

ANÁLISE HISTÓRICA DAS TERRAS PÚBLICAS E DA FORMAÇÃO DO DOMÍNIO PRIVADO ABSOLUTO SOBRE A TERRA NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA E NO BRASIL: Estudo Comparativo para Melhor Compreensão das Deficiências e Inseguranças Jurídicas da Estrutura Fundiária Brasileira

Cláudio Grande Júnior¹

RESUMO: O artigo discorre comparativamente sobre o histórico das terras públicas e da formação do domínio privado absoluto sobre a terra nos Estados Unidos da América e no Brasil, de modo a permitir uma melhor compreensão das deficiências e inseguranças jurídicas da estrutura fundiária brasileira. Analisa e compara, nos dois países, como se deu historicamente a organização do domínio público territorial e o reconhecimento jurídico da moderna propriedade privada sobre a terra, verificando a influência do federalismo nesses processos históricos e conferindo os respectivos resultados, no que diz respeito ao grau de certeza jurídica existente sobre a propriedade privada da terra e a atual segurança jurídica de que dispõe o domínio público imobiliário. Desse modo, a primeira parte do trabalho discorre sobre os Estados Unidos, demonstrando a prevalência do domínio público federal na expansão territorial daquele país, os trabalhos realizados para identificação e demarcação das terras públicas, a evolução das políticas de transferência dessas terras para o domínio privado, a consolidação da segurança jurídica da propriedade privada imobiliária e algumas considerações sobre a atual situação de certeza jurídica das terras públicas naquele país. A segunda parte do artigo faz um paralelo com Brasil, permitindo a explicitação das deficiências e inseguranças jurídicas de nossa estrutura fundiária e a melhor visualização de suas respectivas origens históricas.

Palavras-Chave: Direito Agrário. História do Direito. Estados Unidos da América. Terras Públicas e Devolutas. Propriedade Privada Imobiliária.

HISTORICAL ANALYSIS OF PUBLIC LANDS AND OF THE FORMATION OF THE PRIVATE ABSOLUTE DOMAIN ON LAND IN THE UNITED STATES OF AMERICA AND IN BRAZIL: Comparative Study for Better Understanding of the Deficiencies and Legal Insecurities of Brazilian Land System

ABSTRACT: The article discusses comparatively about the history of public lands and the formation of the private absolute domain on land in the United States of America and in Brazil, in order to allow a better understanding of the deficiencies and legal insecurities of Brazilian land system. It analyzes and compares, in the two countries, as it historically has given the organization of territorial public domain and the legal recognition of modern private property in land, checking the influence of federalism in these historical processes and checking the results, with regard to the existing degree of legal certainty on the private ownership of land and the current available legal certainty to the real estate public domain. Thus, the first part of the article

¹ 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.

discusses about the United States, demonstrating the prevalence of federal public domain in the territorial expansion of the country, the works carried out for identification and demarcation of public lands, the development of transfer policies of these lands to private ownership, the consolidation of legal certainty of the real estate private property and some thoughts on the current situation of legal certainty for public lands in that country. The second part draws a parallel with Brazil, allowing the explanation of the deficiencies and legal insecurities of our land system and the best view of its respective historical origins.

KEY-WORDS: Agrarian Law. History of Law. United States of America. Public Lands and Untitled Public Lands. Real Estate Private Property.

Introdução

Este artigo materializa parte do resultado das pesquisas empreendidas para melhor compreensão das origens e razões históricas das deficiências e inseguranças jurídicas da estrutura fundiária brasileira. À determinada altura dos estudos, sentiu-se necessidade de analisar a estrutura fundiária de outros países e respectivos históricos, a título de comparação com a nossa, objetivando ampliar o horizonte de reflexão dos problemas que a circundam e da motivação histórica deles. Foram formuladas as questões seguintes, tendo em vista a comparação do Brasil com outros países: (i) como se deu historicamente o reconhecimento jurídico da moderna propriedade privada sobre a terra?; (ii) qual o grau de certeza jurídica existente sobre a propriedade privada da terra?; e (iii) qual a situação atual e a segurança jurídica de que dispõe o domínio público imobiliário?

Procurou-se, inicialmente, traçar paralelos com a Argentina e outros países latino-americanos, bem assim com europeus da matriz romano-germânica. No entanto, em certo momento do levantamento bibliográfico, deparou-se com um rico material sobre o tema nos Estados Unidos da América, o que permitiu interessantes reflexões comparativas com o Brasil. O primeiro contato foi com um estudo de Emília Viotti da Costa (1999). Em seguida, as pesquisas de Sebastião Neto Ribeiro Guedes (2006) e Gervasio Castro de Rezende (2008) apresentaram a produção científica do economista estadunidense Marion Clawson, que serviu como principal referencial teórico para os segmentos do presente artigo voltados à exposição do histórico das terras públicas e da formação do domínio privado absoluto sobre a terra nos Estados Unidos. A partir daí, direcionou-se especificamente para a comparação com os Estados Unidos o foco das questões elaboradas, acrescentando-se outra: (iv) qual influência teve o federalismo nos

processos históricos de organização do domínio público territorial e de constituição da moderna propriedade privada sobre a terra?

As hipóteses que se tinha em mente a respeito dos Estados Unidos, antes da análise profunda da obra de Marion Clawson, eram as de que: (i) a propriedade privada sobre a terra se constituía a partir da livre ocupação pelos particulares; (ii) houvera muitos conflitos calcados na indefinição jurídica das propriedades privadas; (iii) atualmente o domínio público imobiliário seria ínfimo; e (iv) preponderância da dominialidade imobiliária estadual sobre a federal. Nenhuma dessas hipóteses se confirmou, deparando-se com um cenário completamente diferente e cada vez mais surpreendente no transcurso da pesquisa.

O método de abordagem inicialmente utilizado na condução da investigação fora o hipotético-dedutivo. Porém, com a completa derrocada das hipóteses iniciais, restou imprescindível trilhar indutivamente pela investigação histórica constante do material bibliográfico, principalmente a sintetizada por Marion Clawson (1968). Assim, com relação à análise da realidade estadunidense, a pesquisa foi eminentemente bibliográfica. Do mesmo modo, boa extensão do que se refere ao Brasil, a partir principalmente das obras de Laura Beck Varela (2005), Carlos Frederico Marés (2003), Lígia Osorio Silva (1996), Márcia Maria Menendes Motta (1998), Júlia Rosseti Picinin Arruda Vieira (2009) e Ricardo Marcelo Fonseca (2005). Mas fortemente influenciada, especificamente a respeito das terras goianas, pelas pesquisas de Maria Amélia Garcia de Alencar (1993) e Cláudio Lopes Maia (2011), confirmadas por fontes primárias colhidas no material documental referente a terras situadas nos atuais limites territoriais do Estado de Goiás. Análise essa toda feita à sombra das teorizações de Paolo Grossi (2006), sobre a história das propriedades, e de Niklas Luhman (2002), visualizadoras do direito como um subsistema social autopoietico.

1 Prevalência do Domínio Público Federal na Expansão Territorial dos Estados Unidos

Quando se fala em federalismo norte-americano, pensa-se, normalmente, na grande autonomia dos estados naquele país. Portanto, seria de se conjecturar que, lá, a maior parte das terras públicas é ou foi estadual. Poder-se-ia supor, também, a inspiração no modelo federativo norte-americano da tradição, iniciada com a Constituição Brasileira de 1891, de outorgar o domínio da maioria das terras devolutas aos estados. Nada mais equivocado, porque a maior parte

das terras públicas nos Estados Unidos sempre esteve sob domínio federal (CLAWSON, 1968, p. 36).

Para compreensão disso e da evolução histórica da política de terras públicas nos Estados Unidos, são necessárias algumas palavras a respeito do que se foi acordando sobre as terras então fora do domínio particular, nos primórdios do federalismo norte-americano. Sebastião Guedes (2006, p. 19) sintetiza a questão com as seguintes palavras:

Não é nosso objetivo aqui discutir em profundidade a natureza e particularidades desse federalismo, basta referir que as relações entre União e Estados, pelo menos na questão da terra, pautaram-se por negociações que envolveram, do lado da União, a garantia do pagamento dos débitos com soldados e fornecedores privados e segurança aos seus cidadãos contra potenciais agressores externos e, do lado dos Estados, a renúncia a uma série de prerrogativas, entre as quais a maior parte das terras, que passaram para a União. Desse modo, na gênese do Federalismo norte-americano os Estados cedem parte fundamental dos seus direitos de propriedade da terra para a União, oferecendo a oportunidade para que esta centralizasse recursos fundiários para implementar sua política de terras.

Em alambor, cita trecho da obra *Uncle Sam's Acres*, na qual Marion Clawson narra a formação de um consenso, no sentido de dar à nova Nação alguns ativos tangíveis, visando assegurar o pagamento das suas dívidas e zelar pelo valor da moeda. Regido pelos *Artigos da Confederação*, o ainda pálio Poder Central não tinha a prerrogativa de tributar diretamente os habitantes dos estados para a obtenção de receitas. Nesse contexto, o autor noticia que, em 1781, o Estado de Nova Iorque cedeu, em favor da ainda frágil Confederação, os direitos a 200.000 acres do que é hoje o nordeste do Estado da Pensilvânia. Em 1784, a Virgínia cedeu os direitos sobre um imenso território, mas se reservou de certas áreas para honrar doações de terras prometidas aos soldados. Já Massachusetts, em 1785, concedeu, sem reservas, seus direitos às terras a oeste. Nos anos seguintes, Connecticut cedeu a maioria das suas terras ao governo central da nova nação, mas reservou uma área de quase quatro milhões de acres na divisa com Ohio, doando parte dessas terras a alguns dos seus cidadãos que sofreram perdas com a Revolução e vendendo o restante (GUEDES, 2006, p. 19 e 20).

Em outra obra, *The Land System of the United States*, Marion Clawson (1968) explica que, na época da Revolução Americana (ou Guerra da Independência dos Estados Unidos), sete das treze colônias reivindicavam terras além de suas fronteiras então consolidadas. Isso porque, quando as colônias foram estabelecidas, o conhecimento geográfico da América do Norte era precário e as fronteiras, principalmente ao oeste, ficaram indefinidas. Algumas das colônias, que

se tornaram Estados com a independência, já vinham reivindicando toda e qualquer extensão de terras a oeste, com amparo em anteriores proclamações ou cartas reais que definiam os limites das colônias como extensões de terra “de mar a mar”. Assim, teoricamente, seus territórios poderiam se estender do Oceano Atlântico ao Oceano Pacífico, caso não esbarrassem antes em terras indígenas, espanholas, francesas, britânicas ou canadenses. Contudo, não raro, mais de um Estado reivindicava porções de terras sobrepostas, criando tensões potencialmente perigosas para o futuro da ainda fraca união recém-estabelecida. Além disso, os seis estados que não reivindicavam terras além de suas fronteiras consolidadas temiam o tamanho final e poder que poderiam alcançar os estados com reivindicações territoriais, porque algumas destas eram sobre enormes porções de terras. Como condição para entrar no novo tipo de união proposta, a federação, exigiam uma medida razoável de igualdade entre os diversos estados, quanto ao tamanho territorial e população (CLAWSON, 1968, p. 36).

