



A DESIGUALDADE NO ACESSO A TERRA SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE RONALD DWORKIN

Natalia Altieri Santos de Oliveira¹
Luly Rodrigues da Cunha Fischer²

Resumo: Analisa o histórico do acesso à terra no Brasil, seus reflexos no direito a igualdade e de que forma a teoria de Dworkin pode ser usada para diminuir a desigualdade. Justifica-se a pesquisa pela importância do entendimento de possíveis soluções acerca da diminuição da desigualdade fundiária no Brasil. Utiliza o método interpretativo histórico, e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Analisa a teoria de Dworkin acerca o princípio da igualdade e do direito como integridade. Conclui que a mudança na interpretação do direito de propriedade no Direito pode ser uma solução para diminuir as desigualdades no acesso à terra.

Palavras-chave: Igualdade; Dworkin; Concentração fundiária;

INEQUALITY IN ACCESS TO LAND AND THE STUDY OF RONALD DWORKIN'S EQUALITY PRINCIPLE

Abstract: Analyzes the history of Brazil's land access, its reflexes on the right to equality, and how Dworkin's theory can be used to reduce inequality. The research justifies the importance of the understanding of possible solutions about the reduction of land inequality in Brazil. It uses the historical interpretive method, and bibliographic and documentary research techniques. It analyzes Dworkin's theory about the principle of equality and of law as integrity. It concludes that the change in the interpretation of property rights in the Law can be a solution to reduce inequalities in access to land.

Keywords: Equality; Dworkin; Land Grabbing;

¹ Advogada. Mestranda em Direitos Humanos e Meio Ambiente no Programa de Pós Graduação em Direito na Universidade Federal do Pará. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará.

² Possui doutorado em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e Universidade de Paris XIII (2014) em regime de cotutela. Possui graduação (2005) e mestrado em Direito (2008) pela UFPA. Atualmente professora adjunta do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA (Graduação e Pós-Graduação), advogada inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil, membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e do Instituto Histórico e Geográfico do Pará. Membro da Rede de Pesquisa Junction Amazonian Biodiversity Units Research Network Program (JAMBU-RNP) e dos Grupos de Pesquisas Biodiversidade, Território e Sociedade na Amazônia (BEST AMAZÔNIA).



INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei de Terras de 1850 é considerada por diversos autores como um dos marcos fundiários legais mais importantes do país, na medida em que introduziu a noção de propriedade privada moderna no Brasil, uma vez que foi a primeira lei que previu a possibilidade de transferência da propriedade (e não apenas da posse). Alguns autores apontam que esse momento histórico contribuiu para a consolidação dos latifúndios em vez de democratizar o acesso a terra (TRECCANI, 2011; BENATTI, 2003).

Nesse sentido, a análise do contexto histórico do acesso a terra, em especial a implementação da lei de terras e do Decreto nº 1.318 de 1850, durante sua vigência e logo após a proclamação da República, se faz importante em desta norma ter consolidado a desigualdade fundiária no Brasil, pois excluiu grande parte da parcela da sociedade do acesso à terra, fazendo com que estes fossem considerados como cidadãos detentores de um menor número de direitos (HOLSTON, 2013).

O objetivo deste artigo é fazer uma retrospectiva da legislação fundiária no Brasil, com a finalidade de se entender melhor de que forma a concepção de Igualdade da teoria de Ronald Dworkin, principalmente no tocante ao entendimento do Direito como Integridade pode ser aplicado buscando a diminuição da desigualdade no acesso à terra, e por consequência, finalmente criando uma sociedade de cidadãos iguais.

A metodologia de análise utilizada na pesquisa foi a interpretativa histórica. A técnica de coleta de dados empregada foi a pesquisa bibliográfica de obras jurídicas e históricas sobre o histórico do acesso a terra no Brasil e a obra de Ronald Dworkin relativa ao princípio da igualdade.

A exposição dos resultados da pesquisa foi organizada em três partes. Primeiramente, será apresentado o contexto fundiário e normativo de exclusão do acesso a propriedade, com a apresentação do sistema sesmarial, o período da posse, bem como as disposições da lei de terras e do seu decreto regulamentador. Na segunda parte será exposto o debate sobre igualdade na teoria de Dworkin. Por fim, será apresentada de forma a concepção de direito como integridade pode ser aplicado buscando a diminuição do acesso à terra no Brasil, e criando, por consequência, uma sociedade mais igualitária.



**2 HISTORICO DA SISTEMATIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DA DESIGUALDADE NO
ACESSO A TERRA**

A origem da estrutura agrária nacional encontra-se no Direito Português, haja vista que não houve a criação inicial de uma legislação própria para a colônia (BENATTI, 2003). Com a ocupação portuguesa em 1500, todas as terras brasileiras passaram a pertencer a Portugal, cabendo ao Rei a permissão ou não do acesso a estas (TRECCANI, 2009).

