

O PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA NO BRASIL

Ariovaldo Umbelino de Oliveira¹
Camila Salles de Faria²

O debate sobre o processo de constituição da propriedade da privada da terra no Brasil se fundamenta na concepção de que o desenvolvimento capitalista moderno se faz de forma desigual e contraditório e, tem em sua raiz o caráter rentista. Isto se deve ao fato de que este caráter rentista do capitalismo que se formou no país, continua colocando necessariamente também entre suas contradições principais, as formas da apropriação privada da terra. Isto quer dizer que no Brasil a concentração da propriedade privada da terra atua como processo de concentração da riqueza e, portanto do capital. O caminho está, portanto, na capacidade de se entender os novos mecanismos que o capital criou para sujeitar a renda da terra aos seus desígnios, sem, necessariamente, ter se apropriar de forma direta da propriedade privada da terra.

Analisando o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, Martins (1994: 13,79-80) escreveu:

“A propriedade da terra é o centro histórico de um sistema político persistente. Associada ao capital moderno deu a esse sistema político uma força renovada, que bloqueia tanto a constituição da verdadeira sociedade civil, quanto da cidadania de seus membros [...]. No Brasil, o atraso é um instrumento de poder [...]. Ao contrário do que ocorria com o modelo clássico da relação entre terra e capital, em que a terra (e a renda territorial, isto é, o preço da terra) é reconhecida como entrave a circulação e reprodução do capital. No modelo brasileiro o empecilho à reprodução capitalista do capital na agricultura não foi removido por uma reforma agrária, mas pelos incentivos fiscais. O empresário pagava pela terra, mesmo quando terra sem documentação lícita e, portanto produto de grilagem, isto é, de formas ilícitas de aquisição. Em compensação, recebia gratuitamente, sob a forma de incentivo fiscal, o capital de que necessitava para tornar a terra produtiva. O modelo brasileiro inverteu o modelo clássico. Nesse sentido, reforçou politicamente a irracionalidade da propriedade fundiária no desenvolvimento capitalista, reforçando conseqüentemente, o sistema oligárquico nela apoiado [...], portanto, [...] comprometeu os grandes capitalistas com a propriedade fundiária e suas implicações políticas”.

Ainda segundo Martins (1994: 15), no caso brasileiro, se está diante de um processo em que

[...] o capital transformou-se em proprietário da terra [...] agora e aqui estamos diante de um modelo antidemocrático de desenvolvimento capitalista, apoiado num pacto político, gestado durante a ditadura militar, que casou numa só figura única latifundiários e capitalistas.”

Assim, tudo indica que neste país uma parte dos políticos, intelectuais ou

“mesmo grupos de mediação não estão conseguindo interpretar essas transformações, por insuficiência de seus esquemas teóricos e por dogmatismo de suas orientações políticas. A teoria das transformações sociais no campo [...] desde o [Século XIX] [...] está dominada pelo pressuposto de que a burguesia e o capital tem uma missão revolucionária em face da questão agrária”. (MARTINS, 1994: 15)

Portanto, entende-se que a constituição da propriedade privada da terra, desde sua origem, revela o processo contraditório e combinado do desenvolvimento do modo capitalista de produção no Brasil. Isto quer dizer que, ao mesmo tempo em que este desenvolvimento avança reproduzindo relações especificamente capitalistas

¹ Professor Titular de Geografia Agrária – FFLCH-USP.

² Mestre em Geografia Humana – USP.

implantando o trabalho assalariado, produz também, igual e contraditoriamente, relações camponesas de produção, a peonagem e suas diferentes formas de “escravidão pela dívida” etc., todas, necessárias à sua lógica de desenvolvimento. Assim, esses processos contraditórios, produzem e se reproduzem em diferentes partes do mundo atual, criando desta forma, processos e relações de interdependências entre estados, nações e, sobretudo, entre empresas de diferentes lugares dos países e do globo, pois, o capital se mundializou.

Por isso, o debate sobre a propriedade privada da terra torna-se fundamental no desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Segundo Martins (1980: 60-61),

“Quando o capitalista se apropria da terra, ele o faz com o intuito do lucro, direto ou indireto. Ou a terra serve para explorar o trabalho de quem não tem terra; ou a terra serve para ser vendida por alto preço a quem dela precisa para trabalhar e não a tem. Por isso, nem sempre a apropriação da terra pelo capital se deve à vontade do capitalista de se dedicar à agricultura. O monopólio de classe sobre a terra assegura ao capitalista o direito de cobrar da sociedade inteira um tributo pelo uso da terra. É a chamada renda fundiária ou renda da terra. A renda não existe apenas quando a terra é alugada; ela existe também quando a terra é vendida. Alugar ou vender significa cobrar uma renda para que a terra seja utilizada. [...] A terra é completamente diferente dos outros meios de produção. A apropriação de uma máquina pelo capitalista e, através dela, do trabalho do operário, pode parecer legítima na medida em que, tendo os trabalhadores que a produziram trabalhado sob tutela do capital, mediante o salário, o resultado do seu trabalho aparece como produto do capital. O mesmo não acontece com a terra. Já constatavam os economistas clássicos dos séculos XVIII e XIX que a propriedade capitalista da terra é uma irracionalidade porque a terra não é produto do trabalho e, por isso mesmo, não pode ser produto do capital. A terra é um bem natural.”

Nesse sentido Martins (1986: 32-33), discutiu o caráter de mercadoria da terra sob o capitalismo:

a terra transformada em mercadoria tem efeitos bem diferentes das outras mercadorias que se caracterizam por serem produtos do trabalho humano. A terra é uma mercadoria completamente distinta das demais. A diferença está em que a terra não é produto do trabalho, é finita e imóvel. É uma mercadoria que não circula; em seu lugar circula o seu representante, o título de propriedade. O que se compra e vende não é a própria coisa, mas o seu símbolo. Todas as verdadeiras mercadorias se realizam na sua utilidade e na sua utilização; elas se realizam nas mãos de quem as possui e usa. A terra não é propriamente mercadoria, mas equivalente de mercadoria. Para que possa produzir renda – que é o seu uso capitalista – a terra não exige que o ter e o usar estejam juntos. Nas outras mercadorias, o ter é condição do usar e o usar é a realização do ter; no caso da terra, na sociedade capitalista (e é dela que estamos falando), não é necessário que estejam juntos.”

