

BRASIL: O PAÍS DAS REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS

Por Cláudio Grande Júnior

Foi recentemente promulgada e publicada, com ampla divulgação na imprensa e grande estardalhaço na internet e nas redes sociais, a Lei Federal n.º 13.456, de 11 de julho de 2017, dispendo sobre a regularização fundiária, rural e urbana, e outras questões correlatas. Trata-se do resultado final da conversão em lei da Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016.

Grupos potencialmente beneficiados e profissionais do direito que militam na área celebram o novo diploma promulgado. A propaganda do Governo Federal é no sentido de que o Presidente da República sancionou “medida que beneficia milhares de cidadãos de baixa renda”¹, sendo até organizado uma cerimônia de lançamento do “Programa Nacional de Regularização Fundiária”, na qual se afirmou que foi simplificada a regularização². No site da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário é apresentado um resumo das inovações trazidas pela lei, sendo afirmado que, com essa modernização, “a resolução do problema histórico da falta de documentação da terra, que representa um grande entrave ao acesso às políticas públicas para milhares de agricultores familiares brasileiros, está perto do fim”³.

De lado oposto, grupos diferentes e os opositores ao Governo Federal já vinham alcunhando o diploma de “Medida Provisória da Grilagem”, porque anistiará grileiros de terras e regularia aquisições em áreas de conservação⁴. Alegam que a pretensão de atendimento aos mais pobres seria apenas uma fachada para a

¹ <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/07/temer-sanciona-medida-que-beneficia-milhares-de-cidadaos-de-baixa-renda>

² http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/07/temer-sanciona-medida-que-beneficia-milhares-de-cidadaos-de-baixa-renda/35054841063_6db83425dc_k.jpg/view

³ <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/governo-federal-lan%C3%A7a-programa-nacional-de-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria>

⁴ <https://www.organicsnewsbrasil.com.br/meio-ambiente/temer-sanciona-mp-759-e-lanca-programa-de-regularizacao-fundiaria/>

legalização simultânea de latifúndios grilados, agravando os desmatamentos e os conflitos de terras, principalmente na Amazônia⁵.

Deve-se ter em mente que, nas últimas décadas, as regularizações fundiárias têm normalmente focado nos mais humildes e desfavorecidos, em atenção ao atual viés social do princípio da privatização das terras públicas e devolutas⁶. Porém, é constantemente detectado o efeito colateral de aventureiros, aproveitadores de toda ordem e poderosos também conseguirem se beneficiar indireta ou sub-repticiamente dessas normas. Assim, no que diz respeito às terras rurais, o que a nova lei fez foi promover modificações na legislação preexistente, principalmente na Lei Federal n.º 11.952, de 2009, sancionada pelo Ex-Presidente Lula, por conversão da Medida Provisória n.º 458, de 2009, na época também apelidada de “Medida Provisória da Grilagem”. Logo, o recém-promulgado diploma legal seria uma nova lei de grilagem modificadora de uma anterior lei de grilo. Extremando o raciocínio, quase toda a legislação federal anterior, como o importante Decreto-lei n.º 9.760, de 1946, também seria uma legislação de grilagem e poder-se-ia dizer o mesmo das legislações estaduais e municipais.

Analisando mais a fundo, a verdade é que a história brasileira é constantemente marcada pelo desmatamento ilegal e a ocupação irregular de terras, sucedidos por leis regularizadoras das situações de fato daí emergentes. Isso ocorre, em grande parte, devido às enormes dificuldades ou mesmo inviabilidade de se retornar às situações anteriores.

É assim desde os tempos das sesmarias. A concessão destas deveria preceder a efetiva ocupação das terras. Mas, na prática, isso logo se inverteu, com desbravadores e posseiros solicitando documentos de sesmarias para alcançarem “certa segurança jurídica”⁷.

⁵ <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/michel-temer-sanciona-mp-da-grilagem>

⁶ GRANDE JÚNIOR, Cláudio. *Motivação histórica da atual perspectiva social do princípio constitucional agrário da privatização das terras públicas brasileiras*. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 13, n. 68, p. 169-204, jul./ago. 2011.

⁷ PEREIRA, Luís Fernando Lopes. O regime de sesmarias à luz de das fontes primárias (América portuguesa, século XVIII). In: SIQUEIRA, Gustavo Silveira; FONSECA, Ricardo Marcelo. *História do direito privado: olhares diacrônicos*. Belo Horizonte: Arraes, 2015.