Por outro lado, predominava forte opinião em favor do uso da receita de vendas de terras públicas para o pagamento dos débitos do esforço comum de guerra. E, ao ceder suas reivindicações de terras ao novo governo nacional, os Estados também evitaram o problema de como decidir sobre as reivindicações conflitantes. Em razão dessa conjugação de fatores, foi acordada a cessão da maioria dessas terras à União, formando um território federal no qual posteriormente seriam criados novos estados, a serem admitidos na federação em termos de absoluta igualdade com os Estados pré-existentes (CLAWSON, 1968, p. 36-37). Estabeleceu-se, assim, o princípio segundo o qual as novas terras adquiridas pelos Estados Unidos seriam federais e destinadas à oportuna organização de novos estados, em vez de serem incorporadas aos já existentes.

Desse modo, a saga de expansão territorial dos Estados Unidos aconteceu, em regra, sob o mando do governo federal. “The precedent set by federal acquisition of these lands came to dominate all the following land history of the United States” (CLAWSON, 1968, p. 39).

Em geral, veio dos Estados o estoque de terras que permitiu à União uma fonte de renda e as condições para instrumentalizar a política de terras. Além disso, os Estados concordaram em abrir mão de algumas prerrogativas sobre as terras que lhe restaram, tais como: 1) a não-discriminação na tributação dos proprietários ausenteístas; 2) a cessão à União dos direitos sobre toda a terra não apropriada dentro das suas fronteiras e 3) que não cobrariam impostos das terras do governo federal. (GUEDES, 2006, p. 20)

Por essa perspectiva é que foram expedidas as regulamentações de 1784, 1785 e 1787 sobre as terras a noroeste, ao sul dos Grandes Lagos.

A *Land Ordinance of 1785* estabeleceu um sistema de agrimensura para apuração das novas terras e para concessão dos títulos de propriedade sobre elas. Foram assim estabelecidas as bases gerais do *Public Land Survey System*², em regra sujeito ao famoso sistema retangular de demarcação, pelo qual um marco geográfico proeminente era escolhido como ponto inicial e sobre o qual eram traçados um meridiano principal, no sentido norte-sul, e a chamada “linha base”, no sentido leste-oeste, a partir dos quais eram traçados os demais meridianos e linhas que permitiam subdividir as terras da região em quadrados. Esse sistema permitiu a rápida e organizada colonização das vastas áreas de terras progressivamente conquistadas ao oeste. Os sistemas anteriormente adotados, baseados em marcos naturais e artificiais, não proporcionariam o mesmo grau de certeza com tanta agilidade (CLAWSON, 1968, p. 44-48).

A regulamentação de 1787 é a conhecida *Northwest Ordinance*, que criou o Território do Noroeste. Ela foi reconfirmada em 1789, com ligeiras modificações, desta vez já sob a vigência da Constituição dos Estados Unidos. Esse primeiro território federal cobria a área dos atuais estados de Ohio, Indiana, Illinois, Michigan e Wisconsin, além de parte do nordeste de Minnesota (CHARDAVOYNE, 2006, p. 14 e 15).

Guedes (2006, p. 19 e 20) considera essas ordenações de suma importância, por três motivos. Primeiro, porque assentaram os fundamentos de centralização necessários para viabilizar uma política nacional de terras naquele país. Segundo, porque instituíram os métodos pelos quais as terras públicas seriam demarcadas e divididas para que pudessem ser transferidas a proprietários privados, assegurando-lhes direitos legais claros sobre os lotes de terra. Terceiro, porque eliminaram da legislação os resquícios de formas de propriedade não tipicamente capitalistas, como aquelas decorrentes de relações feudais ou indígenas.

Sem dúvidas, o pressuposto para uma política de terras de transferência do domínio público para o privado é a perfeita identificação e demarcação das terras do domínio estatal. E os Estados Unidos conseguiram estabelecer instrumentos efetivos para estremar as terras públicas das particulares. Além disso, segundo Guedes (2006, p. 21):

Instituir a propriedade privada plena da terra foi um ato ao mesmo tempo de afirmação da autoridade do Estado (contra as formas antigas de propriedade sobre as terras dos

² Pode ser traduzido como “Sistema de Levantamento Fundiário Público”.

indígenas e das relações feudais) e de viabilização de condições institucionais para a expansão das relações mercantis (a definição dos direitos de propriedade para que ela possa ter status de mercadoria).

Por fim, a federalização dessas terras foi determinante para toda a subsequente expansão territorial dos Estados Unidos, pois permitiram a adoção de políticas que superavam os interesses regionais e locais, possibilitando a disposição das terras públicas conforme interesses mais gerais. É imprescindível destacar que, mesmo depois, com a criação dos novos estados, a grande maioria das terras públicas remanesceu federal, viabilizando, portanto, a efetividade de uma política nacional (e não meramente regional) de terras (GUEDES, 2006, p. 20). Mesmo hoje a maioria das terras públicas estadunidenses é federal, principalmente nos Estados ao oeste, e destinadas à preservação ambiental³.

Até 1812, a gestão e disposição de terras públicas envolviam diretamente o Presidente da República e o Secretário da Fazenda, que precisavam assinar todos os títulos de propriedade emitidos. Quando o número de vendas aumentou, este sistema mostrou-se inviável. Para substituí-lo, em 1812, o Congresso criou o Escritório Geral de Terras (*General Land Office*), que tinha por atribuições: i) mapear e demarcar o domínio público; ii) fazer vendas e recolher a receita delas; e iii) doar títulos (GUEDES, 2006, p. 22).

Há registros de várias denúncias de desvios, favoritismos e imperfeições, mas se verifica que o Escritório Geral de Terras estava bem aparelhado e, de um modo geral, conseguia cumprir suas atribuições (GUEDES, 2006, p. 22 e 23).

A criação do Território do Noroeste foi apenas o começo. Em 1803, os Estados Unidos compraram da França o Território da Louisiana, cuja porção então mais valiosa era a da cidade de Nova Orleans e arredores, que permitiam o controle do tráfego no Rio Mississippi. Não se pode deixar enganar pela nomenclatura, porque esse território não correspondia ao que é hoje o Estado da Louisiana. Era, na verdade, muitas vezes maior, uma gigantesca faixa de terra que começava estreita ao sul, mas se alargava ao norte até o Canadá. Antes de ser dividido em vários territórios federais, ele se estendia pela área dos atuais estados de Arkansas, Missouri, Iowa, Oklahoma, Kansas e Nebraska, quase toda Dakota do Sul, Montana e Wyoming, maior parte de Minnesota, Dakota do Norte e Colorado, além de pequenas partes do Texas e do Novo México. Clawson (1968, p. 40) narra que houve algumas reivindicações de terras privadas, a maioria

³ A informação pode ser conferida em: <<http://www.maineenvironment.org/documents/publiclandownership.pdf>>, acesso em: 21 jul. 2013.

honrada, mas que a quase totalidade das terras se tornou propriedade da União e foi progressivamente alienada, conforme explicado na seção seguinte deste artigo. Em 1819, a Flórida foi adquirida da Espanha, seguindo, em linhas gerais, o mesmo histórico.

Por outro lado, é bem diferente a história do Texas, que era parte do México, mas se tornou uma República independente, em 1836. Nas negociações para seu ingresso nos Estados Unidos, em 1845, ficou acertado que as terras que já não fossem de propriedade privada pertenceriam não à União, mas ao Estado. Assim, praticamente não há terras públicas federais no Texas, porém, a situação desse Estado é uma exceção. De qualquer forma, o Texas vendeu e doou suas terras de forma bastante similar à que o governo federal alienou em outros estados e territórios. E é bom destacar que pairavam dúvidas sobre as divisas do Texas, principalmente a oeste e a noroeste, de modo que, em 1850, os Estados Unidos (ou seja, a União), adquiriram aproximadamente 79 milhões de acres de terras que se localizam nos atuais estados do Novo México, Colorado, Kansas, Wyoming e Oklahoma (CLAWSON, 1968, p. 41).

Simultaneamente, a expansão seguia para a costa noroeste do Pacífico, onde também havia a presença de colonos britânicos. Todavia, à medida que os colonos provenientes dos Estados Unidos se tornavam mais numerosos, “*they demanded that their country achieve clear title to the area*” (CLAWSON, 1968, p. 41). Então, em 1846, é assinado um tratado com a Grã-Bretanha, que garantiu aos Estados Unidos o território onde hoje estão os estados de Washington, Oregon, Idaho e partes de Montana e Wyoming (CLAWSON, 1968, p. 41).

Com relação à costa sudoeste do Pacífico, era ambicionada pelos Estados Unidos, que tentou sem sucesso comprá-la do México. Foi provocada uma guerra, ao final da qual o México foi forçado a vender, por um baixo preço, o que constitui atualmente os estados da Califórnia, Nevada, Utah e grandes partes do Arizona, Novo México, Colorado e Wyoming. Em 1853, os Estados Unidos ainda adquiriram uma faixa de terras, ao sul do Arizona e sudoeste do Novo México, o que ficou conhecido como *Gadsden Purchase* (CLAWSON, 1968, p. 41 e 42).

Toda essa região noroeste e sudoeste do país se tornou domínio dos Estados Unidos (ou seja, da União). Segundo Clawson (1968, p. 42), as poucas reivindicações de propriedade privada foram reconhecidas, mas em alguns locais os problemas de titulação se mostraram complicados.

A última grande aquisição de terras pelo governo federal foi o Alasca, comprado da Rússia em 1867. Suas terras, exceto algumas poucas reivindicações privadas, tornaram-se

públicas federais e poucas foram alienadas até sua elevação a Estado, em 1959. O Haváí, por sua vez, era uma nação independente, que foi anexada aos Estados Unidos como território, no fim do século XIX, e elevada a Estado também em 1959. Todavia, não lhe foi aplicado o regime legal de terras públicas que prevaleceu no restante do país (CLAWSON, 1968, p. 41 e 42) e detalhado no próximo tópico.

2 Evolução das Políticas de Transferência das Terras Públicas para o Domínio Privado nos Estados Unidos

Recuando para antes da independência das treze colônias, verifica-se que os primeiros colonizadores europeus tentaram firmar acordos com os índios para comprar as terras destes. Todavia, a concepção de domínio dos indígenas era completamente diferente da dos brancos, de modo que aqueles não conseguiam compreender como a terra poderia ser apropriada com exclusividade por um único indivíduo ou família, muito menos ser comprada, vendida e comercializada. Clawson (1968, p. 13) ressalta, assim, que cada lado nunca entendia exatamente o outro nesse tipo de negociação: “*there was never any real meeting of minds*”, o que resultava posteriormente em conflitos.