É, pois, esta relação entre a propriedade privada capitalista da terra e a renda fundiária que permite que seu proprietário, mesmo sem nada nela produzir possa se enriquecer. Sobretudo, quando ele se apropria de uma parcela de terra sem despende dinheiro algum por ela, como ocorre no processo de grilagem. Ou seja, o grileiro apropria-se ilegalmente de uma terra pública e, a partir desta apropriação passa a se apropriar da renda fundiária que ela gera. Neste processo ele, pode com a sua venda também ilegal, obter dinheiro que pode ser convertido em capital. Assim, se dá o processo de produção do capital através da apropriação legal ou ilegal da renda fundiária. Está, pois, neste processo de busca do acesso ilegal da terra pública devoluta ou não, pelas elites brasileiras, um dos caminhos da produção não capitalista do capital. Por isso, este texto tem como objetivo a compreensão do papel da propriedade privada capitalista da terra na sociedade brasileira.

A formação da propriedade privada da terra no Brasil.

A discussão sobre a origem da propriedade da terra e da questão agrária no Brasil não pode prescindir da afirmativa de que ela deriva dos diferentes processos históricos pelos quais o país passou. Isto quer dizer que a formação territorial brasileira é consequência do processo através da qual o capital submeteu a terra à sua lógica econômica exploração.

De início deve-se sucintamente afirmar que a área territorial do país tem suas origens nos modos pelos quais os povos indígenas, através do estabelecimento de relações comunitárias de produção, desenvolveram suas culturas. Dessa forma, o modo de se relacionar com a natureza das populações indígenas contém, simultânea e intrinsecamente, sua conservação e preservação. Trata-se de uma concepção de modo de vida que pressupõe muito mais a natureza como parte da vida, do que apenas a vida como parte da natureza, a natureza aparece como algo intrínseco ao indígena. Nele, portanto, não se separa a natureza da vida. É por isso que estes povos precisam de extensões significativas de terra para realizar o processo social de suas reproduções. Aliás, é fundamentalmente por isso que os povos indígenas lutam pela demarcação de seus territórios, mesmo que muitas vezes, eles estejam transformadas pela ocupação dos não índios.

Porém, coube ao processo de ocupação colonial fundada na escravidão iniciar o processo de destruição dos territórios dos povos indígenas face à nova sociedade que se formava no país pela ação colonialista portuguesa. Entretanto, cabe destacar que este processo não trouxe consigo de início, a constituição da propriedade privada capitalista da terra, isto porque a Coroa portuguesa emitiu para os exploradores colonialistas os títulos de sesmarias que lhes davam apenas, o direito de uso das terras reais. Inclusive, caso não as explorassem, a Coroa podia retomá-las, como estava expresso no texto da Lei de 26 de Junho de 1375, que obrigava a prática da lavoura e o semeio da terra pelos proprietários arrendatários, foreiros, etc.

Sobre o regime das sesmarias como instrumento jurídico de acesso à terra durante o período colonial que durou até a independência, Martins (1980: 70-71) assim se referiu:

“até a extinção do regime de sesmarias, em 1822, a concessão real era o meio reconhecidamente legítimo de ocupação do território. O regime de sesmarias era racialmente seletivo, contemplando os homens de condição e de sangue limpo, mais do que senhores de terras, senhores de escravos. A sesmaria não tinha os atributos da propriedade fundiária de hoje em nosso país. A efetiva ocupação da terra, com trabalho, constituía o requisito da apropriação, revertendo à Coroa o terreno que num certo prazo não fosse trabalhado. Num país em que a forma legítima de exploração do trabalho era a escravidão, e escravidão negra, os "bastardos", os que não tinham sangue limpo, os mestiços de brancos e índias, estavam destituídos do direito de herança, ao mesmo tempo em que excluídos da economia escravista. Foram esses os primeiros posseiros: eram obrigados a ocupar novos territórios porque não tinham lugar seguro e permanente nos territórios velhos. Eram os marginalizados da ordem escravista que, quando alcançados pelas fazendas e sesmarias dos brancos, transformavam-se em agregados para manter a sua posse enquanto conviesse ao fazendeiro, ou então iam para frente, abrir uma posse nova. A posse no regime de sesmarias tinha um cunho subversivo.” (grifos nossos)

Neste período histórico, as terras dos povos indígenas que viviam na porção mais atlântica do país, foram sendo tomadas pela ocupação colonialistas. Esta usurpação não aconteceu sem guerra, que via de regra os indígenas perderam. Através, deste processo combinado, tomada das terras indígenas e escravidão ocorreu tanto na cultura

da cana-de-açúcar, mineração, como posteriormente com o cultivo café, cujo início de expansão, se fez, primeiro no vale do Paraíba fluminense, e depois no paulista.

As elites agrárias solidificaram neste período, em seu imaginário social, que a abertura e ocupação de vastas extensões, chamadas equivocadamente de posses, consistiam no modo legítimo de obtenção do domínio sobre estas terras ocupadas ilegalmente. Assim escreveu Cirne Lima (1954: 46), sobre esta tentativa das elites de tornar legal estas ações

“apoderar-se de terras devolutas e cultivá-las tornou-se coisa corrente entre nossos colonizadores, e tais proporções essa prática atingiu que pôde, com o correr dos anos, vir a ser considerada como modo legítimo de aquisição do domínio, paralelamente a princípio, e, após em substituição ao nosso tão desvirtuado regime das sesmarias.” (grifos nossos)

Somente em julho de 1822 (com a Resolução Nº 76 Reino - de Consulta da Mesa do Desembargo do Paço) suspendeu-se a concessão de sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral Constituinte. O regime de sesmarias foi abolido após a Independência, quando foi revogada a legislação portuguesa, deixando assim, de incidir sobre as terras brasileiras. Entre a independência e 1850 existiu uma espécie de vácuo jurídico, embora, tenha existido legislações maiores que de certo modo atuaram como referência para o Império, no que se refere ao direito de propriedade.

Ainda sobre este período que antecedeu a Lei de Terras de 1850, outras duas leis serviram para extinguir duas antigas disposições. Segundo Ligia Osório e Silva (1996:85):

“A primeira foi a obrigatoriedade do pagamento de foros das sesmarias (Lei de 15 de Novembro de 1831). O alcance dessa medida não era muito grande tendo em vista que nem todas as sesmarias tinham sido concedidas com essa cláusula e também o fato de que os concessionários obrigados a ela se furtavam ao pagamento e as instâncias administrativas não tinham meios de cobrá-lo. Não obstante, a sua extinção representou a conquista de uma aspiração que vinha dos tempos coloniais. A segunda modificação ocorrida na época regencial no que concerne a questão da terra foi a extinção do morgadio (Lei N. 57 - de 06 de Outubro de 1835). A lei dos Morgados definia que os bens passassem indivisos ao filho mais velho.”

