

REGIME DA LEI DE TERRAS: ASPECTOS ATUAIS^a

Luiz Rodrigues Wambier

RESUMO

A questão relativa à ocupação do solo brasileiro, com todos os esforços políticos e sociais, que refletem na elaboração de leis, visando a busca de soluções justas e capazes de viabilizar, de modo eficaz, o processos de ocupação do país, tem merecido estudos aprofundados da doutrina agrarista.

No presente trabalho dissertativo, verificar-se-á que a lei de terras — Lei 601, de 1850 — representou um esforço de regularização do processo de ocupação do solo no Brasil. Por outro lado, o estudo da lei de terras, comparativamente à legislação agrária moderna, demonstra que as soluções legislativas repetem-se ao longo da história na exata medida em que as pressões sociais repercutem nos poderes públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito agrário; Lei nº 601, de 18/09/1850; Questão agrária; Legislação agrária; Ocupação do solo; Reforma agrária.

INTRODUÇÃO

A ebulição das questões sociais referentes ao uso da terra e à sua justa distribuição tem contribuído para o incremento dos estudos em torno dos mais variados problemas de ordem agrária, mormente aqueles que, por sua origem histórica, possam representar uma efetiva contribuição à busca de soluções factíveis às questões da atualidade.

De fato, na história da ocupação do solo brasileiro e das tentativas de disciplinamento jurídico do seu “modus faciendi”, há um grande número de questões cuja ocorrência se verifica repetidamente, em quadrantes distintos, e cujas soluções não podem prescindir duma acurada análise histórica.

A Lei nº 601, de 1850, que implantou o chamado regime da lei de terras, representa, sem sombra de dúvida, um desses desmedidos esforços para a regularização do mosaico fundiário brasileiro.

No presente estudo, elaborado com simplicidade bastante evidente, ver-se-á, embora perfunctoriamente, um breve panorama histórico, pertinente às origens do regime da lei de terras, a lei mesmo, com as suas principais características, assim como as conseqüências que dela advieram para o sistema de ocupação do solo no Brasil, além de uma pálida comparação de seu texto com alguns textos legislativos modernos.

Espera-se, com isso, dar uma modesta contribuição para o estudo das questões relativas à ordem fundiária, no intrincado e discutido sistema agrário brasileiro.

1 - BREVE ESCORÇO HISTÓRICO

O início da ocupação do solo brasileiro, teve como base o regime jurídico vigente à época no Reino de Portugal, consubstanciado nas sesmarias*, oriundas de lei promulgada em 1375, pelo Rei D. Fernando I.

Referido diploma legal objetivava o uso intensivo do solo português, de forma que o seu cultivo se desse de modo efetivo.

IGOR TENÓRIO (8:24) anota, na análise que faz da história da propriedade territorial rural, que a lei tinha como objetivo obrigar ao cultivo da terra todos os proprietários arrendatários, foreiros e, enfim, todos os que, de outra, tivessem algum direito sobre a terra.

O texto da lei incisivo, pois se referia “a todos que tivessem herdades próprias, emprezadas, aforadas, ou por qualquer outro título, que sobre as mesmas lhes dê direito, sejam *constrangidos* (o grifo é do autor) a lavrá-las e semeá-las” (8:24).

A lei em questão determinava, de outra parte, que descumprida a ordem de cultivo das terras, nos termos da previsão legal, fossem elas confiscadas e dadas a quem houvesse de cultivá-las convenientemente, para extrair de seu cultivo o máximo proveito possível.

Era esse, pois, o regime jurídico vigente à época do início do processo de ocupação do solo brasileiro, no Reino de Portugal, e que, trazido para o Brasil de então, perdurou durante séculos, produzindo efeitos os mais diversos.

Como bem destaca FERNANDO PEREIRA SODERO

Data recebimento: 21/03/88 – Data aprovação: 20/07/88

^a Monografia apresentada ao curso de mestrado em Direito das Relações Sociais, na disciplina Direito Agrário I, sob a orientação do Professor Doutor Paulo Guilherme de Almeida.

