

TERRAS PÚBLICAS NA BAHIA

Nem todos os povos do mundo conheceram o direito de propriedade. Muitos tinham a concepção de propriedade apenas sobre o rebanho, armas, animais, moedas, etc., outros tiveram esta concepção sobre gente, como no período de escravidão. O Regime Político influencia o direito de tal sorte que a propriedade depende do traço característico do regime, em Cuba até hoje não se conhece o direito de propriedade. A propriedade privada, portanto, não se origina da natureza, mas se funda em convenções, as quais resultam da ordem social predominante.

Na Idade Média, a legitimação da propriedade da terra era buscada na vontade divina, com a Revolução Francesa e o liberalismo a propriedade se converteu em direito humano, uma premissa que passa a ser legitimada pela nova classe dominante: a burguesia. Após apropriada, a terra pode ser vendida, comprada e arrendada, assim como qualquer outra mercadoria.

O Brasil antes de invadido por Portugal não tinha limites, por não ter um estado constituído passou a prevalecer no Brasil às leis do invasor. Para colonizar aquelas terras recém descobertas dividiram a terra em capitânicas hereditárias, foi o primeiro loteamento brasileiro. As capitânicas eram doadas aos amigos do Rei, que depois subdividiram as capitânicas em sesmarias, que eram dadas aos amigos dos amigos do rei. A partir daí, as propriedades privadas foram sendo destacadas do patrimônio público sem muito critério, principalmente através das grandes concessões de sesmarias, sendo responsável pela formação de grandes latifúndios improdutivos.

Com a extinção do sistema de sesmaria no Brasil, em 17 de julho de 1822, ficamos por quase trinta anos sem uma lei de terras. Depois veio finalmente a nossa primeira lei de terras, a Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. Entre 1822 e 1850 a posse foi praticamente a única forma de aquisição, com a Lei de Terras a compra passou a ser o único meio de acesso a terra, beneficiando a elite econômica e excluindo negros e trabalhadores que não tinham recursos para adquirir as terras.

A posse vem a ser um poder de fato sobre a coisa, ao passo que a propriedade constitui um poder de direito sobre a coisa. Em via de regra o proprietário é, também, possuidor, tem o direito sobre a coisa e, de fato, o exercita. Nem sempre a posse e a propriedade andam juntas, pode ocorrer que o proprietário não possua coisa e que outrem, não proprietário, tenha a posse, por exemplo, a ocupação de uma propriedade pelos pequenos posseiros em boa parte do país. Tal poder de fato sobre a coisa, chamado

posse, tem uma proteção jurídica autônoma, independente do direito de propriedade.

A posse é uma situação de fato - concreta - em que alguém usa ou goza de uma coisa, ou seja, legítima a ocupação pelo trabalho, a propriedade é uma abstração jurídica, sendo o título ou o registro sua teia de proteção. O correto seria reconhecer valor não ao título, ao registro, mas ao fato social fundado na utilização, na destinação útil - posse -, contra o título - propriedade -, sustentáculo da ociosidade especulativa.

O Código Civil define a propriedade como o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem injustamente o possui. O possuidor é aquele que tem de fato o exercício de um dos dois poderes inerentes a propriedade - usar, gozar -, o possuidor usa, goza, frui, mas não dispõe. A posse significa ter a disposição da coisa, utilizando-se dela e tirando-lhe os frutos, com fins sócio-econômicos.

- **Direito de Gozar ou Fruir** - consiste na retirada dos frutos da coisa, exemplificamos com a colheita das frutas de um imóvel rural.
- **Direito de Reivindicar ou Reaver** - abrange o poder de mover demanda judicial para obter o bem de quem injustamente o detenha ou possua.
- **Direito de Usar ou Utilizar** - consiste na faculdade de servir-se da coisa e utilizá-la da maneira que entender mais conveniente, sem modificação em sua substância e não causando danos a terceiro. O direito de propriedade não é mais tido como um direito totalmente absoluto, encontrando o direito de uso limitações previstas na Constituição, no próprio Código Civil e no Estatuto da Cidade, além de outras normas específicas.
- **Direito de Dispor ou Alienar** - consiste no poder de se desfazer da coisa a título oneroso ou gratuito.

A instituição da propriedade privada da terra está na origem da desigualdade entre os homens, o momento inicial em que as classes dominantes transformaram em lei aquilo que já possuíam na forma de força. A posse não deve se dar por legitimação de uma cerimônia, mas pelo trabalho e pela cultura, os quais são os únicos sinais de propriedade que devem ser respeitados pelos outros.