O histórico dos instrumentos legais de organização das terras inicia-se com as Ordenações Portuguesas (COSTA; CRUBELATI; LEMES; MONTAGNOLI, 2011), mas foram as Ordenações Filipinas de 1603 (ALMEIDA, 1870) as normas que de fato disciplinaram a primeira forma de distribuição de terras em nosso ordenamento nacional, gerando problemas fundiários que repercutem na contemporaneidade, decorrentes da imprecisão de suas delimitações (BENATTI, 2003).

As sesmarias eram concessões gratuitas para homens de muitas posses, mas não eram feitas de forma incondicionada, na medida em que aqueles que recebiam as porções de terras tinham como obrigação a construção de torres ou fortalezas para a defesa da terra, bem como o dever de levar pessoas para promover o povoamento das novas terras, sob pena de ter a terra devolvida ao patrimônio público real, o que mais tarde seria conhecido como terras devolutas (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2010). Nesse sentido, nota-se que a legitimação do acesso a terra dar-se-ia por meio da chancela do rei português sem qualquer tipo de indenização pela perda do direito.

As cartas de sesmarias não significavam a instituição de propriedade, mas sim a mera posse (formalizada) das terras que eram concedidas pelo rei português (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2010), tendo sido suspendidas novas concessões por meio da Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822, que determinou ainda que aqueles que estivessem na posse deveriam permanecer na terra (NOZOE, 2006). Neste aspecto, em termos jurídicos, a propriedade privada apenas passou a existir de fato com a promulgação da Lei de Terras e sua previsão do acesso à mesma por meio de compra e venda (CHRISTILLINO, 2006).

A estrutura social e econômica existente na época do período colonial possibilitou o surgimento também da propriedade senhorial, que é descrita por Benatti (2003) como uma forma de apossamento primário da terra sem transferência oficial do bem público para o patrimônio particular, legitimando-se pelo benefício da terra. Esse sistema resultou em uma contradição com algumas das diretrizes do sistema sesmarial, na medida em que, ao contrário



deste último que era codificado, o sistema senhorial era proveniente do direito costumeiro brasileiro, possibilitando a construção de uma concepção jurídica favorável a este tipo de apropriação privada.

Após a suspensão do regime sesmarial, o Brasil passou a não ter nenhum tipo de norma que regulamentasse devidamente o acesso a terra, coexistindo diferentes formas de apropriação da terra, dividindo-se entre as propriedades que eram oriundas das sesmarias confirmadas; as posses ilegítimas que se eram as sesmarias caídas em comisso em razão do descumprimento de alguma cláusula; e posses estabelecidas em terras públicas sem qualquer alvará do poder público (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2010).

Cumprir destacar, nesse sentido, que as posses ilegítimas se expandiram em demasia, motivo pelo qual tal período passou a ser conhecido como período áureo da posse (MATTOS NETO, 2006), fazendo com que durante 28 anos o Brasil ficasse sem uma regulamentação de acesso a terra, facilitando a dissipação da posse sem autorização ou fiscalização oficial do governo (BENATTI, 2003). Neste período, o posseiro ocupou não apenas as sesmarias abandonadas ou não cultivadas, mas também alguns latifúndios pouco explorados (ARAÚJO, 2010).

Apesar de toda a discussão ensejando a criação de uma lei que finalmente regulasse o acesso à terra, nada foi feito de concreto na Constituinte de 1824, pois, ainda que houvesse um projeto relativo ao tema, foi aprovado apenas no artigo 179 que previa o pleno direito de propriedade. Nos casos que o poder público exigisse o uso da propriedade (única exceção prevista na lei), o proprietário seria previamente indenizado, demonstrando, claramente, uma concepção liberal do direito de propriedade.

Contudo, o fato de ter garantido o pleno direito de propriedade em nada alterou a situação em que encontrava o Brasil, na medida em que garantir tal direito pleno não era o mesmo criar mecanismos que possibilitassem o exercício deste direito constitucional; ou seja, permanecia um direito com pouca exigência e aplicabilidade de fato (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2010).

Foi com a promulgação da Lei nº 514 de 1848, mais precisamente o seu artigo 16, que se pode falar na primeira tentativa de se promover a colonização do espaço brasileiro neste período de caos normativo, mas ainda sim houve a manutenção do regime da posse, que havia nascido justamente com o regime senhorial, tendo como uma das principais consequências o aumento do desconhecimento por parte do governo português de quais eram as terras que ainda eram de seu domínio legal e quais faziam parte do domínio particular.



A DESIGUALDADE NO ACESSO A TERRA SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE RONALD DWORKIN

Na análise de Porto (1979) a edição da Lei 601/1850 decorre da necessidade da sociedade brasileira de um marco legal que regulasse o acesso a terra. A lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 foi promulgada com o objetivo de regular as terras devolutas do Império, bem como as terras que eram possuídas por meio de título de sesmaria que não haviam preenchido todos os requisitos (art. 1º). A finalidade principal da lei era por fim ao caos que imperava até então em razão da ausência de normas que regulassem o acesso a terra, passando a distinguir o que era de propriedade privada e o que era de propriedade pública (BENATTI, 2003). Foram criadas quatro soluções para que houvesse o reconhecimento da propriedade que até então se encontrava irregular: a carta de sesmaria poderia ser revalidada (ainda que não tivesse preenchido as demais exigências legais anteriores para a comprovação do cultivo da terra); a legitimação das posses; as compras das terras devolutas; e por meio de doação (sendo este último aplicável apenas nas faixas de fronteira) (TRECCANI, 2009).