Foi a Lei Nº 601 de 18 de Setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, que atuou como marco jurídico de constituição da propriedade capitalista da terra no Brasil. E, é óbvio, da transformação da terra em mercadoria, pois, a partir desta lei, ela somente poderia ser obtida por compra e venda (artigo 1º). Tratou esta lei de legalizar os títulos de sesmarias e as posses quaisquer que fossem suas extensões, mas que tivessem cultivos, desde que medidas e levadas a registro em livros próprios nas freguesias (artigos 4º, 5º, 7º e 8º). Resumindo, todos os títulos de sesmarias concedidos ou os grilos das terras reais e ou imperiais, eufenisticamente chamadas de “posses mansas e pacíficas” puderam ser legalizadas por aqueles que as grilaram, porém, após a lei, isto não era mais possível, pois, somente a Coroa Imperial podia vender as terras devolutas em hasta pública. A Lei ainda definiu, por meio da exceção, o que era terra devoluta, (artigo 3º), levando a muitos erroneamente afirmar como sinônimo, terra devoluta como terra de ninguém. Na lei estava garantida punição para aqueles que ocupassem as terras devolutas ilegalmente, mandava expressamente para a prisão, além de exigir multa e indenização pela destruição da vegetação natural (artigo 2º). Dentre as terras devolutas estava assegurado a reserva para os indígenas através de colonização (artigo 12º).

Neste sentido, Martins (1980: 73) abordou o papel desta lei e sua relação com a escravidão:

“Ao contrário do que se deu nas zonas pioneiras americanas, a Lei de Terras instituiu no Brasil o cativo da terra — aqui as terras não eram e não são livres, mas cativas. A Lei 601 estabeleceu em termos absolutos que a terra não seria obtida por

outro meio que não fosse o da compra. [...] Concretamente, a implantação da legislação territorial representou uma vitória dos grandes fazendeiros, já que essa não era a única categoria social a preocupar-se com a questão fundiária. De outro lado, havia os que advogavam um regime de terras livres que desse lugar, no Brasil, ao aparecimento de uma classe média de camponeses livres que quebrassem a estrutura social escravista e descaracterizassem os fazendeiros como senhores de escravos e terras, para fazê-los fundamentalmente burgueses e empresários. A fórmula consagrada na lei tinha, porém, o seu sentido naquela circunstância histórica. No mesmo ano de 1850 cessava o tráfico negreiro da África para o Brasil. A escravidão e o trabalho escravo estavam comprometidos. A própria Lei de Terras já define critérios para o estabelecimento regular de correntes migratórias de trabalhadores estrangeiros livres que, com o correr do tempo, substituíssem os escravos. Se, porém, as terras do país fossem livres, o estabelecimento de correntes migratórias de homens igualmente livres levaria, necessariamente, a que esses homens se estabelecessem como colonos nos territórios ainda não ocupados pelas grandes fazendas. Ao mesmo tempo, as fazendas ficariam despovoadas, sem possibilidade de expansão e de reposição de mão de obra. Por isso, a classe dominante instituiu no Brasil o cativo da terra, como forma de subjugar o trabalho dos homens livres que fossem atraídos para o país, como de fato o seriam às centenas de milhares até as primeiras décadas do nosso século [XX]. No processo de substituição do trabalho escravo, a nova forma de propriedade da terra desempenhou um papel fundamental como instrumento de preservação da ordem social e política baseada na economia colonial, na dependência externa e nos interesses dos grandes latifundiários. O homem que quisesse tornar-se proprietário de terra teria que comprá-la. Sendo imigrante pobre, como foi o caso da imensa maioria, teria que trabalhar previamente para o grande fazendeiro.”

Outro ponto fundante da Lei de Terras de 1850 foi a separação entre o domínio garantido pelo título e a posse. O título da terra tornou-se pela lei superior à posse efetiva. Assim, aquele que tinha efetivamente a posse da terra estava destituído do direito sobre ela. E garantiu, portanto, a aquele que sendo portador do título da terra, mesmo, sem nunca tê-la ocupado de fato, ter o domínio sobre a mesma, ou seja, o direito de propriedade privada da terra.

A Lei de Terras de 1850 e seu regulamento de 1854, determinaram o prazo de dois anos para que tanto os títulos de sesmarias e como os de posses fossem medidos e registrados nas freguesias. Este prazo como se verá a seguir, foi várias vezes prorrogado de acordo com a conveniência política. A partir da vigência da Lei de Terras, duas correntes de renomados juristas passaram a interpretar de forma divergente o Registro Paroquial, o papel da posse e a obrigatoriedade do registro das terras.

Ligia Osório Silva (1996: 172-175) assim apresentou parte deste debate jurídico sobre o **Registro Paroquial**:

“O último item do regulamento dizia respeito ao registro das terras possuídas e ficou conhecido como o Registro do Vigário. Não obstante a aparente insignificância desse dispositivo diante dos demais mecanismos previstos na regulamentação da Lei de Terras, seu significado foi deturpado com o passar do tempo e seus efeitos perduraram por um longo período, celebrizando-se nas disputas de terras. [...]

O artigo 91 do regulamento determinava que todos os possuidores de terras, qualquer que fosse o título ou posse, seriam obrigados a registrar as terras que possuíam, a partir de prazos fixados, na província do Rio de Janeiro pelo ministro e secretário de Estado dos Negócios do Império, e nas demais províncias pelos seus presidentes. Os vigários de cada uma das Freguesias do Império foram encarregados de receber as declarações para o registro das terras. As declarações deveriam conter o nome do possuidor a designação da Freguesia em que se situavam, o nome particular da situação (se o tivesse), sua extensão (se fosse conhecida) e seus limites. As declarações seriam feitas pelos possuidores que se as escreveriam ou fariam escrever por outrem (se fossem analfabetos), em dois exemplares.

O artigo 102 dizia que, caso mesmo depois de instruídos os declarantes insistissem em fazer suas declarações como lhes aprouvesse, os vigários não poderiam recusá-las. Findos os prazos marcados para os registros, os exemplares das declarações ficariam no arquivo da paróquia e os livros do registro seriam remetidos ao delegado do diretor-geral das Terras Públicas da respectiva província, para que se organizasse o registro geral das terras possuídas, e se enviaria uma cópia ao diretor-geral para a organização do registro geral das terras possuídas no Império. O artigo 94 continha uma informação importante: as declarações para o registro não conferiam direito aos possuidores.

A questão do registro estava contemplada na própria lei de 1850 que, no seu artigo 13, dizia que o governo faria organizar por Freguesias o registro das terras possuídas sobre declarações feitas pelos respectivos possuidores. Todo o problema consistiu em saber, subseqüentemente, qual era o objetivo tido em mente pelos legisladores do Império com o Registro do Vigário. O objetivo era tão-somente saber quais as terras apropriadas, para um levantamento estatístico e para fins de hipoteca. A maioria dos especialistas em questões de terras acredita que estava claro na lei e no regulamento, que a simples declaração do possuidor, para fins de registro, não conferia a ele nenhum título sobre a terra.

