

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FACULDADE DE DIREITO**

SARA MOREIRA DE ANDRADE

Os Regimes Constitucionais das Terras Devolutas e Seus Reflexos na
Distribuição da Propriedade no Estado do Amazonas

Manaus – AM
2018

SARA MOREIRA DE ANDRADE

Os Regimes Constitucionais das Terras Devolutas e Seus Reflexos na
Distribuição da Propriedade no Estado do Amazonas

Monografia apresentada ao Curso de Direito da UEA -
Universidade do Estado do Amazonas como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Gláucia Maria Araújo Ribeiro

Manaus – AM
2018

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade do Estado do Amazonas.

A553r Andrade, Sara Moreira de
Os regimes constitucionais das terras devolutas e seus reflexos na distribuição da propriedade no Estado do Amazonas / Sara Moreira de Andrade. Manaus : [s.n], 2018.
69 f.: il.; 29 cm.

TCC - Graduação em Direito - Bacharelado - Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2018.
Inclui bibliografia
Orientador: Ribeiro, Gláucia Maria Araújo

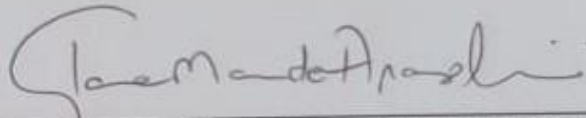
1. Terras devolutas. 2. Direito Constitucional. 3. Direito Administrativo. I. Ribeiro, Gláucia Maria Araújo (Orient.). II. Universidade do Estado do Amazonas. III. Os regimes constitucionais das terras devolutas e seus reflexos na distribuição da propriedade no Estado do Amazonas

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO
TERMO DE APROVAÇÃO

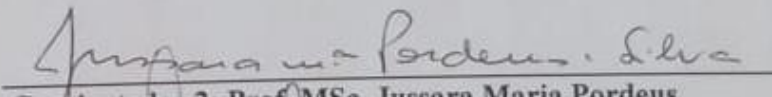
Sara Moreira de Andrade

“OS REGIMES CONSTITUCIONAIS DAS TERRAS DEVOLUTAS E SEUS
REFLEXOS NA DISTRIBUIÇÃO DA PROPRIEDADE NO ESTADO DO
AMAZONAS”

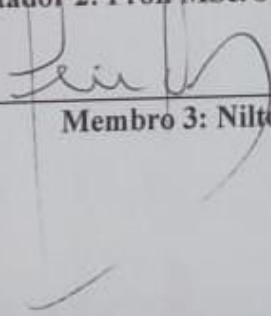
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Direito, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, pela seguinte banca examinadora:



Orientador(a): Prof. Dra. Gláucia Maria Araújo Ribeiro



Coorientador 2: Prof. MSc. Jussara Maria Pordeus



Membro 3: Nilton Mendes Pinto

Manaus, 21 de Novembro de 2018.

RESUMO

Introdução. Trata-se de uma análise do impacto das políticas adotadas no Brasil ao longo dos séculos, materializadas em seus variados regimes constitucionais, sobre a forma de distribuição das terras no país como um todo, e no Estado do Amazonas em específico, utilizando como referencial teórico o trabalho de sociólogos, historiadores e juristas, como Ligia Osorio, Prado Junior e José Afonso da Silva. **Justificativa.** O tema em questão é relevante porque a formação da propriedade brasileira tem caráter singular, que parte do público para o privado, e que é afetada profundamente pela própria extensão do território e pelo histórico nacional. Assim, através de uma abordagem analítica de posturas jurídicas e políticas ao longo da existência deste país, e procurando uma postura particular, principalmente voltada a enxergar o problema através das lentes do Direito Constitucional e Direito Administrativo, busca-se delimitar as causas para as desigualdades observadas na divisão de terras. **Estratégia metodológica.** A abordagem escolhida é principalmente histórica e jurídica, no objetivo de delimitar a natureza da propriedade em termos especificamente brasileiros, com apoio em estatísticas, legislação e relatos históricos. **Resultados.** A forma como o Governo brasileiro se relaciona com suas terras públicas e com a concentração de terras particulares não sofreu grandes alterações ao longo da trajetória do país. O que se observa é uma indisposição para entrar em conflito com classes econômicas influentes, mesmo que a legislação o preveja como intervenção necessária em favor do cidadão brasileiro. **Conclusão.** É essencial compreender as estruturas e poderes em ação que moldam a política e constituições brasileiras e do Estado do Amazonas no que diz respeito à propriedade, especialmente rural, para que se entenda os obstáculos adiante para a implementação de alterações que afetem positivamente a economia e a qualidade de vida da população.

Palavras-chave: Terras devolutas. Direito Constitucional. Direito Administrativo. Distribuição de terras. Amazonas.

ABSTRACT

Introduction. This research deals with an analysis of the impacts of politics adopted by Brazil over the centuries, materialized in its many constitutional regimens, regarding the distribution of lands in the country in general, and in the State of Amazonas in particular, utilizing as theoretical reference the work of sociologists, historians and jurists, such as Ligia Osorio, Prado Junior and José Afonso da Silva.

Justification. The theme in question is relevant because the formation of Brazilian property has singular features, going from public to private and profoundly affected by the extension of the territory over which Brazil exercises dominion and the national history when it comes to the land. Thus, through an analytical approach of the political and juridical stances adopted by the country over time and seeking to convey the subject by the lens of Constitutional and Administrative Law, the goal is to delimit the reasons behind the uneven distribution of land.

Methodological strategy. The chosen approach is mainly historical and juridical, with the intent of understanding the institute of property in specifically Brazilian terms, backed up by statistic data, legislation and historical reports.

Results. The way in which the Government relates itself to its public property and to the concentration of private lands has not changed much during the trajectory of the nation. What can be perceived is an unwillingness to come into conflict with the economically and politically influential caste, even if that is what the law predicts as necessary action in favor of the Brazilian citizen.

Conclusion. It is essential to understand the structures and powers in movement, that shape the politics and constitutions of Brazil and the State of Amazonas when it comes to property, especially rural, so that is possible to come to grips with the obstacles ahead in terms of implementing change that can positively affect economy and the quality of life of the population.

Key words: Dole lands. Constitutional Law. Administrative Law. Distribution of land. Amazonas.

“Não sabemos para onde estamos indo. Só sabemos que a história nos trouxe até esse ponto e – se os leitores partilham da tese deste livro – por quê. Contudo, uma coisa é clara. Se a humanidade quer ter um futuro reconhecível, não pode ser pelo prolongamento do passado ou do presente.”

(Eric Hobsbawm)

“O nosso real desenvolvimento, para ter sentido em profundidade, consistirá em outra coisa, a saber, na superação das atuais condições socioeconômicas, herdadas do passado, e sobretudo e em particular, as estruturas agrárias que mantêm uma parte considerável da população [...] em miseráveis condições de vida, materiais, culturais, sociais – humanas em suma, podemos dizer. São esses remanescentes do nosso passado que se trata de superar, abrindo-se com isso – e não há outro caminho – as perspectivas para a efetiva nivelção do país, econômica, social e culturalmente, com o mundo e civilização de nossos dias.”

(Caio Prado Junior)

SUMÁRIO

1 Introdução	7
2 O Brasil-Colônia	9
2.1 A Situação da Amazônia	13
2.2 O Sistema de Sesmarias	16
3 O Império Brasileiro e a Constituição de 1824	21
3.1 Lei nº 601 de 1850: A Primeira Lei de Terras	26
4 A Constituição de 1891 e a Regulamentação de Terras Devolutas no Estado do Amazonas..	33
5 A Constituição de 1988 e o Panorama Atual	44
6 Conclusão	60
7 Referências	62

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa se presta principalmente a esboçar um panorama histórico e jurídico do tratamento constitucional e legislativo destinado pelo Brasil em geral às suas propriedades devolutas, e pelo Estado do Amazonas em especial.

A relação do nosso país com o próprio solo que habitamos é uma construção complexa ao longo de séculos que nasce junto com a nação em si mesma, a partir da colonização. E embora, à primeira vista, pareça desnecessário fazer esse resgate do passado de um ponto de vista jurídico, fato é que as questões que hoje tentamos solucionar através da aplicação de estatutos legais precisam ser profundamente compreendidas antes que se possa oferecer uma resolução.

E nosso objetivo é justamente esse: compreender. Entender como a legislação e as forças políticas que se movimentaram no Brasil ao longo de sua existência criaram a situação atual, a partir de um estudo que se inicia com a colonização portuguesa e as várias táticas empregadas pela Coroa para dominar e lucrar com suas novas terras.

Depois desse ponto, iniciamos uma análise da primeira Constituição Brasileira de 1824, que ao definir as terras devolutas como bens da União (em congruência com o Estado Unitário que o Brasil era à época), autorizou o governo Federal a editar a Lei nº 601 de 1850, conhecida simplesmente como Lei de Terras, que foi a primeira vez que o Brasil como país independente buscou disciplinar seu amplo território, com o objetivo de ocupá-lo e cultivá-lo de forma racional.

No entanto, o país passou por outra transformação crucial, e converteu-se em uma República que, como tal, era composta por entes federados autônomos onde se localizavam as terras devolutas. Assim, a Constituição de 1891 inaugura a tradição de determinar que estes bens públicos sejam, em sua maioria, de propriedade de cada um dos Estados-membros, para que estes legislem sobre sua porção do território, num esforço de diminuir a pressão que havia sobre a União, ao distribuir a função de

colonizar, vender, utilizar, cultivar e outras atividades necessárias ao progresso nacional.

Assim, o Estado do Amazonas busca organizar sua recém-adquirida propriedade através da Lei nº 60 de 1892 e seu decreto nº 37 de 1893, quando se inicia a jornada deste Estado em particular para conciliar a ocupação territorial com a ampla floresta que cobre a maior parte de sua área, além de exercer controle sobre regiões que muitas vezes não podem sequer ser alcançadas por pessoas.

A atual Constituição Federal de 1988 manteve a divisão já clássica dos bens, mas os problemas que se apresentam à Nação atualmente são não apenas o acumulado do passado, como também questões com maior nuance social, econômica e ambiental, adquiridas durante a evolução do Direito e da sociedade como um todo.

De modo que buscamos explicar como uma agricultura predatória, longos anos de uma economia baseada na escravidão, falta de delimitação da terra por mais de um século e posterior venda indiscriminada dessas mesmas terras, especialmente no Estado do Amazonas, criaram a atual luta governamental na busca de regularização da propriedade, racionalização na distribuição da terra, e para combater o latifúndio monocultor que prejudica tantos brasileiros que não conseguem obter uma pequena área para cultivo, e que, se a conseguem, são sufocados por uma economia exportadora massiva que é prejudicial ao sustento do País.

2. O BRASIL-COLÔNIA

Em uma fase inicial, é importante observar que a face das questões da propriedade no Brasil tem suas raízes fincadas assim que o território é adicionado ao Império Português, o primeiro império global da história, que se estendeu de 1415 até o ano de 1999, expandindo-se por quase seis séculos, fazendo-se imprescindível olhar para o passado da Nação para entender suas dificuldades presentes.