Aqueles que, a partir da promulgação de tal lei se apossassem das terras públicas ou alheias seriam despejados das mesmas e não teriam direito a qualquer indenização oriunda das benfeitorias que porventura tivessem feito. Tal situação assim se explicava em virtude da ocupação irregular passar a ser considerada como um crime, limitando, assim, o acesso à terra à quem apenas dispusesse de capital suficiente para comprá-las, excluindo aquele que apenas detivesse de sua força laboral.

Mas estas não eram as únicas características da lei de terras. Além da proibição do acesso a terra por modo diverso da compra (artigo 1º), a lei revalidava as sesmarias e outros tipos de concessões que foram expedidas pelo governo (fosse ele português, no caso das cartas de sesmarias, fosse o próprio governo imperial brasileiro, no caso de outros tipos de concessões), conforme destacava o artigo 4º; assegurava e legitimava as posses que foram adquiridas por meio de ocupação primária ou pela compra além de se acharem cultivadas ou com o princípio de cultura e moradia habitual (artigo 5º), tudo antes da vigência da lei.

É possível notar, então, que as características da lei de terras estão circunscritas com o modo de acesso à terra, bem como os meios que poderia haver a regularização da posse e das sesmarias caídas em comisso até então.

Ademais, uma vez conceituando o que é terra devoluta, e usando uma definição por exclusão, passa-se a criar a possibilidade de se ter um número maior de terras devolutas que propriedade privada de fato. Terra devoluta era entendida como sendo aquelas que não estivessem sendo aplicadas para um algum uso público ou que não fossem de domínio particular



(seja por título legítimo ou qualquer tipo de concessão do governo), ou que não estivessem ocupadas e legitimadas pela lei de 1850.

Entretanto, foi apenas em 1854 que a Lei de Terras foi devidamente regulamentada, por meio do decreto nº 1.318, havendo a regulamentação da Repartição Geral de Terras Públicas (artigo 1º do Decreto), além de ter normatizado a medição das terras públicas, a legitimação das terras particulares (fosse por meio das sesmarias não confirmadas, fosse pelas posses mansas e pacíficas), bem como a venda das terras públicas (único mecanismo de aquisição das aludidas terras, com as exceções dos casos em que poderia haver doações).

A exceção da regra da aquisição apenas por meio de compra se dava nas terras localizadas nas áreas de faixa de fronteira, que poderiam ser adquiridas por meio da doação, e tinha como explicação no fato do Governo Imperial querer promover a colonização nem que fosse pelo menos das referidas áreas (LACERDA, 1960).

O efeitos práticos da lei de terras e do Decreto nº 1.318 foram diversos, sendo importante salientar que a Lei de terras fez efetivamente foi limitar o acesso à terra dos escravos e dos imigrantes recém chegados a partir de então (ARAÚJO, TÁRREGA, 2011), não tendo cumprido a finalidade inicial que em tese era a de diminuir as grandes propriedades, ao passo que apenas aqueles que detinham dinheiro eram quem de fato compravam as terras, além de sempre alegarem que estavam ocupando a terra tempo suficiente para demandar a aplicação do instituto do usucapião ou da legitimação de posse (BENATTI, 2003).

Ademais, a lei de terras previa a revalidação das sesmarias e das demais concessões que foram efetuadas pelo governo antes de 1850, desde que devidamente preenchidos os requisitos legais impostos, ainda que os requisitos legais anteriores não tenham sido respeitados, pois o que se levava em consideração era principalmente o cultivo e a morada habitual. Isso se dava principalmente em virtude do fato de que as cartas de sesmarias, uma vez não legitimadas, não geravam mais direito à propriedade de quem ocupava as terras.

Com exceção daqueles que fossem possuidores de sesmarias (ou qualquer outro tipo de concessão feita pelo Governo), todos os demais tinham o dever de revalidar e/ou legitimar os documentos que possuíam, pois não havia de se falar na existência de direito adquirido para esses possuidores (TRECANNI, 2009), principalmente quando se levava em consideração que essas concessões não eram consideradas como título de domínio ou de propriedade em razão das concessões terem sido feitas há muito tempo (LAMARÃO, 1980). Cumpre destacar ainda que, caso não satisfeitos os ditames legais, o posseiro que a sua posse anulada em razão disto,



teria preferência caso quisesse efetuar a compra da terra que anteriormente ocupava (MUNIZ, 1885).

Nota-se, portanto, que desde a época colonial, em que o acesso legal a terra era feito mediante a aprovação do reino, a desigualdade no acesso a terra já era recorrente, realidade esta que se consolidou com a promulgação da Lei de Terras, em 1850, na medida em que excluiu grande parte da sociedade brasileira, deixando estes a margem de diversos direitos, comprometendo, por exemplo, o bem-estar destes.

