

Luiz Edson Fachin

POSSEIROS E SERINGUEIROS - ASPECTOS JURIDICOS

(Texto para o Tribunal Permanente dos Povos

Sessão Amazônia

Paris, 12-16 de outubro de 1990)

Outubro - 1990

POSSEIROS E SERINGUEIROS - ASPECTOS JURIDICOS

O sistema jurídico brasileiro responde mal, de modo incompleto e equivocado, à realidade da posse e dos seringais.

Por isso, o exame crítico desse sistema jurídico ao qual se submete a realidade em análise, pode contribuir para melhor revelar as peculiaridades da posse e dos seringais na região amazônica, bem como para expor as contradições existentes.

De início, a questão de posse.

Para compreender o fenômeno possessório, é necessário apontar algumas das características fundamentais do sistema jurídico brasileiro, a começar pela sua origem que é basicamente estranha ao conjunto de valores e princípios daquela realidade. A regulação jurídica da posse está calcada numa forte

concepção individualista como projeção do direito de propriedade.

Isso revela porque as relações que preocupam esse sistema jurídico estão fundamentalmente na órbita do direito privado e são consideradas abstratamente, vale dizer, indiferentemente a um juízo de valor, o que significa que tal concepção jurídica tem como possuidor normalmente o proprietário, e entende por proprietário aquele que se apropriou privativamente de um bem. E essa apropriação não tem como relevante se materializar por atos exteriores ou de ocupação, exatamente porque se trata apenas de um conceito jurídico que foi, por sua vez, cooptado para servir aos interesses do Estado que não têm como fundamental a ligação real, calcada na necessidade, entre o homem e a terra.

O regime jurídico, assim posto no Brasil através de um conjunto de normas de ordenação das relações privadas que é o Código Civil, mostra acentuada influência das idéias que modelaram o primado da vontade individual e que consagraram o direito absoluto de propriedade.

Assim se vê claramente na lei, quando esta, ao mesmo tempo em que define, ainda que modo implícito, o direito de propriedade, mencionando os poderes inerentes ao proprietário (quais sejam: usar, fruir, dispor e reivindicar, conforme o Código Civil, art. 524), define também o possuidor, como sendo aquele que tem o exercício de algum desses poderes inerentes à propriedade (artigo 485 do Código Civil).

A posse tem, em suma, um conceito subordinado e um sentido de complementariedade em relação ao direito abstrato de propriedade. Por isso, tem a posse uma indiscutível importância no mundo dos fatos, revelada pelas básicas necessidades de sobrevivência, mas sofre um desvalor no plano jurídico.

A despeito da aplicação geral desse sistema, é possível constatar, mesmo de forma tênue, um enfoque diferenciando dessa matéria no âmbito da propriedade da terra rural.

Isso é perceptível na história legislativa recente do País.

Com o Estatuto da Terra (Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964) e a Emenda Constitucional no. 10, as relações dos sujeitos de direitos com a terra rural começaram a merecer, embora apenas formalmente, um tratamento jurídico de caráter social.

Tanto assim que de um conceito eminentemente privatista, a Constituição Federal vigente consagrou a concepção da função social da propriedade. Isso, contudo, não é suficiente para atender os imperativos da realidade brasileira, até porque se mantém intacta a essência do sistema.

E inevitável o choque que se dá entre os conceitos rígidos, moldados sob uma inspiração basicamente privatista do sistema, ainda centrado nas velhas regras do Código Civil, e o desenho fático das relações sociais que nascem à margem ou fora desse sistema, como se vê nas formas de uso da terra na Amazônia.

Entre a possibilidade de superar esse regime jurídico e a capacidade de sobrevivência desses mesmos conceitos, sucumbe a possibilidade de sua superação, ficando a realidade sob as regras desse sistema ancião, sempre fortificado pela inspiração conservadora que domina o Estado e via de consequência o processo legislativo. Na prática, o conflito revela sua face mais dura na violência contra os posseiros; no âmbito teórico, o choque se mostra na diversidade de concepções sobre a apropriação da terra rural e as regras do sistema legal.