Diz a respeito Messias Junqueira: "O registro paroquial foi uma simples tentativa de obter o governo do Império a relação sistemática de todos os possuidores de terras do país. Não teve a intenção de cadastro, nem outro objetivo que não fosse o simples conhecimento estatístico das terras na propriedade ou na posse privada, conhecimento este de alcance prático manifesto."

Desde a existência da lei, entretanto, o Registro do Vigário tem sido apresentado como uma prova de domínio de particulares sobre as terras devolutas. Assim se exprime o respeito Manuel Linhares de Lacerda: "(...) Dizia-se, então que o registro assim feito, referindo-se a título que posteriormente era exibido, valia como prova de propriedade. Engano, pois o que valia como prova de propriedade, não era o registro em si, mas o título de propriedade existente em separado. "Quando, porém, o possuidor não tinha título, nem a Lei lhe houvesse por disposição especial, dispensado de título, aí então o Registro do Vigário, não tinha e não tem até agora, absolutamente nenhum valor como título de domínio, ou prova de domínio" ... Dizer-se que o registro de uma posse, havida em 1840 ou antes, em qualquer época anterior à Lei de 1850, vale como título, é heresia."

Ainda no Império, Conselheiro Lafayette, (...) renomado jurista, era de opinião que os portadores de registro paroquial não entravam na categoria de proprietários apenas por isso.

O artigo 25 do regulamento afirmava: "São títulos legítimos todos aqueles que, segundo o Direito, são aptos para transferir domínio." Ora, segundo a Consolidação das Leis Civis (1876) de Teixeira de Freitas, que serviu de norma até a promulgação do Código Civil em 1916 (artigos 907 e 1.320), só eram aptos para transmitir domínio os títulos que derivavam de contratos, de disposições de última vontade, de decisões judiciais e de determinação da lei. Nada disso ocorria com o registro. Em consequência, na opinião desse conhecido jurista, o registro paroquial não servia como prova ou título de domínio.

Em que pese a opinião desses juristas e a clareza dos dispositivos legais, a prática transformou o Registro do Vigário em "fonte perene de perplexidade para nossos Tribunais e instituto por excelência para a perpetuação dos famosos 'grilos' de terras que têm tumultuado os trabalhos da União e dos Estados, apuração do seu patrimônio devoluto. Geralmente o reclamante, que usava tal documento pretendendo o domínio sobre algumas terras, não exhibia nenhum outro. E embora a lei fosse clara no sentido de negar-lhe a validade como título porque "seria sobre-modo estranho que ao particular se conferisse a liberdade de criar seu próprio domínio sobre determinada porção do território pátrio", o Registro do Vigário teve uma importância que talvez nenhum outro dispositivo da Lei de Terras igualou. Seus efeitos perduraram por mais

de cem anos, pois em 1950, quando se quis instalar a capital da República no seu sítio atual, a União teve que disputar nos tribunais seu direito às terras, que um particular afirmava serem suas, exibindo um Registro do Vigário. (grifos nossos)

Sobre a **obrigatoriedade do registro das terras** Ligia Osório Silva (1996: 216-217) assim se manifestou em seu livro:

“O governo imperial, assim como a metrópole nos tempos coloniais, acreditava que levaria os posseiros a regularizarem a sua situação se a legislação fosse bastante flexível. Mas a história subsequente da apropriação territorial mostrou que esse modo de ver as coisas era falso. Isso porque as razões da resistência dos posseiros e sesmeiros eram, parece-nos, de duas ordens. Em primeiro lugar, ressalta o padrão de ocupação que se desenvolvera até então, cuja característica fundamental era a contínua incorporação de novas terras ao cultivo. Somente pressionados pelas necessidades impostas pelo desenvolvimento do capitalismo os fazendeiros modificariam essa prática. Em segundo lugar, pesou na atitude relutante dos proprietários o consenso que foi se formando no meio dos juristas de que a lei de 1850 não obrigava sesmeiros e posseiros a regularizarem sua situação porquanto a alegação de "morada habitual" e "cultura efetiva" garanti-los-ia nas suas terras.

Assim se expressou Teixeira de Freitas na terceira edição da Consolidação das Leis Civis, publicada em 1875:

“A revalidação e legitimação, das posses de terras, nos termos da legislação das terras devolutas e públicas, não é uma obrigação dos possuidores, a cujo cumprimento possam ser compelidos judicialmente ou administrativamente. É um direito, que lhes foi facultado, e de que podem usar, se quiserem. Não usando, deixando de proceder à respectiva medição nos prazos marcados, incorrem em comisso do artigo 8º da Lei de 18 de setembro de 1850. Não se confunda com este comisso o da legislação das sesmarias atendido nos casos de revalidação.”

Sobre a **proibição da posse** Ligia Osório Silva também discorreu sobre as duas correntes que interpretaram de forma divergente este postulado presente na Lei de 1850 e seu regulamento após a sua vigência. Em uma das coerentes a apropriação privada das terras devolutas aparecia como ilegalidade, isto porque a aquisição de terras só poderia ser feita por meio da compra, transformando, assim, os ocupantes de terras devolutas transgressores da lei. Esta foi a posição oficial do governo imperial, até o final do Império. A outra corrente alegava que era legalmente impossível e socialmente indesejável a completa sustação da posse como meio de aquisição das terras devolutas, e assim, passou a paulatinamente disseminar esta convicção. Ou seja, a justiça social presente na posse voltada para a reprodução social da família, passava a ser argumento de defesa para legitimar todas as terras ocupadas, quaisquer que fossem as suas dimensões.

Entretanto, o quadro relativo ao cumprimento das determinações da Lei de Terras em muito pouco, ou quase nada progredia. Lígia Osório Silva (1996: 183) assim se referiu à década de 1870:

“Em 1873, vendo que a situação de ilegalidade das terras piorara em vez de melhorar, o governo imperial expediu o aviso de 4 de outubro, que permitia aos posseiros comprarem as terras que tivessem ocupado depois de 1854. Era ainda uma esperança de que assim o governo finalmente saberia quais eram as terras devolutas que lhe sobravam (tendo em vista, como vimos, que isso dependia da demarcação das terras particulares). Como afirmou um funcionário do governo, "Para que tal (aviso) produzisse o efeito esperado - discriminação, finalmente, dos terrenos devolutos - seria preciso em primeiro lugar estancar a fonte de dificuldades para tal discriminação - fazer cessar a invasão”

Os resultados obtidos pela reforma de 1876 foram sempre avaliados negativamente como se pode observar também pelo texto de Ligia Osório Silva (1996: 183, 193):

Em primeiro lugar, nos anos 1880, ainda não era possível fazer um mapa, nem aproximado, das terras devolutas [...] Em segundo lugar, a invasão dos terrenos devolutos continuava e o máximo que o governo imperial conseguia fazer, a posteriori, era cobrar dos posseiros uma indenização pelas terras que ocupavam depois de 1854 [...] Dez anos depois da reforma do serviço de terras havia comissões de medição de terras funcionando em apenas seis províncias: Pernambuco, Bahia, São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais e São Pedro do Rio Grande do Sul. Mesmo nessas províncias pouco estava sendo feito. Nas demais as informações eram poucas e inexatas”.