* TELGA DE ARAÚJO, ao desenvolver o verbete ‘Sesmarias-II’, na Enciclopédia Saraiva do Direito, destaca: “O que sejam Sesmarias definem as Ordenações: são propriamente as datas de terras, casas ou pardieiros que foram ou são de alguns senhorios da terra e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas e agora o não são”. E, prossegue a autora: A significação da palavra sesmaria, porém, é difícil de determinar-se, a ponto de parecer a Costa Porto um “intrincado enigma ligúístico”. (Enciclopédia Saraiva do Direito, v. 68, p. 490).

(6:153), “nosso país nasceu marcado pela instituição da sesmaria e, conseqüentemente, da grande propriedade agrícola ou pecuária”, vista historicamente como a grande causadora dos malefícios apontados no sistema fundiário brasileiro.

O primeiro descompasso verificado no processo de ocupação do solo brasileiro, refere-se à total inadequação do sistema das sesmarias para o caso de nosso país. Tratava-se, no regime das sesmarias, de política de retomada das terras que, tendo sido concedidas pelo rei, não houvessem sido aproveitadas a contento.

É cristalino e evidente que o sistema não poderia encontrar resposta eficaz numa realidade fática tão distinta como a corrente nas terras de Santa Cruz.

De fato, aqui no Brasil, não havia então terras abandonadas, mas, isto sim, terras ainda inaproveitadas, e cuja ocupação rápida se fazia necessária, inclusive para o fim de manter o domínio do Reino de Portugal sobre a vasta e rica extensão territorial.

A implantação do regime das sesmarias trouxe então, como conseqüência imediata, a formação de grandes propriedades, vinculadas preponderantemente à monocultura, fato que, logo de início, “condicionou a vida agrária e, em conseqüência, a economia rural do Brasil” (6:153).

RAYMUNDO LARANJEIRA ensina que o regime das sesmarias não surtiu efeito, no Brasil, porque “as sesmarias, que deveriam consubstanciar as dadas de terra a todos quantos as quisessem lavrar e produzir, terminaram sendo privilégio da aristocracia rural do nosso país” (3:17).

Com o advento dos movimentos políticos que resultaram na proclamação da independência, restou questionado, e, depois, suspenso, o regime então vigente, inviabilizado na essência e inconsistente na prática, porque a situação de fato era efetivamente diversa da previsão legal a respeito das sesmarias.

Suspensa a concessão das sesmarias, evidenciou-se o regime das posses, em que “o posseiro primeiro explora a terra e, depois de benfeitorizá-la, legaliza sua ação pelo reconhecimento legal da situação” (6:111), o qual se estendeu até 1850, quando foi promulgada a Lei nº 601 e instituído em decorrência do novo texto de lei, um novo regime jurídico quanto à questão da terra.

A Lei nº 601 representou, então, um esforço no sentido de regularizar a situação fundiária existente à época, resultante da aplicação do regime das sesmarias, que, como se viu, foi ineficaz para o panorama vigente no Brasil e, assim como do regime que se lhe seguiu, desvinculado de qualquer previsão legal específica.

O Professor FERNANDO PEREIRA SODERO (6:116) alinha, em resumo que faz sobre o quadro da situação fundiária no país, à época da promulgação da Lei nº 601, os seguintes grupos de áreas: a) das sesmarias que, tendo sido concedidas na conformidade da legislação pertinente, haviam sido aproveitadas e trabalhadas, de modo que se encontravam plenamente regularizadas, e o sesmeiro havia adquirido o seu domínio; b) das sesmarias que, concedidas, não haviam sido aproveitadas nos termos da lei própria, restando ao sesmeiro a simples posse sobre a área; c) das áreas ocupadas, em que a posse não tinha origem em título algum;

e, d) das terras sem ocupação, ou porque não concedidas, ou porque já revertidas ao patrimônio público.

A esse rol, COSTA PORTO (5:75) acresce mais um grupo, que é o das terras aplicadas a uso especial, fosse municipal, provincial ou nacional.

Era esse, portanto, o quadro reinante, quando do advento da Lei nº 601 que, fruto do momento histórico e sociológico de então, representou uma alternativa de solução à questão fundiária no país.

