

---

# Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / [www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br)

---

# Política fundiária no ordenamento jurídico agrário

Luiz Almeida Miranda<sup>1</sup>

## Resumo

Este artigo tem como referência a palestra que o autor, em parceria com o Consultor Luís Antônio Guerra, apresentou na Câmara dos Deputados, em 22 de fevereiro de 2011, por ocasião do evento “Consultoria de Portas Abertas”, abordando o tema “Políticas Públicas Fundiárias e Ambientais no Ordenamento Jurídico Agrário”.

A questão central deste artigo diz respeito à posse da terra e à evolução do direito de propriedade, desde a promulgação da Constituição Mexicana, de 1917, e alemã, de 1919. Desde então, as Constituições brasileiras introduziram no ordenamento agrário os conceitos relativos aos direitos difusos e coletivos. A propriedade passou, então, a ter de cumprir uma função social, ou seja, o direito de propriedade, garantido pela Constituição, não deixou de ser absoluto. O titular desse direito teve que tornar a terra produtiva, cumprir as obrigações trabalhistas, e preservar o meio ambiente, de forma que o aproveitamento da propriedade se desse de forma racional e adequada. Na conclusão, o autor realça que as imposições estabelecidas pelas Constituições brasileiras, em especial pela Constituição de 1988, fizeram com que o proprietário rural seja, hoje, por imposição de suas normas, um agente promotor do bem coletivo, e não apenas um senhor absoluto de suas terras.

## Palavras-chave

Direito agrário; política fundiária; direitos coletivos; posse; função social da propriedade rural.

## Abstract

*(Land policies and the Brazilian agrarian laws) The article is the result of a conference on land and environmental public policies in Brazilian agrarian laws the author made in partnership with Luís Antônio Guerra, in the Chamber of Deputies, on February 22nd, during the event “Open Doors Consultancy”.*

<sup>1</sup> Bacharel em direito. Consultor legislativo da Câmara dos Deputados, atua na área VI (direito agrário e ambiental, política fundiária).

*The central question of the text is land possession and the evolution of property rights, from the Mexican Constitution of 1917 and the German Constitution of 1919 up to now. Since then, the Brazilian Constitutions have adopted the concepts concerning relative and diffuse rights. The property has been obliged to accomplish its social function, which means that the property right, guaranteed by the Constitution, is no longer an absolute one.*

*The landowner must make the land productive, respect labor laws, protect the environment, in order to profit the land in a rational and suitable way. In the conclusion, the author calls the attention to the fact that the obligations brought by Brazilian Constitutions, specially the Constitution of 1988, have transformed, as a result of their rules, the landowner in a promoter of collective welfare, instead of an absolute landlord.*

### **Keywords**

*Brazilian agrarian laws; land and environmental policies; collective welfare; social function of rural properties.*

## 1. Conceito de Política Pública

À guisa de introdução, pretendo fazer uma breve alusão ao conceito de Política Pública, num contexto mais amplo. O termo política tem origem num vocábulo grego, polis, ou seja cidade. Na Grécia Antiga, ainda não existiam os Estados modernos, que foram criados nos moldes apregoados por Montesquieu.

A sociedade se organizava em cidades-estado. Política era, portanto, tudo aquilo que dizia respeito à polis, à cidade, e a seus habitantes. Modernamente, o termo política tem várias acepções, mas, para nosso estudo, diz respeito à organização e administração de nações ou estados. Consiste, então, nas orientações que determinado Estado adota em relação aos assuntos de interesse comum. Temos, por exemplo, a política econômica, que diz respeito aos assuntos relacionados às finanças; política educacional, relativa à educação; política urbana, a relativa aos assuntos que dizem respeito às cidades; e temos a política fundiária que trata do ordenamento da ocupação das áreas rurais.

A formulação de políticas públicas está intrinsecamente ligada ao poder político. Explico: De nada adianta a formulação de uma política pública se ela não for imposta por quem detenha o poder político. Suas orientações não passarão de meros pontos de vista, de opiniões sem qualquer consequência.