Entre os muitos exemplos de grilagem das terras que Lígia Osório Silva (1996: 205, 207) apresentou estava um que indicava

“o meio utilizado pelos posseiros para burlar a lei de 1850: registravam suas posses no Registro do Vigário com data antecipada; no caso em pauta, em vez do ano de 1856, o posseiro colocou 1847. [...] Uma das posses registradas media 60 km por 150 km. Outra, 6 léguas por 50 léguas.”

[...] No final do Império, para completar o quadro, os próprios governadores provinciais facilitavam tudo para o avanço dos posseiros, como fez em 1888, Rodrigues Alves:

“Como posteriormente se tivessem apresentado a esta presidência alguns posseiros solicitando o reconhecimento dos seus direitos, e entendendo que da parte dos poderes públicos deve haver toda a benevolência para com esses ocupantes de terras, tenho resolvido não só atender a tais pedidos, como também conceder-lhes novo prazo de seis meses, na conformidade do artigo 57 do decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854.”
(grifo nosso)

Assim, o Brasil chegou à República um ano depois do final da escravidão, proclamada pelos militares sem uma definição real da constituição da propriedade privada, assim como sobre as terras devolutas.

“Quando o regime monárquico chegou ao fim, deposto por um golpe militar, a situação da propriedade territorial continuava confusa. Mais uma vez os proprietários de terras tiveram uma participação destacada nos desdobramentos do episódio. Ainda assim, é raro encontrar-se na bibliografia sobre o fim do Império qualquer referência ao desagrado dos proprietários de terras com os rumos da política de terras do Estado imperial.

Pelo que pudemos constatar por meio das observações dos organismos encarregados da aplicação da lei de 1850, forçoso é admitir que o governo imperial não conseguiu atingir seu objetivo primordial que era a demarcação das terras devolutas e particulares. O artigo 2º da Lei de Terras que proibia a posse também não foi aplicado e o apossamento continuou (ou, na terminologia do Império “a invasão dos terrenos devolutos”). É também verdade que nos dispositivos da lei encontravam-se elementos que permitiam supor que os posseiros que efetivamente cultivavam seus terrenos estavam garantidos nas terras que ocupavam. Dada a complexidade da situação em pauta, entretanto, que envolvia uma extensa gama de interesses contraditórios, não nos parece que seria correto concluir-se simplesmente que a lei de 1850 não foi aplicada. Mesmo porque a história da lei de 1850 não se encerrou com a queda da Monarquia. [...] No Império, enquanto durou o regime escravista, o senhorio rural continuou tendo acesso às terras devolutas porque o governo imperial não conseguiu impedi-lo.” (grifos nossos) (SILVA, 1996: 222)

O Registro da propriedade privada da terra e origem dos Cartórios

Durante o período imperial, estavam sob sua jurisdição todas as terras devolutas, a faixa de fronteira e a faixa de marinha. Por sua vez, a Lei de Terras (Lei n. 601 de 18/09/1850) e o Decreto 1.318 de 30/01/1854 que fez sua regulamentação, legalizaram as áreas de domínio particular (os títulos de sesmarias ou outras concessões de acordo com o artigo 4º da Lei, e, as posses de acordo com as condições expressas no artigo 5º,

desde que medidas artigo 7º) e levadas a registro em livros próprios nas freguesias (artigo 13º). De acordo com artigo 8º todos aqueles possuidores de terras que deixassem de proceder a medição nos prazos marcados pelo Império foram

“reputados caídos em comisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidas das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da presente Lei, conservando-o somente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto”.

Portanto, as terras restantes foram consideradas de domínio público, e entre elas estavam às terras devolutas. Assim, como todas as terras de domínio particular deveriam ser levadas a registro nos livros das paróquias católicas, estes registros ficaram conhecidos como **registros dos vigários** ou **registros paroquiais**. Segundo os termos da Lei de Terras, os **únicos documentos legais comprobatórios do direito à propriedade privada das terras anteriores à Lei, passaram a serem os REGISTROS PAROQUIAIS**. Estes registros existiram apenas no período estipulado para as medições das sesmarias e posses e seus efetivos registros de acordo com os artigos de 91 a 107 do Decreto que regulamentou a Lei. Após, a edição da Lei de Terras, além dos Registros Paroquiais, apenas o Império podia vender em hasta pública terras devolutas e, portanto, emitir títulos de origem das propriedades privadas de terras. Esta forma de entendimento da legislação imperial foi defendida por uma corrente de jurista.

Entretanto, uma outra corrente de juristas passou a interpretar a legislação de terras sob o Império de uma outra forma. Ou seja, entendiam que em primeiro lugar, o Registro Paroquial era apenas um cadastro das terras sob domínio particular, para que o Império pudesse fazer o cadastro das terras devolutas.

Em segundo lugar, interpretaram a Lei de 1850 e seu Regulamento como não existindo a obrigatoriedade de se levar as terras (sesmarias e posses) a registro. Interpretaram que o texto final do 8º artigo continuava garantindo o direito à posse das terras com efetiva cultura como revela seus termos *“... conservando-o somente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto.”*

Em terceiro lugar, estavam as escrituras públicas que passaram a ser exigidas a partir de 1846 (Decreto nº482) quando se estabeleceu o Regulamento para o Registro Geral das hipotecas exigido em 1843 (Lei nº 317).

Assim, a partir de meados do Século XIX,

“mesmo que desordenadamente, passou-se a exigir contrato para transmissão ou oneração de imóveis [hipotecados], sendo que os atos "inter-vivos" exigiam escritura pública, que, obrigatoriamente, deveriam ser lavradas junto a um Tabelião e constar nos livros do Cartório de Notas — criado pelo Decreto 482 de 1846 —, caso o imóvel apresentasse valor superior a 200 mil réis. Ainda nesse tempo, a propriedade se dava como efetivamente transmitida não somente pelo contrato, exigindo-se a tradição para sua formalização. Enquanto o título traduzia uma relação pessoal, a tradição exprimia um direito real.” (FARIA, 2008: 124)

Dessa forma desde 1846 havia registros cartoriais de bens imóveis suscetíveis de hipotecas geradores de direitos segundo estabelecia a legislação em vigor anterior à Lei de 1850. Ainda sob o Império foi elaborada, em 1864, a Lei nº 1.237, e regulamentada em 1865, pelo Decreto nº 3453, que reformou a legislação hipotecária e estabeleceu as bases das sociedades de crédito real. Ela é também conhecida como a lei que criou os primeiros Registros Públicos no país.