Paralelamente, a Coroa concedeu terras aos colonos, de diferentes formas, conforme a região e o momento histórico (CLAWSON, 1968, p. 14-15). Mas, em linhas gerais, as concessões subsumiam-se aos padrões a seguir expostos. Na Nova Inglaterra, cada grupo de colonos precisava obter permissão, primeiramente do Rei e depois do governo da colônia, para fundar um novo assentamento. As terras eram demarcadas e, posteriormente, zelados os registros dos títulos referentes a elas. Conseqüentemente surgiram pequenas fazendas ocupadas e operadas pelos próprios proprietários. Já nas colônias do sudeste, eram normalmente concedidos cinquenta acres para cada homem. Na verdade, as terras eram concedidas para o empreendedor, que tinha direito a receber mais cinquenta acres para cada homem que trouxesse consigo para trabalhar, inclusive escravos, o que estabeleceu as bases para as *plantations*, fator determinante para a economia e as estruturas política e social dessa região. O empreendedor podia escolher a localização de suas terras dentre as ainda não ocupadas por outros indivíduos, mas deveria medi-las, demarcá-las e levar a respectiva documentação para registro. Na prática, frequentemente, os levantamentos eram imprecisos e os registros de baixa qualidade técnica (CLAWSON, 1968, p. 19-22).

Contudo, essas primeiras demarcações imprecisas e os respectivos títulos deficientes foram gradualmente corrigidos no transcorrer da história. Mais do que isso, ainda durante a colonização, tomaram forma várias características da estrutura fundiária que se consolidaria posteriormente nos Estados Unidos, dominada pela propriedade privada plena (CLAWSON, 1968, p. 25-26). Esta, aliás, constituía um ideal amplamente difundido ao tempo da Revolução: “*The idea of unrestricted land ownership, in contrast to feudal and post-feudal European land tenure, was widely held by the time of the Revolution, and it was to dominate American land history for a century or more afterward.*” (CLAWSON, 1968, p. 27).

Segundo Sebastião Guedes (2006, p. 11), nos Estados Unidos, após a independência, a política de transferência de terras públicas para o domínio privado teve duas fases. A primeira, de 1776 a 1862, foi uma política de terras com ênfase na receita pública, cujas características principais foram a institucionalização da propriedade privada plena da terra e a utilização do mercado como instrumento de política de disponibilização das terras públicas. A segunda fase teve início em 1862, com a aprovação do *Homestead Act*, uma política distributivista de terras, cuja característica foi a cessão gratuita ou quase gratuita de terras públicas federais a quem nelas desejasse cultivar, pendendo para o ideal jeffersoniano de uma sociedade agrária de pequenos fazendeiros independentes.

A primeira fase foi motivada pelo interesse da União em auferir receitas por meio da venda de terras públicas. Isso com o intuito de cobrir os rombos financeiros deixados pela Guerra de Independência e fazer face às despesas para a construção do estado federal nascente. Assim, no subperíodo compreendido entre 1776 e 1812, a política de terras foi muito bem definida no sentido de transferência das terras do domínio público para o domínio privado, por meio do mercado, vendendo-as em leilões públicos.

Antes de tudo, essa orientação exigiu do Poder Público a definição prévia do domínio estatal, sua extensão e status. Assim, a União tratou primeiramente de delimitar as terras sob seu domínio. “A razão é mais ou menos óbvia: para disponibilizar terras, o Estado precisava, antes, identificar quais eram as suas terras, sob o risco de vender o que não lhe pertencia.” (GUEDES, 2006, p. 12).

Nesse sentido, Guedes (2006, p. 12-13) narra que o governo central, ao longo do período, tomou as seguintes medidas: (i) negociação de terras com indígenas em tratados semelhantes aos feitos com nações estrangeiras; (ii) confirmação dos direitos de propriedade das

doações feitas por governos anteriores a agentes privados colonizadores, bem das posses de colonos situados em áreas recém-adquiridas pelo Estado; (iii) demarcação das terras em distritos, seções e subseções; e (iv) aguardo do momento adequado para a venda das terras em leilões públicos, a um preço mais alto do que o mínimo estabelecido.

Todavia, por várias razões econômicas, e algumas também políticas, o Poder Público não levantou grandes somas com a venda de terras. Não se conseguia um preço muito alto pelas terras, porque havia fartura delas em face da precariedade de meios e capitais para explorá-las, na época. As grandes plantações ao sul, por exemplo, infelizmente só se viabilizaram com a trágica utilização de mão-de-obra escrava vinda da África. Segundo o estudo de Guedes (2006, p. 12-15), a existência de um preço mínimo único para terras muito heterogêneas também contribuiu para que a política de terras com ênfase na receita pública tivesse resultados discretos sobre a receita governamental, em torno de 10%, e fosse progressivamente abandonada. Todavia, Clawson (1968, p. 56-57) elucida que, em meados da década de 1830, esses números chegaram a 40%, mas alimentados pela especulação que dominou o período. A bolha estourou em 1837, derrubando o preço das terras e da receita pública auferida com a venda delas.

Por outro lado, cedendo a variados tipos de pressões, foram sendo pouco a pouco aprovadas, durante o período de 1819 a 1862, leis que facilitavam o acesso à propriedade da terra, não apenas aos colonos, mas também aos especuladores. Iam desde doações compensatórias aos veteranos de guerra, passando por anistias aos compradores inadimplentes, até o direito de preferência, antes de outros interessados, ao povoador que já trabalhasse a terra (*pre-emption*). Guedes (2006, p. 16) narra que, entre 1847 e 1855, certificados de concessão militar proporcionaram aos veteranos de guerra um total de 61 milhões de acres, a maior parte deles revendidos pelos beneficiados a especuladores. Exemplifica também a aprovação, em 1850, da Lei das Terras Pantanosas, que autorizava o governo federal a doar terras em pântanos ou charcos aos estados, na esperança de que estes fizessem investimentos de drenagem. Por meio dessa lei, foram transferidos, da União aos Estados, cerca de 64 milhões de acres, a maioria posteriormente repassada a atravessadores.

A marcha para o oeste ganhou velocidade e a política de terras do governo federal foi tendendo, cada vez mais, para a facilitação da distribuição da propriedade das novas terras, progressivamente incorporadas ao território dos Estados Unidos. Isso, entretanto, com muita oposição dos estados situados mais a leste, que temiam a migração de mão-de-obra e capitais

para as novas regiões. Num momento seguinte, os estados do Nordeste concordaram com a distribuição de terras a oeste (COSTA, 1999, p. 186-187), mas a resistência dos estados do Sul só foi superada graças ao curso da Guerra Civil, com a promulgação, no governo Abraham Lincoln, do *Homestead Act* de 1862, que permitiu a qualquer maior de 21 anos ou chefe de família, que nunca tivesse pegado em armas contra os Estados Unidos, adquirir a propriedade de uma área de terra pública já demarcada, de até 160 acres, desde que nela morasse por cinco anos e a ela incorporasse melhoramentos. Guedes (2006, p. 12 e 17) sintetiza que o *Homestead Act* estabeleceu a distribuição de terras, no Oeste, de forma gratuita ou quase gratuita, na proporção de ¼ de seção de terra pública (160 acres ou 64,75 hectares) por família.

Apesar de muito louvado como realizador do sonho de acesso à propriedade da terra para centena de milhares de famílias de agricultores, Clawson (1968, p. 57 e 64-67) defende que os efeitos do *Homestead Act* foram limitados. Do total de 1,031 bilhão de acres de terras públicas federais alienadas nos 48 estados contíguos, apenas 285 milhões foram mediante *homestead*. Uma quantidade ligeiramente menor do que os 300 milhões de acres que foram alienados por vendas à vista ou pela miscelânea de outras formas de vendas, incluídas as situações que possibilitavam o exercício do direito de preempção. No entanto, na primeira metade do século XIX, momento no qual as terras federais de melhor qualidade estavam disponíveis, sua alienação aos particulares se deu quase exclusivamente por venda. Assim, as melhores terras se tornaram propriedades privadas por compra e muitas caíram nas mãos de especuladores. Quando o *Homestead Act* foi baixado, em 1862, as terras federais disponíveis eram mais secas ou menos produtivas. Além disso, são relatados vários casos de fraudes, envolvendo colonos e atravessadores, e de fracassos de *homesteaders* em constituírem fazendas nas terras selvagens distantes, dando margem à subsequente atuação dos especuladores.

O Censo da Agricultura mostrou, em 1880 pela primeira vez, que uma considerável parte do total de fazendeiros era de arrendatários, em torno de 1/4 naquele tempo, o que evidenciava a limitação dos programas de disposição de terras públicas para a concretização de ideais sociais (CLAWSON, 1968, p. 125). Emília Viotti da Costa (1999, p. 187-188) explica que a nova agricultura comercial, caracterizada pela gradual mecanização, aumento da dependência ao crédito e ao transporte e pela maior vulnerabilidade às oscilações do mercado, dificultou a sobrevivência do pequeno proprietário livre e independente. “Sem capital para obter equipamentos para suas fazendas e vivendo em terras relativamente inférteis e distantes dos

meios de transporte, muitos agricultores foram forçados a se tornar arrendatários nas terras dos especuladores, que continuavam a monopolizar a melhor terra.”. Desse modo, Viotti da Costa (1999, p. 188) concorda que “o Homestead Act não foi a pedra inaugural de uma nova era democrática, mas o túmulo de uma era desaparecida”, porque as expectativas que emergiram do “mito da pequena propriedade” correspondiam a um outro estágio do capitalismo e foram frustradas pelas novas tendências econômicas da segunda metade do século XIX.

3 Consolidação da Segurança Jurídica da Propriedade Imobiliária nos Estados Unidos

Ao longo do século XIX, os Estados Unidos conseguiram cumprir a hercúlea tarefa de demarcar suas terras públicas. Os estados e os territórios federais foram divididos em distritos de terras, em cada qual operava um Escritório Local de Terras, subdivisão do Escritório Geral de Terras. A estrutura deste expandia-se, conforme aumentava o território dos Estados Unidos e o deslocamento de pessoas para o oeste. “Em 1821 havia 21 escritórios locais de terras, 36 em 1822 e 78 em 1860. Depois dessa data, contudo, o número de Escritórios Locais da Terra diminuiu paulatinamente, consequência do avanço e êxito do processo de demarcação e transferência de terras.” (GUEDES, 2006, p. 23).

Quando a União foi estabelecida em 1788, ela veio a adquirir, logo em seguida, 150 milhões de acres de terras. Pelos idos de 1850, aproximadamente 1,5 bilhão de acres estavam ou já estiveram, em algum momento, sob seu domínio. O máximo de terras que esteve concomitantemente sob domínio público federal foi de 1,2 bilhão de acres. Para se ter uma ideia desses números, basta dizer que a área total dos 48 estados contíguos é de 1,9 bilhão de acres. Assim, em torno de 3/4 da área total contígua dos Estados Unidos já integrou o domínio federal em um momento ou outro. No decorrer do século XIX e primeiras décadas do século XX, a União alienou 2/3 do domínio público federal ou metade da área contígua do país. Em 1930, quando essa tendência de disposição do patrimônio público foi revertida, remanesceram 400 milhões de acres de terras públicas federais nos 48 estados contíguos. Acrescentando-se as vastas extensões no Alasca, o domínio público federal alcançava 758 milhões de acres em 1959, quando aquele território foi elevado a estado (CLAWSON, 1968, p. 54-55 e 65-67).