De acordo com a legislação brasileira que versa sobre o tema (a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Terra de 1964 e a Lei n.º 8.629/93), o direito de propriedade da terra é garantido, desde que atenda a

sua função social, ou seja, se a sua utilização for condicionada ao bem-estar coletivo. Em caso de descumprimento, cabe ao Estado, baseado no interesse social, a tarefa de desapropriar as formas de ocupação e de exploração da terra que não estejam sendo utilizadas de forma produtiva, valendo-se dos instrumentos de “prévia e justa indenização” do proprietário.

O direito de propriedade não é um direito absoluto, encontrando limites nos direitos alheios, que devem ser respeitados. No direito moderno cada vez mais vão surgindo medidas restritivas ao direito de propriedade, impostas pelo Estado em prol da supremacia dos interesses difusos e coletivos. Assim, o direito de propriedade esbarra na sua função social e sócio-ambiental, no interesse público, no princípio da justiça social e na proteção do bem comum.

Cabe ressaltar que toda terra que não exista um título de propriedade registrado em cartório significa que estas terras são do Estado, podendo pertencer a União (ilhas oceânicas), aos Estados (Terras devolutas) e aos municípios. Portanto a discussão acerca da Discriminação, Arrecadação e Distribuição das Terras Públicas é de suma importância para os movimentos populares que lutam pelo acesso a Terra e a Moradia, visto que boa parte da estrutura fundiária brasileira é constituída de Terras Públicas, que hoje estão em sua maioria nas mãos dos grileiros ou de comunidades camponesas que resistem a pressão dos grandes latifundiários e do próprio Estado com o objetivo de se manter na posse e poder ver garantido seu direito de trabalhar na terra e reproduzir sua cultura.

Procurando estabelecer uma articulação entre os movimentos populares da Bahia (urbanos e rurais) o Seminário de Terras Públicas tem como objetivo promover um grande debate acerca das Terras no Estado, principalmente diante do novo Cadastro Nacional de Terras Públicas, o qual terá como objetivo fazer uma radiografia da situação fundiária do país, bem como promover a regularização fundiária das terras públicas. Este cadastro pode representar um verdadeiro perigo de legalização da Grilagem, como também pode ser um espaço para que os movimentos sociais possam exercer um verdadeiro controle na política de gestão destas Terras públicas, aumentando a possibilidade de uma distribuição justa da Terra, garantido desta forma os direitos dos remanescentes de Quilombos, Comunidades de Fundo de Pastos, agricultores familiares, e dos trabalhadores sem terra.

Para tanto vamos falar um pouco desta discussão e tentar esclarecer alguns conceitos importantes para o debate.

TERRAS PÚBLICAS

O que são terras públicas?

Terras públicas são áreas de terras que pertencem ao Estado (União, Estados ou Municípios), que vieram a se tornar parte do patrimônio público de diversas maneiras (como doações, desapropriações para obras públicas, terras devolutas, entre outras).

Dentro do conceito de terras públicas existem aquelas que são *determinadas*, ou seja, possui cadastro e número de matrícula de bem imóvel nos cartórios de registro de imóveis, podendo ser utilizada pela administração pública para alguma finalidade pública.

Há, também, as terras que são *indeterminadas*, aquelas que não foram ainda identificadas, delimitadas, arrecadadas e incorporadas oficialmente ao patrimônio público, e que por isso são propícias às ações dos grileiros, que utilizam títulos falsos para reivindicar sua propriedade, ou se aproveitam da falta de fiscalização para estender suas terras. Essas terras que não foram identificadas oficialmente pelo Estado são chamadas, em geral, de Terras Devolutas.

Quando se fala em terras públicas é importante identificar quem do Estado é o responsável pela área, pois, dependendo de quem seja, o órgão a ser procurado para se tomar providências em relação a essa área muda.

Quais são os tipos de terras públicas?

1. *Terrenos de Marinha (Decreto Lei 9760/46)*

São as faixas de terra localizadas até 33 metros para dentro do território, a partir de uma linha imaginária chamada Preamar Médio, que é determinada pela Secretaria do Patrimônio da União. Os terrenos de marinha pertencem à União e não à Marinha do Brasil. É importante ressaltar que eles não estão somente localizados em locais que tenham águas salgadas (próximas ao litoral) e sim nos lugares onde os efeitos das marés tenham um desnível de pelo menos 5cm. Logo, grandes rios também possuem terrenos de Marinha. Esses terrenos, em geral, devem ter um regime de servidão pública de trânsito, ou seja, todos podem transitar por neles.