Foi esta lei que consolidou a existência do Registro Geral passando a substituir

“a tradição pela transcrição, continuando o contrato antes dela a gerar apenas obrigações. Nesta lei não somente os escravos e animais aparecem como objetos de hipoteca, mas também os imóveis oriundos da propriedade privada da terra. Percebe-se enorme avanço no direito da propriedade, porque a tradição, real ou simbólica, uma

vez efetuada, não deixa vestígio permanente, ao passo que a transcrição deixa seu sinal indelével na tábua de livro na qual é lançada. O Decreto 3.453, de 26 de abril de 1865, regulamentou a Lei de 1864 e criou o cargo de oficial de registro, sendo este encarregado de "velar pelo crédito e pela propriedade", assim como o modo de serem registradas as propriedades nos livros." (FARIA, 2008: 124)

A lei também destacou que somente os imóveis com domínio comprovado poderiam ser levados à hipoteca no registro cartorial. As transmissões entre vivos por título oneroso ou gratuito dos bens suscetíveis de hipotecas tinham que ser lavadas a registro, porém, a lei explicitava que a transcrição não induzia a prova de domínio sobre o bem. Determinou ainda a Lei, que os oficiais do registro não poderiam examinar a legalidade dos títulos levados a registro e que, em caso de dúvida sobre eles, os interessados deveriam recorrer ao Juiz de Direito que decidiria sobre a legalidade dos mesmos. Portanto, para ter valor jurídico os termos de cessão de imóveis (venda ou doação) ou de terras devolutas lavrados em repartições públicas tinham que ser levados à transcrição. Entretanto, a prática continuou a ser a não transcrição pública dos títulos emitidos pelas repartições públicas sobre venda e concessão de terras. Esta posição derivava do fato de que haviam os juristas que entendiam que o Estado, não sendo um proprietário de terras comum, não estava obrigado a seguir as normas do direito civil que regulavam a compra e venda entre particulares.

Ligia Osório Silva (1996: 156) assim traduziu os efeitos desta lei no conjunto do esforço imperial para fazer a regularização jurídica da propriedade territorial:

“Ao elaborar a lei hipotecária de 1864 (lei nº 1237 de 24 de setembro), o governo estatuiu que a transmissão intervivos, por título oneroso ou gratuito (isto é, a compra, a venda ou a cessão), dos bens suscetíveis a hipoteca, não operava seus efeitos a respeito de terceiros senão pela transcrição. Isso queria dizer, em outros termos, que não tinham nenhum valor jurídico os termos de cessão de imóveis (venda ou doação) ou de terras devolutas lavrados em repartições públicas. Reforçando esse ponto de vista, o Visconde de Itaboraí, quando integrante do Ministério, elaborou três avisos (nº 515 de 25 de novembro, nº 534 de 5 de dezembro e nº 562 de 30 de dezembro, todos de 1868), nos quais estava explicitamente afirmado que "nenhum valor jurídico tem os termos de cessão de imóveis e, portanto, de venda de terras devolutas lavrados em repartições públicas". Apesar da existência desses avisos, a prática continuou a ser passarem-se os termos de venda e concessão de terras nas repartições públicas, sem a transcrição pública dos títulos. Essa praxe continuou por entenderem alguns que o Estado, não sendo um proprietário de terras comum, não estava obrigado a seguir as normas do direito civil que regulavam a compra e venda entre particulares. No Império, os avisos de Itaboraí não alteraram, portanto, a situação jurídica da venda de terras, entretanto, como esses avisos não foram revogados ...” (grifos nossos)

Assim, em decorrência destes fatos, admitia-se como registro de origem, além dos registros paroquiais, os registros das repartições públicas, o registro dos imóveis levados à hipotecas e daqueles oriundos da transmissão entre vivos e as sentenças judiciais emitidas pelos juízes de direito. Logo, o Império nunca teve o controle dos títulos de propriedade existentes no território brasileiro, que de certo modo, era o objetivo da Lei de Terras de 1850.

No que se refere aos registros cartoriais, a Lei nº 3.071 - de 1º de janeiro de 1916 que instituiu o Código Civil trouxe a presunção dos imóveis levados a registro pertencerem a pessoa em cujo nome se inscreveu ou transcreveu (artigo 859). Presumia-se pertencer o direito real à pessoa, em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu. Esta lei foi substituída pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 que rege na atualidade as determinações do Código Civil brasileiro, que obriga ao registro a transmissão entre vivos da propriedade.

A República e o Registro Torrens

O Governo Provisório que antecedeu a Constituinte republicana criou o Registro Torrens, através do Decreto nº 451-B de 31 de maio de 1890, regulamentado pelo Decreto nº 955-A de 05 de Novembro de 1890. Este registro deixou a possibilidade para que todo imóvel, suscetível de hipoteca ou ônus real pudesse utilizá-lo, porém submeteu obrigatoriamente as terras públicas alienadas depois da publicação deste regulamento sob pena de nulidade da alienação. Também, este registro não conseguiu estabelecer a ordem no caos existente no país em relação aos títulos de propriedade. O Supremo Tribunal Federal em acórdão de 3 de agosto de 1895 declarou de forma efetiva a sua inconstitucionalidade.

A Lei de Terras depois da Constituição da República de 1891.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1891, teve início um período de transição, pois, os estados foram gradativamente organizando seus Serviços de Terras enquanto isso a União ficava restrita às suas novas jurisdições: faixa de fronteira e faixa de marinha. Neste período de transição

“pode-se considerar que, de 1897 a 1911, o governo federal absteve-se, na prática, de implementar uma política de ocupação das terras devolutas e deixou-as nas mãos dos governos estaduais, em atendimento aos anseios das oligarquias regionais. Nesse período, portanto, a história da apropriação territorial esteve fundamentalmente vinculada à história de cada uma das antigas províncias, agora transformadas em estados. Cada estado regulou, por meio da sua Constituição e de uma legislação específica, o problema da terra.” (grifo nosso) (SILVA, 1996: 249)

Desta forma, a Lei de Terras continuava sua vigência enquanto os estados não elaborassem suas Constituições e leis, além do que serviu de princípio e norma no que se refere à revalidação de sesmarias, legitimação de posses e discriminação das terras devolutas.