Claro que nem tudo foi perfeito. O ideal seria que o levantamento das terras precedesse ao assentamento de colonos, mas nem sempre isso era possível. Segundo Clawson

(1968, p. 30-35), também nos Estados Unidos as expedições exploratórias antecederam à colonização formal e, conseqüentemente, a presença dos particulares precedeu à do Poder Público no alargamento das fronteiras. De tal modo que, normalmente, esses aventureiros lutavam contra os índios e outros estrangeiros, sem o aval do governo dos Estados Unidos e, algumas vezes, desafiando-o, pois violando tratados feitos com nações indígenas e, conseqüentemente, agindo sem garantia do posterior reconhecimento de direitos sobre as novas terras conquistadas. *“Through the long history of settling a continent, these illegal settlers or users come to be tolerated, then even favored.”* (CLAWSON, 1968, p. 34). *“First in special laws, and after 1840 in general laws, the virtues of the illegal occupier were placed in higher regard than his sins, and he was given preferential treatment in the disposition of public land.”* (CLAWSON, 1968, p. 35).

Com relação à segurança jurídica do direito de propriedade imobiliária, o sistema retangular de demarcação das terras apresentava algumas falhas, como, por exemplo, desconsiderar a curvatura da terra, além da imprecisão dos equipamentos da época, o que exigiu posteriores correções nos registros de propriedade, principalmente quando da divisão ou desmembramentos dos antigos imóveis em áreas menores. Até hoje são eventualmente necessários esses cuidados de correção, com instrumentos de medição modernos e mais acurados. De qualquer modo, o governo federal sempre conseguiu ter registros razoavelmente precisos do domínio público e de cada extensão de terra privatizada, proporcionando segurança a todo o sistema registral de propriedades privadas de terras dos Estados Unidos. Mais da metade dos títulos de propriedade privada de terra remontam aos antigos registros de domínio público federal. Mesmo hoje, é algumas vezes necessário retornar a esses registros iniciais, para se certificar de que determinada porção de terras se encontra realmente coberta por propriedade privada. Algumas vezes são descobertas falhas ou vícios nos títulos, a maioria irrelevante, mas outros exigem procedimentos legais mais complicados para saná-los. A maior parte dos vícios é de interesse apenas privado e vários são afastáveis pelo reconhecimento da prescrição. De modo que, hoje, é muito difícil a uma pessoa, que seguiu as cautelas recomendadas, perder a propriedade por defeitos no título de terra. Além disso, é bastante difundida a proteção ao dinheiro investido por meio de uma forma de seguro, o *title insurance*, que não garante a propriedade em si, mas seu correspondente valor financeiro (CLAWSON, 1968, p. 49-53).

A maioria dos registros de terras é mantida em escritórios dos condados. Clawson (1968, p. 52) enaltece sua importância: “*Land titles are recorded there, and each change in title is also recorded. The public servants who keep these records are not conspicuous to the general public, but the work they do is very important to the society and its economic system.*”.

O outro lado da moeda é o quase perfeito conhecimento da extensão do patrimônio público imobiliário. Graças ao trabalho concluído no século XIX e depois constantemente aprimorado, principalmente ao longo do século XX e eventualmente até nossos dias, as terras públicas já estão todas discriminadas e se encontram quase perfeitamente demarcadas e medidas. Não há dúvidas sobre quantas existem e onde se localizam. Os raros questionamentos que surgem com particulares são relacionadas a detalhes sobre as exatas divisas entre terras públicas e terras particulares. Situação bastante diferente da brasileira, na qual até hoje se desconhece a existência e localização de muitas terras públicas, as chamadas terras devolutas.

4 Algumas Considerações sobre a Atual Situação das Terras Públicas nos Estados Unidos

A história do domínio público estadunidense, no século XIX, foi marcada pela alienação de terras federais, sem preocupação com a eventual necessidade delas para propósitos públicos num futuro distante. Somente no final daquele século houve uma reversão desse cenário. As prolongadas experiências de exaustão do solo, na área de antiga colonização, e as dificuldades climáticas do oeste árido trouxeram à tona o movimento conservacionista. Parques nacionais, florestas nacionais, refúgios da vida selvagem e distritos de pastagem foram estabelecidos, sucessivamente, para submeter o remanescente do domínio federal a uma gestão minimamente racional. A partir de então, a União se valeu da compra e da permuta de áreas para expandir o domínio público ou modificar sua composição, visando atender seus novos propósitos (CLAWSON, 1968, p. 125).

Os primeiros passos para a criação de um sistema de preservação ambiental foram dados em 1872, com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, que, entretanto, ficou por muito tempo sujeito a uma regulamentação jurídica falha. Ainda não se sabia, na época, exatamente qual destinação dar a área. Leis e outros atos normativos foram gradualmente editados, para suprir as deficiências jurídicas, e lentamente cumpridos até transformar o parque no que ele atualmente é. Dessa trajetória, vale registrar que a reserva foi fechada para a caça em

1894 e sua popularidade como área recreativa data a partir principalmente da Primeira Guerra Mundial. Seguindo o exemplo, diversos parques foram criados a partir de 1890. Um ato de 1916 organizou melhor o sistema, estabelecendo o *National Park Service* (CLAWSON, 1968, p. 126-127).

Outras áreas foram protegidas da exploração econômica. É o caso dos monumentos nacionais, por um ato de 1906. Há mais de cem monumentos atualmente, contudo a maioria é de pequenas dimensões. Uma área total muito maior é coberta pelas florestas nacionais, cuja preservação foi juridicamente aperfeiçoada a partir de 1891. Nos primeiros anos do século XX, a administração dessas florestas foi separada do Escritório Geral de Terras (CLAWSON, 1968, p. 127-128).

Destaque merecem também os distritos de pastoreio (*grazing districts*). Em 1934, ainda existiam mais de 180 milhões de acres de terras públicas abertas, sem contar as localizadas no Alasca. A maioria dessas terras era adequada apenas para pastoreio e muitas eram utilizadas para tal finalidade por rancheiros das redondezas, contudo sem qualquer autorização legal. No referido ano, foi editado o *Taylor Grazing Act*, que submeteu essas terras a um permanente sistema de manejo. A partir de então, elas foram primordialmente destinadas ao pastoreio, mediante arrendamentos condicionados às variações climáticas e outros pressupostos ambientais e geológicos. Foi proibida a disposição dessas terras, exceto quando classificadas como apropriadas para algum outro objetivo específico almejado. Segundo Clawson (1968, p. 129): “*The major feature of the act was the provision for grazing districts, with licensing of livestock grazing and with a positive program of land management.*”.

No final da década de 1960, um terço da área total dos Estados Unidos pertencia à União. Quase metade dessas terras se localizava no Alasca. Dois terços estavam cobertas por florestas e vida selvagem. Pouco mais de um quinto eram pastagens. Os vários estados também tinham suas terras e, em média, dois terços delas eram remanescentes de concessões feitas pela União (CLAWSON, 1968, p. 130-132).

Sobre os dados atuais, as fontes divergem, apontando algo entre 629 a 655 milhões de acres de terras federais, o que corresponde entre 27 a 29% da superfície terrestre dos Estados Unidos. Mais precisos, entre 605 a 609 milhões de acres, são os dados sobre as extensões administradas pelas quatro principais agências com atribuições de cuidar dessas terras, a saber, *National Park Service* (NPS), *Bureau of Land Management* (BLM), *Fish and Wildlife Service*

(FWS) e *Forest Service* (USFS), o que corresponde a 26% da área total terrestre dos Estados Unidos⁴.

A maior parte dessas terras se localiza no oeste, em razão do processo histórico acima descrito, e consistem basicamente em montanhas, desertos, tundra e outros tipos de terras cuja produtividade para a agricultura é baixa ou nenhuma, bem como em florestas que se decidiu necessário preservar. A destinação que afeta diretamente um maior número de pessoas é a de recreação ao ar livre. O pastoreio é outra forma uso das terras federais que se destaca. É comum também o extrativismo controlado de madeira e o arrendamento para a exploração de minerais, como ouro, prata, chumbo, cobre e urânio, mas principalmente petróleo e gás (CLAWSON, 1968, p. 130-132).

Com relação às terras estaduais, seu quantitativo é muito menor. Em termos absolutos, o estado dono das maiores extensões de terras é o Alasca, com aproximadamente 105,8 milhões de acres, correspondentes a quase 29% da área terrestre desse estado, o que lhe confere a segunda colocação em termos percentuais. Proporcionalmente, o estado que é o maior proprietário de terras é Nova Iorque, dono de 11,095 milhões de acres, correspondente a 36,71% de seu território terrestre. Nova Jérsei e Pensilvânia, outras das antigas treze colônias, ocupam a terceira e quinta posições, sendo donas respectivamente de 15,58% e 12,75% do total das terras de seus territórios. Em quarto lugar aparece um estado mais novo do Sul, a Flórida, com domínios sobre 13,71% de seu território terrestre. No entanto, esses dados constituem exceções, porque, da soma total dos territórios dos estados, apenas 8,7% se apresentam como domínio estadual. Em média, os estados são donos de 5,6% da área terrestre de seus territórios (NRCM).

O Estado de Nevada é o que tem menos terras sob seu domínio, apenas 0,18% da área terrestre de seu território. Em compensação, a União é dona de, nada mais, nada menos, 81,07% das terras localizadas no referido estado, o que confere a ele a primeira colocação em termos percentuais. Assim, Nevada é a unidade federada que percentualmente tem menos terras sob domínio estadual, porém é onde a União, em termos percentuais, tem mais terras. Neste quesito, o segundo colocado é Utah (63,12%) e o terceiro Idaho (61,36%). A quarta posição é do Alasca, com domínios da União sobre 60,24% do território deste estado e onde, em termos absolutos, ela mais tem terras: 219,9 milhões de acres. Do quinto ao décimo segundo lugar aparecem Wyoming

⁴ Informações disponibilizadas pelo *NRCM – Natural Resources Council of Maine*, em: <<http://www.nrcm.org/documents/publiclandownership.pdf>>, acesso em: 29 set. 2014; e pela *Federation of American Scientists*, em: <<http://fas.org/sgp/crs/misc/R42346.pdf>>, acesso em: 29 set. 2014.

(48,43%), Arizona (41,10%), Califórnia (40,12%), Colorado (35,46%), Novo México (29,42 %), Montana (29,28%), Washington (27,34%) e Oregon (26,70%), confirmando que a maioria das terras federais se localiza na porção oeste dos Estados Unidos. Apenas na décima terceira posição e com números muito inferiores aos dos líderes, aparece o primeiro estado da costa leste, Nova Hampshire, com 12,96% de suas terras sob domínio federal. Nos demais estados o percentual cai acentuadamente. Mississippi é o vigésimo quinto colocado, sendo 5,15% de suas terras federais. Alabama ocupa a trigésima terceira posição, com 2,59% de terras federais. Menos de 1% das terras é federal do quadragésimo segundo colocado em diante. Em último lugar aparece Connecticut, onde a União tem o domínio sobre apenas 0,22% da superfície dessa unidade federada. No final das contas, a União é dona de quase 26% da área total dos Estados Unidos, em outras palavras, mais de 1/4 das terras do país (NRCM).