2 - A LEI Nº 601/1850: A OPINIÃO DA DOUTRINA

Em 18 de setembro de 1850, o Imperador D. Pedro II sancionou a Lei nº 601, que representou uma tentativa de organização e regularização do panorama fundiário vigente à época no país, com a definição daquilo que se entendia por terra devoluta e, ainda mais, com a proposta de legitimação das situações de fato existentes, tanto no que se referia às sesmarias concedidas e não regularizadas, quanto no que dizia respeito às áreas havidas por mera ocupação, em que a posse não deriva de qualquer título.

RUI CIRNE LIMA, renomado agrarista gaúcho, citado por OCTÁVIO ALVARENGA (1:27), considera a Lei nº 601 uma “ratificação formal do regime de posses”.

RAYMUNDO LARANJEIRA (3:17), de sua vez, entende que a Lei nº 601/1850 intentou “normatizar as situações rurícolas”, na exata medida em que procurou regularizar as sesmarias caídas em comissão ou legitimar as situações de posse havidas a qualquer título.

IGOR TENÓRIO^(8:34) destaca que o referido diploma legal foi a primeira tentativa de sistematizar* o assunto de que tratava.

FERNANDO PEREIRA SODERO (6:120) é enfático ao destacar que o maior destaque da lei em questão reside no fato de que “rompia todos os laços com o regime das sesmarias, findo extraoficialmente em 1822 e agora oficialmente pela nova diretriz legislativa fundamentada em normas mais condizentes com a realidade brasileira de expansão em todos os setores produtivos da nação”.

O preclaro professor elenca entre suas principais características, a extinção da concessão gratuita de sesmarias, o despejo dos posseiros que tivessem promovido queimadas ou derrubada de mato, a criação do registro de terras possuídas, chamado registro do vigário, porque o Regulamento da Lei nº 601 atribuiu o encargo de receber a declaração para o registro de terras, aos vigários de cada Freguesia do Império (6:120).

COSTA PORTO, depois de destacar que a Lei nº 601 “se mostra humana, generosa, realista, dando, para cada caso, solução baseada na equidade” (5:76), destaca os pontos que considera os mais relevantes no regime da lei de terras, “*verbis*”: “estes os pontos axiais da lei 601, que, levando-se em conta a moldura fundiária do tempo, parecia ter resolvido, em definitivo e globalmente, os descompassos da ocupação do solo. De fato, reconhecendo a intocabilidade das terras de uso público e daquelas dos sesmeiros regulares, revolvendo as concessões dos sesmeiros irregulares, legitimando as posses mansas e pacíficas e considerando, quanto sobrasse, solo devoluto, disciplinamento de 1850 abarcara todo o quadro territorial brasileiro, nada mais sobrando para ser regulado” (5:77).

* BENEDITO ANTONIO LEAL DE MIRA, ao desenvolver o verbete Lei Agrária, na Enciclopédia Saraiva do Direito, v. 48, destaca o entendimento de Raymundo Laranjeira, “*verbis*”: “A Lei 601/1850, na linguagem de Raymundo Laranjeira, teve o mérito de deduzir, num só corpo as situações previstas ou não nas leis anteriores, tolhendo-as, burilando-as ou criando novas camadas de hipóteses legais sobre o regime de terras, conferindo a este um tratamento sistemático...” (p. 483).

No entanto, resultou impraticável a aplicação de seus dispositivos, como bem anotam os doutrinadores da matéria, dada a variedade de situações de fato verificáveis no país, mormente em função de seu regulamento, que criou uma série de entraves burocráticos e de fato, obstando o alcance dos objetivos preconizados pelo texto legal.

IGOR TENÓRIO destaca a ocorrência dessa lamentável frustração, ao dizer que “toda a boa vontade do Poder Público, empenhado em pôr ordem nos caos fundiários do País, baixando da Lei nº 601 o Regulamento de 1854, e uma série de providências visando ao mesmo objetivo, acabaria, entretanto, anulada na prática, esbarrando diante de uma avalanche de entraves e obstáculos — a imensidão territorial, a rarefação do poder estatal — de sorte que, reeditando o exemplo da legislação lusitana, também a do Império, longe de solucionar o tumulto, talvez o tivesse agravado, permanecendo a confusão da colônia, predominando, na prática, o expediente da mera ocupação ao arrepio e em conflito com a lei, sobretudo à medida que, saturado o litoral, se processava a marcha para o Oeste” (8:35-36).

