, sempre se entendendo que a usucapião, em virtude de posse-trabalho, tem a maior amplitude.

Em segundo lugar, o fato do art 2º do projeto dizer que "usucapião especial abrange as terras devolutas em geral" não exclui as particulares. Como ensina, entre outros dicionaristas, o mestre Aurélio, "abranger" quer dizer também "compreender" e "incluir", lembrando ele, a propósito, a célebre afirmação de Rui Barbosa: "Pus a ciência acima de todas as coisas, mas não afirmei que a ciência não possa abranger as coisas divinas".

Em terceiro lugar, a referência feita às terras devolutas, no art. 2º, representava mera especificação do artigo anterior, de caráter genérico, e tinha sua razão jurídica de ser, porquanto a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao art. 67 do Código Civil (Súmula 340) é no sentido de que "os bens públicos não podem ser adquiridos por usucapião". No caso específico, era necessário, por conseguinte, tratar das terras devolutas, o que não implicava a exclusão dos bens particulares...

Outro ponto que merece encômios no substitutivo apresentado, no Congresso Nacional, é quanto à clara determinação da situação do imóvel para processamento e julgamento da ação, embora já estivesse implícito no Código de Processo Civil. Mas, no caso de terras devolutas, não faltaria quem assim não o entendesse, declinando para outro foro, com intuítos protelatórios. De outro lado, não há mal que se prefira introduzir no texto as disposições do Código de Processo Civil, a que o projeto do governo se limitava a se reportar, com a vantagem de ter sido fixado o prazo para contestar a ação a partir da intimação da decisão que declarar justificada a posse. Como foi bem observado pelo Presidente João Figueiredo, o Congresso Nacional agiu, no caso, com alta sensibilidade político-social, esclarecendo-lhe "quase pedagogicamente" o texto, bem como introduzindo disposições tendentes a superar qualquer dúvida que pudesse criar entraves à pronta e útil aplicação da lei.

Foi esse propósito pedagógico que levou nossos parlamentares a preferir a inclusão na lei especial dos dispositivos processuais a que o projeto governamental fazia apenas remissão. Dada a natureza da lei, de manifesto alcance popular, essa medida foi, sem dúvida, oportuna.

Finalidades da Lei n.º 6.969/81

Para completar estas notas de estudo, no que se refere ao con-

teúdo da Lei nº 6.969, o que me parece deva merecer maior apreço é o seu cunho operacional, por terem sido afastados, um a um, todos os óbices que emperram as ações gerais de usucapião, a começar pela clara determinação da incidência da nova lei sobre as "terras devolutas em geral", ressalvadas as exceções que no Congresso Nacional foram expressa e oportunamente determinadas.

Queda, pois, sem sentido, indagar se se trata de patrimônio devoluto originário ou derivado, desta ou daquela modalidade, prevenindo-se artimanhas comezinhas em processos possessórios. Um sentido de apego às realidades concretas anima e revigora a medida governamental, não sendo demais insistir neste ponto.

Do exposto já resultam os objetivos que o Poder Executivo teve em vista alcançar com a sua corajosa iniciativa, mas creio que será conveniente esclarecer, em sua plenitude, os escopos da usucapião especial.

Coincidindo a proposta governamental com diversos episódios de invasões de terras em várias regiões do país, prevaleceu a convicção de que o objetivo da lei seria superar tal estado de coisas, salvaguardando a situação dos posseiros que, além de morada habitual, houvessem tornado produtiva com seu trabalho área rural contínua, não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares.

É claro que a usucapião especial pode ter essa função pacificadora eventual, mas a visão puramente conflitiva da lei não logra atingir o seu verdadeiro alcance, revelando conhecimento superficial da questão fundiária no Brasil.

Na realidade, um dos pontos mais delicados de nossa política territorial diz respeito à *falta de título de domínio do imóvel*, sobretudo no concernente a áreas não excedentes de 25 hectares, ou de módulo rural aplicável à espécie. Não se trata de glebas sujeitas a qualquer contrasteação, mas tão somente de imóveis cujos possuidores não tiveram meios de converter a sua posse em domínio, apesar de ser ela exercida durante anos e anos de forma mansa e pacífica.

Ainda recentemente, ao serem alagadas extensas áreas para a construção dos reservatórios de Ilha Solteira, Urubupungá e Itaipu, surgiram dificuldades para indenização de milhares de possuidores, cujos direitos por ninguém eram contestados, mas que viviam ao desamparo da titulação regular das terras ocupadas e tornadas produtivas.