A política pública, para ser assim considerada, deve ser imposta a todos os membros da sociedade por quem detenha o já mencionado poder político. No atual sistema de tripartição dos poderes, quem detém o poder político para impor determinada política pública é o Poder Legislativo, que tem a incumbência constitucional de legislar. No Brasil, o Poder Legislativo é constituído pelo Congresso Nacional, que conta com duas casas legislativas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Desta exposição inicial, podemos concluir que a formulação das políticas públicas passa obrigatoriamente pela Câmara dos Deputados. E, como consequência, vemos a importância dos Deputados disporem de uma consultoria legislativa que lhes dê apoio técnico, quando necessário, no exercício de suas atividades na Câmara, nas votações no Plenário e nas Comissões.

## 2. Política Pública Fundiária

A política fundiária está fundamentada num conjunto de normas jurídicas, promulgadas com o fim de estabelecer direitos e obrigações na relação do homem com a terra.

### 3. Influências das Constituições do México e de Weimar

A Constituição Mexicana de 1917, inspirada numa revolta de camponeses, e a Constituição da República Alemã, de 1919, resultado de uma Assembleia Constituinte instalada em Weimar, em meio a uma convulsão econômica e social, introduziram em seus textos os direitos fundamentais, as liberdades públicas, e os direitos individuais e coletivos, e serviram de inspiração para a elaboração de outras constituições, inclusive a brasileira de 1934. Dessas Constituições afloram os direitos difusos e coletivos, e a relativização da propriedade, que, desde então, passa a ter uma função social.

Segundo Celso Antônio Pacheco Fiorillo, em sua obra *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*,

o direito difuso apresenta-se como um direito transindividual, tendo um objeto indivisível, titularidade indeterminada e interligada por circunstâncias de fato.” Continua o autor: “ao preceituar que os interesses ou direitos difusos são transindividuais, objetivou-se defini-los como aqueles que transcendem o indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual.

Quanto aos direitos coletivos, o autor explica que:

O legislador, ao mencionar que os interesses ou direitos coletivos são transindividuais, pretendeu destacar que eles, assim como os difusos, transcendem o indivíduo, ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual.

Em artigo *A Constituição de Weimar e os Direitos Fundamentais Sociais*, divulgado no sítio eletrônico *jus navigandi*, Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro assevera que:

a Constituição de Weimar reconheceu não apenas a necessidade de intervenção estatal em determinadas esferas, para os fins de viabilizar a fruição, por um maior número de pessoas, dos direitos fundamentais por ela previstos, mas estabeleceu, também, que os termos, as medidas e os modos com os quais essa intervenção se efetivaria deveriam contar com o apoio, o respaldo e a opinião das categorias econômicas envolvidas.

Destarte, os direitos sociais apregoados pelas Constituições mexicana e alemã deram origem aos conceitos de função social da propriedade e a reforma agrária por meio da desapropriação. Inaugurou-se, então, “a fase do constitucionalismo social”, segundo expressão consagrada pela autora, nesses termos:

A importância desses dois textos constitucionais, portanto, é notável, vez que dão início a uma nova fase do constitucionalismo (fase esta ainda em discussão e novamente posta em questionamento), que é a fase do constitucionalismo social.

No Brasil, as constituições mexicana e alemã inspiraram a reforma agrária, que veio a ser instituída pelo Estatuto da Terra, e a política ambiental, com o Código Florestal e todo o leque de normas de proteção ambiental e as de caráter étnico-cultural, com forte intervenção do Estado.

Em 23 de janeiro de 1934, o Decreto nº 23.793, instituiu o Código Florestal. Depois de vigorar por 31 anos, foi revogado pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que instituiu o Novo Código Florestal, que continua em vigor.