3 O DEBATE DA IGUALDADE SOB A ÓTICA DE RONALD DWORKIN

Para compreender como a concepção do Direito como Integridade³ aplicado nos casos de acesso à terra no Brasil, historicamente desiguais, como acima destacado, faz-se importante primeiramente entender o debate acerca do direito a igualdade sob a ótica da teoria de Dworkin, que é um valor fundamental na obra deste autor.

Cumprir destacar, primeiramente, que a teoria sobre a igualdade na obra de Dworkin, inicialmente destacada no livro *Uma questão de princípio*, ainda que inicialmente tenha sido desenvolvida sob a perspectiva norte-americana, a sua disposição pode ser transportada para o contexto brasileiro no presente trabalho, na medida em que as desigualdades no acesso a terra podem ser diminuídas com a releitura do conceito do direito de propriedade, principalmente pelos tribunais brasileiros, mediante a aplicação do conceito do direito como integridade, por meio da aplicação dos princípios da igualdade e da liberdade (DWORKIN, 2004).

Nesse aspecto, faz-se mister salientar, a priori, que a igualdade é considerada, na teoria de Dworkin, um princípio, tal como prevê a Constituição Federal de 1988, tendo este construído uma teoria geral sobre o assunto, se inserindo, politicamente, como um liberal igualitário na medida em que defende a conciliação dos princípios da igualdade e da liberdade (PATULLO, 2009). Para Dworkin (2004), a liberdade está intimamente ligada com a igualdade, ao passo em que não há como se reconhecer a liberdade sem que haja o respeito aos direitos individuais de cada pessoa de forma igual.

³ O direito como integridade é uma forma de interpretação proposta por Ronald Dworkin, com a reconstrução constante do Direito a partir das próprias práticas da sociedade personificada, dividindo tal processo de interpretação em três etapas: a fase pré-interpretativa, onde são identificadas regras e padrões já utilizados; a fase interpretativa, que objetiva a justificação geral para as regras e padrões identificados na etapa pré-interpretativa; e, por último, a fase denominada pós-interpretativa, em que há o ajuste da prática identificada na etapa pré-interpretativa com a justificação da etapa interpretativa.



Dworkin (2011) destaca a importância do princípio da igualdade para legitimar a democracia, na medida em que é dever do estado ter a chamada “igual consideração” para todos que estão sob o seu domínio. Entretanto, essa igualdade não é vista como sendo indiscriminada, mas sim um valor complexo que culmina na igualdade de recursos, uma crítica clara ao pensamento marxista (PATULLO, 2009).

Ademais, outra crítica presente na obra de Dworkin está ligada a visão simplista e/ou complexa sobre o princípio da igualdade. A primeira delas (a visão simplista de tratar todos como iguais) peca por não levar em conta que atualmente vive-se em um mundo plural com pessoas diferentes entre si; a segunda visão (complexa, de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida em que se desigalam) falha por ser abstrata demais (DWORKIN, 2004). A primeira visão culmina na perda, quase que total, do valor da responsabilidade pessoal dos indivíduos, na medida em que o bem-estar seria considerado como igual a todos sem levar em consideração as escolhas pessoais dos indivíduos e os riscos destas escolhas (DWORKIN, 2012).

Essa “igual consideração” pode ser entendida sob duas interpretações. A primeira destas destaca que o conteúdo abstrato do direito do igual respeito e consideração está ligado a um tratamento igual, no tocante a distribuição igualitária de bens e oportunidades às pessoas. A segunda interpretação possível está ligada ao fato de que este direito de igual consideração e respeito acarreta um direito de igual respeito e consideração na esfera política acerca da forma que estes bens e oportunidades devem ser distribuídos (DWORKIN, 2002).

Nesse aspecto, o governo deveria tratar as pessoas com a igual preocupação no tocante ao deixar estes livres (e conceder-lhes mecanismos para exercer essa liberdade) para trabalhar, vender, poupar e/ou gastar na forma que estes julgarem como sendo a melhor (DWORKIN, 2012).

Além disso, o princípio da igualdade, enquanto um direito liberal que legitima a democracia, pode ser entendido também como o respeito, por parte do Estado, das chamadas escolhas autênticas dos indivíduos, além de naturalizar as circunstâncias que são consideradas como naturais (DWORKIN, 2004).

Para fundamentar o princípio da igualdade, Dworkin (2011) relaciona este com a igualdade bem-estar, demonstrando uma raiz econômica para o princípio da igualdade. Uma questão a ser enfrentada nesse ponto é se a igualdade deve ser encarada como sendo um objetivo a ser alçado pelo Estado como forma de se demonstrar comprometido com os indivíduos que por este são governados. Nesse aspecto, Dworkin apresenta três teorias acerca do bem estar:



“teorias do sucesso”, “teorias do estado de consciência” e as teorias objetivas (PATULLO, 2009).