Outro cálculo interessante é o da soma de áreas públicas estaduais e federais em cada unidade federada. Percebe-se, assim, que o Alasca é quase predominante coberto por terras públicas: 89,22% de sua superfície terrestre. Constata-se situação muito parecida em Nevada, com 81,07% de terras públicas. O percentual é menor, contudo também há mais terras públicas do que particulares em Utah (70,40%), Idaho (66,55%), Wyoming (54,65%) e Arizona (53,59%). Ainda que não somem maioria, há consideráveis extensões de terras públicas na Califórnia (42,36%), Novo México (40,62%) e Colorado (39,86%), todos estados da região oeste dos Estados Unidos. Apenas Nova Iorque se intromete entre eles (36,97%, 10ª posição). Da 14ª posição em diante, intercalam-se estados das outras regiões, destacando-se: Flórida (26,24%), Michigan (22,47%), Nova Jérsei (17,71%), Minnesota (17,57%), Wisconsin (16,21%), Nova Hampshire (15,83%) e Pensilvânia (14,74%), coadunando-se com os dados de que a maioria das terras públicas consiste-se de florestas, desertos, tundra, montanhas e pântanos. Isso é igualmente confirmado ao se verificar, nas últimas colocações, estados com fortes atividades agrárias voltadas para o mercado: Nebraska (1,60%), Iowa (1,04%) e Kansas (0,92%) (NRCM).

5 Compreendendo Melhor os Problemas Jurídicos da Estrutura Fundiária Brasileira a partir da Comparação com o Processo Histórico de Privatização das Terras nos Estados Unidos

O próprio Clawson (1968, p. 2) acentua que descreve a história e as características do sistema fundiário dos Estados Unidos de maneira a facilitar comparações com sistemas fundiários de outros países. Quer demonstrar, pelo exemplo dos Estados Unidos, quão importante é a escolha das instituições relacionadas com o domínio da terra. Defende, assim, que títulos confiáveis e descrições das propriedades são as bases para qualquer sistema de moderna propriedade privada da terra: *“How important they are can best be seen when they are absent, as in large parts of Latin America; much confusion, uncertainty, and conflict are the result.”* (CLAWSON, 1968, p. 44).

Um dado apontado por Clawson, que parece crucial, é o de que os países ibéricos consolidaram seus territórios na América cerca de um século antes dos colonizadores ingleses, numa época ainda muito aristocrática e não marcada pelas novas ideias que transformariam o Ocidente nos séculos seguintes. Isso permitiu o estabelecimento de grandes senhores de terras na América Latina, que, embora num sentido não genuinamente feudal, controlavam as terras e suas gentes sob a tênue supervisão de uma autoridade monárquica distante. Camponeses, lavradores e pequenos agricultores foram subjugados por esses poderosos senhores de terras no México, América Central e países andinos da América do Sul. Nas paragens temperadas da Argentina, poucos aristocratas se apoderaram de vastas glebas, destinando-as a um tipo de pecuária muito extensiva, que minou outras possibilidades de utilização do solo. Nos trópicos do Brasil, por sua vez, espalhou-se um sistema de *plantations*, semelhante àquele do sudeste dos Estados Unidos, movido a trabalho escravo, porém numa variante extrema, tendo os grandes senhores de terra poderes virtualmente ilimitados, que aniquilavam outras oportunidades de exploração econômica e desenvolvimento social (CLAWSON, 1968, p. 140-141).

É inegável que teve influência na diferenciação das estruturas agrárias do Brasil e dos Estados Unidos a circunstância de a colonização ibérica da América ter sido anterior à inglesa. Foi igualmente decisivo o fato de a maior parte da expansão territorial dos Estados Unidos ter acontecido após a independência das treze colônias, ao contrário do Brasil, que, quando alcançou a independência, já tinha um vasto território, com dimensões e fronteiras muito próximas das atuais. Assim, os Estados Unidos tiveram, em regra, a possibilidade de trabalhar uma estrutura fundiária capitalista sem precedentes sobre as novas terras que anexava em sua contínua expansão territorial, ao passo que o Brasil independente herdou a latifundiária e deficiente estrutura fundiária montada pelos colonizadores portugueses e não esboçou, por muito tempo,

interesse em modificá-la ou aperfeiçoá-la. Basta lembrar que a independência se deu em 1822, mesmo ano em que fora suspenso o regime sesmarial, porém a Lei de Terras do Império foi promulgada somente em 1850 e regulamentada apenas em 1854. Esse intervalo de quase trinta anos sem normatização legal do domínio privado sobre a terra ficou conhecido como período “extralegal” ou “das posses”, durante o qual, leciona Benedito Ferreira Marques (2009, p. 25), “imperou o apossamento indiscriminado de áreas, menores ou maiores, dependendo das condições de cada um, sem que houvesse quaisquer óbices”.

Essa é a época mais reconhecida e estudada como de apossamento descontrolado das terras por particulares. Porém, na verdade, uma análise mais detalhada permite dizer que o apossamento sem controle estatal predominou ao longo de toda a história brasileira, mesmo no decorrer dos longos interregnos nos quais se encontrava expressamente proibida tal prática. Foi assim, tanto antes, como após o mencionado período das posses, e o presente não é muito diferente, consoante se pode depreender da Lei Federal n.º 11.952, de 2009, e da legislação de vários estados.

Com relação à época anterior ao período das posses, é importante frisar que a colonização da América Portuguesa e quase toda a formação territorial do Brasil ocorreu antes de forjado o arquétipo jurídico da moderna propriedade privada imobiliária, absoluta, abstrata e simples. A Coroa Portuguesa estendia não apenas sua soberania, mas também seu domínio, sobre todas as novas terras e águas conquistadas, de modo que pertenciam a ela e só por concessão real podiam ser exploradas pelos particulares. Mais do que isso, todas as atividades econômicas, inclusive as agrárias e até mesmo o comércio, eram monopólio da Coroa, que apenas as delegava. Nesse contexto, a Coroa era dona de todas as terras e controlava o acesso para aproveitamento delas. O instituto jurídico utilizado para tanto foi o das sesmarias. Nesse esquema econômico-jurídico, as Ordenações Manuelinas, de 1521 (Liv. IV, tit. 67, §§ 8º e 14), proibiam as pessoas de se apropriarem, para si ou para as ordens e entidades religiosas, dos matos maninhos ou das matas e bravios que nunca foram lavrados e aproveitados, mandando deixá-los aos sesmeiros, para que estes verificassem se podiam ser dados em sesmarias, disciplina posteriormente repetida pelas Ordenações Filipinas, de 1603 (GRANDE JÚNIOR, 2015, p. 95-96).

Exterminados, enxotados ou assimilados os índios, suas terras eram consideradas não aproveitadas e passíveis, portanto, de ser concedidas em sesmarias aos portugueses reputados aptos a tocar os tipos de empreendimentos que interessavam à Coroa portuguesa: extrativismo

vegetal predatório, mineração e atividades agrárias destinadas ao abastecimento do mercado internacional. Em razão dessa conjuntura, as maiores e economicamente mais interessantes porções de terras não eram concedidas a qualquer português, apenas aos considerados honrados e de confiança, com posses suficientes, incluindo aí escravos, para a exploração do novo território.

Cabe aqui observar que as sesmarias diferiam da atual concepção de propriedade. Laura Beck Varela bem esclarece como aquelas eram “uma forma de propriedade condicionada, não-absoluta” (2005, p. 55), essencialmente dependente da demonstração do cultivo, uma dentre as múltiplas formas dominais da sociedade portuguesa da época (2005, p. 69 e 75), que antecederam o atual modelo de propriedade, que se abstrai de forma simples e absoluta num título, independentemente da concreta dominação da coisa.

No entanto, a execução prática dessa política econômica foi bem problemática, percebendo-se, com relação à concessão de sesmarias, erros procedimentais, ignorância ou má compreensão das próprias competências por parte das autoridades, acompanhada de preocupação com certas formalidades e completo descaso de outras. A fiscalização do cultivo se mostrou muito difícil em tão extenso território, resultando no seu abrandamento e, por fim, completo esquecimento. Assentou-se, assim, um dos pilares para o processo de formação e consolidação da mentalidade proprietária absoluta no Brasil, entre a segunda metade do século XVIII e primeiras décadas do século XIX.

Conquanto o sesmarialismo brasileiro tenha sido determinante para a formação da estrutura fundiária em certas localidades próximas ao litoral, povoações maiores e núcleos de mineração, o que realmente proliferou, na maioria das regiões, foi o apossamento não autorizado de terras, principalmente a partir da segunda metade do século XVIII, justamente quando se consolidava a mentalidade proprietária absoluta, tendo a posse predominando na primeira metade do século XIX, quando se talhava juridicamente, no Brasil, o arquétipo desse tipo de propriedade, o que teve reflexos na jurisprudência e na legislação.

A rigor, tanto as posses pequenas de humildes lavradores, como as desconuais de influentes fazendeiros, eram todas ilegais. Todavia, essas posses eram uma realidade que Coroa se viu impotente de desafiar e, com a qual, o Judiciário teve de se adaptar, reconhecendo certos efeitos jurídicos. Nessa esteira, a jurisprudência evoluiu num timbre tal que, por fim, nos embates judiciais, as sesmarias sucumbiam perante as posses com cultura efetiva. Não mais se fazia despejar moradores de qualquer terreno por causa de sesmarias posteriormente concedidas e,

sendo estas anteriores, deveriam os posseiros ser judicialmente convencidos, facultando-lhes embargar as medições e demarcações. Esse quadro contribuiu para o Príncipe Regente Dom Pedro suspender a concessão de novas sesmarias aos 17 de julho de 1822, pouco antes da declaração de independência do país, dando início ao período extralegal ou das posses.

Inevitavelmente, a propriedade privada absoluta foi consagrada ao longo do texto da Constituição de 1824, especialmente no art. 179, inciso XXII: “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude.”. Todavia, a Constituição Imperial nada dispôs sobre a regulamentação do direito de propriedade com relação aos imóveis, nem sobre como se daria o processo de privatização das terras do Império. É de se imaginar, a partir de uma visão atual, que logo seria editada lei tratando de tão importante questão. Mas não foi o que aconteceu, devido principalmente à falta de consenso sobre que direitos reconhecer às posses então existentes.