2. Terrenos Reservados ou Marginais (Código de Águas)

São faixas de terras marginais a rios navegáveis, lagos e canais públicos, que tem largura de cerca de 15 metros, a contar de uma linha imaginária chamada Limite Médio das Enchentes Ordinárias (LMEO). É necessário que o rio não sofra efeito das marés, caso contrário, passa a ser terreno de Marinha.

O código da Águas afirma que caso não exista motivo para pertencer à União, como acontece com os Rios Federais, como o Rio São Francisco, a propriedade de tais terrenos é do Estado Federado, em princípio. Pode acontecer de esses terrenos pertencerem a particulares, como no caso de remanescentes de quilombos e localizados na margem do Rio.

O Acesso a essas terras se dá, em geral, mediante concessão de direito real de uso, registrado em cartório e gravado no registro do imóvel, pelo qual a Administração Pública concede o uso do terreno para quem nela reside e trabalha (regularização fundiária), para quem nela pretende trabalhar (fins de reforma agrária) e/ou para fins de preservação ambiental. Mas muitas vezes o que acontece é a grilagem e a apropriação meramente especulativa desses terrenos.

3. Ilhas

As ilhas formadas nos rios, mares e lagos estão dentro das terras públicas em geral (mas podem também pertencer a particulares, caso estejam nos limites de suas águas). As ilhas que estão em zona de fronteira, ou aquelas que estão em regiões oceânicas ou costeiras que não esteja no domínio de nenhum Estado, pertencem a União. As demais pertencem aos Estados ou municípios.

4. Territórios indígenas

São as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, em caráter permanente e não comercializável, sendo utilizadas para suas atividades produtivas ou para manutenção dos recursos ambientais necessários para sua sobrevivência e para sua reprodução física e cultural. Podem também ser exploradas mediante autorização das comunidades afetadas e do Congresso Nacional (a forma é delimitada por lei), sendo reservada participação nos resultados aos respectivos povos indígenas. Em suma, estas terras pertencem juridicamente à União, mas os direitos de uso e usufruto são permanentemente e pertencem às comunidades indígenas.

5. Faixa de fronteira (Lei 6634/79)

As terras devolutas que se encontram na faixa de fronteira pertencem à União, entretanto, é bom ressaltar que existem restrições quanto ao uso do solo destas áreas (numa faixa de 150 km), sendo os critérios a cargo do Conselho de Defesa Nacional.

6. Terras devolutas (Dec-lei 9760/46 e 601/1850)

Para falarmos um pouco sobre elas, precisamos fazer um resgate histórico. No Brasil colônia, todas as terras pertenciam ao rei de Portugal, sendo que as pessoas que desenvolviam qualquer atividade na terra não eram proprietárias, e sim, tinham concessão para utilizar a terra como se fosse sua (senhor de sesmarias) ou simplesmente eram posseiros.

Portugal não possuía recursos para proteger o Brasil dos outros países e nem para colonizá-lo, assim ele incentivou a iniciativa privada (as pessoas que tinham dinheiro) para que colonizassem o Brasil. Por essas e outras causas desenvolveu-se no Brasil uma política sesmarial (que vêm das sesmarias, grandes extensões de terras), ou seja, após a divisão em capitanias hereditárias, cada capitão poderia distribuir, em nome do rei, extensão de terras para que a expansão territorial da colônia aumentasse (para continuar sustentando Portugal, diga-se de passagem).

Desta forma, o Brasil já tem um começo latifundiário. Com a independência do Brasil em 1822, todas as terras passaram a ser do Estado brasileiro, entretanto persistia a situação de insegurança dos grandes latifundiários, já que eles não tinham tanta garantia jurídica de domínio das terras para protegê-los da movimentação camponesa.

Por isso, em 1850 surge a Lei de Terras (Lei Imperial nº 601 de 1850), que veio a dar suporte a todos estes interesses latifundiários, pois determinava que todo o imóvel seria cadastrado a partir daquela lei (ou seja, ele receberia um número, seria individualizado e poderia ser apropriado individualmente) e para se conseguir o título teria que se pagar por ele (logo, todos aqueles que tinham menos dinheiro ou nenhum estavam excluídos do processo).