No período que antecedeu a descoberta do Brasil, o Reino Português fez amplos avanços nos campos da navegação e da cartografia, de modo a rapidamente tornar-se um “Império Ultramarino”.

Em 1488, o Cabo da Boa Esperança, no sul do continente africano, foi contornado pela primeira vez por Bartolomeu Dias; somente 10 anos depois, Vasco da Gama alcançou a Índia; e o Brasil adentrou a esfera de consciência europeia em 1500, pela chegada de Pedro Álvares Cabral.

Essa rápida expansão do mundo conhecido pelos reinos europeus, liderada pelas Coroas de Portugal e da Espanha, levou as duas nações a firmarem a *Capitulación de la Repartición del Mar Oceano* ou Tratado de Tordesilhas, em 1494, após a frustrada tentativa do Papa Alexandre VI de resolver a situação com a sua Bula *Inter Coetera*.

Trabalhando a questão, José Edgard Penna Amorim Pereira¹ aponta que diversos estudiosos anotam sobre o acordo que:

[...] conquanto reconhecendo existir polêmica acerca do assunto, não ter sido o descobrimento do Brasil obra do acaso, senão decorrência da intencionalidade da missão de Cabral, por isso que – segundo estudos de JAIME CORTESÃO – os portugueses já teriam conhecimento da região, fato reforçado por duas circunstâncias: a reação, aparentemente contraditória, de D. João II à Bula *Inter Coetera*, e o atendimento, a final, da sua pretensão de ampliar-se a linha imaginária que,

¹ PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. *Perfis Constitucionais das Terras Devolutas*, 2003, p. 18-19.

coincidentemente, ligava a foz do rio Amazonas a foz do rio da Prata.” (grifos no original).

Independentemente de especulações, fato é que Portugal se apoderou das terras brasileiras. A intenção inicial era, principalmente, a de extrair-se ouro e especiarias da nova colônia, que eram comodidades mais imediatas que não só enriqueceriam o reino lusitano, como eram demandados pelo mercado europeu.

Ocorre que tornou-se logo evidente que se havia riqueza a ser extraída do Brasil, isto deveria ser feito através do cultivo da terra, atividade que os portugueses não consideravam tão glorificada quanto a obtenção de ouro, por exemplo, circunstância que, para historiadores, contribui para explicar certo desinteresse que a metrópole parecia ter em relação às suas novas posses, anotando Gilberto Freire² que “O Brasil foi uma carta de paus, puxada num jogo de trunfo em ouros”, de modo que a postura para ocupação das terras brasileiras beirava o desleixo.

Por outro lado, embora a colônia não oferecesse riquezas imediatas, o Império Português tinha interesse em manter domínio sobre as terras que seriam suas por força do Tratado de Tordesilhas, senão por outro motivo, ao menos para exercer sua autoridade contra outras nações e aventureiros que ameaçavam a costa brasileira.

De todo modo, o Brasil-colônia foi definido desde os primeiros estágios por sua dupla condição de colônia portuguesa e parte do campo de expansão do comércio europeu, conforme aponta Ligia Osorio Silva³, sendo ainda colocado em maior desvantagem para o futuro diante do desinteresse de seus colonizadores em efetivamente estabelecerem-se na terra e a cultivarem.

Isto porque o modo mais básico de separar as espécies de colônias é em uma divisão entre *colônias de povoamento*, caracterizadas pela formação de infraestrutura mínima para estabelecimento de novos povoados originários da metrópole, com

² FREIRE, Gilberto. *Casa grande e senzala*, 1989, p. 198.

³ SILVA, Ligia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*, 2008, p. 25.

pequenas propriedades voltadas ao consumo interno, e *colônias de exploração*, que se baseiam em grandes latifúndios destinados à geração de insumos para exportação.

A colônia brasileira era deste último tipo, de modo que o interesse principal de Portugal era a extração de riquezas e defesa de território, sem preocupação especial com o modo de vida ou estruturas adequadas para estabelecimento futuro.

É interessante notar ainda que essa postura voltada para o lucro criou uma outra situação singular no Brasil, diante da vastidão de terras e da necessidade de inserir-se no mercado europeu a qualquer custo: a decisão de Portugal de utilizar-se de escravos para impulsionar a produção garantia que perdurasse no tempo a condição da colônia de um lugar com terras sempre disponíveis, uma vez que a escravidão impedia que existissem trabalhadores com capacidade de adquirir terras através dos seus ganhos, ou até mesmo de formar uma camada “ativa” na sociedade. A questão também é um dos pontos principais na desigualdade da distribuição de propriedade.

Neste viés, para efetiva ocupação e posse do território, a primeira medida de Portugal foi a de dividir a colônia em *capitanias hereditárias*, a partir do ano de 1534. Esse sistema de doação da terra à particulares buscava constituir o donatário em administrador da área, uma vez que o que se entregava era o usufruto e os benefícios do cultivo da capitania, e não a propriedade em si, que continuava a ser de El-Rei. Ao mesmo tempo, com o sistema, buscava-se garantir que a metrópole em si fizesse os mínimos esforços possíveis com a colonização, uma vez que todos os gastos deveriam ser suportados pela pessoa privada.

Uma típica Carta de Doação de capitania hereditária aduzia que esta deveria ser irrevogável e eterna, estendendo-se do donatário para seus herdeiros em caráter permanente, com medidas tanto quanto arbitrárias, uma vez que o vasto território novo não havia sido desbravado o suficiente e menos ainda, demarcado de forma efetiva.

Assim, o governo de Portugal estabelecia sobre a capitania, na Carta Foral: (i) que fosse pago o “dízimo de Deus” à Ordem religiosa; (ii) que as terras não fossem separadas, sob qualquer circunstância, através de venda ou outros meios, de modo a

contemplar pessoas estranhas à descendência do donatário, mesmo que aos descendentes estivesse ligada pelo matrimônio. A pena ao descumprimento era a perda da capitania, com a sua transferência imediata àquele que devesse tê-la por direito de sucessão.

Das terras constantes da capitania, apenas dez léguas pertenciam privativamente ao donatário, que poderia tomá-las onde bem entendesse, desde que não fossem contíguas, cabendo-lhes distribuir as demais como sesmarias aos colonos (desde que fossem cristãos), dos quais não poderiam cobrar qualquer taxa.

Com essa organização, Portugal esperava manter o território sob seu controle, uma vez que, embora a colônia estivesse sob a “jurisdição espiritual” do Mestrado da Ordem de Cristo, as Ordenações do Reino eram firmes ao estabelecer o domínio português, sua distribuição gratuita e impossibilidade até mesmo de o Mestrado as apropriar.

Como é cediço, o território brasileiro foi dividido em 15 capitanias hereditárias, titularizadas pela pequena nobreza portuguesa, com a enorme função de produzir açúcar, extrair riquezas da terra, defender a costa de nações inimigas e corsários, desbravar a região, defender-se contra ataques promovidos pelos indígenas que previamente ali viviam, além de acostumar-se ao clima e possíveis doenças: claramente, era impraticável que um particular só pudesse atender a tantas expectativas da Coroa.

Nesta primeira tentativa lusitana de “domar” a nova colônia, percebe-se um problema fundamental que se repetirá em outros empreendimentos e que afeta basilarmente a questão agrária: uma incapacidade – ou falta de vontade – de entender as peculiaridades que tornavam a Ilha de Vera Cruz única.

As capitanias hereditárias foram utilizadas com sucesso nas colônias das Ilhas de Madeira e Açores, de modo que Portugal não via qualquer motivo para que o sistema não contribuísse igualmente para o desenvolvimento do Brasil, apesar de a principal razão do fracasso ser flagrantemente óbvia: o tamanho da colônia americana. Embora Portugal não pudesse ter esse dado à época, fato é que o Brasil tem uma área 76 vezes

maior do que a de seu país colonizador, e um efetivo comando da terra exigia mais tempo, dinheiro e interesse do que o Reino Português estava disposto a oferecer.

Desta feita, apenas duas capitanias encontraram relativa prosperidade: a de Pernambuco, de Duarte Coelho, e a de São Vicente, de Martim Afonso de Sousa. Com um quadro desses, era necessário adotar alguma mudança.

2.1 A SITUAÇÃO DA AMAZÔNIA

Porque a colonização das outras regiões do Brasil para além da costa foi tão singular, ainda mais quando analisando a Amazônia, faz-se conveniente tratá-la separadamente para entender a situação do Estado do Amazonas paralelamente ao restante do país.

O que é importante perceber é que o Tratado de Tordesilhas dava como sendo de Portugal apenas uma pequena porção do atual território do Brasil, que correspondia aproximadamente à costa brasileira, do Nordeste ao Sul. Assim, toda a área do Estado do Amazonas, na realidade, pertencia à Coroa Espanhola.

Por esse motivo, os espanhóis fizeram as mais frequentes explorações do Rio Amazonas, chamadas de expedições, num total de 22 empreitadas, entre 1500 e 1570⁴. A primeira delas foi comandada por Francisco de Orellana, que batizou o rio. No entanto, a região amazônica como um todo ficou inexplorada pela maior parte do século XVI diante do parco sucesso das buscas espanholas.

Ocorre que no ano de 1560, Portugal e Espanha se tornaram um só reino na chamada União Ibérica, que se estendeu até 1640, em razão da coincidência das linhas sucessórias na pessoa do Rei Felipe II da Espanha. Isso significou que dentro desta janela temporal, o Tratado de Tordesilhas deixou de ter qualquer sentido.

⁴ PONTES FILHO, Raimundo Pereira. *Estudos de História do Amazonas*, 2000, p. 52.

Em razão da desilusão dos espanhóis e constantes invasões de ingleses, holandeses, franceses e irlandeses na Amazônia, Portugal pediu e recebeu permissão para adentrar na região e afastar os que trespassavam as fronteiras, pois o rei percebia qualquer ato português como sendo também da Espanha, sendo a primeira destas expedições a de Pedro Teixeira (1637-1639).

No entanto, a União das Coroas se encerrou no ano seguinte, e com o passar do tempo, provou-se impossível expulsar os lusos da Amazônia, que tinham se embrenhado na área estabelecendo povoados, missões e fortes e promovendo a catequização dos indígenas de tal modo que a solução foi oficializar a questão através tratados, tendo a Região Norte recebido o atual contorno (à exceção do Acre) pela primeira vez no Tratado de Madrid (1750).

Portugal realizou no total somente três expedições, prosperando muito mais que os espanhóis neste esforço. O estabelecimento do Forte do Presépio, núcleo que originou a cidade de Belém, no Pará, possibilitava um maior controle da bacia amazônica.

A grande diferença entre as empreitadas dos dois países era que Portugal contava com um amplo apoio de religiosos, preponderando a ordem dos jesuítas, que eram verdadeiros funcionários do Estado e que foram se estabelecendo junto aos indígenas que viviam na área, para aprender suas línguas e costumes, e eventualmente fundar missões nas proximidades para catequizar e supostamente educar os povos “selvagens”.