Tal confronto, por exemplo, está claramente nos dispositivos legais que tratam da regularização fundiária (por exemplo, a Lei no. 6383/76 que trata da discriminação de terras devolutas). É espantoso (embora até compreensível) o grande número de regras legais que procuram tratar da posse e da propriedade agrária, sob uma ótica privatista. Note-se que existem, apenas para regulamentar ou explicitar o Estatuto da Terra, mais de mil dispositivos legais, nas leis, decretos, portarias, resoluções e outros atos normativos assemelhados, criando um verdadeiro cipóal legal de

poucas saídas e muitas entradas tortuosas, o que passa a exigir verdadeira garimpagem jurídica para encontrar raras exceções a essa ótica, como o condomínio rural e o compásquo, que, assim mesmo, não representam nenhuma ruptura com o sistema.

Tudo isso, em verdade, demonstra o trato inferiorizado que vem sendo dado pelo legislador à questão agrária, de um modo geral, e à posse, em particular. O descaso e a confusão legal propositalmente elaborada para manter uma visão elitista e excludente daqueles que, como os posseiros e seringueiros, não detém o comando do Estado, são os traços dominantes da produção legislativa brasileira. Por isso mesmo, enquanto o latifúndio domina a paisagem rural, o latifundiário consegue resguardar seus interesses no plano político do Estado.

Para manter esse "status quo" do sistema jurídico, inspirado também num princípio de segurança das relações sociais, o sistema brasileiro engendrou mecanismos, tanto para precaver-se das consequências sociais do apossamento espontâneo, quanto para canalizar tais situações sob uma disciplina legal relativamente estável, isto é, sob controle do Estado. Note-se que o cometimento da apuração da violência praticada contra os posseiros é propositadamente deferido a um sistema judiciário ineficaz, porque a impunidade atende mais aos contumazes ofensores e muito menos aqueles que desejam ver apurados crimes e grilagens de terras. Para punir a violência praticada contra posseiros a Justiça é realmente cega; mas para despejar trabalhadores, é célere e eficaz.

Desse modo, assim se compõe, em resumo, o sistema: o legislador, por mais que receba o máximo de reclamos sociais para transformar o sistema, chega, quando muito, ao ponto de formular regras legais que embora com certa novidade formal - como é o caso de inserir-se pela primeira vez, na Constituição a idéia de função social da terra -, encontram sua eficácia tolhida por outras, que entre si, então se anulam. Isso ocorre, para citar um exemplo, com a proibição constitucional de desapropriação das terras ditas "produtivas" para fins de Reforma Agrária.

E quando o conflito desagua no Poder Judiciário, sempre há uma hermenêutica conservadora de prontidão para zelar por um resultado contra qualquer avanço social. Os interesses que dominam a produção da lei são os mesmos que governam sua aplicação.

Essas duas atitudes, somadas à omissão proposital e o comprometimento do Governo com interesses latifundiários, dão os contornos de um sistema jurídico fechado, composto de regras formalmente congruentes entre si, com a finalidade máxima de proteger a propriedade privada, de modo quase absoluto, e fazendo com que todas as questões, notadamente as possessórias, mesmo que na órbita das terras públicas, circulem sob esse eixo fundamental.

Isso se mostra, por exemplo, com nitidez na intervenção do Estado na malha fundiária. Quando atua executando a regularização fundiária em terras públicas devolutas, através de mecanismos como discriminação administrativa ou judicial, arrecadação sumária, e na própria colonização (oficial ou particular), faz emergir um confronto entre o que vêm posto a título de princípios das ações do Estado e as reais formas de ocupação da terra.

O sistema jurídico posto provoca, de fato, um indiscutível choque de concepções, e por isso, constitui quando menos numa violência cultural.

Por óbvio, essa atuação uniformizadora do Estado busca reduzir a conceitos únicos as ocupações de terra, sobressaindo-se desse aparato legal uma concepção unitária do fenômeno da posse, o que é francamente incompatível com a diversidade brasileira, de um modo geral, e com a diversidade da Amazônia de um modo especial. Mesmo admitindo o sistema formas não convencionais de ocupação, como o compáscuo (art. 646 do Código Civil brasileiro) e o condomínio (art. 30. do Estatuto da Terra e art. 623 do Código Civil brasileiro), tais modalidades legais são regidas por arcaicos princípios de direito privado, voltados prioritariamente para a concepção privada de acesso, apropriação e uso da terra rural.