Nesse período, todos aqueles que não tinham dinheiro para “legalizar” sua situação continuaram posseiros e a classe econômica dominante formou seu monopólio sobre as terras. O único meio de acesso a terra era a compra a preço alto e esse dinheiro era investido na vinda de imigrantes estrangeiros. As muitas terras que não foram arrecadadas ou vendidas pelo Estado (pois a

maioria das pessoas não conseguiu regularizar sua situação) passaram a integrar seu patrimônio. Essas terras são chamadas de *devolutas*.

Desta forma, por força dos interesses dos grandes latifundiários e pela grande extensão territorial, existem no Brasil muitas terras, inclusive cercadas, que oficialmente não pertencem a ninguém, tampouco foram discriminadas (ou seja, individualizadas e registradas pelo Estado). Estas são as terras ditas devolutas.

Assim, um traço marcante desse tipo de terra pública é que ela é indeterminada, sendo que o processo de determinação é chamado de discriminação de terras.

As terras devolutas a princípio pertencem aos Estados Federados. Aquelas que estão em zonas de fronteira pertencem a União e aquelas localizadas em lugares onde o Estado transferiu o domínio a algum município, a este pertence. O art 188 da CF diz que a destinação das terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, daí a necessidade de fiscalização, pressão e identificação (discriminação) das terras públicas, para garantir o acesso à terra por quem realmente dela precisa, evitando que a especulação e a incorporação pelos grandes latifundiários não agrave ainda mais a concentração fundiária em nosso país.

Quem é responsável pelas terras públicas?

1. Superintendência do Patrimônio da União

Este órgão é vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pertencente ao Ministério da Fazenda.

O patrimônio fiscalizado pelo SPU é composto por imóveis pertencente a União e terrenos de marinha, áreas de preservação permanente, terras indígenas, florestas nacionais, terras devolutas, áreas de fronteira e bens de uso comum (praias, praças, entre outros, ou seja, aqueles que só podem ser aproveitados coletivamente).

O SPU é dividido em Gerências, que são as GRPU's (Gerências Regionais do Patrimônio da União), que são divididas em classe de acordo com o seu volume. Entre as principais competências deste estão a de adotar medidas necessárias a discriminação de terras da União, proceder à demarcação e identificação dos imóveis de propriedade da União, proceder os

elementos necessários ao registro dos bens imóveis da União e aos procedimentos judiciais destinados à sua defesa.

2. Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA)

A Coordenação foi criada no ano de 1999, assumindo as funções do antigo INTERBA, e oriunda do CORA (Coordenação de Reforma Agrária e Associativismo, que foi renomeada para CDA). É parte integrante da SEAGRI (Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária). Este é o Órgão responsável pelas terras públicas estaduais.

Sua finalidade é promover, coordenar, supervisionar, acompanhar, executar e avaliar as políticas de reforma agrária, regularização fundiária e das diversas modalidades de associativismo rural no âmbito do Estado, bem como executar as atividades e procedimentos que forem delegados ao Estado, pela União, visando à agilização do processo de execução da reforma agrária. Entre suas competências está coordenar a reestruturação agrária, a regularização de ocupações e a conciliação administrativa de conflitos fundiários e promover e coordenar a discriminação administrativa das terras devolutas, assim como a sua disposição.

3. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

Em 9 de julho de 1970, o Decreto nº 1.110 criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), tendo em vista a reforma agrária e a colonização das áreas centrais e amazônicas brasileiras. Após um período, no qual foi extinto e recriado, o INCRA ainda possui a difícil tarefa de fazer a reforma agrária.

O que é discriminar terras (lei 6383/76)?

A discriminação de terras é o procedimento pelo qual as terras não determinadas são individualizadas (ou seja, são medidas e verificados seus limites com outras propriedades) e depois registradas em nome do Poder público. Existe uma lei federal (6383/76) que regula o processo para as terras devolutas da União. Ela pode acontecer de duas maneiras:

Administrativo: O processo administrativo começa com a formação de uma comissão (com três integrantes: Uma pessoa formada em direito do INCRA, um engenheiro agrônomo e um outro funcionário que será o secretário), esta comissão deverá ser instituída pelo Presidente do INCRA. A comissão dará prosseguimento ao feito fazendo um memorial da área (isto é um conjunto de informações sobre a terra, a exemplo de seus limites com

outras propriedades, seu perímetro, estudo do solo, entre outros). Assim, também se convoca através de um edital as pessoas interessadas (ou seja, que dizem ser donas de parte da área ou de outra área, entre outros) durante 60 dias. Se alguém reclama neste período e são constatadas irregularidades, a comissão encaminha para a procuradoria jurídica do INCRA para as medidas judiciais.