Em 1981, a Lei nº 6.938 estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente. E em 1985, a Lei nº 7.347 inovou na proteção aos interesses difusos e coletivos, ao disciplinar a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, histórico e turístico.

Em 1973, foi aprovada a Lei nº 6.001, que dispõe sobre o Estatuto do Índio, garante os direitos territoriais dos índios e define a política indigenista e, em 2003, o Decreto nº 4.887, do Poder Executivo, estabeleceu as diretrizes do processo administrativo de concessão de títulos de propriedade aos remanescentes das comunidades de quilombos.

Como corolário da nova ordem, a Constituição de 1988 consolidou a garantia dos direitos difusos, coletivos e das minorias, estabeleceu as bases da política fundiária, determinando a reforma agrária pela desapropriação das terras improdutivas e a sua distribuição aos agricultores sem terra, determinou a demarcação das terras indígenas e garantiu a proteção dos direitos dos índios e o usufruto exclusivo de suas terras, reconheceu o direito de propriedade das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, assim como solidificou a política ambiental, dispondo sobre a criação de unidades de conservação da natureza e a proteção da biodiversidade. Relativizou o direito de propriedade rural, sujeitando-o ao cumprimento da função social, e criou hipóteses de extinção do domínio e da posse.

#### 4. Terras indígenas

A Constituição Federal dedica um capítulo inteiro à proteção e assistência aos nativos brasileiros. A questão indígena é meta prioritária da política social do governo. O país reconhece aos índios o direito às terras por eles tradicionalmente ocupadas, às condições dignas de vida, e à preservação de sua identidade. Nesse contexto, a terra é fundamental.

A Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio, foi recepcionada pela nova Constituição, salvo os dispositivos que com ela conflitam. Até a presente data, ainda não foi promulgada nova lei que regulamentamente os dispositivos estabelecidos pela Constituição de 1988.

O Estatuto do Índio, no Art. 19, determina que a demarcação é feita administrativamente, de acordo com processo estabelecido por decreto do Poder Executivo.

Por sua vez, o Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas, dispõe, em seu Art. 2º, que a demarcação será fundamentada em trabalhos desenvolvidos “por antropólogo de qualificação reconhecida”.

Por falta da legislação infraconstitucional, necessária para adaptar o processo aos novos parâmetros estabelecidos pela Constituição, os critérios são estabelecidos pelo mencionado decreto. A Funai é responsável pela condução do processo administrativo de demarcação das terras indígenas, cabendo ao Ministério da Justiça, órgão hierarquicamente superior, aprovar a demarcação e ao Presidente da República homologar.

#### 5. Remanescentes dos quilombos

Outra questão relevante é o reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades de quilombos, previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e que se constitui em importante marco na evolução das ações reparadoras e compensatórias que o governo brasileiro vem adotando em favor desses grupos.

A Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial, estabelece:

**Art. 27.** O poder público elaborará e implementará políticas públicas capazes de promover o acesso da população negra à terra e às atividades produtivas no campo.

**Art. 28.** Para incentivar o desenvolvimento das atividades produtivas da população negra no campo, o poder público promoverá ações para viabilizar e ampliar o seu acesso ao financiamento agrícola.

**Art. 29.** Serão assegurados à população negra a assistência técnica rural, a simplificação do acesso ao crédito agrícola e o fortalecimento da infraestrutura de logística para a comercialização da produção.

**Art. 30.** O poder público promoverá a educação e a orientação profissional agrícola para os trabalhadores negros e as comunidades negras rurais.

**Art. 31.** Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Antes do advento da Lei 12.288/2010, o processo de reconhecimento e demarcação dessas áreas foi regulamentado pelo Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001. Em 20 de novembro de 2003, foi editado o Decreto nº 4.887 que revogou o decreto anterior e estabeleceu novos critérios.

De acordo com o Decreto nº 4.887/2003, consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (Art. 2º).

São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural (Art. 2º, § 2º).

Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos (Art. 2º, § 3º).