Se já era prática corriqueira dos particulares apoderarem-se de terras da Coroa e cultivá-las, o vácuo normativo que acompanhou a suspensão do regime sesmarial conduziu à inevitabilidade de tal prática, calcada na convicção em um hipotético costume que permitiria a aquisição de direitos sobre as terras mediante posse e cultivo delas, crença juridicamente lapidada pelos juristas da época. Conquanto o ordenamento jurídico nada dispusesse no sentido de corroborar a apropriação espontânea das terras brasileiras por particulares, não há dúvidas de que a tese do referido costume logrou sucesso nos Tribunais, conforme demonstram, por exemplo, as pesquisas de Márcia Motta (1998). Porém, é necessário advertir, o êxito da tese se restringiu a processos que diziam respeito a conflitos entre particulares, porque até, então, o Império não havia esboçado nenhuma pretensão oficial de retomada de suas terras, problema que dependia de uma prévia definição política, cuja discussão se estendeu de 1822 a 1850. O vácuo normativo desse período se deve ao fato dos integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo não chegarem a um consenso sobre os meios e modos de aquisição da propriedade imobiliária por particulares, principalmente no que dizia respeito às terras de domínio originário do Império. Houve um projeto sobre legitimação de sesmarias, em 1830, e outro sobre arrendamento de terras estatais, em 1835, porém nenhum dos dois teve sequência. O primeiro projeto mais abrangente de lei de terras data de 1842, incendiando de vez as polêmicas sobre as sesmarias descumpridas, a legitimação das posses, a medição e demarcação das propriedades, a extensão máxima de terras de domínio original do Império a ser reconhecida a uma pessoa, a aquisição de terras por estrangeiros e o imposto territorial. Apenas em 1850 se conseguiu aprovar a lei. Mas, na verdade,

vários pontos com relação às posses comercializadas e sesmarias caídas em comisso permaneceram em aberto, de modo que as quedas de braços nos seios dos Poderes Legislativo e Executivo se estenderam até 1854, quando finalmente foi editado o Regulamento da Lei de Terras do Império.

A Lei n.º 601, de 1850, conhecida como Lei de Terras, foi um marco para a disciplina jurídica da propriedade imobiliária absoluta, pois finalmente promoveu as tão aguardadas alterações legislativas na concepção da propriedade. Ricardo Marcelo Fonseca observa que, até então, o país prosseguia com um herdado “sistema de terras juridicamente colorido por institutos feudais e por práticas de ocupação” (2005, p. 107) e que “o conjunto da lei buscava atribuir ao jovem Estado brasileiro um estatuto de propriedade que fosse genuinamente moderno, livre dos traços do antigo regime” (2005, p. 110). Enfim, com setenta anos de atraso em comparação com os Estados Unidos, “os ecos dessa modernização fizeram-se sentir na legislação positiva brasileira” (2005, p. 111), reconhecendo, principalmente, que a livre circulação da propriedade, dentro de um sistema capitalista moderno, exigia “uma definição mínima de quais são os claros confins da propriedade de cada um e o que é propriedade do Estado” (2005, p. 110). A lei vinha confrontar a realidade então predominante de sesmarias e posses, não medidas nem demarcadas, que, embora comercializadas entre particulares, não dispunham de segurança jurídica mínima para servir de garantia ao crédito, no contexto de uma proposta política de financiamento agrário que o Império sentia cada vez mais a necessidade de desenvolver em nosso país (SANCHES, 2008, p. 28-54).

Por um lado, a Lei de Terras proibiu novos apossamentos espontâneos, estabelecendo a necessidade da expressa aquiescência do Estado, em regra mediante compra e venda, excepcionalmente por meio de doação (arts. 1º e 2º). Isso visava, dentre outros objetivos, aumentar o preço da terra, proporcionando simultaneamente receitas ao Estado, e impedir seu apossamento pelos futuros contingentes de trabalhadores livres, pois a progressiva abolição da escravatura estava em curso e começava a se materializar a política de recebimento de imigrantes europeus. Essa vertente da lei tentava transplantar para o Brasil a política de terras estadunidense que prevalecera entre 1776 e 1812.

Por outro lado, a Lei de Terras do Império estabelecia mecanismos para a regularização, mediante definitiva transferência ao domínio privado, das terras então possuídas por particulares e das sesmarias e outras concessões incursas em comisso, desde que sob efetivo

cultivo naquele momento (arts. 4º a 8º). Aproxima-se aí, da política estadunidense do direito de preferência, executada entre 1819 a 1862, e da tese de Laura Beck Varela (2005) sobre a tentativa de instituição, no Brasil, de uma política de transição da propriedade fundamentada no cultivo para a propriedade absoluta da terra.

Este ponto, no entanto, desagradava a muitos poderosos fazendeiros, conforme narra Cláudio Lopes Maia (2011, p. 8):

Nas discussões da Lei de Terras o item que sofreu maior oposição foi justamente aquele que determinava a revalidação das posses. O principal motivo de contrariedade dos opositores se refere à medida que reconhecia as posses somente da parte cultivada e outro tanto de terreno devoluto que houvesse continuado à propriedade, desde que não excedesse o tamanho de uma sesmaria medida na região. O interesse era garantir a posse em toda a extensão declarada pelo proprietário. Os grupos contra o reconhecimento das posses sem limites levantavam toda a sorte de argumentos para provar que por detrás deste desejo estava o interesse em consolidar a usurpação realizada por poucos indivíduos. Os favoráveis afirmavam que defendiam a constituição e a lei que reconheceu esta forma de adquirir terras.

Prossegue o professor esclarecendo (2011, p. 9-11) que a defesa da posse na Câmara nada tinha a ver com a proteção de pequenos posseiros, mas em garantir a propriedade privada sobre descomunais extensões de terra. Os grandes fazendeiros viram suas pretensões momentaneamente obstaculizadas com a promulgação da Lei de Terras. Entretanto, conseguiram reverter o quadro quando da regulamentação da lei pelo Decreto n.º 1.318, de 1854, introduzindo a distinção entre primeiros e segundos ocupantes, garantindo a estes o direito de reconhecimento da propriedade em toda a sua extensão e ainda lhes estendendo direitos até então previstos somente para as sesmarias confirmadas: “o de não revalidar, legitimar e nem providenciar novos títulos” (MAIA, 2011, p. 10).

As consequências jurídicas dessa artimanha normativa, executada por meio do Regulamento de 1854, são investigadas no artigo científico *Falhas no Início do Reconhecimento Jurídico do Domínio Privado Absoluto sobre Terras no Brasil* (GRANDE JÚNIOR, 2015), que analisa as implicações dos arts. 22 a 27 do Regulamento da Lei de Terras do Império, associadas à demora do Poder Público em fazer cumprir outras determinações da legislação de terras.

Assim, com relação às sesmarias não incursas em comisso, o autor observa que o ideal seria o Império ter emitido novos títulos de propriedade em substituição a toda a documentação esparsa, comprovadora de que a sesmaria fora demarcada, confirmada e permanecia cultivada. Todavia, o Regulamento estatuiu expressamente ao contrário, em seu art.

23. E esse foi o menor dos problemas, porque a maioria dos casos era de sesmarias não confirmadas e de terras de algum outro modo possuídas pelos particulares. Com relação a estas, os arts. 22, 25 e 26 do Regulamento alargaram excessivamente a compreensão do que seria o título legítimo de domínio, previsto na primeira parte do § 2º do art. 3º da Lei de Terras. Fizeram isso reconhecendo o domínio pleno a todo possuidor de terras que tivesse adquirido sua posse por algum título que, pela legislação da época, também fosse hábil à aquisição do domínio. Os casos mais comuns desse tipo de título foram os contratos de compra e venda e as sentenças judiciais de inventário. Para piorar, o acima criticado art. 23 também desobrigou esses até então meros possuidores a providenciar novos títulos passados pela Repartição Geral das Terras Públicas, admitindo assim, como materialização e prova do domínio, até mesmos simples escrituras particulares, acompanhadas do comprovante de pagamento do imposto de transmissão. Os arts. 59 a 61 reiteraram que era opcional a obtenção de novo título, passado pela Repartição Geral das Terras Públicas, do mesmo modo que era facultativa “a medição das terras, que se acharem no seu domínio por título legítimo” (GRANDE JÚNIOR, 2015, p. 102-107). O ideal seria a obrigatoriedade de medição e de emissão de novos títulos, porque, no material pesquisado, os imóveis são muito mal identificados em todas as escrituras públicas e autos judiciais de inventários da segunda metade do século XIX e primeiras décadas do século XX, dando azo à apropriação de terras devolutas limítrofes. Cabia ao Poder Público se antecipar, identificando e demarcando as terras devolutas, porém, como se sabe, não foi isso o que aconteceu.

Outro problema da não obrigatoriedade de retirada de novos títulos foi o de possibilitar, mais tarde, a perpetração de fraudes, consubstanciada na falsificação de títulos de transferência de domínio (a rigor, posse) enquadráveis no Regulamento da Lei de Terras. A prática teve início já logo em seguida ao início da vigência do Regulamento e prosseguiu pelos anos seguintes. Mas com o passar das décadas e, principalmente, a partir do século XX, se tornou necessário o envelhecimento forçado dos documentos falsos, sendo a técnica mais relatada para tanto a da colocação dos papéis dentro de caixas com grilos. Daí a origem da expressão “grilagem de terras”. [GRANDE JÚNIOR, 2015, p. 107]

O excessivo alargamento da noção de título legítimo de domínio correspondeu, por outro lado, à redução da obrigatoriedade de legitimação de posses e de revalidação de sesmarias apenas aos “primeiros ocupantes da terra e aos segundos ocupantes que não tivessem adquirido sua posse, até a data da publicação do Regulamento, por título que habilitasse também a aquisição do domínio” (GRANDE JÚNIOR, 2015, p. 109). Verifica-se, portanto, um cenário completamente diferente daquele dos EUA, no qual houve uma constante preocupação com a

medição das terras e a titulação precisa da propriedade sobre elas. No Brasil, “o registro das terras possuídas foi a tarefa que o Poder Público melhor cumpriu e conseguiu preservar os dados, tendo razoável controle das informações dela resultantes”. O Registro Paroquial ou do Vigário “não era um registro de propriedades imobiliárias, muito menos de transcrição de transferências da propriedade”, “consistiu num grande trabalho de cadastramento das terras possuídas por particulares, com ou sem título”, com o objetivo “de nortear os trabalhos de identificação e demarcação das terras particulares, das terras legitimáveis e revalidáveis e das terras devolutas”. “Contudo, dada a inação do Império em prosseguir com as tarefas subsequentes, o Registro Paroquial ganhou, no decorrer das décadas, a importância de ser, na maioria dos Estados, o único legado do Império em matéria de cumprimento da Lei das Terras.” (GRANDE JÚNIOR, 2013, p. 19 e 20). Nos atuais limites territoriais do Estado de Goiás, os registros paroquiais indicam que a grande maioria das terras, nas quais há hodiernamente algum interesse mercantil, teve seus domínios privados plena e automaticamente reconhecidos por força do disposto nos fatídicos arts. 22 a 27 do Regulamento de 1854, pelo menos 2/3 dos casos analisados, conforme pesquisa constante do artigo científico *Importância do Regulamento da Lei de Terras do Império (Decreto n.º 1.318, de 1854) para Compreensão das Origens do Domínio Privado Absoluto sobre a Terra em Goiás* (GRANDE JÚNIOR, 2013). Corroboram os números semelhantes do levantamento feito por Maria Amélia Garcia de Alencar (1993, p. 69-97), detalhando mais de 93% de ocorrência dessa situação em Morrinhos e, no mínimo, 83% em Rio Verde e 49% no Município de Goiás. A depuração das informações extraídas das fontes bibliográficas permite afirmar que a realidade não é muito diferente em outros Estados da federação brasileira.