Assim, após esta fase, é produzido um termo de encerramento com um mapa detalhado da região das terras, um rol de terras devolutas apuradas, a descrição do que foi feito, rol das ocupações legitimadas, rol das propriedades reconhecidas e a relação dos imóveis cujos títulos tiveram dúvidas. Para finalizar, o INCRA providenciará o registro da terra em nome da União.

Judicial: O INCRA é o representante da União (ou seja, ele pode entrar com a ação apesar das terras serem da União). Os motivos pelos quais se pode entrar com uma 'ação discriminatória' podem ser: Se o processo administrativo for ineficaz, também contra as pessoas que não atenderem o edital (assim, com a decisão judicial, a questão em relação às áreas duvidosas fica resolvida) e também contra aqueles que fizerem modificações na área sem assentimento do representante do poder público (assim, podem ser tomadas medidas cautelares, que são maneiras de garantir que a demarcação das terras seja respeitada). A sentença valerá como título de propriedade para se poder registrar a terra.

Durante a discriminação territorial, todos os oficiais de registro de imóveis são avisados e nenhum poderá fazer modificações em relação a área sem prévio conhecimento da comissão, assim, a lei visa evitar fraudes. Este mesmo procedimento poderá ser adotado para as terras devolutas estaduais, sendo iniciado pelo órgão estadual competente ou podendo ser realizado em parceria com o INCRA.

Convém ressaltar que o processo não termina na discriminação, pois existe duas fases importantíssimas, e que os movimentos sociais deveriam ficar atentos: A Arrecadação e Distribuição das Terras Discriminadas:

A Arrecadação significa o ato da Administração Pública de transferir as terras discriminadas para o domínio do Estado, podendo desta forma dar a destinação devida a estas terras, sempre cumprindo o interesse social. A distribuição consiste no ato da Administração de dispor do uso das Terras Públicas.

ATENÇÃO: Com o Cadastro Nacional de Terras, que objetiva regularizar boa parte da situação fundiária brasileira, podemos estar prestes a assistir a uma

legalização indiscriminada da grilagem no país, visto que o Estado através de seus órgãos responsáveis não possui a devida estrutura, podendo desta forma acontecer a regularização das terras públicas atendendo os interesses do agronegócio e do latifúndio. Portanto é tarefa dos movimentos sociais o controle deste processo para que possamos garantir a justa destinação destas terras para os camponeses tradicionais e para Reforma Agrária.

Os movimentos sociais e as Terras Públicas

Áreas de Fundo de Pasto

São comunidades em sua maioria do sertão baiano que utilizam a terra em regime de uso comum, estão em sua maioria localizadas em Terras devolutas do Estado. Porém mesmo reconhecidos os seus direitos sobre as terras pela Constituição do Estado da Bahia em seu Art.178, o Estado da Bahia insiste em não executar a ordem Constitucional, alimentando assim os conflitos entre estas comunidades e os grileiros locais. Portanto as áreas de fundo de pasto a décadas discutem a questão das terras públicas, exigindo do Estado a regularização das comunidades, porém esbarra na ineficácia do CDA.

Remanescentes de Quilombos

Diversas comunidades remanescentes de quilombos estão situadas em terras públicas, e de acordo com o decreto 4886/03 o Estado deverá promover a regularização do território quilombola. Devido a falta de prioridade do Estado brasileiro com estas comunidades, as mesmas sofrem com os ataques dos fazendeiros, bem como com a falta da regularização de suas terras.

Movimento de Luta pela Terra e as Terras Públicas

O debate sobre as terras públicas é extremamente importante para os movimentos que buscam o acesso à terra. Isto porque parte significativa das terras públicas arrecadadas pelo Estado deve ser destinada para a Reforma Agrária. A disponibilidade de terras públicas para a reforma agrária possibilita o acesso à terra para os que não tem, e serve, por outro lado, para possibilitar a ampliação das glebas que constituem minifúndios.

Assim, vamos todos nos movimentar para que haja não só a arrecadação das terras públicas, mas que elas atendam às reais necessidades e interesses do povo da terra.