Os procedimentos destinados à identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação definitiva das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, são da competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), sem prejuízo da competência concorrente dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Art. 3º).

Segundo a norma presidencial, cumpre à Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, e ao Ministério da Cultura, por meio da Fundação Cultural Palmares, no limite de suas respectivas



competências, assistir e acompanhar o Ministério de Desenvolvimento Agrário e o Incra nas ações de regularização fundiária.

## 6. Unidades de conservação da natureza

A Constituição Federal dispõe, no Art. 225, sobre a política de proteção do meio ambiente. No inciso III do mesmo artigo, a Carta Magna prevê que caberá ao poder público definir os espaços territoriais a serem especialmente protegidos, vedada a utilização da área *que comprometa a integridade* de seus atributos. Além desse extenso artigo voltado exclusivamente para a política ambiental, a Constituição Federal, em seu Art. 24, deu ênfase especial à competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo, dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”, assim como legislar sobre a “responsabilidade por dano ao meio ambiente”, e definiu, no Art. 23, como competência comum da União, dos estados e dos municípios, a proteção do *meio ambiente, a preservação das florestas, fauna e flora*.

No artigo *Direito Administrativo Ambiental*, os autores Paulo de Tarso Siqueira Abrão e Daniella Mac-Dowell Leite de Castro afirmam que

a própria Constituição Federal de 1988 prevê que, nos casos onde não existam normas gerais federais, o estado pode exercer um poder legislativo pleno, desde que respeitado o interesse e as peculiaridades do próprio estado legislador, devendo respeitar, ainda, norma federal geral posterior, pois esta deverá suspender os efeitos da lei estadual nos casos em que lhe for contrária.

Segundo os autores, “a ideia de suplemento pressupõe o preenchimento de uma lacuna, ou seja, o estado pode legislar de forma a complementar a legislação federal sobre determinada matéria, não podendo, entretanto, estabelecer norma contrária à da União.” E complementam:

O Art. 30 da Magna Carta estabelece que os Municípios deverão legislar sobre assuntos de interesse local, desde que de forma complementar às leis federal e estadual, e no que lhe couber – novamente, desde que essa ação legislativa não seja contrária àquelas leis. Cabe, ainda, ao município, promover adequado ordenamento territorial, mediante o controle do uso e da ocupação do solo.

Os autores esclarecem, ainda, que

o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), previsto pela Lei nº 6.938/81, visa criar uma cooperação entre os entes da federação, trazendo a gestão ambiental para o nível local, de forma que aqueles que vivenciam os prejuízos relacionados com a não observância da proteção ambiental sejam responsáveis pelo controle e fiscalização do meio ambiente.

### **6.1 Lei nº 9.985, de 2000**

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, estabelece, no Art. 22, que as unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público, sendo que a ampliação dos limites de uma unidade pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico que criou a unidade. No entanto, a desafetação ou a redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

As unidades de conservação dividem-se em dois grupos: Proteção Integral e Uso Sustentável. As áreas particulares, isto é, as propriedades privadas, inseridas nos perímetros das unidades de conservação que, pela lei, passam à posse e domínio público, são passíveis de desapropriação.

No Art. 42, a lei estabelece que as populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

O Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta a matéria estabelece, em seu Art. 2º, que o ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar:

- i) a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;
- ii) a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;
- iii) a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais;
- iv) as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

No Art. 5º, prevê a necessidade de consulta pública para a criação de unidade de conservação, a fim de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade. A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.

## 7. Propriedade e posse

Na relação do homem com a terra devemos considerar a propriedade, a posse, e as obrigações que delas derivam.

### 7.1 Propriedade

A Constituição Imperial concedia à propriedade o status de “direito absoluto”, quando rezava, em seu Art. 179, inciso XXII: “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude”. O Código Civil de 1916, já revogado, dispunha, em seu Art. 524, que: “o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”.