Para que a Lei de Terra realizasse a demarcação das terras devolutas seriam necessárias quatro medidas simultâneas: a revalidação das sesmarias depois de sua medição e demarcação; a legitimação das posses; a elaboração de um cadastro das terras; e a proibição de novas posses após 1854. Porém, isto não aconteceu, pois o cadastro de terras não foi constituído, e um pequeno número de sesmarias foi revalidado o que ocorreu igualmente com as posses e suas legitimações.

Assim, a lei que proibira as novas posses continuava como um instrumento legal para impedir que os imigrantes e os ex-escravos pudessem chegar à propriedade da terra e assim, não ficarem disponíveis para o trabalho livre nas propriedades existentes. Neste sentido, a manutenção da lei garantia o processo através do qual os detentores das posses (grandes ou pequenas) poderiam ter acesso à propriedade privada da terra, tornando-se assim proprietários. Portanto, estava mantida a via administrativa para consecução deste objetivo. É neste ponto que Ligia Osório e Silva (1996: 252-253) encontrou a primeira explicação para manutenção da Lei de Terras: **articulação política**.

“Os chefes dos governos estaduais eram as peças-chave dos processos de legalização da propriedade rural, mas esses processos chegavam às suas mãos para que pusessem a sua assinatura, depois de percorrerem os meandros burocráticos dos Serviços de Terras de cada estado, seguindo os dispositivos votados pelas Assembléias Legislativas. O caminho percorrido iniciava-se nas municipalidades. [...] em muitos aspectos, porém, encontramos em relação à questão da terra uma regularidade e uma semelhança nas diferentes unidades da federação. [...]

Em primeiro lugar, encontramos uma regularidade no que diz respeito à adaptação da Lei de 1850 aos interesses dos posseiros. Todos os estados alteraram a data de validade das posses, para efeito de legitimação. A lei de 1850, como sabemos, havia estabelecido 1854 (ano da sua regulamentação) como limite para os processos de legitimação. Isso significava que as posses ocorridas após 1854 não podiam ser legitimadas dentro dos benefícios da lei. O máximo que uma legislação especial ainda no Império permitia era que os posseiros tivessem prioridade na compra das suas posses. Ao adotarem suas leis de terras, todos os estados alteraram essa data para, pelo menos, 1889. Em casos significativos para muito mais tarde, por exemplo, 1920 [...] Ao mesmo tempo, dilataram os prazos para os pedidos de legitimação até o final da Primeira República (1930).

Em segundo lugar, o processo de privatização das terras públicas continuou a ocorrer em todas as regiões. A passagem das terras devolutas para o domínio privado continuou ocorrendo por meio das invasões e ocupações que os particulares (posseiros) realizavam, sem que os poderes públicos tivessem as condições ou o desejo de impedir esse movimento.

Em terceiro lugar, o caráter que assumiu o processo de passagem das terras devolutas para o domínio privado esteve vinculado à emergência de um fenômeno sociopolítico de importância indiscutível na vida rural brasileira, que foi o coronelismo. Embora as manifestações do poder privado não estivessem ausentes da história colonial e imperial, elas revestiram-se de um caráter específico na era republicana, devido à introdução do sufrágio universal (era assim que se dizia na época, embora estivessem excluídos os analfabetos e as mulheres). O coronel afirmou-se nesse período como um intermediário entre as massas rurais (possíveis eleitores) e os candidatos a cargos representativos na política estadual e federal. Sobre os primeiros, exercia o seu mandonismo (uma mistura de paternalismo e coerção) e dos segundos esperava favores especiais em troca da sua fidelidade.

A questão da terra moveu-se, portanto, durante a República Velha, em torno destes dois eixos: de um lado, a existência ou não de uma política de ocupação de terras devolutas do governo federal, em que 1897 e 1911 aparecem como datas significativas; de outro, a existência de uma legislação favorável ao apossamento, cuja aplicação, entretanto, esteve subordinada às condições sociais concretas predominantes no campo.” (grifos nossos)

Para Ligia Osório Silva a liberalidade em relação aos detentores de posses, principalmente grandes, foi a característica fundamental da legislação aprovada pelos estados sobre as terras devolutas sob seu domínio.

O governo federal por sua vez atuou também, neste período intervindo na questão da ocupação das terras devolutas através a criação de dois órgãos: o Serviço de Povoamento do Solo Nacional (1907-1911) e o Serviço de Proteção ao Índio e Localização do Trabalhador Nacional (1910).

O fato mais importante deste período referiu-se a regulamentação das terras devolutas no então Território Federal do Acre que assim, passava a somar-se às áreas sob jurisdição federal, além da faixa de fronteira e faixa de marinha.

Do Código Civil de 1916 à Constituição de 1934.

No plano jurídico prevalecia a concepção de que a lei de 1850 era uma lei administrativa. Portanto, o direito de conquista gerara a base do domínio público do Estado sobre a terra, ou seja, o domínio eminente. Para o Império, não era permitido legalmente independentemente de título do Estado, o direito de aquisição das terras devolutas por ocupação. Entretanto, este processo continuou existindo desafiando a legislação gerando este costume “o regime jurídico da ocupação privada”. É evidente que a Lei de Terras visou vedar integralmente a aquisição direta de terras devolutas por

particulares, prevalecendo, dessa forma, a venda de lotes coloniais. Mesmo assim, desde o Império até a Primeira República, não prevaleceu entre os juristas a concepção de que as terras devolutas pertenciam ao domínio público do Estado. Havia na doutrina tradicional uma quase unanimidade de que as terras devolutas faziam “dos bens patrimoniais (domínio privado) do Estado”. Inclusive, esta foi a posição consagrada no Código Civil de 1916.

A posição de Cirne Lima sobre o regime territorial advindo da lei de Terras baseava-se na conciliação das duas doutrinas. Ou seja, as terras devolutas destinadas ao povoamento, faziam parte do domínio público do Estado até sua alienação aos particulares. Todas as demais seriam partes dos bens patrimoniais do Estado. Assim, as terras devolutas “poderiam ser objeto de hipoteca, compra, venda, permuta ou qualquer negócio jurídico de direito privado”. Porém, como parte do domínio público, somente um ato de direito público poderia transferir para o particular direito sobre elas, ou seja, a concessão não era um ato do direito privado e sim do direito público em decorrência do poder público. Esta posição também, não foi hegemônica na República velha, embora tenha influenciado legislações estaduais.