Nessa perspectiva, verifica-se que a teoria sobre o princípio da igualdade na obra de Dworkin está circunscrito, em linhas gerais, acerca de como o Estado deve se portar para com os indivíduos governados por si, devendo ter igual consideração por todos, dando a estes de forma igualitária bens e oportunidades.

No âmbito do direito de propriedade, cumpre destacar a visão liberal de Dworkin que vai em contrapartida ao que é defendido por Rawls (1999), no livro *Uma Teoria da Justiça*, por exemplo. Nesse caso, Dworkin argumenta que o direito à propriedade não pode ser entendido como indiscriminado e que o Estado não deveria abster-se totalmente do seu papel regulador. Nesse aspecto, Dworkin defende a igualdade liberal, em que o Estado pode, por exemplo, criar impostos de para fins de redistribuição da riqueza sem que isso demonstre ser uma violação dos direitos dos cidadãos (DALL’AGNOL, 2005).

Em *Justiça para Ouriços* (2012), Dworkin destaca que o direito de propriedade é um direito decorrente do princípio da igualdade no que diz respeito ao tratamento e respeito igual de todos. Além disso, Dworkin (2012) destaca na mesma obra que a suposta colisão entre igualdade e liberdade deixa de existir na medida em que não se torna possível a determinação do que é exigido pela liberdade sem, no mesmo momento, decidir qual a distribuição da propriedade e da oportunidade que satisfaz a exigência de igual respeito por todos (aplicação da igualdade).

Nesse aspecto, Dworkin destaca no livro *Levando os Direitos à Sério* (2002) que se faz importante levar em conta as desigualdades sociais e econômicas existentes, sendo um erro afirmar que as liberdades individuais estão acima destes, como defende Rawls (1999). Logo, no que tange ao direito de propriedade, deve-se levar em consideração o histórico desigual de acesso à este direito, principalmente na realidade brasileira.

Logo, mostra-se claro que a não preocupação de dar a todos a igual oportunidade de acesso à terra no Brasil, por parte do governo português e nacional no decorrer da História, demonstra uma violação do princípio da igualdade, na medida em que não demonstra igual preocupação por todos. Para mudança desta realidade, uma possível solução seria a aplicação do Direito como integridade no tocante ao acesso à terra no Brasil, com o respeito da realidade social e de igual forma para todos, objetivando, no fim, concretizar o princípio da igualdade nos moldes de Dworkin por meio do direito de propriedade, o que será exposto a seguir.



4 APLICAÇÃO DA CONCEPÇÃO DO DIREITO COMO INTEGRIDADE NA QUESTÃO DO ACESSO À TERRA NO BRASIL

Foi verificado na primeira parte deste trabalho que historicamente o acesso a terra (e não apenas ao direito de propriedade) se deu de forma diferente entre os indivíduos da sociedade, tendo privilégios inicialmente aqueles que eram considerados amigos do rei e posteriormente (até os dias atuais) aqueles que detivessem poder político e econômico.

Durante a época em que tinham acesso a terra apenas aqueles que eram amigos do rei (e também possuidores de capital) a propriedade era considerada como sendo de exclusiva do Estado monárquico português, cabendo a estes apenas a posse que poderia ser revogada a qualquer tempo e a qualquer pretexto, sem qualquer tipo de indenização. A título de exemplo, cita-se um caso existente na cidade de Belém, de uma pessoa que recebeu vários lotes por parte do Estado, para fins de moradia, nas proximidades da Avenida Almirante Barroso, e posteriormente teve todo o terreno tomado pela Câmara Municipal de Belém sem qualquer tipo de indenização (ABREU, 2016).

Nesse aspecto, não há de se considerar uma igual preocupação por parte do Estado para com todos os seus governados; não apenas pela questão de conceder o acesso a terras apenas a quem quisesse, mas também por não possuir critérios objetivos que justificassem que uns perdessem a posse (sem indenização, como no exemplo supracitado) enquanto que outros permaneciam no local. O Estado português não concedia a todos bens e oportunidades de forma igualitária para que pudessem acessar a terra, caso quisessem. Foi somente com o advento da república (mais especificamente com a Constituição republicana de 1891), após o fim do período monárquico, que a igualdade passou a ser um princípio basilar da sociedade brasileira, na medida que, até então, era considerado natural a desigualdade existente (BONAVIDES, 2000).

Após a Constituição de 1824, com a aprovação do artigo 179, que previa o pleno direito de propriedade, e a indenização nos casos em que o poder público exigisse a propriedade, nota-se que novamente a ausência de igual preocupação do Estado, na medida em que se trata de uma segurança meramente ao direito de propriedade e não de acesso a terra, na medida em que, como destacado outrora, grande parte dos imóveis rurais à época eram ocupados e diante apenas por posse. Neste último caso, o governo continuava podendo tomar a terra quando quisesse sem levar em conta o trabalho ali empregado no imóvel.