No entanto, este poder absoluto sobre a propriedade já não prevalece em nosso arcabouço jurídico atual.

Ensina Sílvio Rodrigues que “a evolução histórica do direito de propriedade se manifesta, em linhas gerais, no sentido de uma incessante redução dos direitos do proprietário”.

O Direito de propriedade sempre sofreu restrições e a tendência é de que elas continuem aumentando. Ao lado das restrições voluntárias, como as servidões, usufruto, e outras, existem as restrições que são impostas por lei.

No estudo das Constituições brasileiras, podemos averiguar que a restrição ao direito de propriedade vem evoluindo a cada edição.

Vejamos como que o direito de propriedade foi evoluindo na sequência das Constituições:

- Constituição de 1891 – prevê a desapropriação por necessidade ou utilidade pública.
- Constituição de 1934 – vinculou a propriedade ao interesse social ou coletivo e passou a distinguir a propriedade das riquezas do subsolo, nos seguintes termos:

**Art 118** - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

- Constituição de 1937

**Art 122** - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”.

**Art 143** - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água constituem propriedade distinta da propriedade do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização federal.

- Constituição de 1946 – em seu Art. 147, condiciona a propriedade ao bem-estar social e dispõe que a Lei poderá promover “a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”.

- Constituição de 1967 – em seu Art. 157, institui o princípio da função social da propriedade.

- Emenda Constitucional nº 1, de 1969

**Art. 160.** A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;

- Constituição de 1988 – garante, em seu Art. 5º, o direito de propriedade, condicionando-a à sua função social. É uma norma de caráter geral, não se aplica exclusivamente à propriedade rural. No Art. 186, quando trata especificamente da política agrícola e fundiária, estabelece que a propriedade rural cumpre sua função social quando atende aos seguintes critérios

- aproveitamento racional e adequado;
  - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
  - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
  - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.
- Código Civil de 2002

**Art. 1.228.** De acordo com o disposto neste artigo, o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Vemos que a propriedade continua a ser um bem juridicamente assegurado pela Constituição, mas onerada pela obrigação de não se afastar de sua função social, qual seja ser explorada dentro de parâmetros que garantam o bem comum. Outro ônus que se impõe à propriedade rural é que seja produtiva, não se prestando, pois, à especulação imobiliária.

A norma jurídica estabelece que toda propriedade deve ter uma função social. Isso quer dizer que o território rural não pode ser usado para fins ilícitos, mas tão somente para o bem comum. Assim se entende, também, que a gleba deve ser produtiva, exceto quando destinada a alguma outra função prevista em lei, como, por exemplo, a proteção da natureza, das florestas, da fauna e do patrimônio histórico e cultural.

## 7.2 Posse

Segundo Silvio Rodrigues, em sua obra *Direito Civil – Direito das Coisas*, “pode-se definir a posse como o exercício, de fato, de alguns dos poderes peculiares à propriedade”. É possuidor aquele que tem, de fato, o exercício de algum dos poderes inerentes ao domínio. Enquanto a propriedade se manifesta pelo direito adquirido sobre o bem, a posse é a relação material entre o proprietário e o bem.

Sob o ponto de vista estritamente teórico, a posse deriva do direito de propriedade. Isto é, o cidadão adquire o direito de propriedade e este direito lhe garante a posse do bem adquirido. No entanto, a posse pode vir desacompanhada de um direito anterior relativo à propriedade.

No Brasil, desde os primórdios da colonização, as pessoas se apossavam de determinada área rural, independentemente de serem elas as proprietárias. Até os dias atuais, a posse mansa e pacífica é muito difundida no meio rural, principalmente nas regiões de baixa densidade demográfica, como a Amazônia.