Embora o Código Civil (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916) regulamentasse a transmissão de propriedade por compra e venda. Esse ato podia advir de um documento particular, se o valor chegasse até um conto de réis, ou por escritura pública, se fosse maior. Mesmo assim, ainda permaneceu a discussão em torno da prescritibilidade ou imprescritibilidade das terras devolutas. A maioria dos juristas defendia a interpretação de que os bens patrimoniais do Estado eram alienáveis, portanto, podiam ser objeto de usucapião. Assim, prevaleceu até 1931 a concepção de que as terras devolutas eram passíveis de usucapião. Portanto, a sua prática não estaria proibida na Lei de Terras e muito menos no Código Civil de 1916. Dessa forma, revalidações e legitimações continuaram sendo feitas até 1931, embora, houvesse aqueles que entendiam que depois do Código Civil, para aqueles que tinham regularizado as suas terras, haveria um só caminho: “fazê-lo pela aquisição de domínio sobre as terras possuídas, em virtude e na forma do usucapião.” Instaurava-se assim, mais uma polêmica sobre a questão da regularização da propriedade da terra.

Coube ao Governo Provisório assinar, em 1931, o Decreto n. 19.924 que dispunha especificamente sobre as terras devolutas e que colocou um ponto final nesta questão, reconhecendo às concessões de terras processadas pelo regime anterior, porém, consagrou dali em diante a necessidade da transcrição como ato indispensável para a validade dos títulos de terras. O Governo Provisório de Vargas publicou também, dois anos depois, em 1933, o decreto n. 22.785, cujo objetivo era vedar o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes ao domínio da União que instituíam a proibição do usucapião sobre bens públicos.

Entretanto, Ligia Osório e Silva (1996) lembrou que estes dois decretos fizeram retomar a polêmica sobre a proibição do usucapião sobre os bens públicos, pois,

“Tratava-se de saber se o decreto estava criando um direito novo ou limitando-se a interpretar o artigo 67 do Código Civil. Se fosse esse o caso, na Primeira República não poderia ter havido prescrição aquisitiva. O entendimento predominante foi, no entanto, o de que a imprescritibilidade dos bens públicos, inclusive a aquisição pelo usucapião dos bens patrimoniais do Estado, estava estabelecida da data dos citados decretos em diante, e que portanto era possível o usucapião dos bens públicos consumado anteriormente ao decreto.”

Dessa forma, o ato proibitório decorrente dos Decretos de Governo Provisório passou a regular a questão do usucapião sobre as terras devolutas, impondo um limite para o tamanho das posses passíveis de serem obtidas por este estatuto jurídico. Estes limites passaram a existir nas Constituições Federais após 1934. Estes limites são nas

Constituições de 1934 e 1937 até 10 hectares; em 1946 até 25 hectares; em 1967 até 100 hectares; e em 1988 até 50 hectares, porém os imóveis públicos deixavam de ser adquiridos por usucapião. Mas, no entanto, atualmente muitas legitimações de posses têm sido feitas até 100 hectares em terras devolutas baseadas na Lei nº 6.383 de 1976.

Reflexões Finais

Portanto, este texto buscou mostrar a complexidade da origem da propriedade privada da terra, revelando suas múltiplas formas. Isto porque foram aceitas e legitimadas as terras que se referem aos títulos de sesmaria; as posses de qualquer dimensão até 1931 e a partir deste período, por meio das Constituições, somente com áreas limitadas; as derivadas dos registros de hipotecas; dos inventários; e das transmissões inter-vivos. Mostrando que não se teve uma consolidação da legislação das Terras no país, decorrente do conjunto da legislação existente e os inúmeros conflitos de interpretações jurídicas. Neste sentido, não há como os órgãos públicos — INCRA, SPU, institutos estaduais de terras, ou mesmo os cartórios de registros de imóveis — afirmarem quem são os proprietários das terras, uma vez que não ocorreu uma confirmação dos registros, salvo poucos casos de denúncias.

Porém, mesmo com todas as formas apresentadas de legitimação da propriedade privada da terra, a somatória de suas áreas não corresponde ao território nacional. Isto ao entender que o Brasil possui uma área territorial de 850 milhões de hectares, sendo que as unidades de conservação ambiental ocupavam 102 milhões de hectares, as terras indígenas 128 milhões de hectares, e área total dos imóveis cadastrados no INCRA aproximadamente 420 milhões de hectares. Restam ainda outros 30 milhões de hectares dessa área total, ocupada pelas águas territoriais internas, áreas urbanas e ocupadas por rodovias, e posses que deveriam ser regularizadas, e outros 170 milhões de hectares de terras devolutas, a grande maioria apropriada e cercada ilegalmente, particularmente, pelos grandes proprietários.

Neste sentido, a grande maioria das terras griladas permanece sem registro, porque, legalmente, elas não podem ser registradas. Mas, no entanto, a história da grilagem das terras públicas brasileiro revela uma sofisticação do processo. Isto porque agora, não é mais necessário envelhecer os documentos com a ajuda dos grilos. Dois novos recursos passaram a ser utilizados. Em primeiro lugar, foi a estratégia de tentar regularizar as terras por meio de “laranjas”, via falsas procurações, em que se conseguia a área maior do que permitida na Constituição. Este período foi denominado de “grilagem legalizada”, que ocorreu principalmente durante os governos militares. Em segundo lugar, foi a estratégia utilizada pela “banda podre” dos funcionários do INCRA, que por meio da Reforma Agrária, passou a “oferecer” e “reservar” as terras públicas para os grileiros e indicar os caminhos “legais” para obtê-las. Sendo que, dois caminhos foram utilizados como alternativas de legalização: o uso da reforma agrária e da regularização fundiária.

Desta forma, todas estas terras estão “cercadas e apropriadas privadamente” por grileiros madeireiros, pecuaristas, sojeiros, etc., revelando, portanto, que o processo histórico da grilagem das terras devolutas no Brasil é parte constitutiva do capitalismo rentista que nele se desenvolveu.

Bibliografia

- CIRNE LIMA, R. *Pequena História Territorial do Brasil: Sesmarias e Terras Devolutas*, 2ª edição, Livraria Sulina Editora, Porto Alegre, 1954
- FARIA, C. S. *A Integração Precária e a Resistência Indígena na Periferia da Metrópole*. São Paulo: FFLCH, USP (Dissertação de Mestrado), 2008.
- MARTINS, J. S. *O Poder do Atraso*, São Paulo, Hucitec, 1994.
- MARTINS, J. S. *Não há terra para plantar neste verão - o cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político do campo*. Petrópolis, Vozes, 1986.
- MARTINS, J. S. *Expropriação e Violência (A questão política no campo)*. São Paulo, Hucitec, 1980.
- MARTINS, J. S. *O cativo da Terra*. São Paulo, Hucitec, 1979.
- SHANIN, Teodor. *La classe Incomoda*, Alianza ed., Madrid, 1993.
- SILVA, L. O. *Terras e Latifúndio – Efeitos da Lei de 1850*. Ed. Unicamp, Campinas-SP, 1996.