Do mesmo modo e em idêntica direção, é o ensinamento de COSTA PORTO, para quem “a lei 601 também findaria chocando-se de encontro aos baixios da realidade, falhando na consecução dos objetivos pré-fixados, e, de certo modo, agravando, em vez de resolver, o drama fundiário vigente” (5:77).

3 - O REGIME DA LEI DE TERRAS E A LEGISLAÇÃO AGRÁRIA MODERNA

Qualquer análise comparativa que se queira empreender, tendo de um lado a Lei 601/1850 e, de outro, a legislação agrária contemporânea, revela uma expressiva identidade de princípios e de propósitos.

Denota-se, mesmo de uma observação sumária, que há uma busca incessante de soluções, ao longo da história, para as questões que se avizinham na forma e no conteúdo.

Os resultados, em termos de propostas legislativas são, numa e noutra época, de semelhança cristalina, mesmo porque identificados com a carga axiológica da sociedade que, no que respeita à matéria pertinente à questão fundiária, não apresentam expressiva diversidade de coloração, num e noutro tempo, variando tão somente quanto à sua intensidade.

Assim é que inúmeros dispositivos constantes da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e de vários outros textos normativos da atualidade, refletem intenção assemelhada à do legislador de 1850.

Veja-se, a esse respeito, as disposições do artigo 3º da Lei 601, referentes às terras devolutas, comparativamente aos artigos, 11, 24 e 102 do Estatuto da Terra. Pela lei secular, não se entendia como terras devolutas as que estivessem ocupadas, mediante posse, mesmo sem justo título, cuja legitimidade fora reconhecida no próprio texto de lei, na medida em que houvesse cultivo ou seu princípio, além da morada habitual do possuidor.

Pois bem.

O artigo 11 do Estatuto da Terra, depois de estabelecer os poderes de representação da União, pelo antigo IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária), para promover a discriminação das terras devolutas federais, prevê sua autoridade para “reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual”.

Também merece registro o disposto pelo artigo 2º da Lei nº 601, no sentido de que se promovesse o despejo e o apenamento dos possuidores de terras devolutas ou alheias, que nelas ateessem fogo ou lhes promovessem a derrubada de matas, apresenta semelhança à disposição contida no artigo 20, inciso III, do Estatuto da Terra, que dá como áreas prioritárias para a reforma agrária, aquelas cujos proprietários desenvolvam atividades predatórias.

Grande similitude encontram também os dispositivos do artigo 18 da Lei nº 601, que autorizam o governo a proceder à importância de colonos, no sentido de empregá-los na formação de núcleos, em locais previamente determinados pelo Poder Público, com a previsão legal contida no artigo 3º do Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966, que determinou ao Poder Público que promovesse o recrutamento e seleção de indivíduos ou famílias, dentro ou fora do território nacional, para encaminhamento aos núcleos de colonização agrícola, cuja implantação também consta da previsão legal.

É ainda do Decreto nº 59.428, dispositivo pertinente à política de acesso à propriedade rural, que prevê como objetivo primordial, dentre outros, “vincular à propriedade, quem trabalha a terra agrícola”. A Lei de 1850, de sua vez, tratou de legitimar as posses vinculadas ao cultivo efetivo da terra.

E, por derradeiro, neste singelo quadro comparativo, convém ressaltar que o artigo 21 da Lei 601 autorizou criação de organismo público encarregado do trato da questão agrária, inclusive da promoção de medidas voltadas à colonização do país. Tratava-se da chamada Repartição Geral das Terras Públicas, com atribuições assemelhadas àquelas que, mais de cem anos depois, foram dadas ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e, posteriormente, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Depreende-se, pois, como visto, que a busca de soluções factíveis, voltadas à organização do quadro fundiário brasileiro, ocorre de há muito, repetindo-se de tempos em tempos, na medida em que as pressões sociais encontram identificação e respaldo no poder legiferante.