Temos um ingrediente histórico nesse processo de ocupação pela posse. A Coroa Portuguesa estimulou a povoação das terras conquistadas. Naquela oportunidade, a ocupação tinha uma função específica, que era garantir a presença de Portugal nas terras conquistadas. E pelo princípio jurídico proveniente do direito romano *uti possidetis iuris*, qual seja o direito adquirido pela posse, Portugal conseguiu legitimar as conquistas dos extensos territórios não apenas da Amazônia mas, também, de todas as terras localizadas a oeste da linha fixada pelo Tratado de Tordesilhas, celebrado entre os reinos da Espanha e de Portugal.

Ao mesmo tempo em que Portugal incentivava a ocupação, implantou na colônia as suas leis agrárias, com o fim de ordenar a ocupação e legitimá-la e o fez através da implantação do sistema de concessão de sesmarias. Naquele momento histórico, as terras eram consideradas propriedades da Coroa portuguesa e essa foi a forma encontrada para suprir a necessidade de organizar a concessão das terras.

A ocupação espontânea prosperou, mas a estrutura burocrática da Colônia não foi eficiente para dar prosseguimento ao processo de legitimação ou concessão.

O processo de transferência de terras por meio do sistema de sesmaria tornou-se, no decorrer dos anos, confuso e excessivamente complexo. O sistema sesmarial não foi bem sucedido, pois, a despeito de seus objetivos iniciais, voltados para a ocupação e produção, as exigências burocráticas constituíam-se em grandes obstáculos para o acesso à terra pelos meios legais então vigentes.

Diante de tantos obstáculos, os agricultores não obtinham as concessões pelos meios legais e, por esta razão, ocupavam as áreas de forma irregular, pos-

suindo-as de fato – e não de direito, já que não conseguiam transpor as barreiras impostas pela burocracia oficial.

Vigoravam, desde então, dois processos de ocupação territorial: a sesmaria, cuja legalidade estava apoiada no sistema jurídico vigente, e a posse, que, como fato consumado, passou a ser legitimada pela aceitação consuetudinária.

Em 1850, no regime imperial, foi promulgada a Lei nº 601, de 1850 (Lei de Terras), que foi regulamentada pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Essa lei criou novas diretrizes para a política fundiária do país, estabeleceu critérios para a legitimação da posse, instituiu os parâmetros para a definição das terras devolutas, estabeleceu regras para a colonização agrícola e teve o mérito de distinguir as terras de domínio público e privado. No Art. 1º, a Lei retrata o interesse do país em promover a ocupação da faixa de fronteiras, ao dispor que “as terras (devolutas) situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas (...) poderão ser concedidas gratuitamente”. Tratou a lei, também, da imigração de colonos estrangeiros e da formação de colônias “nos lugares em que estas mais convierem” (Art. 18).

A Lei nº 601/1850 abordou todos os aspectos relativos às terras devolutas, sesmarias, posses e colonização, e teve um papel importante ao dotar o país de um regime de terras, que se tornou o marco regulatório da política fundiária brasileira.

O que importa para nós é saber que na ordem jurídica vigente no país a posse gera direitos em favor do possuidor. A posse é reconhecida, inclusive, como uma forma de aquisição da propriedade. Vejamos, por exemplo, que a aquisição de uma propriedade por usucapião, como prevê o novo Código Civil, no Art. 1.238, e seguintes, constitui-se em um direito derivado da posse. No mesmo sentido, a Constituição Federal reconhece o direito de propriedade pela posse. Vejamos o que diz o Art. 191:

**Art. 191.** Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Por fim, lembremos que os Artigos 1.200 e 1.201, do Código Civil, estabelecem os princípios e as condições da posse, nos seguintes termos:

**Art. 1.200.** É justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária.

**Art. 1.201.** É de boa-fé a posse, se o possuidor ignora o vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa.

Quando falamos sobre a posse no direito agrário não podemos deixar de mencionar a posse indígena. A Constituição Federal estabelece, no seu Art. 20, inciso XI, que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são bens da União, mas estabelece no Art. 231, § 2º, que elas se destinam “a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”.