Não se trata de uma ausência de ordens religiosas em outras áreas do Brasil, mas a influência dos vários religiosos é singular na região amazônica, com cidades como Borba, Parintins e Itacoatiara se originando a partir de suas missões. Suas relações com os indígenas que ocupavam a floresta também se mostravam centrais para o controle destes povos e a ampliação do poderio português.

Na Amazônia em particular, o sistema que pautou a colonização por quase um século foi o de **Capitães de Aldeia**, estabelecido na Carta de Lei de 10.09.1611. Neste plano, cada povoado deveria ter seu capitão, um “morador colono de bons costumes”,

cujas tarefas eram, entre outras: (i) representar e fazer cumprir atribuições da Coroa; (ii) comandar o recrutamento e escravização de indígenas; (iii) distribuir e alugar os índios aos colonos, missionários e membros do Serviço Real; (iv) ser juiz, civil e criminal, julgando e dando penas; e (v) fiscalizar o pagamento de “salários” aos índios.

Na verdade, o que o sistema causou foi o incentivo à escravização de indígenas e contribuiu para o amplo extermínio de povos que estavam acostumados a um trabalho comunitário que não consumia mais do que 3 horas de um dia. Os missionários também condenavam o sistema pelas atrocidades contra as populações nativas e porque desejavam ter eles mesmos um controle maior desses povos, como eventualmente obtiveram.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Guerra do Rei D. José I de Portugal, foi o Marquês de Pombal, a partir de 1750, e sua nomeação mudou o panorama da região. Sua atenção foi especialmente atraída pela Amazônia, pois sua intenção era extrair toda a riqueza possível, a qualquer preço, para promover a liberação econômica de Portugal em relação à Inglaterra, modernizando as estruturas lusitanas, e principalmente retirando-as do controle de religiosos, que o Ministro julgava inconvenientes e retrógrados para a estrutura portuguesa.

Assim, transferindo a capital de Salvador para o Rio de Janeiro, Pombal forma na colônia uma divisão interna: do Centro ao Sul, o Estado do Brasil, e no Norte, o Estado de Grão-Pará e Maranhão, com sede em Belém. O Estado do Amazonas tem suas raízes na Capitania de São José do Rio Negro, subordinada ao Grão-Pará, uma vez que as demarcações promovidas pelo primeiro governador do Estado evidenciaram o tamanho do território e a necessidade de menores unidades administrativas.

Os jesuítas são expulsos da colônia como um todo, e é criada a Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão, com o objetivo de substituir a mão de obra indígena pela negra. Nesse viés, sua nova política proibiu as Tropas de Resgate de recrutar índios, pois estes passaram a ser considerados livres, assalariados e com os mesmos direitos que os brancos.

Os aldeamentos passam a ser responsabilidade direta da Coroa Portuguesa, e é instalado o Diretório de Índios (1755-1777), transformando-os em vilas em que se deve falar o português, em substituição das várias línguas utilizadas pelas tribos. São as políticas pombalinas que possibilitam a existência de uma estrutura administrativa que propicia desenvolvimento futuro, e que levam a região amazônica a entrar em um compasso similar ao que guiava as questões agrárias no restante da nação.

2.2 O SISTEMA DE SESMARIAS NO BRASIL

A partir de 1549, as capitanias hereditárias tornaram-se Capitanias da Coroa, e o sistema de sesmarias foi implantado diretamente por Portugal como principal forma de ocupação. As sesmarias surgiram no fim do século XIV como forma de incentivar a produção agrícola durante uma crise de abastecimento no solo português, punindo a unidade improdutiva com a perda da propriedade.

Entretanto, a legislação referente às sesmarias brasileiras tem muito mais a ver com o desejo de Portugal de manter controle sobre o processo de colonização e sobre os próprios colonos, *criando* a situação considerada ideal pela metrópole, do que com o que deveria normalmente inspirar uma lei num Estado: a vontade de conciliar situações conflituosas que surgem naturalmente no contexto social.

Sua implantação no Brasil, mais uma vez, foi realizada inicialmente sem qualquer mudança que levasse em consideração a diferença de situações entre a metrópole e a colônia, como se uma equivalesse à outra, embora em momento posterior as adaptações levadas a cabo tenham criado um verdadeiro “sesmarialismo colonial”, diante de alterações profundas à face do instituto, como a perda de sua característica de medida transitória.

Portanto, passou-se a exigir, além do dízimo sobre a produção, o foro sobre as terras, que buscava impedir que se mantivessem propriedades improdutivas, em face da constante manutenção da penalidade de perda de concessão, além de ter também o impacto de obrigar o sesmeiro a obter autorização para a venda, uma vez que a alienação

de sesmarias diretamente entre particulares era outra situação que fugia ao controle das autoridades.

Além disso, buscava-se limitar o tamanho das concessões a três léguas (aproximadamente 14,5 km) a partir do ano de 1697 em diante. Ocorre que a liberalidade que a metrópole havia adotado em anos anteriores durante o alto da riqueza da produção de açúcar tinha resultado em sua leniência quanto à aplicação real dessas determinações, de modo que a mudança para uma situação de maior rigidez não foi bem recebida.

Na prática, a atitude de aumentar cada vez mais as medidas burocráticas para o recebimento e manutenção de uma sesmaria não impulsionavam a produção, nem contribuía para a regularização das propriedades, ao invés criando entraves demais e incentivando os colonos a simplesmente se apossarem das terras disponíveis no interior do país.

Para agravar ainda mais a situação, havia além disso a necessidade de receber confirmações de El-Rei para a concessão de sesmarias; a falta de profissionais qualificados no território para realizar demarcações efetivas; a dificuldade de sequer informar a todos os setores da colônia sobre as mudanças legislativas; e principalmente, a resistência da população, que se esforçou para burlar o pouco controle que existia.

De tal modo, a área a ser administrada havia aumentado exponencialmente, ainda sem demarcação adequada, e o avanço dos colonos para o interior preocupava a metrópole, que guardava esperanças de encontrar ouro nas zonas ainda não exploradas (desejo que acabou por se concretizar). No mais, essas duas circunstâncias em conjunto criaram ainda uma questão que se provou incontornável no futuro, pois a posse desordenada levava Portugal a constantemente conceder sesmarias sobre regiões que já estavam na posse de outra pessoa, à margem da lei, ou mesmo, sesmarias em cima de outras sesmarias.

E embora a posse pura e simples devesse ser a forma de a pessoa com menos meios econômicos ter acesso à terra e formar menores propriedades rurais, não era este o caso, já que a vastidão de lugares inexplorados e “disponíveis” levava colonos a

tomarem controle de grandes áreas, tanto quanto ou até mais do que as dadas em sesmarias.

A situação de caos nas relações fundiárias do Brasil-colônia levava a um constante embate entre posseiros e sesmeiros, e uma atitude urgente torna-se demanda. Mas a ideia de simplesmente legislar mais e mais, sem qualquer concretização da lei segue sendo o *modus operandi* de Portugal, tendo sido observado por Varnhagen⁵:

O governo parecia apoderado do prurido de legislar para a América; mas sendo os legisladores pouco práticos do país revogavam a miúdo suas próprias obras. Mau sinal para quaisquer estadistas e para o Estado que os admite.

Desta feita, efetuando a anteriormente mencionada busca de adaptação das leis de sesmarias à realidade brasileira, o governo passa a definir que se evite doar terras que já tenham entrado na posse de outros colonos, efetivamente começando a aceitar-se certos direitos que tocariam aos posseiros.

Essa noção era clara, mas exigia que as famigeradas demarcações fossem levadas a efeito para que a lei tivesse qualquer peso. O fracasso anterior nesta empreitada em particular levou os legisladores a passarem a responsabilidade para os próprios sesmeiros, que não mais poderiam adentrar na posse antes de terem delimitado a área a que pretendiam, supervisionados por representantes do Rei. Por fim, buscou-se mais uma vez diminuir o tamanho das doações, limitadas a uma légua (4,82803 km) na proximidade de centros urbanos.

Como de costume, porém, as facetas socioeconômicas da recusa dos colonos em cumprir as determinações da metrópole continuavam a eludir Portugal. Claramente, o sentimento era também ligado a impossibilidade de pagar o foro e aos inúmeros entraves burocráticos, mas acima de tudo, era a própria natureza da atividade agrícola que aqui havia se firmado que levava tanto posseiros quanto sesmeiros à resistência.

⁵ VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *História geral do Brasil*, 1962, p. 267

Isto porque tinha sido adotado um sistema quase nômade de produção agrária, uma vez que o costume era o de produzir até que o solo se esgotasse de nutrientes e então mudar-se para outra região para reiniciar o ciclo. Esta prática antiquada era incentivada pelo uso de mão de obra escrava e pela quantidade de terras que parecia ilimitada, com historiadores apontando que era raro que sequer duas gerações de uma família vivessem na mesma fazenda⁶.

Nestas condições, a limitação e demarcação do tamanho das terras era essencialmente incompatível com a prática dos colonos que tinham se apossado da região brasileira e nela viviam.

Encaradas com a reiterada desobediência e manutenção dos hábitos dos fazendeiros, as autoridades portuguesas não aplicavam a legislação com qualquer semelhança de rigorosidade ou sistematização, e a posse com cultura tornou-se verdadeiro costume jurídico, eventualmente reconhecido como legítimo mesmo entre os juristas portugueses.

Neste ínterim, o panorama da monarquia portuguesa passou a ser profundamente alterado pelo início das Guerras Napoleônicas (1803-1815), que levaram a Família Real a tomar a decisão de mudar sua corte temporariamente para o Rio de Janeiro, que se tornou capital do Reino em 1808.

Essa aproximação da colônia e da metrópole levou à elevação do Brasil à condição de vice-reinado pelo futuro rei D. João VI, criando-se o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, condição que permitiu uma maior influência dos donos de terra brasileiros sobre o governo.

Entretanto, a mudança não agradou aos políticos e à população portuguesa em geral, que ao fim da guerra demandava que o rei retornasse à Lisboa e que o Brasil fosse outra vez reduzido à condição de colônia. Por esta razão é que, quando da reunião das Cortes de Lisboa em 1821, na qual a junta de São Paulo ofereceu, entre suas sugestões,

⁶ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*, 1981, p. 20.

a de que fosse repensada a prática governamental quanto às propriedades rurais brasileiras, a questão não prosperou e não houve avanço.

O então príncipe regente, Pedro da Casa de Bragança, fazia esforços legislativos para conceder direitos de propriedade e pessoais, tendo em março de 1822 declarado, por exemplo, prevalência das posses sobre as sesmarias, obrigando o respeito às terras que já fossem ocupadas e cultivadas. Porém, há muito o problema tinha deixado de ser apenas jurídico.

Encapsulados no clima político de Portugal, as autoridades falhavam em perceber o fenômeno brasileiro que levou sesmeiros e posseiros a unirem-se no sentimento de que faltava aos portugueses a *legitimidade* para legislar sobre o Reino do Brasil, diante da sua inadequação e profundo desconhecimento da verdade do dia a dia do vice-reinado.