Mesmo no âmbito das ações discriminatórias,

destinadas a regularizar a posse em terras devolutas, a execução dos procedimentos, não raro eivados de vícios e deformidades, se amolda mais aos interesses estranhos aos reais e efetivos posseiros, donde se originam considerável parcela de conflitos fundiários.

O sistema jurídico institui, assim, um padrão que impõe seus conceitos. Esse modelo se inspira na necessidade de imprimir à terra uma noção de objeto, que seja, enfim, suscetível de apreensão nos moldes clássicos de direito privado, como a compra e venda, tendo daí circulação no mercado. É a esse sistema dogmático e em si mesmo fechado, que tem sentido delimitar espaços e formas de ocupação impostas. Daí porque estão à margem dele regras consagradas pelo uso comum.

Nesse sistema jurídico, assentado nessa perspectiva, a concepção legal da posse, além de historicamente ultrapassada, não contempla outras relações sociais que não aquelas que considera, sob sua ótica, juridicamente relevantes.

Por isso, proliferam no universo da Amazônia conflitos fundiários em detrimento dos reais e efetivos ocupantes, das recursos naturais e das populações nativas, enfim, dos povos da floresta.

Esses conflitos possessórios, quando postos à luz desse sistema, recebem um equacionamento que não raro beneficia os proprietários e não os efetivos ocupantes das terras, desprovidos que estão das vantagens que o sistema atribui àqueles nas relações sociais, até mesmo porque em geral desconhecem o ordenamento jurídico inclusive no pouco que poderia lhes ser útil ou favorável. Por aí se explica, em parte, como se cria e se mantém a **grilagem** como instrumento de incorporação de terras públicas às mãos de grandes proprietários e especuladores.

Por derradeiro, não pode perder de vista o fato de que para a Amazônia se dirigiu a **colonização** brasileira contemporânea, o que explica a produção legiferante dos últimos tempos voltada para aquela região. A ~~cultura~~ de exportação e a concentração fundiária geraram resultados nefastos nesse processo de expansão da fronteira agrícola. Vivendo ao sabor de grandes projetos, a colonização revelou-se desastrosa ao processo de equilíbrio ecológico. Em matéria fundiária, gerou crônicos conflitos de terras sempre em detrimento do homem simples, expulso para viver em condições precárias fora do campo.

A atividade extrativista sofre basicamente desses problemas, diferenciados, porém, pela natureza e modo da relação com os bens desse tipo de produção, e, por isso mesmo, agravados no embate com esse sistema jurídico.

Agora, seguem os aspectos jurídicos da questão dos seringueiros.

A melhor compreensão da atividade extrativa no âmbito das atividades agrárias, foi afastando, desde logo, a idéia tradicional de que se trata de uma atividade produtiva secundária. Cuida-se, em verdade, de uma ocupação principal que exige uma especial atenção, particularmente de legislação que atente para suas peculiaridades.

Essa forma de ocupação sem se revela nas atividades dos seringueiros autônomos, onde menores são as relações de dependência e nas quais não se observa um empreendimento produtivo como qualquer outra atividade agrícola.

Sob dois ângulos diferentes, mas unidos entre si, essa questão há de ser juridicamente explicitada: de um lado, a **reserva extrativista**, uma unidade de preservação, onde se revela sua dimensão ecológica; de outro, a **posse extrativista**, uma unidade de manejo, centrada numa relação de uso preservacionista da floresta. O respeito à natureza toma o sentido de imperativo da própria sobrevivência.

A ligação de sobrevivência estabelecida entre

o seringueiro e suas árvores, se mostra, assim, sob dois planos: o produtivo ou econômico e o ambiental ou ecológico. Como se vê, nessa angulação, a terra, vale dizer, o solo que suporta a árvore, passa a ter uma consideração diferente, revelando uma inversão da noção dogmática que valoriza a árvore dentre os acessórios do solo. No seringal, a árvore assume o caráter de bem principal.

A base do sistema jurídico brasileiro, com as características anteriormente descritas, é incapaz de comportar esse tipo de apropriação e uso.