Há, também, uma norma constitucional que reconhece as posses dos remanescentes das comunidades de quilombos. Assim determina o Art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

**Art. 68.** Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Gostaria de acrescentar algumas considerações sobre as posses localizadas nas terras devolutas. Fazendo uma remissão histórica, devemos lembrar que a Lei nº 601, de 1850, já mencionada, tinha como objetivo primordial reorganizar a ocupação territorial, depois da falência do sistema jurídico das sesmarias.

Naquela época, havia uma verdadeira obsessão pela povoação das terras devolutas localizadas nas terras fronteiriças, pois havia um temor do ressurgimento de questões territoriais com os países vizinhos. Entendia-se que o Estado deveria dar prosseguimento à distribuição das terras aos particulares com o intuito de povoá-las. No entanto, a execução desse objetivo só poderia caber ao Estado, detentor do direito de propriedade sobre as terras devolutas.

As medidas que repercutem até os dias de hoje dizem respeito à distinção entre terras de domínio do Estado e as do particular, ao conceito de terras devolutas e à legitimação das posses mansas e pacíficas com efetiva cultura da área rural.

Para regularizar tais posses, a Lei nº 601, de 1850, criou as condições para a sua legitimação.

O Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 1964, estabeleceu, também, as diretrizes para o processo de legitimação das posses, como podemos ver na transcrição, a seguir:

**Art. 99.** A transferência do domínio ao posseiro de terras devolutas federais efetivar-se-á no competente processo administrativo de legitimação de posse, cujos atos e termos obedecerão às normas do Regulamento da presente Lei.



E, recentemente, a Lei nº 11.952, de 2009, complementa a política de regularização das posses, e dispõe especificamente sobre as ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. No Art. 6º, § 1º, a Lei estabelece o seguinte:

**Art. 6º, § 1º.** Serão regularizadas as ocupações de áreas de até 15 (quinze) módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares), respeitada a fração mínima de parcelamento.

## **8. Conclusão**

Devemos considerar que a política fundiária brasileira é muito mais abrangente. Há várias outras questões tão relevantes quanto as aqui apresentadas. Procuramos concentrar nossas considerações sobre as matérias que têm gerado maior interesse dos Deputados Federais e as que são alvo de pronunciamentos e debates na Câmara dos Deputados.

Podemos considerar que os fundamentos da política fundiária resultam, em suma, do surgimento de uma nova relação do homem com a terra, através da introdução de novos princípios e conceitos, especialmente no que diz respeito aos direitos difusos e coletivos e à função social da propriedade.

A introdução de novos parâmetros de cunho social e coletivo desassociou a legislação agrária do Direito Civil, gerando uma nova área do direito. Foi a partir das Constituições mexicana e alemã que o Brasil passou a reconhecer a autonomia do Direito Agrário, com inspiração em valores coletivos. Até então, as leis que regiam a relação do homem com a terra eram constituídas por normas esparsas com inspiração nos fundamentos do Direito Civil.

Podemos concluir, por fim, que a política fundiária brasileira, inspirada em novos valores, transformou o proprietário rural em agente e promotor do bem comum. Ao cumprir as obrigações impostas pelo ordenamento agrário, o proprietário rural promove a função social de sua propriedade. Utilizando adequadamente os recursos naturais disponíveis, preserva o meio ambiente. E, ao cumprir as obrigações trabalhistas, promove o bem-estar dos trabalhadores. Enfim, cumpre-lhe tornar sua propriedade produtiva, gerar riquezas e promover o desenvolvimento sustentável e ecologicamente equilibrado.

## **Bibliografia**

BRASIL. Constituição de 1988.

LARANJEIRA, Raymundo. Direito Agrário Brasileiro.

FERREIRA, Pinto. Curso de direito agrário. São Paulo, 1994.

LIMA, Rur Cirne. Pequena História Territorial do Brasil. 2ª Ed. Livraria Sulina Editora: Porto Alegre.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 2ª Ed. Ampl. Saraiva: São Paulo, 2001.