A DESIGUALDADE NO ACESSO A TERRA SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE RONALD DWORKIN

Com a promulgação da Lei de Terras, em 1850, a terra passou a ser ocupada com chancela do Estado apenas mediante compra e venda ou pela legitimação das posses que já existiam (salvo raríssimas exceções como os espaços com destinação específica, como a colonização), excluindo grande parte da sociedade brasileira, em especial os imigrantes que estavam chegando o Brasil nesse período e os futuros ex-escravos, que seriam libertos anos após, com a Lei Áurea. Em ambos os casos, tratava-se de pessoas sem qualquer poder político e econômico para poder ter acesso a terra, permanecendo a existência de uma sociedade desigual em razão do Estado brasileiro, que não teve preocupação igual para com todos nem criou mecanismos para que todos tivessem as mesmas oportunidade e bens.

Assim sendo, afere-se a necessidade de repensar uma alternativa jurídica com a finalidade de mudar esse quadro desigual no tocante ao acesso a terra no Brasil. A opção, no presente trabalho, é pelo uso da concepção do Direito como integridade, do próprio Dworkin, cuja concepção de igualdade também é utilizada no presente trabalho e foi brevemente debatida outrora.

O Direito como integridade pode ser entendido, em linhas gerais, como a possibilidade do Direito ser interpretado a partir da sua reconstrução com base nas práticas dos indivíduos daquela sociedade. Nesse aspecto, Dworkin (2007) destaca a existência de dois princípios acerca da integridade política: o princípio legislativo (que demanda que os legisladores tornem o conjunto de leis moralmente coerentes) e o jurisdicional (relativo ao fato de que a lei deve ser coerente).

Nessa aceção, o Direito como integridade aponta que as declarações jurídicas são opiniões interpretativas, motivo pelo qual combinam elementos provenientes tanto do passado quanto para o futuro, e só serão compreendidas quando for deixada de lado a questão acerca do descobrimento ou invenção do direito por parte dos juízes for deixada de lado e se compreender que estes fazem as duas coisas ou nenhuma delas. As proposições jurídicas, por sua vez, serão ditas como verdadeiras, sob a ótica do direito como integridade, se estas estão contidas ou derivam dos princípios de justiça e equidade e do devido processo legal, com a finalidade de fornecer a melhor interpretação construtiva para a sociedade (DWORKIN, 2007).

Ademais, Dworkin (2007) destaca que as decisões anteriores são importantes não em razão do seu conteúdo considerado como explícito, mas sim no sistema de princípios que foram necessários para justificar a referida decisão. Por tal motivo que o direito como integridade, enquanto mecanismo de interpretação, deve começar no presente e só voltará ao passado para



poder estabelecer qual o foco atual que se tem que dar ao direito que está sendo discutido em questão.

Voltando ao problema levantado nesse trabalho, verifica-se o direito acesso a terra está intimamente ligado ao princípio da igualdade. Nesse diapasão, nota-se que atualmente o direito brasileiro foi se alterando, com a criação de diversas teorias que buscam ampliar o acesso a terra de forma diversa àquela tradicionalmente positivada no direito brasileiro e que são fruto da própria mudança pela qual a sociedade brasileira vem passando.

O direito de propriedade, atualmente, não é mais considerado absoluto, tendo limitações impostas pela própria Constituição Federal de 1988, que determina, no seu rol de direitos fundamentais, que a propriedade deverá atender a uma função social (artigo 5º, inciso XXIII), podendo o proprietário perder o imóvel quando este não cumpre esse requisito, que é delimitado pelo artigo 186 da própria Constituição Federal.

O reconhecimento da função social acaba por alterar as estruturas sociais que poderão influenciar mudanças nas estruturas jurídicas. Assim sendo, atualmente o direito possui mecanismos que vão além da proteção da propriedade, abrangendo as posses tanto em terrenos públicos como privados, cuja preocupação é principalmente do ramo do Direito Agrário que buscou a criação teórica de teses que vão além das do Direito Civil e que estão em consonância com essas alterações vividas pela sociedade brasileira. Essas teorias denominam as posses de posse agrária e posse agroecológica.

A posse agrária pode ser entendida, brevemente, como sendo aquela que possui o exercício direto, contínuo e racional, em um tempo ininterrupto de atividades agrárias em porção de terra com a finalidade de ter condições suficientes e necessárias para o seu uso econômico, gerando ao seu possuidor poder de natureza real, progresso e bem-estar econômico, social e ambiental. A posse agrária existe independente o justo título e tem como foque principal a boa fé e racionalidade do uso da terra (MATTOS NETO, 2010).

A posse agroecológica, por sua vez, pode ser explicada como a soma dos espaços familiares e das áreas de uso comum da terra, materializado como sendo um espaço ecológico e social, dividido em três áreas interligadas: casa, roça e mata, que são, respectivamente, o espaço familiar onde se desenvolve as atividades domésticas (casa); o espaço físico familiar onde há o desenvolvimento das atividades agrárias (roça); e o espaço físico onde estão as ares silvestres, a floresta e a fauna (mata) (BENATTI, 1997).