Neste momento crítico da história do nosso país, o interesse daqueles que produzem sobre o solo se torna intimamente ligado ao desejo geral de emancipação em relação aos lusitanos, sendo relevante assinalar que apenas meses antes da independência do Brasil, o príncipe ordenou⁷: “Suspendam-se todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembleia Geral e Legislativa.”

A esse ponto, a doação de sesmarias havia perdurado por 300 anos e deixou marcas profundas na feição do país, sendo majoritariamente aceito (entre outros, por Messias Junqueira, Cirne Lima e Ligia Osorio) que a aplicação do sistema das sesmarias *consolidou* o latifúndio monocultor como principal unidade agrária brasileira.

Estas consequências e um verdadeiro emaranhado legislativo e de títulos foram herdados pelo Império do Brasil, que surgiu em 7 de setembro de 1822 sob o Rei Soldado, o Imperador D. Pedro I.

⁷ Resolução de 17.07.1822.

3. O IMPÉRIO BRASILEIRO E A CONSTITUIÇÃO DE 1824

Neste início do século XIX e do Império do Brasil, os donos de terra, embora ainda não formem uma classe propriamente dita em face de sua falta de títulos legítimos, exercem enorme influência que advém do seu controle sobre as principais atividades econômicas da nação.

Seu desejo verdadeiro é continuar como parte do Reino de Portugal, Brasil e Algarves, para que a ordem interna não seja afetada, mas a pressão dos trabalhadores liberais e outras classes fazem com que seja imperativo tornar-se independente. A manutenção do príncipe regente no poder pode ser vista como uma espécie de compromisso entre a grande ruptura a níveis internacionais e a maior manutenção possível do *status quo* interno.

Isto porque os “proprietários de terras” (como serão referidos por questões de praticidade e clareza) entendiam que uma continuidade da monarquia significava também o prosseguimento de seus sistemas de grande exploração e escravismo, algo que justificava o risco de ter no trono um membro da Família Real portuguesa.

Portanto, durante os primeiros estágios do Brasil independente, a noção de organizar e regular a propriedade da grande área territorial do país não é uma preocupação geral quando da elaboração da Constituição de 1824, e o período que inicia em 1822 e se prolonga até a publicação da primeira Lei de Terras em 1850, é conhecido como “fase áurea do posseiro”⁸.

A regularização da propriedade através do controle estatal, além de ser contra os interesses dos produtores rurais, também continuava ocupando o segundo plano em razão dos constantes embates entre D. Pedro I e a Assembleia Constituinte e outros acontecimentos como a Guerra da Cisplatina (1825-1828). Estes eventos simplesmente

⁸ GARCIA, Paulo. *Terras devolutas*, 1958, p.30.

debilitavam as relações do Imperador com a população e os políticos e impediam que o Estado brasileiro se consolidasse.

Assim, o Imperador terminou por dissolver a Constituinte e impor a Carta Imperial de 1824, que tinha um viés eminentemente liberal burguês, de modo que se dispõe principalmente a organizar os Poderes e garantir liberdades individuais como a propriedade e a locomoção, além da clássica ideia de *laissez-faire* no que tocava à economia.

Apesar da ênfase na propriedade que a Constituição de 1824 trazia, especialmente em seu art. 174, observa-se que esta pouco dispõe quanto às terras devolutas, mas inicia a tradição dos mecanismos de **reserva legal da disciplina dos bens públicos** e o **controle parlamentar de sua alienação**, conforme seu art. 15, inciso XV:

Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral:

[...]

XV. Regular a administração dos bens Nacionaes, e decretar a sua alienação.

A Carta Imperial, contudo, traz também o embrião de um maior caráter social que seria experimentado em ordens constitucionais futuras, mesmo que sua prevalente natureza liberal seja uma medida que protege o senhoriato rural antes de mais nada, como anotam Paulo Bonavides e Paes de Andrade⁹:

[...] Com efeito, a propriedade, ao mesmo passo que recebia proteção constitucional, era proclamada, ao lado da liberdade e da segurança individual, a base da inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos (art. 179). Convertera-se, portanto, no instituto mais apto a corroborar que a lei maior da monarquia se fizera uma coluna do liberalismo individualista, um sólido esteio dos grandes interesses do patriarcado rural.

A declaração de independência no Brasil, tanto quanto em qualquer outro país, trouxe uma série de problemas a serem resolvidos, desde o reconhecimento do Império

⁹ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*, 1988, p. 98-99.

por outros Estados até a luta de D. Pedro I para manter o país unificado. Mas depois que essas questões de maior urgência foram solucionadas, as tensões entre os brasileiros e os portugueses que ainda habitavam o solo nacional, e a preocupação com a própria nacionalidade do Imperador tomaram o palco central.

Mais do que isso, as dificuldades que Maria II de Portugal, filha do Imperador, tinha, à época, de afirmar-se no trono lusitano, pareciam atrair muito mais a atenção e preocupação do monarca. Após a culminação das tensões no que ficou conhecido como Noite das Garrafadas, D. Pedro I decide abdicar do trono brasileiro aproximadamente às 3 da manhã do dia 7 de abril de 1831¹⁰. A abdicação representa ainda outro momento de virada¹¹, como se nota:

[...] O 7 de abril (ponto referência) assinala a completa transferência do poder para as mãos do senhorio rural, que deixava assim de operar no plano restrito das municipalidades para projetar sua importância econômica, social e portanto, política em toda a extensão do Império.

No entanto, a abdicação de D. Pedro I lança o país em mais um momento de insegurança política, durante o qual muitas preocupações são “maiores” do que a questão agrária, pois o príncipe Pedro de Alcântara ainda é um infante e não pode assumir o Poder Executivo, de modo que o que se segue é um período de Regências.

Durante as Regências através dos anos 1830, ocorrem apenas duas mudanças concretas: o pagamento de foros pelos sesmeiros é abolido, e é também extinto o morgadio, que é a exigência que a lei fazia de que a propriedade passasse de forma integral ao filho homem primogênito.

Eis que nenhuma dessas medidas têm grandes impactos, uma vez que a maioria das doações através de sesmarias já não pagavam o foro ou nunca sequer foram obrigadas a tal, diante da irregularidade dos termos das concessões, e já que a prática que realmente tomava lugar no campo era a de repartir-se os bens entre os filhos e filhas.

¹⁰ CALMON, Pedro. *O Rei Cavaleiro*, 1950, p. 55.

¹¹ LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*, 1975, p. 73.

Desta maneira, efetiva preocupação com a questão agrária e mobilização dos políticos brasileiros neste sentido só começa a se dar entre as décadas de 1840 e 1850, com a estabilidade nova que o país encontrou a partir da coroação do Imperador D. Pedro II em 1841, que teve sua maioria adiantada como medida necessária para consolidar a monarquia.

Através dos anos 1840, a Assembleia Geral discutiu o projeto de lei que se destinaria a regulamentar a questão das terras, porque durante esta época a cultura do café começa a florescer, e une o comércio e a lavoura, firmando a identidade nacional, e favorecendo que a base política e econômica se consolide em torno do Partido Conservador.

Que o governo começasse a limitar e controlar a distribuição de terras não era favorável à agricultura predatória que aqui se observava, nem se alinhava com o interesse dos cafeicultores que tinham por costume manter grandes quantidades de terras em seu domínio, mesmo que não pudessem propriamente cultivá-las. Mas ocorria que era impossível continuar a adiar o problema, além de ser moralmente inviável se opor à regularização.

O projeto era claramente inspirado nas ideias do economista inglês Edward G. Wakefield, que ao enfrentar situação similar nas ilhas britânicas durante a década de 1830, determinou que a forma de solucionar o problema da escassez e alto custo da mão de obra em razão do fácil acesso à terra, era, em resumo, estabelecer um preço suficiente por elas, para impedir que trabalhadores se tornassem proprietários “rápido demais”, motivação que, conforme anotado anteriormente, inspirou a utilização ampla de trabalhadores escravos em solo brasileiro.

Para os políticos brasileiros, notadamente entre a elite Saquarema do Partido Conservador, é marcante a ideia de que a regularização das terras está intrinsecamente conectada com uma lenta substituição da mão de obra escravizada por trabalhadores livres, que deveria ser necessariamente composta por imigrantes a serem trazidos ao

Brasil pelo próprio governo, uma “abrasileiração”¹² dos pensamentos de Wakefield, que entendia que a imigração deveria ser custeada pelos fazendeiros particulares.

A postura comum era a de entender que os imigrantes deveriam ser “atados” às fazendas em que trabalhassem, através de um complexo sistema que só os liberaria após o pagamento de diversas dívidas, e por meio dessa atitude fica evidente que, na prática, não se tinha aceitado realmente a noção do trabalho livre e assalariado.

Entretanto, estes esboços iniciais foram engavetados quando o Partido Liberal se tornou dominante, pois estes políticos não desejavam fortalecer o poder imperial, nem viam o fim da escravidão como uma questão urgente.

Ocorre que por volta deste mesmo período, a Inglaterra, que a certo tempo tentava suprimir o mercado de escravos (e não por qualquer motivo humanitário, diga-se de passagem, mas numa tentativa de diminuir a competitividade do mercado brasileiro de açúcar e algodão, entre outros), cansou-se das medidas evasivas do Brasil, que se recusava a parar de transportar cativos.

Este atrito entre os dois países levou os ingleses a decretarem a captura de qualquer embarcação brasileira transportando negros escravizados, equiparando a atividade à pirataria, e julgando a tripulação em tribunais da Inglaterra.

O endurecimento da Inglaterra foi surpreendente, e precipitou o processo de liberação de escravos que o governo vinha tentando evitar. Nesse sentido foi a Lei Eusébio de Queirós, que proibia a entrada de novos escravos no território, e que com uma postura ostensiva do Império Brasileiro, teve sucesso em estancar completamente o tráfico em um período de 3 anos.

Impossibilitados de receber mão de obra africana, que os cafeicultores pensavam ser essencial e a única adequada para o serviço, retornou à pauta o controle da distribuição de terras. Vale anotar que esse fenômeno impulsionou o *tráfico interno* de

¹² NOVOA, Helio. *Discriminação de Terras Devolutas*, 2000, p. 50.

escravos, que puderam ser dispensados de serviços de transporte em face da ampla criação de ferrovias nas áreas produtoras, e de outras culturas que eram mais fracas nesta época do que o café, dando aos políticos o que eles viam como tempo útil para resolução do problema.

Forçada pela postura e poderio da Inglaterra, e pela Lei Eusébio de Queirós e sua firme execução por parte da Coroa, a Assembleia Geral, composta principalmente pela elite rural, promulga a primeira Lei de Terras do Brasil, Lei nº 601 de 1850.

3.1 LEI Nº 601 DE 1850: A PRIMEIRA LEI DE TERRAS

Em um primeiro momento, é extremamente relevante delimitar o sentido do termo “terras devolutas”. Embora ele seja comumente entendido como as terras do Estado e bens dominicais, o conceito é um tanto mais complexo e leva mesmo à divergência entre doutrinadores.