Conforme explicado nas seções anteriores, a tardia expansão territorial dos Estados Unidos permitiu que a constituição do domínio privado sobre a terra já se inaugurasse, nas novas regiões, sob uma conjuntura capitalista mais avançada, marcada não somente pela concepção da plena propriedade privada da terra, mas também por mercados que exigem títulos simples, porém igualmente precisos e inequívocos de propriedade imobiliária, tanto para comercialização da terra, como para oferecimento dela em garantia. Com essas preocupações em vista, o Poder Público estadunidense identificou e demarcou as terras públicas e, a partir disso, conseguiu ter controle da legitimidade, identificação e demarcação de cada extensão de terras destacada do domínio público para o domínio particular. É verdade que, antecedentemente, nas treze colônias, houve concessões de terras do tipo feudal ou pós-feudal europeu, dadas pelo Rei da Inglaterra.

Mas o território das originais colônias não corresponde nem a 1/6 do que se transformou a área territorial total dos Estados Unidos. É certo também que, nos novos territórios adquiridos, os Estados Unidos várias vezes respeitaram concessões anteriormente dadas nessas terras por monarcas de outras potências europeias. Contudo, tanto num caso como no outro, os registros dessas antigas concessões reais foram preservados e posteriormente reconhecidos como de modernas propriedades privadas absolutas sobre a terra, sem solução de continuidade da documentação comprobatória de cada elo da cadeia dominial, permitindo-se levantá-la até a origem.

Não é o que acontece, em regra, no Brasil. Além de toda a acima exposta precariedade no início do reconhecimento do domínio privado absoluto sobre terras brasileiras, nem há mais como conferir com absoluta precisão, hoje, a ocorrência das hipóteses dos arts. 22 a 27 do Regulamento de 1854, devido à impossibilidade, na larga maioria dos casos, de levantamento da cadeia dominial completa dos imóveis. A contínua análise de fontes primárias permite afirmar que, em mais de 90% das situações, não é possível apurar a cadeia dominial completa das glebas, junto aos cartórios de registro de imóveis das diferentes comarcas do Estado de Goiás. E a leitura das variadas fontes secundárias permite dizer que a realidade não é muito diferente em outros Estados da federação brasileira. Não se consegue, pois, levantar a cadeia dominial dos imóveis até a origem, por deficiências tanto na comprovação dos elos da cadeia dominial, como em razão daquelas falhas no início do reconhecimento, por parte do Estado, do moderno domínio privado absoluto sobre a terra.

Depara-se, assim, com toda a sorte de problemas resultantes da precária normatização da propriedade imobiliária no Brasil, no período anterior ao Código Civil de 1916, especialmente no que diz respeito aos sistemas registrais que deveriam ser organizados para conferir segurança e publicidade à mesma. Quando da promulgação da Lei de Terras do Império e do seu Regulamento, ainda vigoravam, como diploma básico do ordenamento jurídico brasileiro, as Ordenações Filipinas, de 1603, que, mirando em outra época, anterior à da concepção da moderna propriedade absoluta e abstrata, não exigiam registro em cartório imobiliário para a transferência do domínio da terra. Ao lado dessa normatização básica, vigiam a Lei Orçamentária n.º 317, de 1843, e o decreto n.º 482, de 1846, que se restringiam ao registro de hipotecas, sem apresentar inovações para enfrentar os já reconhecidos, pela doutrina jurídica da época, problemas quanto à aquisição e à transferência da propriedade imobiliária, na sua nova

concepção: absoluta e puramente abstrata. Júlia Rosseti Picinin Arruda Vieira (2009, p. 15) esclarece que a preocupação inicial do legislador foi apenas com a segurança jurídica do direito de crédito, relacionado com a hipoteca, descuidando-se da segurança jurídica do direito de propriedade e da segurança jurídica do comércio.

Em que pese a consciência de alguns juristas e políticos sobre a necessidade de se aprimorar neste aspecto o ordenamento jurídico, a Lei Hipotecária de 1864 (Lei n.º 1.237), que instituiu a transcrição das transmissões entre vivos de bens suscetíveis de hipotecas, continuou resguardando mais o crédito do que o direito de propriedade imobiliária. Quanto a este, a normatização era incompleta, “já que não previa a transcrição das transmissões causa mortis e de atos judiciais, impedindo a formação de uma cadeia de titularidade nos livros registrais” (VIEIRA, 2009, p. 16). Deveras, a leitura do art. 8º da lei dá a entender que a transcrição registral era necessária para “a transmissão entre vivos [...] dos bens susceptíveis de hypothecas”. Por sua vez, o respectivo Regulamento, corporificado no Decreto n.º 3.453, de 1865, enumerou exemplificativamente tais atos entre vivos (arts. 256 e 259) e explicitou que, além das “transmissões causa mortis ou por testamentos”, também não estavam sujeitos à transcrição os “actos judicarios” (art. 260).

Proclamada a República, persistiram essas lacunas no Decreto n.º 169-A, de 1890, cujo Regulamento, veiculado pelo Decreto n.º 370, de 1890, repetiu: “Art. 237. Não são sujeitos à transcrição as transmissões causa mortis ou por testamento, nem os actos judicarios.”. Para piorar, paralelo a isso resistia a polêmica jurídica sobre a obrigatoriedade, ou não, do registro mesmo para as transmissões entre vivos. Em que pese, naquele tempo, a autoridade da lição doutrinária de Lafayette Rodrigues Pereira (1877, p. 131-138), a documentação analisada permite concluir que, na prática, pelo menos em Goiás, prevaleceu o entendimento de que a transmissão da propriedade continuava a ocorrer com a tradição e que a transcrição era facultativa, servindo apenas para maior segurança jurídica perante terceiros. Ao que tudo indica, esse entendimento predominou também em outras regiões do país. O registro era considerado dispensável para a validade da transferência do domínio entre as partes contratantes, de modo que a situação jurídica do adquirente era, conforme posteriormente explicou Clóvis Bevilacqua, de “proprietário somente em relação aos alienantes, anomalia jurídica resultante do sistema estabelecido, na lei hipotecária de 1864” (MOURA, 1946, p. 127-128). Ao prever o princípio da continuidade registral, o

Decreto n.º 18.542, de 1928, precisou enfrentar essa realidade, prevendo uma exceção, no art. 234, para os domínios transmitidos anteriormente à obrigatoriedade de registro.

Almir Teubl Sanches (2008, p. 57 e 63-67) lembra que houve, ao mesmo tempo, a tentativa de Rui Barbosa de instituir no Brasil um sistema registral imobiliário extremamente seguro, oriundo da Austrália e posteriormente aplicado na Nova Zelândia, o chamado Registro Torrens. Este se materializou no Decreto n.º 451-B, de 1890, que instituiu um sistema registral torrens facultativo para as propriedades privadas, como na Austrália, porém obrigatório para as terras públicas alienadas a partir de então e, se o governo julgasse pertinente, para todos “os terrenos e prédios da Capital Federal no perímetro marcado para o imposto predial” (art. 1º).

Conquanto toda segurança jurídica oferecida sistema, ele não se popularizou, entre nós, talvez por exigir um procedimento longo e custoso. Também porque não interessava a muitos grandes fazendeiros, tradicionalmente habituados a se apropriarem ilegalmente de terras devolutas limítrofes e das posses de pequenos sitiantes adjacentes. Aliás, a verificação dos títulos e a publicação de editais submetia-os até mesmo ao risco de perderem parte dessas terras ilegalmente apropriadas. Por fim, o Código Civil de 1916 instituiu o registro imobiliário obrigatório comum, que, de um modo geral, as pessoas optaram por seguir, em razão da sua simplicidade e menores custos, apesar da presunção de propriedade conferida ser apenas *juris tantum*.

Quanto à obrigatoriedade do Torrens para as terras públicas que fossem alienadas a partir de então, cumpre abrir parênteses para esclarecer que o Projeto de Constituição Republicana mantinha as terras devolutas sob o domínio da União, considerando que esta, no Brasil, antecederia aos Estados. Mas isso foi desprezado pela maioria dos constituintes, posto haver um desejo incontrolável das oligarquias locais em entregar as terras devolutas às Administrações estaduais. Logo, a Constituição Republicana de 1891 transferiu a quase totalidade das terras devolutas aos Estados, excetuando somente as terras indispensáveis à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Desse modo, consolidou-se no Brasil uma dispersão centrífuga quanto às terras de domínio originário do Poder Público, oposto ao movimento centrípeto ocorrido nos Estados Unidos. A transferência das terras devolutas para os Estados deixou-as definitivamente à mercê das oligarquias regionais, que repetiram, em linhas gerais, a falha normatização da legislação imperial de terras, de maneira a permitir que os afortunados e os conhecedores das brechas legais continuassem a avançar

ilegalmente sobre terras devolutas, sem quaisquer limites, diferentemente da bem controlada política distributivista de terras iniciada nos Estados Unidos, em 1862, com o *Homestead Act*. Retornando ao registro torrens no Brasil, com a consagração da tese de que a disciplina jurídica das terras devolutas era matéria de direito administrativo e, portanto, da ampla autonomia legislativa dos Estados, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional, em 1895, a obrigatoriedade do registro torrens para as vendas de terras devolutas estaduais, porque tal regra fora estabelecida por decreto federal (SANCHES, 2008, p. 119 a 131).

Por sua vez, persistiu o problema da paupérrima identificação, descrição e delimitação dos imóveis, uma vez que o Código Civil de 1916 exigia a transcrição do título de transferência, mas nada determinava sobre a descrição do imóvel objeto do respectivo título. O projeto de Bevilacqua, pelo contrário, estabelecia: “Art. 996. O registro predial compreende: [...] 4º - A descrição dos imóveis cuja aquisição ainda não conste do mesmo registro.” (VIEIRA, 2009, p. 127). Possivelmente em razão da omissão, os cartorários se sentiram autorizados a registrar títulos de transmissão de domínio que mal descreviam as terras a que se referiam. O Decreto n.º 18.542, de 1928, melhorou o tratamento da questão, ao exigir os característicos e confrontações do imóvel para a transcrição do documento de transferência da propriedade. Mas, pelo menos em Goiás, o material documental pesquisado permite aferir que, até o início dos anos 1980, muitas vezes as características e confrontações do imóvel eram registradas de forma vaga ou se aproveitando de marcos de pouca perenidade, hoje inexistentes ou bastante modificados. Muito lentamente essas imperfeições começaram a ser resolvidos com o disciplinamento do cadastro de imóveis pelo Estatuto da Terra, de 1964, passando pela melhor normatização registral imobiliária conferida pela atual Lei de Registros Públicos (Lei n.º 6.015, de 1973) e ganhando novo impulso com a progressiva obrigatoriedade de georreferenciamento, fixada a partir da Lei n.º 10.267, de 2001. Enfim os registros imobiliários brasileiros caminham para um patamar mais elevado de precisão, porém com um atraso histórico muito grande, se comparado aos Estados Unidos.