Sendo sabido que sem título de propriedade não se tem acesso ao crédito bancário, ficando reduzido o exercício econômico dos direitos reais, bem se pode compreender a gravidade de tal situação, um fato generalizado em cujas raízes se oculta uma das mais aflitivas carências de nossas populações rurais. O alto significado deste problema avulta se lembrarmos que, segundo os resultados do último censo, a maior parte de nossa população econômica ativa (PEA) ain-

da se concentra no setor agrário, correspondendo a 13,1 milhões de pessoas.

Pois bem, a nova lei vem, sobretudo, ao encontro das situações irregulares supralembradas, visando a saná-las. Representa, por tal motivo, um instrumento tanto de paz social como de desenvolvimento econômico, podendo cooperar para atenuar o êxodo rural que transporta e exacerba condições de miséria do campo para as cidades. Foi esse aspecto da questão, e é o essencial, que escapou a alguns críticos apressados, que imaginaram incontinenti uma infinidade de choques violentos nos sertões, invocando-os como argumentos *ad terrorem* contra o projeto de lei; ou induziu outros a considerá-lo dispensável e nocivo, por parecer-lhes bastantes e insubstituíveis as normas do Estatuto da Terra.

Mas, se a Lei nº 6.969 pode exercer papel tão benéfico, como o por mim apontado, caberia às autoridades responsáveis exercer uma função mediadora, não só tornando conhecidos dos posseiros os benefícios da lei, mas auxiliando-os a tirarem proveito dela. A essa ampla política apaziguadora, não deveriam ficar estranhas as próprias agências do Banco do Brasil S.A. e demais bancos oficiais, encaminhando os possuidores à regularização de seus títulos, ao invés de simplesmente negar-lhes financiamento sob alegação de falta de garantia real adequada. O decreto do Poder Executivo, a que se refere o § 3º do art. 4º da Lei nº 6.969, já poderia conter disposições visando a tão altos objetivos.

Podemos, portanto, concluir reconhecendo que a instituição da usucapião especial, longe de atender a situações transitórias e de emergência, surge como remédio eficaz em um país cuja história é marcada, e continua sendo assinalada, por contínuos processos de desbravamento e de conquista da terra, para integrá-la na economia rural.

Se lembrarmos, outrossim, que não há paz social verdadeira sem um sistema de propriedade estável, nem economia florescente onde não há plena segurança para os trabalhadores rurais, poderemos concluir afirmando que a Lei nº 6.969 constitui uma salutar mudança de atitude no plano de nossa política fundiária.

Não se pense, todavia, que eu veja na Lei nº 6.969 um instrumento de per si bastante para resolver os nossos problemas agrários. Nesse sentido, seja-me lícita outra lembrança pessoal. Refiro-me às medidas por mim sugeridas, na qualidade de Secretário da Justiça, ao Governador Adhemar de Barros, para "planejamento agrário", consubstanciadas no Decreto Estadual nº 43.317, de 8 de agosto de 1963. Tinha este por fim realizar uma adequada atribuição das terras devolutas aos ocupantes, em função do critério "posse-trabalho"; mas, apesar do plano visado (plano que, em má hora, foi abandonado pelo Governo) era eu o primeiro a reconhecer que a *propriedade da terra, assegurada aos posseiros, implica uma série de providências complementares*. Nesse sentido, tecei as seguintes considerações:

“Se o Estado se limitar a distribuir lotes, ainda que dotados de valiosas benfeitorias, incorrerá no mesmo erro, cuja *causa mater* foi a falta de integração das pequenas propriedades em um sistema econômico unitário, capaz de atender aos problemas do crédito, da assistência tecnológica e mecânica, bem como por falta de correlação com a rede de interesses gerais da produção, o que só será possível condicionando-se a venda das terras à participação dos compromissários compradores nas cooperativas a serem instituídas, ou à efetiva obediência à orientação técnica do Estado. Por outro lado, a organização dessas “unidades integradas” permitirá vencer os inconvenientes de uma lavoura de mera subsistência, pondo os pequenos proprietários, graças ao sistema cooperativo, em condições de participar dos resultados de uma “empresa de produção”, atendendo às crescentes necessidades do mercado consumidor, inclusive no tocante ao abastecimento de matérias-primas à indústria. A pequena propriedade deve, em suma, ser objetivamente considerada, tendo-se em igual conta as suas vantagens e deficiências, evitando-se os males do ‘minifúndio’”³.

Penso que essas ponderações ainda não perderam atualidade, apesar de contemplarem hipótese diversa. Em ambos os casos, todavia, o que há de comum é a necessidade de medidas de assistência técnica e econômica, a fim de que a posse, juridicamente assegurada, também o venha a ser do ponto de vista existencial do desenvolvimento.

3. Cf. *Diretrizes da Política Agrária Paulista*. Imprensa Oficial do Estado, 1963. p. 12. Nesse estudo, à página 18, volto ao conceito de *posse-trabalho*.