A primeira vez que a expressão recebeu uma definição legal foi justamente na lei nº 601/1850, e esse é seu legado jurídico mais importante. Segundo a legislação imperial, o conceito era alcançado por exclusão, dispondo:

Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

Assim, se tornou comum pensar em terras devolutas como simplesmente vagas e, por conseguinte, incultas, conforme, por exemplo, Clovis Bevilacqua¹³, que as definia como “[...] as desocupadas, sem dono”, conceito que se assemelha ao de Maria Sylvia Zanella di Pietro¹⁴.

No entanto, as terras devolutas claramente não são *sem dono*, uma vez que a ordem constitucional sempre as determinou como pertencentes à União e/ou aos Estados-membros. A anotação de Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁵, portanto, nos parece a mais adequada quando o administrativista aponta:

Pode-se definir as terras devolutas como sendo as que, dada a origem pública da propriedade fundiária no Brasil, pertencem ao Estado – sem estarem aplicadas a qualquer uso público – porque nem foram trespassadas do Poder Público aos particulares, ou, se o foram, caíram em comisso, nem se integraram no patrimônio privado por algum título reconhecido como legítimo.

Assim, embora a lei tenha utilizado à época um critério baseado em ocupação e voltado para a aplicação prática, na realidade verdadeiramente devolutas são aquelas terras que não integram qualquer patrimônio particular, por títulos legítimos, nem tem destinações, independentemente de estarem ou não ocupadas. O conceito nebuloso da legislação frequentemente contribuiu para a passagem desordenada das terras públicas para o domínio particular.

Apesar de várias críticas a respeito da duvidosa clareza da definição oferecida pela legislação imperial, Messias Junqueira¹⁶ a aponta como perfeitamente suficiente, pois foi fiel em ater-se ao seu desejo de manter a detenção de quem estava em contato com a terra brasileira, contemplando especialmente a moradia habitual e cultura efetiva.

¹³ BEVILACQUA, Clovis. *Código Civil Brasileiro: trabalhos relativos a sua elaboração*, p. 223 apud PEREIRA, *op. cit.*, 2003, p. 46.

¹⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*, 2017, p. 406.

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 2016, p. 944.

¹⁶ JUNQUEIRA, Messias. *As terras devolutas na reforma agrária*, 1964, p. 68.

Logo no começo, define a legislação que as terras devolutas só seriam adquiridas através de compra, ressalvadas aquelas que estivessem localizadas em uma zona de 10 léguas nos limites do Império com outros países.

Isso ocorre por uma série de razões. Em um primeiro momento, ocupar as fronteiras era essencial para garantir a soberania e o controle do recém-formado país. Assim, essas regiões que eram distantes do centro de desenvolvimento brasileiro, tradicionalmente fixado no litoral, e que também podiam se caracterizar por certa insegurança, eram oferecidas livres de encargos para propiciar sua colonização.

Por outro aspecto, se tentava vedar que pessoas menos abastadas, que não tivessem condições de produzir, ocupassem as terras, além de impedir que os futuros escravos libertos se tornassem proprietários, e “corrompessem” a hegemonia das elites brancas brasileiras, uma vez que era evidente que o sistema escravista estava em seus últimos momentos, e a lei nº 601/1850 deveria se prestar também a ser uma defesa contra o que se apercebia como um gravíssimo problema.

Embora estes dois últimos motivos não fossem abertamente admitidos pelo Governo Imperial, havia uma razão principal e oficial para a venda ser a única forma de aquisição adotada: o pagamento para obtenção de terras deveria auxiliar o Império a promover a chamada imigração oficial, que era a prática de quase importar trabalhadores europeus para substituir a mão de obra escrava, e eventualmente para que se tornassem donos de terra. Havia também a vantagem de fomentar o motivo ulterior de “branquear” a população brasileira¹⁷.

A prática era essencial porque, embora no projeto da lei apresentado nos anos 1840 a Coroa tenha insistido em instituir um tributo sobre a propriedade para também

¹⁷ Segundo o professor Andreas Hofbauer (“Branqueamento e democracia racial: sobre as entranhas do racismo no Brasil”), da Universidade do Estado de São Paulo, foi a partir do século XIX que começou a observar-se que o governo brasileiro passou a adotar uma “tese de branqueamento” que se baseava no ideário de que a presença exacerbada de negros e indígenas entre a população brasileira causaria inevitavelmente uma degeneração que adviria da falta de pureza racial. Aos olhos da elite do Brasil, a questão ameaçava o próprio destino da nação, de modo que o Estado adotou uma agressiva postura de incentivo e financiamento da imigração europeia numa tentativa de “clarear” o brasileiro ao longo das gerações. Entre 1819 e meados de 1940, estima-se que o Brasil tenha recebido quase 5 milhões de imigrantes, principalmente portugueses, italianos e espanhóis.

auxiliar no financiamento da imigração incentivada, os donos de terra, por seu turno, tornaram-se irredutíveis no sentido de não aceitar tal medida.

A passagem do tempo e a necessidade de aprovar a lei de forma rápida, além de tranquilizar a classe de proprietários, levou o Governo a ceder neste ponto essencial, que debilitava ainda mais os cofres nacionais, e a postura foi um dos principais pontos de crítica quando da promulgação da Lei de Terras, uma vez que além de auxiliar no suporte financeiro à imigração, tal imposto serviria como incentivo para que a aristocracia brasileira deixasse no passado o seu excessivo apego a manter enormes áreas improdutivas sob seu controle, tendo sido feitas várias propostas de emenda neste sentido durante o Império que, infelizmente, não prosperaram.

A primeira Lei de Terras tinha diversas funções complexas a exercer, e apesar do esforço da Coroa em conciliar os conflitantes interesses neste dispositivo, o que a prática acabou eventualmente demonstrando era que, em última análise, não era possível fazê-lo.

O governo não desejava de forma alguma conceder terras gratuitamente, mas queria ao mesmo tempo incentivar a imigração espontânea para ocupação e cultivo das amplas áreas pertencentes ao país. Mais ainda, queria usar a venda de terras como fonte de lucro para financiar oficialmente a vinda de imigrantes para trabalhar no Brasil, sem escolher definitivamente nenhum dos dois tipos de imigração.

Além disso, o preço a que seriam vendidas as terras devolutas deveria ser a um só tempo baixo o suficiente para atrair estrangeiros, e alto o bastante para garantir o lucro da Coroa e servir como títulos hipotecários para os fazendeiros, de modo a eventualmente substituir a prática de garantir-se com a mão de obra escrava.

Como exemplo do costume de valer-se dos escravos como garantia, observe-se caso registrado no Livro de Notas nº1 do então lugar de Humaythá, fls. 5 a 7, citado por Oyama Ituassú¹⁸:

¹⁸ ITUASSÚ, Oyama. *O colonialismo e a escravidão humana*, 2007, p. 38-39.

O mesmo Lucio Antunes Maciel, comprador de escravos como o costume da época autorizava, ao fazer testamento em 1882, [...] Ajustava que em sendo ele testador devedor de sua irmã Isabel, da quantia de setecentos mil-réis, ‘lhe deixava a sua escrava Clementina, no valor de um conto e duzentos mil reis, do que será deduzido o pagamento do referido debito, deixando para a mesma sua irman os quinhentos mil reis que excedem como prova de verdadeira amizade’.

Evidentemente, entre estes objetivos em franca incompatibilidade, algum deles haveria de ser prejudicado, e diante da pressão da classe dos proprietários de terra para que o governo aumentasse artificialmente os preços de venda, a ideia de se estabelecer no Brasil em tais condições era cada vez menos tentadora para os estrangeiros que o Império esperava atrair, em especial se comparado aos valores praticados por outros países no mesmo período¹⁹.

A lei foi prejudicada crucialmente em várias frentes. Mais uma vez, buscava-se criar uma situação que simplesmente não tinha qualquer correspondência com a realidade, qual seja, a de conquistar a propriedade somente através de compra. Isso porque o diploma consagrava a validade de apossamentos anteriores, mas não dali em diante, buscando ser um divisor de águas.

Ocorre que era impossível que indivíduos não entrassem no controle de terras através da posse pura e simples, diante da amplitude do país, e falta de demarcação. No mais, pairava a possibilidade de usucapir as terras, porque à época, não se entendia que os bens públicos estivessem além do alcance do instituto, de modo que a lei nº 601/1850 ia não apenas contra um costume arraigado, como também contra um direito atrelado à estabilidade da propriedade, consagrado pela Carta Imperial.

¹⁹ Durante os anos 1850, observou-se uma tendência internacional de diminuir os preços de venda dos imóveis equivalentes às nossas terras devolutas. Para efeito de exemplo, note-se a postura diametralmente oposta dos Estados Unidos quanto à questão, que em 1854 adotou a “Lei de Preços Graduados”, que estabelecia que as terras que houvessem sido oferecidas em hasta pública sem encontrar comprador, deveriam ter seus preços reduzidos substancialmente ao longo dos anos, até que fossem vendidas. Esta política, aliada à aplicação do *Homestead Act* a partir de 1862, garantiu que em 71 anos, os EUA ganhassem pelo menos cinco mil contos de réis por ano, conforme apontado por Tavares Bastos, em *Os males do presente e as esperanças do futuro*. São Paulo, Pará, Rio de Janeiro, Recife: Cia. Editora Nacional, 1939.

A lei era regulamentada pelo Decreto nº 1318 de 30 de janeiro de 1854, e o principal ponto de preocupação deste corpo de normas era criar a estrutura destinada a demarcar as terras públicas, conforme pretendido pelo art. 10 da lei nº 601/1850.

De todas as suas previsões, aquela que parecia mais insignificante acabou tendo o efeito mais duradouro: o Registro do Vigário, que, conforme apontado por Altir de Souza Maia²⁰, foi “fonte perene de perplexidade para nossos Tribunais [...]”.

O instituto foi criado no art. 97 que determinava:

Art. 97. Os Vigários de cada huma das Freguezias do Imperio são os encarregados de receber as declarações para o registro das terras, e os incumbidos de proceder á esse registro dentro de suas Freguezias, fazendo-o por si, ou por escreventes, que poderão nomear, e ter sob sua responsabilidade.

Como se observa, consistia na prática de buscar os vigários das Freguesias do Império para fazer uma declaração a respeito das situações das propriedades, a fim de realizar futuro registro oficial junto ao Presidente da Província. A pessoa poderia alegar o que bem desejasse quanto à questão, sem sofrer contestação dos vigários, que manteriam as declarações no arquivo da Paróquia, para serem enviadas ao delegado do diretor-geral de Terras Públicas.

A prática não tinha qualquer objetivo além de criar estatísticas para demonstrar ao governo, em linhas gerais, a situação agrária brasileira, sendo a lei clara no sentido de que a declaração não constituía título legítimo relativo às terras apontadas, com a doutrina da época apontando na mesma direção.