Enquanto os estadunidenses conseguiram demarcar suas terras públicas já no século XIX, tendo 3/4 da área total contígua dos Estados Unidos formalmente integrado o domínio federal em algum momento, no Brasil tal tarefa nunca foi realizada, pairando um contínuo estado de incerteza quanto à localização e extensão das terras devolutas. Aliás, nos Estados Unidos nem fala em terras devolutas, porque as terras públicas já estão todas discriminadas e se encontram

quase perfeitamente demarcadas e medidas, inexistindo dúvidas sobre quantas existem e onde se localizam. Aqui, ao contrário, ainda há necessidade de se socorrer do instituto jurídico das terras devolutas, que compreende aquelas glebas sob o domínio do Poder Público, não aplicadas a um uso público e sem um título formal de propriedade, porque ainda não discriminadas, remanescendo assim desconhecidas suas localizações e/ou extensões. Isso permitiu a ininterrupta grilagem das delas e nunca possibilitou, entre nós, a adoção de iniciativas financeira e ambientalmente interessantes, como a dos *grazing districts*.

Conclusões

O estudo do histórico das terras públicas e da formação da moderna propriedade privada sobre a terra nos Estados Unidos da América desfaz vários mitos do senso comum e permite uma melhor compreensão, historiográfica jurídica, das deficiências e inseguranças da estrutura fundiária brasileira.

Ao contrário do que se poderia supor à primeira vista, a maior parte das terras públicas nos Estados Unidos foi e continua sendo federal. Na gênese do federalismo norte-americano, os treze originais estados cederam a maior parte de suas terras à União e se estabeleceu o princípio segundo o qual as novas terras adquiridas pelos Estados Unidos seriam federais e destinadas à oportuna organização de novos estados, em vez de se incorporarem aos já existentes. E, mesmo depois de criados os novos estados, a União manteve o domínio sobre a maior parte delas, razão pela qual as terras públicas estadunidenses são majoritariamente federais e submetidas a uma política nacional, acima de interesses e disputas meramente regionais. No Brasil, ao contrário, a Constituição Republicana de 1891 transferiu a quase totalidade das terras devolutas aos Estados, sujeitando-as aos interesses das oligarquias locais.

No transcorrer do século XIX, as terras públicas estadunidenses foram devidamente demarcadas e alienadas aos particulares em extensões precisas, assegurando-lhes direitos legais plenos, simples, claros e precisos sobre elas, afastando-se resquícios das formas de propriedade não tipicamente capitalistas, como aquelas decorrentes de relações feudais ou indígenas. 3/4 da área total contígua dos Estados Unidos já integrou o domínio federal em algum momento. 2/3 dessas terras foram alienadas pela União, no decorrer do século XIX e primeiras décadas do século XX. Entre 1776 e 1862, a transferência das terras do domínio público para o privado se

deu quase exclusivamente por meio do mercado, com ênfase na obtenção de receitas para a União. A partir do *Homestead Act*, de 1862, houve, paralelamente, uma política distributivista, marcada pela cessão gratuita ou quase gratuita de pequenas extensões de terras federais a quem nelas desejasse desenvolver atividades agrárias. Seus efeitos sociais, contudo, foram limitados, porque as terras federais então disponíveis eram mais secas ou menos produtivas. Ainda assim, infinitamente melhores que os verificados no Brasil, onde prevaleceu, na prática, o apossamento indiscriminado de terras por grandes fazendeiros. Ineficazmente proibido até 1822, permitido do referido ano até 1850 e convalidada a maioria das posses em 1854, prosseguiu em surdina, mesmo depois, devido às brechas na legislação e à inércia do Poder Público em identificar suas terras.

Nos Estados Unidos, como resultado do processo histórico descrito, a propriedade privada sobre a terra goza de enorme certeza e segurança jurídica. Na outra face da moeda, as terras públicas estão todas discriminadas e se encontram quase perfeitamente demarcadas e medidas, situação bastante diferente da brasileira, na qual, até hoje, pairam as incertezas do instituto jurídico das terras devolutas, assombrando os títulos de domínio privado. Já no século XIX, os Estados Unidos conseguiram constituir registros razoavelmente precisos do domínio público e de cada extensão de terra privatizada. Mais da metade dos títulos de propriedade privada de terra remontam a esses antigos registros de domínio público federal. Quando não, têm origem em registros de domínio de terras estaduais ou de antigos direitos em algum momento reconhecidos pelo Poder Público como modernas propriedades privadas absolutas sobre a terra. Tanto naquele caso, como nestes, sem solução de continuidade de cada elo documental da cadeia dominial, o que proporciona segurança ao sistema registral de propriedades privadas. Diferentemente do Brasil, onde a tardia organização do sistema registral imobiliário não permite, em regra, averiguar, mediante apenas consulta ao cartório de registros de imóveis, a validade da origem da moderna propriedade privada sobre a terra. Para piorar, o próprio início do reconhecimento desta no Brasil também é conturbado, porque normalmente remonta às hipóteses nas quais o Regulamento de 1854 da Lei de Terras permitiu que fosse feito sem demarcações, medições ou mesmo a lavratura de um documento público específico.

Atualmente, mais de 1/4 da superfície terrestre dos Estados Unidos é de terras públicas federais. A maioria delas se localiza no oeste e constituem a maior parte dos territórios dos estados de Nevada, Utah, Idaho e Alasca. Somando os imóveis estaduais, verifica-se que

mais da metade das terras no Wyoming e no Arizona também são públicas. Mesmo na Califórnia 42,36% das terras são públicas. É certo que muitas consistem em montanhas, desertos, tundra e outros tipos de terras cuja produtividade para a agricultura é baixa ou nenhuma, pois a maioria das com potencial agricultável foi transferida ao domínio particular. Porém, não se pode desconsiderar que boa parte das terras federais remanescentes é coberta por florestas, que se julgou necessário preservar, e outra parte constituem distritos de pastoreio, cujos aproveitamentos são condicionados a questões climáticas, ambientais e geológicas. As terras públicas estão todas identificadas e demarcadas com precisão suficiente a permitir o adequado controle da utilização, aproveitamento e exploração delas, desde as simples atividades de recreação ao ar livre, passando pelas de pastoreio, até as de extrativismo controlado de madeira e as de mineração. Não é o que acontece no Brasil, onde, em geral, há descontrole da utilização, aproveitamento e exploração das terras públicas e não se consegue proteger o domínio sobre as terras devolutas, que continuam a ser abocanhadas por propriedades privadas limítrofes, quando não são invadidas para a derrubada de florestas e grilagem dos correspondentes domínios.

Referências Bibliográficas

ALENCAR, Maria Amélia Garcia de. *Estrutura fundiária em Goiás: consolidação e mudanças (1850-1910)*. Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 1993.

ARONNE, Ricardo. *Propriedade e domínio: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

CHARDAVOYNE, David Gardner. The northwest ordinance and Michigan's territorial heritage. In: FINKELMAN, Paul; HERSHOCK, Martin J.; TAYLOR, Clifford W.. *The history of Michigan law*. Ohio: University Press, 2006.

CLAWSON, Marion. *The land system of the United States: an introduction to the history and practice of land use and land tenure*. Lincoln: University of Nebraska, 1968.

COSTA, Emília Viotti da. Política de terras no Brasil e nos Estados Unidos. In: *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 7. ed. São Paulo: UNESP, 1999.

DIAS, Manuel Nunes. *O capitalismo monárquico português, 1415-1549: contribuição para o estudo das origens do capitalismo moderno*, vol. 1. Coimbra: Faculdade de Letras, 1963.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA DO BRASIL PUBLICAÇÕES LTDA. Brasil. In: *Enciclopédia Mirador*. São Paulo: Melhoramentos, 1990.

FONSECA, Ricardo Marcelo. A lei de terras e o advento da propriedade moderna no Brasil. *Anuario mexicano de historia del derecho*, n. 17, p. 97-112, 2005. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/17/cnt/cnt5.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

FREITAS, Augusto Teixeira de. *Consolidação das leis civis*: publicação autorizada pelo governo. 3. ed. Rio de Janeiro: B. L. Ganier, 1876.

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. Importância do regulamento da lei de terras do império (decreto n.º 1.318, de 1854) para compreensão das origens do domínio privado absoluto sobre a terra em Goiás. *Revista de Direito PGE-GO*, v. 28, p. 37-66, 2013. Disponível em: <<http://www.pge.go.gov.br/revista/index.php/revistapge/article/view/444/402>>. Acesso em: 04 out. 2015.

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.

GROSSI, Paolo. *História da propriedade e outros ensaios*. Tradução de Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca. Revisão técnica de Ricardo Marcelo Fonseca. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro. Análise comparativa do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA: uma abordagem institucionalista. *Revista de Economia (UFPR)*, Curitiba, ano 30, vol. 32, n. 1, p. 7-36, dez. 2006. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/economia/article/view/6825/4848>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

JUNQUEIRA, Messias. *O instituto brasileiro das terras devolutas*. São Paulo: Lael, 1976.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil*: sesmarias e terras devolutas. 2. ed. Porto Alegre: Livraria Sulina, 1954.

LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana, 2002.

MAIA, Cláudio Lopes. Lei de Terras de 1850 e a ocupação da fronteira: uma abordagem sobre a História da ocupação das terras em Goiás. In: *XXVI Simpósio Nacional de História*. São Paulo: ANPUH-SP, 2011, v. 1, p. 1-16. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300846125_ARQUIVO_LeideTerrasde1850eaocupacaodafronteira.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2015.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

- MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.
- MOURA, Mário de Assis. *Terras devolutas*. São Paulo: Saraiva, 1946.
- MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflitos e direito à terra no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, Arquivo Público do Rio de Janeiro, 1998.
- NRCM, Natural Resources Council of Maine. *Public land ownership by State*. Augusta. Disponível em: <<http://www.nrcm.org/documents/publiclandownership.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2014.
- PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das cousas*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1877, vol. 1.
- PORTO, José da Costa. *O sistema sesmarial no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 1979.
- REZENDE, Gervasio Castro de; GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro. Formação Histórica dos Direitos de Propriedade da Terra no Brasil e nos Estados Unidos e sua Relação com as Políticas Agrícolas Atualmente Adotadas nesses dois Países. In: XX Seminário Internacional de Política Econômica, 2008, Viçosa (MG). *Recursos Naturais e Crescimento Econômico*. Viçosa: Os Editores, 2008. v. 1. p. 279-311. Disponível em: <<http://www.ica.sp.gov.br/out/pall1.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2013.
- RAU, Virgínia. *Sesmarias Medievais Portuguesas*. Lisboa: Presença, 1982.
- SANCHES, Almir Teubl. *A questão de terras no início da República: o Registro Torrens e sua (in)aplicação*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-03072009-161245/>>. Acesso em: 22 fev. 2014.
- SATO, Shosuke. *History of the land question in the United States*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1886.
- SILVA, Lígia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas: Unicamp, 1996.
- VARELA, Laura Beck. *Das sesmarias à propriedade moderna: um estudo de história do direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- VINCENT, Carol Hardy; HANSON, Laura A.; BJELOPERA, Jerome P.. *Federal land ownership: overview and data*. Washington D.C.: Congressional Research Service, 2014. Disponível em: <<http://fas.org/sgp/crs/misc/R42346.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2014.
- VIEIRA, Júlia Rosseti Picinin Arruda. *Transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título e segurança jurídica: um estudo de história do direito brasileiro*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-02022012-094543/>>. Acesso em: 22 fev. 2014.