Até pouco tempo atrás ~~inexistia~~ qualquer referência maior desse assunto na legislação brasileira. As ligações jurídicas do homem rural sempre foram postas tendo em vista o recurso terra, dividindo-se aí a pessoa e o ambiente em que se vive. Nesse contexto, a verdadeira compreensão dessa questão padecia num verdadeiro vácuo jurídico.

A superação formal dessa lacuna jurídica e dos equívocos dela decorrentes, começou com a criação jurídica das reservas extrativistas. Num Decreto (no. 98.897) de 30 de janeiro de 1990, definiu-se juridicamente as reservas extrativistas como espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativistas (art. 10.). Esses espaços territoriais situam-se, por sua vez, em áreas de interesse ecológico e social, como

previsto na nova Constituição Federal (art. 225, par. 1o., inciso III), que possibilitem a sua exploração auto-sustentável, sem prejuízo da conservação ambiental (art. 2o., parágrafo único).

Segundo essa disciplina jurídica, as reservas extrativistas são criadas por decreto do Poder Executivo Federal, cabendo, quando for o caso, a desapropriação das áreas. Isso significa que as reservas recairão em terras públicas: devolutas ou desapropriadas, neste caso afetadas a um fim específico (art. 3o.). Em qualquer uma das hipóteses, a exploração auto-sustentável e a conservação dos recursos naturais receberá, a título gratuito, uma concessão de uso, instituto já existente no direito brasileiro desde 1967 (Decreto-lei no. 271, de 28 de fevereiro de 1967).

Trata-se de uma concessão sob condição resolutiva, isto é, resolve-se caso ocorram danos ao meio ambiente ou a transferência da concessão entre particulares, isto porque tal concessão é intransferível por ato "inter vivos", admitindo-se, então, a transmissão aos herdeiros legais do beneficiário.

Sob essa sistemática legal, alguns decretos de criação de reservas extrativistas foram assinados, por exemplo: Decreto no. 98.683, de 23.01.90, criando a Reserva Extrativista do Alto Juruá; Decreto no. 99.166, de 13.03.90,

criando a Reserva Extrativista do Rio Ouro Preto; Decreto no.99.144, de 12.03.90, criando a Reserva Extrativista Chico Mendes .

Na criação da reserva, delimita-se o perímetro de uma extensão de terra determinada, que passa daí por diante a vincular-se a essa destinação específica.

Embora essa atividade auto-sustentável não se encaixe na concepção tradicional de assentamento, vem se esboçando, no plano jurídico e administrativo do Poder Público Federal, a regulação jurídica de **assentamentos extrativistas** (consoante se vê na Portaria no. 627, de 30.06.87, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), facultando-se a decisão das comunidades sobre a forma comunal ou condominial da concessão de uso, como aliás já prevê o Estatuto da Terra (art.30.) e o próprio Código Civil (art. 623 e seguintes).

O número de assentamentos, para que tenham efetiva representatividade, deve crescer substancialmente, com o cuidado de não gerar distorções e sacrificar os interesses dos trabalhadores e a cultura de ocupação existente nos seringais.

O fato de que os seringais se situem em terras públicas, ou em áreas sem titulação regular, ou ainda em áreas de conflito fundiário, não deve nem pode obstar a regularização dessas áreas e sua **imediate** transformação em reservas extrativistas. Nas terras públicas, notadamente as

devolutas, o procedimento é formalmente simples e rápido. Nas terras privadas, com domínio irregular ou conflitos fundiários, cabe desapropriar, com pedido de imissão provisória na posse, constituindo, desde logo, a reserva. Proposta a desapropriação e obtida a imissão na posse da área, tem o Poder Público o dever de defendê-la contra quem quer coloque obstáculos à instituição efetiva da reserva.

O fundamental deve ser garantir o direito de posse dos seringueiros sobre suas colocações e suprir, na implantação das Reservas, as comunidades locais de infraestrutura.

A desapropriação, entretanto, não deve se transformar em benefício indireto do grande proprietário expropriado, o que pode ocorrer, mais facilmente, com a utilização da via pouco recomendável da "desapropriação amigável" ou "negociada".

Com a adequada utilização do instrumento da desapropriação, constitucionalmente previsto e regulado em legislação ordinária, abre-se um horizonte considerável para dar efetividade ao intento de criação das reservas extrativistas, que deve atentar para os reais interesses dos seringueiros.