Isso porque até a promulgação do Código Civil de 1916, vigorou no país a Consolidação das Leis Civis (1876), que declarava como títulos hábeis a transferir o domínio somente aqueles que derivassem de contratos, disposições de última vontade, decisões judiciais e da determinação da lei. Em conformidade com este apontamento

²⁰ MAIA, Altir Souza de. *Curso de Direito Agrário*, 1982, p. 24.

estava o decreto em tela, que em seu art. 25 admitia como títulos somente os já enumerados.

De modo que, embora o Registro do Vigário não devesse ter qualquer peso jurídico de consequência, o que se observou na prática foi que, na ausência de qualquer outro documento, o Registro era exibido como comprovante de domínio, perpetuando cadeias dominiais errôneas e dificultando o processo de apuração das terras devolutas dos entes federados.

Este é somente um exemplo do quanto a falta de cuidado apropriado com a distribuição e demarcação destes bens ficou no caminho do desenvolvimento adequado da Nação e da alocação de várias gerações de famílias brasileiras.

Esse abandono se torna ainda mais patente quando se verifica que, durante a vigência da Lei nº 601/1850 no Império do Brasil, somente foram instaladas comissões para medição das terras em seis Províncias, que eram Pernambuco, Bahia, São Paulo, Espírito Santo, Minas Gerais e São Pedro do Rio Grande do Sul²¹, e que mesmo essas comissões fizeram pouco ou nenhum avanço em sua empreitada.

Além disso, a demarcação e o incentivo da imigração por parte da Coroa se concentraram especialmente na Região Centro-Sul do país, de modo que os políticos das Províncias do Norte se insurgiam contra a diferenciação que o Governo fazia em favor das zonas cafeeiras, pois havia uma acirrada disputa em termos de decidir onde deveria ser aplicado o incentivo econômico, já que o dinheiro não era abundante à época, de modo que ao avançarmos para a era Republicana, fica claro que a Lei de Terras fez pouco para avançar a questão em termos nacionais.

²¹ Rodrigo Augusto da Silva, Relatório do Ministro da Agricultura, 1887 *apud* SILVA, Ligia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio*, 2008, p. 211.

4. A CONSTITUIÇÃO DE 1891 E A REGULAMENTAÇÃO DE TERRAS DEVOLUTAS NO ESTADO DO AMAZONAS

Embora o Imperador D. Pedro II tenha tido um reinado relativamente sem incidentes e que estabeleceu o Brasil nos planos interno e externo, sua filha mais velha, Isabel, Princesa Imperial, não era particularmente interessada em tornar-se comandante do País um dia, nem fora sua educação orientada nesse sentido²², apesar de a Constituição Imperial não vedar sua ascensão ao trono.

Deste modo, sem um herdeiro homem, com nenhuma confiança na filha, e em idade avançada e desinteressado em relação ao futuro da monarquia brasileira, Barman aponta o Imperador como talvez a única razão para a mudança que levou à implementação da República no Brasil.

De todo modo, quando os republicanos alcançaram o poder na figura do Marechal Deodoro da Fonseca, em 1889, fez-se premente elaborar uma nova Constituição, que fosse verdadeiramente implantada por uma Assembleia Constituinte.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 marca o momento em que se encerrou o chamado Governo Provisório, e esta trouxe, entre várias mudanças, uma que as Províncias desejavam há muito tempo: autonomia. O Estado Monárquico brasileiro era unitário, e isso significava um nível muito limitado de liberdade para que cada Província se ordenasse segundo suas peculiaridades. Assim, a primeira Carta Republicana transforma as Províncias em Estados autônomos logo em seu art. 2º.

Com essa recente autonomia, ocorreu entre os constituintes a questão das terras devolutas: deveriam estas permanecer no controle da União ou tornarem-se propriedade de cada Estado-membro segundo sua localização? A maioria dos constituintes decidiu,

²² BARMAN, Roderick J. *Citizen Emperor: Pedro II and the Making of Brazil, 1825–1891*, 1999, p. 152.

como anota um deles, João Barbalho²³, que “Era natural, era forçoso, pois, que aos Estados ficassem as terras devolutas[...]”, já que considerava que os Estados, como entidades políticas plenamente realizadas que naquele momento passavam a ser, tinham isto como direito inerente à sua natureza. Neste viés, o art. 64 do mesmo diploma estipulou:

Art. 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, *cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.* (grifo nosso)

Parágrafo único - Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.

De modo que, a partir desta ordem constitucional apenas uma pequena porção de terras devolutas – comparativamente ao quadro anterior – continua sob o controle direto da União. Interessante notar que Rui Barbosa²⁴, vencido na questão em tela, tinha opinião diametralmente oposta, anotando sobre este art. 64:

Despojar, porém, a nação dos seus haveres, patrimonio da nacionalidade, conquista de sua independencia, dominio da sua soberania garantia e dos seus credores, thesoiro do seu futuro, vinculo da sua união, para ir estonteadamente sortear entre um grupo de menores, revolucionariamente admittidos à maioria, antes que reunissem, ao menos, a mais ligeira experiencia, ou dessem a minima prova de juizo no seu novo estado, era um desses cumulos, um desses assombros, uma dessas loucuras só imaginaveis no Brasil, onde tudo, sem excepção, é possível a quem tiver por um momento nas mãos a faca e o queijo do poder.

Com a devida vênia, discordamos do jurista principalmente de um ponto de vista teórico: a noção de que a mudança na propriedade das terras devolutas de algum modo diminuiria o “patrimônio da nacionalidade” brasileira parece indicar ainda um pensamento muito vinculado ao Estado unitário, sem considerar que os Estados-membros são o que formam a própria União, a identidade do Brasil. A divisão das terras

²³ BARBALHO, João. *Constituição Federal brasileira: comentários*, 1992, p. 270.

²⁴ BARBOSA, Rui. *Commentarios à Constituição Federal brasileira*, 1934, p. 26.

devolutas não tinha o condão de diminuir este legado nacional, mas de, ao menos em tese, valorizá-lo ao repartir a responsabilidade sobre sua utilização racional.

No entanto, conforme será demonstrado ao longo deste estudo, mesmo que a passagem das terras devolutas decorresse logicamente do federalismo que o país dali em diante adotava, os Estados-membros continuaram a refletir os mesmos problemas que assolavam o Brasil Imperial, mas de forma ainda mais agravada em razão do poder muito mais fragilizado dos Estados e respectivas municipalidades. Isto causou, na prática, uma redução dos haveres da Nação ao longo do tempo, como temia Rui Barbosa.

De todo modo, fato é que a Constituição de 1891 inaugura uma tradição nacional relativamente às terras devolutas e sua adoção cria uma mudança singular que deveria auxiliar em seu controle, uma vez que a amplitude da Nação prejudicava o domínio efetivo da União sobre os seus bens.

Diante das mudanças, o Amazonas editou sua primeira Constituição Estadual no ano de 1891, que foi posteriormente substituída pela de 1892, uma vez que a primeira foi instituída por governos provisórios que surgiram antes da ascensão definitiva de Floriano Peixoto.

Autorizada pela nova ordem constitucional, a Constituição Estadual estabelecia entre as competências legislativas do seu Congresso no art. 32, 9º e 10º, a “desapropriação por utilidade publica” e as “terras publicas do Estado, mineração e industria extractiva”, além da “alienação, aquisição e arrendamento dos bens do Estado”, no 18º do mesmo artigo, e no 23º, o “serviço de estatística e cadastro das terras”.

Apesar de a Constituição de 1891 não dispor expressamente que os Estados deveriam legislar sobre as terras devolutas, entendia a doutrina²⁵ que se a ordem nacional era de que se tratava de competência exclusiva do Congresso Nacional legislar

²⁵ GARCIA, Paulo. *Op. cit.*, 1958, p. 99.

sobre as terras devolutas da União (art. 34, inciso 29, Constituição de 1891), nada mais lógico, por questões de simetria e justiça, que os Estados-membros fossem detentores da mesma prerrogativa.

A primeira vez que o Estado do Amazonas exerceu seu poder legislativo neste sentido foi com a edição da Lei nº 60 de 1892, e com sua posterior regulamentação por meio do Decreto nº 37 de 1893, que promulgava a Repartição de Terras.

De antemão, importante notar que a Lei nº 60/1892 e seu decreto eram, para o bem ou para o mal, em muitos aspectos, exatamente iguais a Lei nº 601/1850, que nesta época, ainda era a única legislação nacional sobre o tema, a começar por seu art. 14 que determinava novamente que as terras só poderiam ser adquiridas a partir de compras, mais uma vez perdendo a oportunidade para estimular a formação de pequenas propriedades rurais possuídas por famílias da região.

Essa escolha parece à primeira vista irracional, uma vez que á época da elaboração e promulgação da lei imperial, muitos posseiros tinham se colocado em franca oposição a esta, tanto quando das discussões legislativas como quando a boicotaram em termos práticos.

No entanto, a manutenção da política que tinha sido antagonizada num momento anterior se faz mais compreensível quando se percebe que os mesmos motivos que inspiraram os legisladores iniciais – impedir que escravos libertos e imigrantes se tornassem proprietários, garantir mão de obra, e até facilitar a regularização de posses que não atendiam às condições da lei por meio de falsificações – acabam valendo também em cada nova unidade da federação, e esses interesses justificam a quase cópia.

Essa prática, na verdade, foi uma característica uniforme entre os Estados, e algumas outras ideias reiteradas pelos entes permitem falar em uma postura geral do Estado Republicano brasileiro que merece ser analisada neste momento, de modo a auxiliar na formação de um panorama que coloca o Decreto nº 37/1893, que observaremos em detalhes posteriormente, em perspectiva.

O primeiro dos fenômenos observados nos Estados-membros foi o de adaptar as suas legislações de modo que essas fossem mais favoráveis aos posseiros e não somente aos sesmeiros. Isso foi realizado principalmente com uma dilatação do prazo para regularização da situação dos posseiros, que a lei nº 601/1850 tinha estabelecido até o ano de 1854, quando a lei foi regulamentada.

No entanto, vários Estados (incluído o do Amazonas) estenderam esse prazo até o ano de 1889, existindo ainda casos em que os Estados prolongaram o momento até o ano de 1920, o que objetivava permitir que o maior número possível de posseiros se regularizasse.

Esse aumento de prazo viabilizava também o fenômeno de privatização das terras públicas que era impulsionado tanto por esta postura ativa dos governos estaduais, quanto por ainda outra atitude, passiva, que se caracterizava pela inércia do Poder Público em relação ao controle de suas propriedades, permitindo que uma tomada desordenada de terras devolutas se estabelecesse.

Por fim, última característica generalizada que configura a relação dos Estados-membros com suas novas terras no começo do Brasil República é o *coronelismo*, que em linhas resumidas, é um termo especificamente brasileiro que busca definir a prática que se estabeleceu entre os anos de 1889 e 1930, segundo a qual a figura de uma liderança local, o coronel, escolhia os candidatos em quem a população deveria votar.

Esse forte controle do privado sobre a coisa pública, do coronel sobre a instituição que deveria ser a mais representativa da nova estrutura democrática do país, o voto, era sinal de uma corrupção profunda que acabava determinando que o coronel recebesse certos favores dos políticos que esperavam ser favorecidos por ele – o que incluía a terra.