CONCLUSÃO

Conforme explicação dada logo no início do presente bosquejo, este trabalho cerca-se de modéstia e evidente falta de profundidade doutrinária.

Todavia, mesmo assim, cabe o registro de alguns aspectos que devem ser expostos, a título de conclusão deste singelo estudo.

1. A abertura das discussões sobre a reforma agrária e sua implantação no país, junto de outras discussões, sobre o uso e a posse da terra, têm servido de incessante fator de motivação aos estudiosos do direito agrário.
2. Tais estudos propugnam, via de regra, pela busca de soluções factíveis a toda essa vasta gama de anseios e preocupações.
3. A busca de soluções, quer de cunho eminentemente doutrinário, quer de ordem legislativa ou jurisprudencial, não pode prescindir duma análise dos fundamentos históricos da questão da ocupação da terra no Brasil.

4. A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 representa, nesse sentido, um precioso elemento histórico, para cotejo com a legislação atual.

5. O entendimento de seu valor histórico depende da verificação das condições em que passou a vigor, e da proposta que conteve, no sentido de corrigir os rumos do desordenado panorama de ocupação do solo brasileiro.

6. O desordenamento fundiário de então, tinha como causa primeira a vigência do regime das sesmarias, visivelmente inadequado ao caso brasileiro e, ao depois, as conseqüências oriundas do chamado regime das posses.

7. A doutrina agrarista, de um modo geral, entende a Lei nº 601/1850 como uma tentativa bem intencionada,

mas infrutífera, de solução aos problemas do quadro de ocupação da terra.

8. O texto da Lei nº 601/1850 demonstra evidente e expressiva identidade de princípios e de propósitos, com diversos textos legislativos modernos.

9. Essa semelhança decorre da existência de problemas semelhantes, num e noutro tempo, ou, o que é mais grave, que resultam sem solução, após cada medida legislativa intentada no sentido de resolvê-los.

10. A busca de soluções de ordem legislativa para os graves problemas relativos à questão fundiária, ocorrem na medida em que as pressões sociais, identificadas com o conteúdo axiológico vigente em cada época, alcançam eco nos poderes públicos.

ABSTRACT

The occupation of the Brazilian soil is a matter which still lies at issue and which has brought about extensive and through studies of agrarian doctrine. There have been social and political endeavours aimed at achieving equitable solutions to the problems concerning the implementation of an adequate soil occupation process. And these efforts have naturally had effects upon the activities and decisions of the legislative power in Brazil. In this dissertation it will be seen that land law number 601 which was passed in 1850 represented an attempt to regulate the soil occupation process in Brazil. On the other hand, the comparative study of land laws and the modern agrarian legislation reveals that the legislative solutions have been repeated throughout history, proportionally to the effects of social pressures upon public power.

KEY WORDS: Agrarian law; Law number 601 which was passed on September 18th, 1850; Agrarian question; Agrarian legislation; Soil occupation; Agrarian reform.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALVARENGA, OCTÁVIO MELLO. *Manual de Direito Agrário*. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1985.
2. ARAÚJO, TELGA de. *Sesmarias*. *Enciclopédia do Direito*, v. 68.
3. LARANJEIRA, RAYMUNDO. *Direito Agrário*. São Paulo, Editora Ltr Ltda., 1984.
4. MIRA, BENEDITO ANTONIO LEAL de. *Lei Agrária*. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. v.48.
5. PORTO, COSTA. *Curso de Direito Agrário - Formação Territorial*. Brasília, Fundação Petrólio Portella - Ministério da Justiça, 1982.
6. SODERO, FERNANDO PEREIRA. *Esboço histórico da formação do direito agrário no Brasil*. *Revista de Direito Civil*, São Paulo, 1:1977.
7. SODERO, FERNANDO PEREIRA. *Esboço histórico da formação do direito agrário no Brasil*. *Revista de Direito Civil*, São Paulo, 3:1978.
8. TENÓRIO, IGOR. *Curso de Direito Agrário Brasileiro*. São Paulo, Editora Saraiva, 1984.