Razoável parcela da quebra do estado de sujeição econômica da atividade extrativa autônoma, pode passar pela criação dessas reservas, à medida em que tiverem eficácia

para dirimir os conflitos existentes, contrapondo-se ao poder de grandes grupos empresariais e a omissão governamental que resultam, em regra, na exploração dos seringueiros e na extinção gradativa da floresta.

Essa extinção se revela no desmate, que além de atividade ilegal, pode se revestir em modo de retirar compulsoriamente a base de sustento dos seringueiros. Com a reserva extrativista implantada, os obstáculos ao desmatamento devem ser teoricamente maiores e mais difíceis de serem ultrapassados.

A verdadeira compreensão do conceito de posse extrativista, como espécie de posse agrária, em sua peculiaridade ambiental e econômica, requer ainda mais apuro e evolução do instrumental jurídico disponível, a iniciar pela exata apreensão da **dimensão** da posse extrativista, suscetível de mensuração que atenda às características próprias das **estradas de seringa** e das **colocações**. A **posse extrativista** é um conceito autônomo, que merece respeito na legislação e na implantação das reservas, devendo, por isso, receber uma melhor disciplina jurídica especial. Mas, isso não é tudo.

Ninguém ousaria afirmar que a existência tão só, de um ordenamento jurídico ideal, abstratamente considerado, seja suficiente para a garantia efetiva dos direitos por ele assegurados.

Os conceitos jurídicos não são dotados de eficácia própria e necessitam de que nas relações sociais travadas se lhes imprimam o caráter de mecanismos dirigidos a auxiliar e a instrumentar a transformação da realidade. São passos distintos e importantes de uma caminhada que há de ser feita.

Luiz Edson Fachin*

*Procurador do Estado do Paraná; Professor de Direito Civil da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e da Faculdade de Direito de Curitiba; ex-Procurador Geral do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Endereço: Avenida Cândido de Abreu, no. 526, Torre B, 11o. andar, conjunto 1110, 82.530, Curitiba, Paraná, Brasil.

SUMARIO

O sistema jurídico brasileiro é incapaz de responder adequadamente as questões que emergem da realidade concernente à posse na Amazônia e dos seringais, porque se assenta numa concepção privatista de propriedade, presente no Código Civil brasileiro.

Apesar disso, a apropriação e o uso da terra rural passam a ter um enfoque jurídico diferente com a adoção do princípio da função social da propriedade, especialmente no Estatuto da Terra e agora também na Constituição da República.

Mesmo assim, a intervenção do Estado através da regularização de terras ou da colonização têm seguido aquela noção privada e unitária da posse, o que implica num desfavor aos reais e efetivos posseiros. No confronto que se estabelece, entre os que detêm a posse e os proprietários, predominam geralmente os interesses destes últimos e daqueles que monopolizam o Estado brasileiro.

Os conflitos fundiários e a violência, agravados pela predominância do latifúndio, revelam que a realidade fundiária da Amazônia se caracteriza por franca desproteção aos posseiros, ineficácia e comprometimento do sistema administrativo e legal com interesses alheios aos dos efetivos ocupantes das áreas. Esta situação resulta, em geral, na impunidade dos ofensores, no crescente número de vítimas, e ainda no desequilíbrio ecológico.

Insuficiente tratamento se dá, no plano jurídico, aos modos não-clássicos de apropriação e uso da terra, como aqueles que se observam nas reservas extrativistas, que constituem simultaneamente uma unidade de proteção e de manejo, cuja responsabilidade de implantação é do Governo federal através de procedimentos legais específicos sob a forma de concessão de uso.

A criação efetiva das reservas extrativistas pode contribuir para alterar a realidade de dependência e sujeição dos seringueiros. Por isso se mostra relevante compreender o sentido real de posse extrativista, a ser respeitada especialmente sob a forma condominial ou comunal. Devem ser respeitados, assim, os direitos de posse dos seringueiros.

A superação dessa insuficiência do sistema jurídico antes descrito, exige mais do que somente o aprimoramento formal de conceitos jurídicos. Tais conceitos não são dotados de eficácia própria e necessitam, nas relações sociais travadas, que se lhes imprima o caráter de instrumentos capazes transformar a realidade.