Com o tempo, a multiplicidade de posses irregulares levou à insustentabilidade do regime sesmarial, que foi suspenso em 1822, porém sem normatização substitutiva⁸. Seguiu-se, então, o apossamento sem regras do território nacional, com operadores do direito defendendo⁹ e o Poder Judiciário tendente a admitir a constituição da propriedade privada nessas situações. Não foi esse, contudo, o posicionamento dos Poderes Legislativo e Moderador ao promulgarem a Lei de Terras do Império de 1850, impondo as exigências de revalidações de sesmarias e legitimações de posses. Só que, poucos anos depois, o Poder Executivo cedeu ao decretar o Regulamento de 1854 da Lei de Terras do Império, livrando de revalidação de sesmarias e de legitimação de posses grande parte (talvez a maior parte) das terras então possuídas por particulares, sem necessidade de expedição de novos títulos pelo Poder Público¹⁰. Imediatamente surge o fenômeno da grilagem de terras, com a falsificação de documentos para se conseguir encaixar nas hipóteses de reconhecimento do domínio privado aceitas pelo Regulamento de 1854. Essa forma de grilagem prosseguiu o restante do século XIX e adentrou o século XX¹¹. Paralelamente, seguiram-se novos apossamentos irregulares de terras públicas e devolutas.

Foi desse modo que a República herdou o problema da ocupação irregular e da grilagem de terras. Cada Estado-membro legislou conforme suas peculiaridades.

O Estado de São Paulo, por exemplo, que vivia o apogeu da cafeicultura e boom de fundação de novas cidades, com a derrubada de matas e mais matas interior e oeste adentro, foi extremamente benevolente com a edição da Lei Estadual n.º 545, de 1898, que automaticamente legitimou, “independentemente de processo”, posses que então contavam com 20 ou 30 anos, conforme o caso. Depois, com a continuidade

⁸ GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini. *O regramento jurídico das sesmarias: o cultivo como fundamento normativo do regime sesmarial no Brasil*. São Paulo: Leud, 2014, p. 106-115.

⁹ VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 112-118.

¹⁰ GRANDE JÚNIOR, Cláudio. Mecanismos jurídicos que possibilitaram e perpetuaram a concentração fundiária no Brasil ao longo da história. In: KOBAYASHI, Cláudio; et. al. *Direitos humanos, desenvolvimento e os desafios para a gestão social contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 167-168.

¹¹ GRANDE JÚNIOR, Cláudio. Falhas no início do reconhecimento jurídico do domínio privado absoluto sobre terras no Brasil: estudo para melhor compreensão da situação atual das terras devolutas e da falta de presunção absoluta de veracidade do registro imobiliário comum. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 39, p. 93-125, jun. 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/revfd/article/view/30016/18735>>. Acesso em: 29 Nov. 2015.

dos desmatamentos ilegais e apossamentos irregulares, teve que ser promulgada a Lei Estadual n.º 1.844, de 1921, chamada de “jubileu do grileiro”, porque autorizava a concessão de título de domínio a quase todos que tivessem começado suas posses um ano antes da publicação do diploma legal.

Em Goiás, que não vivia processo econômico semelhante, as várias leis de terras da época da República Velha foram mais rigorosas, mantendo os limites temporais da legislação de terras do Império. Mais tarde, no entanto, o art. 150 da Constituição Estadual de 1947 promoveu uma grande regularização fundiária, ao dispor que o Estado não poderia exercitar direitos sobre as terras que estivessem no domínio de particulares, por qualquer título de aquisição anterior a 1887, ou em virtude de posse, com cultura efetiva e morada habitual também anteriores ao apontado ano. Mesmo assim, depois, ainda foram necessárias leis estaduais tratando de regularização fundiária em terras estaduais, como a Lei n.º 1.448, de 1956, a Lei n.º 13.022, de 1997, e a recente Lei n.º 18.826, de 2015.

Conclui-se, portanto, que a regularização fundiária a posteriori é uma constante na história do Brasil. No entanto, todas essas legislações de regularização fundiária apresentam soluções apenas para os efeitos do problema da ocupação irregular fundiária, mas não para suas causas. Estas devem ser combatidas evitando-se a ocupação de mais terras públicas e devolutas, seja pela devida fiscalização destas, seja criando condições de as populações alcançarem melhores níveis sociais e econômicos onde já estão estabelecidas, o que as desestimularia de criminosamente derrubar as matas adiante para a irregular ocupação mais terras públicas e devolutas.

Cláudio Grande Júnior. *Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás – UFG. Membro da União Brasileira dos Agraristas Universitários – UBAU. Ex-Professor Substituto na UFG. Procurador do Estado de Goiás.*