De modo que todas essas figuras definidoras da época em questão tocaram também a legislação amazonense, cujo Decreto nº 37 de 1893 pode mesmo ser chamado de “liberal” nas suas determinações amplas em relação aos posseiros, mas que no geral acaba por facilitar o uso da terra como moeda de troca, senão vejamos.

A venda, revalidação e legitimação das terras públicas seriam executadas por uma repartição específica, anexada à Secretaria do Estado, chefiada por um engenheiro e composta ainda por um agrimensor auxiliar, um oficial, dois amanuenses (ou seja, escreventes) e um servente, sendo que o engenheiro e o agrimensor deveriam ser livremente nomeados e dispensados pelo Governador (art. 8º).

Mais ainda, o Decreto em tela repete a Lei de Terras quando se volta à definição do que seriam terras devolutas (quando, na realidade, não seria sequer cabível tal tema dentre as funções de um decreto regulamentador).

Seguindo, o Decreto nº 37/1893 faz uma diferenciação no Estado do Amazonas entre o que seriam títulos legítimos, quais títulos poderiam ser *revalidados* e quais posses seriam *legitimadas*, demonstrando o mesmo espírito conciliatório e tanto quanto generoso que se observou na legislação nacional.

Os títulos legítimos estavam especificados no artigo 16, e seriam:

- a. Aqueles que foram expedidos como confirmação de sesmarias ou outras concessões do Governo, em razão do cumprimento integral das condições exigidas à época;
- b. Os que dispensassem o cumprimento de tais condições emitidos pela autoridade competente para isso;
- c. Os que tivessem sido passados pelas repartições públicas responsáveis nos termos da lei nº 601/1850;
- d. As escrituras públicas e particulares admitidas em lei que se destinassem à compra, venda, doação, partilha e herança até 21 de novembro de 1889, e tivessem pago o imposto de transmissão até a mesma data;
- e. Os que se referissem a certas partes de outras propriedades, adquiridas pelo mesmo modo da possibilidade anterior;
- f. Os que se referissem às chamadas *posses imemorais*, provadas por cartas de data e outros documentos, inadmitidas quaisquer justificações como provas;

- g. Por fim, seriam admitidas as posses havidas até a data do Decreto nº 37 por compra em hasta pública, partilha de quinhões hereditários ou sentença transitada em julgado.

Assim, esses títulos que fossem considerados pela legislação como legítimos não precisariam passar por qualquer processo, sendo admitidos pelo decreto como imediatamente válidos, e respeitados em sua totalidade.

Para os fins do decreto, ainda, era possível *revalidar* um título, o que basicamente era a mesma segurança que nacionalmente tinha sido oferecida em relação aos sesmeiros caídos em comisso, ou seja, que não haviam cumprido as condições de concessão, de modo que o legislador admite a revalidação dos títulos possuídos por sesmeiros que não tivessem ainda confirmado as concessões, ou que não tivessem medido ou demarcado estas terras, desde que elas estivessem cultivadas ao menos em metade de sua extensão e com morada habitual, notando-se mais uma vez esses dois elementos fundamentais para que o Governo admitisse o descaso anterior do administrado.

Por fim, havia a possibilidade de *legitimação*, que se destinava aos posseiros sem qualquer título, que deveriam, segundo as noções anteriormente adotadas pelo Governo Federal, ser mantidos em contato com a terra brasileira, especialmente num Estado das proporções do Amazonas.

Assim, era possível que os posseiros se tornassem legítimos proprietários, segundo o art. 20 do Decreto nº 37/1893, em três situações, quais sejam: (i) quando exercessem uma posse mansa e pacífica com cultura efetiva e morada habitual do primeiro ocupante ou seus herdeiros, através de ocupação primária, até 30 de janeiro de 1854; (ii) quando a posse preenchesse as condições anteriores, mas tivesse sido trespassada por meio de compra, doação, permuta ou dissolução de sociedade, cujo imposto de transferência não tivesse sido pago até 21 de novembro de 1889; e, por fim, (iii) as posses dentro de áreas de sesmarias ou outras concessões governamentais que tivessem sido declaradas boas por sentença transitada em julgado, ou que tivessem sido estabelecidas e mantidas sem oposição por 5 anos, até 1854.

Para que o Governo do Amazonas mostrasse tal liberalidade, no entanto, era novamente enfatizada a necessidade de cultura e morada habitual, de tal modo que esta deveria ser comprovada através de testemunhas antes que qualquer trabalho de medição se iniciasse.

Os promotores públicos eram encarregados de um processo *penal* (o que é de surpreender uma perspectiva atual em que o Direito Penal é enxergado como *ultima ratio*) contra aqueles que invadissem as terras públicas, perante o juiz municipal, sempre que tomassem conhecimento e confirmassem a posse sem documentação que a validasse, embora esta medida judicial fosse raramente aplicada na realidade.

As terras públicas amazonenses deveriam ser resguardadas pelos Prefeitos, subprefeitos, juízes municipais e agentes de segurança pública, e estes eram responsáveis por não permitir que pessoas não autorizadas ocupassem os bens do Estado. Note-se que com essa divisão que colocava muito mais controle nas mãos de autoridades locais, também permitia que os coronéis e donos de terras em geral exercessem uma pressão muito maior, que garantia que estes fossem privilegiados pelo Governo local.

Isto porque essa época é marcada por uma profunda violência nas regiões interioranas que ocorre de forma quase uniforme nas diversas regiões do Brasil. As disputas entre famílias frequentemente giravam em torno do controle sobre a política municipal ou da divisão da propriedade, além do surgimento de diversas figuras religiosas que congregavam os habitantes dessas regiões, sendo o caso mais icônico o de Canudos (1893-1897), no sertão baiano.

Perceber essa violência no campo é importante, porque os diversos núcleos que agregavam as famílias em torno de figuras religiosas no início da República demonstram o quanto estas pessoas estavam não apenas insatisfeitas com o novo regime, como também não acreditavam nele, mesmo que este fosse mais leniente e incentivador em relação à posse de terras.

Esse contraste agudo entre o que era oferecido pelos governos estaduais republicanos na forma da sua legislação, e o que os habitantes dessas regiões, especialmente do Norte e do Nordeste, percebiam como a realidade, nasce justamente do controle ostensivo que os coronéis tinham, que tornavam a lei em letra-morta e reduziam o Poder Público a mero fantoche dos interesses dos fazendeiros, e a população a refém dessas circunstâncias.

Neste sentido, Lígia Osório²⁶, estudando os relatórios do Governador do Mato Grosso em 1897 (observe-se que se trata de uma enorme raridade haver um relatório detalhado a respeito da questão das terras, proveniente de qualquer um dos Estados brasileiros), observa que era comum à época que os Governadores elogiassem as forças armadas postadas nas regiões por não se envolverem nos conflitos armados de particulares.

Mais que isso, a análise da situação demonstra que o problema era agravado pelo fato de os juízes, que deveriam resguardar as propriedades do Estado, conforme anteriormente anotado, frequentemente não permaneciam em regiões que fossem atingidas por conflitos sobre a terra de forma regular, de modo que suas funções eram assumidas pelo juiz de paz, que por ser eleito, era completamente submisso aos poderes que mais fortemente controlassem a municipalidade.

A parte mais alarmante da legislação amazonense, no entanto, é aquela que se refere a forma da venda das terras públicas. Alarmante porque, como se nota pelo art. 37, as terras poderiam ser vendidas “[...] em hasta publica, **ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente**, fazendo medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser vendida, bem como a conceder, gratuitamente, ás Intendencias Municipaes do Estado o dominio util de uma legua quadrada de terras para seus patrimonios, ficando reservado para o Estado o dominio directo” (grifo nosso).

²⁶ SILVA, Lígia Osorio. *Op. Cit.*, 2008, p. 294.

Estas terras poderiam ser vendidas antes ou depois da devida medição e demarcação, à vista ou em parcelas de até 6 vezes, o que gerava um grau amplo de inadimplência e ainda a emissão de títulos conflitantes, em razão da falta de demarcação.

O controle privado, aliado à liberalidade da legislação adotada e a falta de clareza que os Estados mantiveram como herança da lei nº 601/1850, também causou um outro problema grave, que foi a repartição de terras devolutas entre os Estados e seus Municípios.

O art. 68 da Constituição Federal de 1891, única disposição específica a respeito dos Municípios, determinava: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

Ocorre que, conforme anotação anterior, o Estado do Amazonas decidiu conceder gratuitamente às suas Intendências Municipais, o domínio de uma légua quadrada de terras para seu domínio útil (o que corresponde aproximadamente a 23 km²), sem especificar a partir de onde deveria ser medida esta distância, ou outros detalhes essenciais à diferenciação das terras estaduais e municipais, o que, como em muitos outros Estados brasileiros, gerou um embate entre o que seriam consideradas terras de um ou outro ente, ocorrendo por muitas vezes que os títulos se sobreponham de tal modo que torna-se extremamente problemático delimitá-los.

Por esta razão, Mozart Soriano Aderaldo²⁷, analisando a situação do Estado do Ceará, assinala uma realidade que se amolda à federação como um todo:

Em consequência do descaso voluntário ou involuntário, por parte do Estado, relativamente às terras devolutas que lhe pertencem, não são poucas as tentativas de apropriação indébita. Já não falo das inúmeras investidas de particulares que delas tentam apossar-se por incabido usucapião, mas das tentativas dos municípios carentes.

²⁷ ADERALDO, Mozart Soriano. *Colonização das terras devolutas do Ceará*, p. 9. apud SILVA, Ligia Osorio. *Op. cit.*, 2008, p. 288-289.

A liberalidade ampla na forma como o Estado dispunha dessas terras, transformando a propriedade do Poder Público ainda mais em moeda de troca política e garantindo a manutenção de latifúndios monocultores e a indeterminação da propriedade, percorre um longo caminho para explicar o fato de que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou, em 2017, que a Região Norte apresenta um Índice de Gini²⁸ de 0,544, o segundo pior do país²⁹.

Assim, torna-se fácil averiguar o quanto a falta de interesse, meios e/ou poder para controlar apropriadamente os novos bens que o Estado do Amazonas recebeu com a ruptura da ordem constitucional monárquica, contribuíram para a desigualdade das regiões brasileiras e para as diferenças entre a própria população do Estado em termos de renda.

²⁸ O Índice de Gini, em linhas gerais, aponta a diferença de rendimentos dentro de uma mesma população, variando entre 0 e 1, demonstrando o grau de concentração de terras: quanto mais próximo de 1, mais desigual é esta concentração.

²⁹ Dados constantes em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559_informativo.pdf>. Acesso em 09 de outubro de 2018.

5. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O PANORAMA ATUAL

Como é cediço, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é um marco na história do país enquanto uma República democrática. Esta Constituição encerra um período ditatorial (1964-1985) durante o qual a população não podia exercer mesmo os seus direitos mais básicos, como a liberdade de expressão. Assim, a atual Carta Constitucional nasce de um extremo desejo de mudança da população que “[...] emprestou ao processo nacional constituinte, muito embora a Assembleia não fosse exclusiva, legitimidade jamais alcançada em nossa história constitucional, em razão da participação ativa e direta do cidadão”³⁰.