No âmbito legal, destaca-se a lei nº 11.952, de 25 de junho de 2002, que versa sobre a regularização fundiária das ocupações existentes em terras situadas em áreas da União, no



âmbito da Amazônia Legal, e contem diversos tipos de possibilidades de legitimação de posse, o que significa dar legalidade às posses agrárias existentes nessas áreas, a lei nº 13.240 de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos, principalmente nas áreas conhecidas como terrenos de marinhas e não apenas nas áreas da Amazônia Legal, como a lei anterior; e a Medida Provisória nº 759, que trouxe mudanças no que diz respeito à regularização fundiária em áreas urbanas e rurais na Amazônia Legal, com a preferência àqueles que já estavam trabalhando na terra como posseiros (regularização fundiária rural), e a emissão de títulos de proteção da posse ou de sua legitimação nos casos da regularização urbana, evidenciando o destaque a proteção da posse independente da propriedade e o reconhecimento da preferência da posse daqueles que visam dar um destino útil a terra por meio do seu trabalho (posse agrária).

O reconhecimento da existência dessas mudanças no cenário fundiário brasileiro evidenciam que a aplicação por parte direito como integridade não apenas é possível como se mostra como sendo uma das melhores opções, na medida em que, usando de forma integrada todos os fundamentos acima listados estará por consagrar o direito ao acesso a terra, seja por meio da propriedade, seja por meio da posse, como ocorreu com o julgamento do Recurso Especial nº 1.296.964 – DF, que destacou que a posse deve ser protegida independente da propriedade, ainda que se trate de bem público (quando a proteção possessória do bem público é feita para tutelar interesse particular).

CONCLUSÃO

O objetivo geral deste artigo era fazer uma retrospectiva da legislação fundiária no Brasil, com a finalidade de se entender melhor de que forma a concepção de Igualdade da teoria de Ronald Dworkin, principalmente no tocante ao entendimento do Direito como Integridade pode ser aplicado buscando a diminuição da desigualdade no acesso à terra, e por consequência, finalmente criando uma sociedade de cidadãos iguais.

Primeiramente foi aplicado no Brasil as Ordenações Portuguesas, normas estas que foram criadas em um contexto fundiário completamente diverso ao encontrado no Brasil. Logo após a suspensão do regime sesmarial, instaurou-se no Brasil o período conhecido como “Império da Posse”, no qual era predominante o regime de posse, em detrimento da regularização das terras, o que forçava cada vez mais a criação de um ordenamento jurídico



próprio que regulasse o acesso à terra. A Lei de Terras, antes mesmo da sua promulgação já era alvo de diversas críticas, no que tangia a sua aplicabilidade e eficiência, quanto ao fato de ser uma lei que culminaria na discriminação das camadas menos favorecidas economicamente, ao passo em que previa que o acesso à terra, a partir da vigência da lei, dar-se-ia exclusivamente pela compra, salvo raras exceções, dentre as quais o acesso à terras dentro dos perímetros urbanos.

Verificou-se ainda que a teoria acerca do princípio da igualdade na obra de Dworkin está relacionado, em linhas gerais, no modo de como o Estado deve se portar para com os indivíduos governados por si, devendo ter igual consideração por todos, dando a estes de forma igualitária bens e oportunidades. Além disso, notou-se que uma das possíveis soluções dada por Dworkin para a concretização de tal princípio é interpretar o direito de uma forma integral.

Foi possível concluir que historicamente o acesso a terra (e não apenas ao direito de propriedade) se deu de forma diferente entre os indivíduos da sociedade, tendo privilégios inicialmente aqueles que eram considerados amigos do rei e posteriormente (até os dias atuais) aqueles que detivessem poder político e econômico.

Neste sentido, foi possível constatar que a teoria de interpretação do Direito proposta por Dworkin se mostra como possível de ser aplicada no Brasil no tocante ao exame da problemática do acesso a terra no Brasil atualmente, na medida em que existem diversos mecanismos que conversam entre si de forma integral e que podem ser usados conjuntamente com a finalidade de se expandir o acesso a terra no Brasil e concretizar o princípio da igualdade.

Não obstante, ainda se faz necessária a complementação da pesquisa para se verificar se existe outras de aplicação da teoria do direito como integridade referente ao acesso a terra e a efetivação do conceito de cidadania que, no Brasil, está intrinsecamente ligado com o modo de acesso a terra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Paula Vanessa Luz de. **A morfologia do plano de expansão da cidade de Belém e a estrutura fundiária do município no século XIX**. Belém: Dissertação de Mestrado, 2016.

ALMEIDA, Candido Mendes de. **Código Philippino, ou, Ordenações e leis do Reino de Portugal**: recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I. Rio de Janeiro : Typ. do Instituto Philomathico, 1870. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>>. Acesso em 12 dez 2015.

ARAÚJO, Ionnara Vieira de. Regularização fundiária e terras devolutas. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, [S.l.], v. 33, n. 2, p. 112/127, mai. 2010. ISSN 0101-7187. Disponível em:





<<http://h200137217135.ufg.br/index.php/revfd/article/view/9861/6737>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2015.

ARAÚJO, Ionara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 19, 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1716/1330>>. Acesso em 16 jan 2016.

BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural**. Belém: Tese de Doutorado, 2003.

_____. Posse coletiva da terra: um estudo jurídico sobre o apossamento de seringueiros e quilombolas. **Revista CEJ**, v. 1, n. 3, p. 54-60, 1997.

BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. **Estudos avançados**, v. 14, n. 40, p. 155-176, 2000.

BRASIL. **Colecção das Decisões do Governo no Império do Brazil de 1822**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887.

_____. **Constituição Brasileira de 1824**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137569/Constituicoes_Brasileiras_v1_1_824.pdf?sequence=5>. Acesso em 04 jan 2016.

_____. **Colecção das leis do Império do Brasil de 1848**. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1849.

_____. **Lei 601 de 18 de Setembro de 1850 – Dispõe sobre as terras devolutas do Império**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em 06 jan 2016.

_____. **Decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854 – Manda executar a lei nº 601 de 18 de setembro de 1950**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75492&norma=102306>>. Acesso em 06 jan 2016.

_____. **Decreto nº 5.655 de 3 de junho de 1874**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/infdoc/conteudo/colecoes/legislacao/legimpcd-06/leis1874-v1e2/pdf75.pdf#page=1>>. Acesso em 06 jun 2016.

_____. **Colecção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1851**. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1852.

_____. **Colecção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1863**. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1864.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 10 de novembro de 2016.



_____. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111952.htm>. Acesso em 14 jan. 2017.

_____. **Lei nº 13.240, de 20 de dezembro de 2015.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13240.htm>. Acesso em 14 jan. 2017.

_____. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em 14 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Especial nº 1.296.964 – DF.** Relator: Ministro Luiz Felipe Salomão. Data de Julgamento: 16 out. 2016.

CARVALHO, José Murilo de. Modernização frustrada: a política de terras do Império. *Revista Brasileira de História*, n.o 1, 1981, pp. 39-57.

COSTA, Célio Juvenal; CRUBELATI, Ariele Mazoti; LEMES, Amanda Barbosa; MONTAGNOLI, Gilmar Alves. História do Direito Português no período das Ordenações Reais. **Congresso Internacional de História**. Vol. 20. No. 07. 2011. Disponível em: <<http://www.cih.uem.br/anais/2011/trabalhos/153.pdf>>. Acesso em 28 dez 2015.

CHRISTILLINO, Cristiano Luís. A Lei de Terras e a transição ao capitalismo no Brasil no XIX: uma análise micro dos efeitos da Lei sobre a afirmação da propriedade. Rio de Janeiro: **Anais do XII Encontro Regional de História – Usos do Passado**, 2006, pp. 1-7. Disponível em: <<http://www.rj.anpuh.org/resources/rj/Anais/2006/conferencias/Cristiano%20Luis%20Christillino.pdf>>. Acesso em 15 jan 2016.

DALL'AGNOL, Darlei. O igualitarismo liberal de Dworkin. **Kriterion: Revista de Filosofia**, v. 46, n. 111, p. 55-69, 2005.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

_____. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **Uma questão de princípio**. São Paulo, Martins Fontes, 2004.

_____. **Justiça para ouriços**. Coimbra: Almedina, 2012.

_____. **O Império do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA, Eliana Ramos. Em cumprimento ao edital do reverendo vigário: os registros paroquiais no Pará – 1854-1860 (conflitos e tensões). Belém: **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada** – Vol. 7 Nº 13, 2012.

FREITAS, Augusto Teixeira de. **Terras e Colonização**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1882.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente**: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.





A DESIGUALDADE NO ACESSO A TERRA SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE RONALD DWORKIN

LACERDA, Manoel Linhares de. **Tratados das Terras do Brasil**. Volume II. Editora Alba Limitada: Rio de Janeiro, 1960.

LAMARÃO, Paulo. **Comentários à Legislação de Terras do Estado e Outros Ensaios**. Belém: Grafisa, 1980.

MATTOS NETO, Antônio José. A questão agrária no Brasil: aspecto sócio-jurídico. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História**, v. 33, n. 1, 2009.

_____. **Estado de Direito Agroambiental**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MUNIZ, João de Palma. **Livro das Terras**. Rio de Janeiro: H. Laemmert & C.: 1885.

NOZOE, Nelson. Sesmarias e apossamento de terras no Brasil colônia. **Revista EconomiA**, v. 7, n. 3, p. 587-605, 2006.

PATULLO, Marcos Paulo Falcone. **A Igualdade no pensamento de Dworkin**. São Paulo: Dissertação de Mestrado, 2009.

PORTO, Costa. **O sistema sesmarial no Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília: 1979.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Lisboa : Presença, 1993.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolomo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de direito agroambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

TRECCANI, Girolomo Domenico. **Violência e Grilagem: Instrumentos de Aquisição da Propriedade da Terra no Pará**. Belém: UFPA, ITERPA, 2011.

_____. O Título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. Belém: **Procuradoria Geral do Estado do Pará**, n. 20, p. 121-158, 2009.