Esse caráter singular da atual Constituição também faz com que o tratamento da terra e da propriedade sejam revestidos de novos significados. A Constituição adota um panorama contextualizado pelo Estado do Bem-Estar Social para a propriedade enquanto instituto.

Ora, o direito à propriedade foi compreendido desde o início do liberalismo burguês como uma questão inerentemente privada, um direito de primeira geração ou dimensão, que exigia o afastamento e neutralidade do Estado como condição básica, garantia do cidadão *contra* o Estado.

Ocorre que, conforme aponta José Afonso da Silva³¹:

Os juristas brasileiros, privatistas e publicistas, concebem o regime jurídico da propriedade privada como subordinado ao Direito Civil, considerado direito real fundamental. Olvidam as regras de Direito Público, especialmente de Direito Constitucional, que igualmente disciplinam a propriedade. Confundem o princípio da função social com as limitações de polícia, [...] isto é, mero conjunto de condições limitativas.

[...]

A Constituição consagra a tese, que se desenvolveu especialmente na doutrina italiana, segundo a qual a propriedade não constitui uma instituição única, mas várias

³⁰ CARVALHO NETTO, Menelick de. *A sanção no procedimento legislativo*, 1992, p. 293.

³¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 2004, p. 271 – 273.

instituições diferenciadas, em correlação com os diversos tipos de bens e de titulares [...].

De modo que o direito de propriedade consagrado no Direito Brasileiro é preenchido tanto pelo ramo constitucional quanto pelo ramo civil, que convergem para abordarem suas diferentes facetas. Assim, segundo o art. 1.228 do Código Civil, a propriedade tem quatro atributos que, quando todos presentes, formam a chamada *propriedade plena* ou *alodial*, quais sejam: o direito de gozar ou usufruir da coisa, que seria a possibilidade de utilizar-se dos seus frutos; o direito de reivindicar a coisa para protegê-la de injusto possuidor ou detentor; direito de utilizar-se da coisa em si mesma, que é o aspecto que mais sofreu limitações com a atualização do entendimento de propriedade; e por fim, o direito de dispor da coisa, por ato entre vivos ou *mortis causa*³².

Por outro lado, quando a Constituição Federal de 1988 vincula o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social (art. 5º, XXII e XXIII), visualiza-se um dimensionamento do direito classicamente entendido como algo destinado a atender aos interesses do particular que detém o imóvel, pois agora este bem deve também ter uma significação maior, uma responsabilidade perante a sociedade como um todo, e esse viés social, percebe-se, é uma previsão voltada especialmente à propriedade *privada*, uma vez que é da própria natureza dos bens públicos que seu uso se destine ao beneficiamento da comunidade de forma direta ou indireta, na esteira das anotações do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Eros Grau³³.

O próprio STF colacionou, em termos precisos:

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria CR. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos

³² TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil – Volume Único*, 2016, p. 955-957.

³³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 1990, p. 243-252.

recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade³⁴.

Portanto, a Constituição Federal estabeleceu diretrizes para que um proprietário urbano ou rural detenha imóveis não apenas para seu usufruto, mas para o melhoramento da sociedade como conjunto. Os primeiros observarão as determinações do Plano Diretor do Município em que se localizem, e no caso de Manaus, trata-se da Lei Complementar nº 2 de 2014.

Quanto aos proprietários de imóveis rurais, a CRFB/88 diretamente elenca seus requisitos no art. 186, que seriam o aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, observância dos regulamentos a respeito das relações de trabalho e exploração em favor do bem-estar de proprietários e trabalhadores. De modo que, conforme aponta a professora Nathalia Masson³⁵, a função social dos bens rurais segue condições de viés econômico, social e ecológico.

Assim, o descumprimento da função social acarretaria as limitações ao direito de propriedade adotadas pela Constituição: desapropriação (art. 5º, XXIV, CRFB/88), requisição (art. 5º, XXV, CRFB/88), expropriação (art. 243, CRFB/88) e usucapião (arts. 183 e 191, CRFB/88).

Para os fins do presente estudo, a desapropriação é a mais relevante das limitações. Em linhas gerais, trata-se de uma maneira forçosa de o Estado adentrar na propriedade de um bem, uma vez que é compulsória e retira o caráter perpétuo que naturalmente reveste o instituto. Assim, mediante indenização prévia e, via de regra, em dinheiro, o Estado adquire a propriedade *originária* de um bem (ou seja, o imóvel é liberado de qualquer gravame ou situação jurídica anterior que pudessem atingi-lo), por algumas razões constitucionalmente aceitas. Uma destas razões é a desapropriação *por*

³⁴ ADI 2213/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Informativo 301 disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo301.htm>>.

³⁵ MASSON, Nathalia. *Manual de Direito Constitucional*, 2016, p. 254.

interesse social, que tem entre as suas modalidades a desapropriação objetivando a reforma agrária, que abordaremos oportunamente.

Ainda no tema, relevante apontar que, embora a questão tenha sido controvertida à luz de legislações civis anteriormente adotadas na história do país, atualmente é sedimentado o entendimento de que os bens titularizados pelos entes públicos, entre os quais se incluem as terras devolutas, não são passíveis de usucapião, que é a possibilidade de adquirir a propriedade de um imóvel através da ocupação incontestada por certo período de tempo³⁶.

Já quando se observa a postura dos constituintes de 1987-1988 especificamente quanto às terras devolutas, nota-se que, como nos regimes constitucionais republicanos anteriores, estas continuaram a ser principalmente dos Estados-membros, sendo bens da União somente as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, conforme definidos em lei (art. 20, II, CRFB/88).

Enquanto estas disposições constitucionais são relativamente claras, no que diz respeito à definição do que é ou não indispensável à defesa da Nação e quais seriam as áreas de preservação ambiental, a questão tende a ser mais nebulosa. Neste sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho³⁷ analisa que a delimitação destas hipóteses deveria ser entendida como decisão discricionária exclusiva da União enquanto titular destes bens.

Assim, o Poder Judiciário, embora não podendo definir as áreas em comento por sua própria iniciativa, deverá exercer seu controle sobre os fins declarados pelo Poder Executivo para justificação do uso destas terras, dentro dos critérios objetivos de *defesa e preservação*³⁸.

³⁶ Código Civil, art. 102: Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

³⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição de 1988*, 1990, p. 149.

³⁸ Para o Estado do Amazonas, que tem fronteiras internacionais junto ao Peru, Venezuela e Colômbia, torna-se extremamente relevante a definição do que seria necessário à defesa da integridade nacional. Nos 9.762 km de fronteira, estão postados atualmente 24 pelotões, com um efetivo de 1.500 militares, que exercem poder de polícia em uma faixa de 150 km adentro do Estado. Ademais, a questão da preservação ambiental no Amazonas é também essencial, uma vez que o Estado abriga a maior parte da Floresta

Outro ponto a gerar contenda na doutrina é ainda o sentido do art. 225, §5º da CRFB/88, que também diz respeito à preservação do meio ambiente e dispõe:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

§ 5º São *indisponíveis* as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. (grifo nosso)

Isso porque o dispositivo em questão sofre de um conflito aparente com o art. 20, II, anteriormente citado, uma vez que a Constituição parece reservar para a União as terras necessárias à preservação dos biomas brasileiros, e no mesmo passo encarregar os Estados de arrecadá-las, função que deveria ser executada pelo titular do imóvel.

Entende Pereira³⁹ que a única forma plausível de conciliar os institutos é enxergar as terras reservadas pelo art. 20, exclusivas da União, como independentes destas do art. 225, que *seriam estaduais*, mas retiradas do controle privado dos Estados por força de afetação constitucional ao interesse público.

Além dessa preocupação (ao menos em princípio) com a proteção da fauna e flora nacional, a adoção da ideia de função social da propriedade que hoje é encampada pelo regime constitucional deveria naturalmente levar à reforma agrária e a uma política urbana racionalizada, instrumentos extremamente relevantes para a organização da sociedade e evolução da economia brasileira.

Amazônica brasileira. Apesar da falta de regulamentação, entende Tupinambá Miguel Castro do Nascimento (*A ordem econômica e financeira e a nova Constituição – arts. 170 a 192*, 1989) que as áreas de preservação seriam as situadas na Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e na Zona Costeira, pois estas são as citadas pelo art. 225, § 4º da Constituição Federal.

³⁹ PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. *Op. cit.*, 2003, p. 175.

No entanto, embora a Constituição instrumentalize a função social com as limitações da propriedade e especialmente com a desapropriação, suas previsões não são exatamente favoráveis à realização da redistribuição da terra.

Embora o tema a que nos limitamos não permita uma abordagem aprofundada da reforma agrária e sua grande importância para a área rural do país, demonstra-se vital mencioná-la ainda que em termos resumidos, pois sua realização é um dos vários fins a que a distribuição controlada das terras devolutas poderia se prestar, e talvez seja o mais importante deles.

A reforma agrária é conceituada legalmente no Estatuto da Terra, art. 1º, §1º, e consiste no “[...] conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”, e seu objetivo, trazido pelo art. 16 do mesmo diploma, seria promover justiça social, progresso e bem-estar do trabalhador rural, além do desenvolvimento do país através de uma extinção do minifúndio e do latifúndio.

Essa reforma pode ser realizada por alguns meios, mas no Brasil, geralmente acontece através de uma intervenção direta do Governo, que compra ou desapropria por interesse social os latifúndios, minifúndios, áreas nas quais os proprietários exerçam atividades predatórias, entre outras, para posteriormente redistribuí-las a títulos gratuitos ou onerosos.

Embora o Estatuto, lei nº 4.504, date do ano de 1964⁴⁰, a Constituição Federal em 1988 fez pouco para avançar a questão a níveis práticos, podendo-se argumentar até que tenha criado um retrocesso. Isso porque, tendo sido o capítulo constitucional sobre a reforma agrária o que causou a mais intensa disputa entre os constituintes, de tal modo que nenhuma das partes interessadas conseguia obter maioria para aprovar o respectivo

⁴⁰ O Brasil, em conjunto com outros países latino-americanos, tornou-se signatário da Carta de Punta del Este no começo dos anos 1960, comprometendo-se a realizar a reforma agrária amplamente em seu território.

texto-base⁴¹, o que se tem no presente são as disposições limitadoras trazidas pelos arts. 184 a 186.

Isso porque, realizando uma comparação entre o texto atual e a Constituição revogada, é possível perceber que o principal recuo nasce da uma limitação das terras que poderiam vir a ser retomadas pelo Estado para a reforma agrária, uma vez que o art. 184, *caput*, as limita àquelas que não estejam cumprindo sua função social, enquanto a Carta de 1969 estendia o espectro para todos os imóveis cuja exploração contrariasse os princípios da Ordem Econômica e Social.

A situação agrava-se ainda diante da impossibilidade de desapropriação de pequenas e médias propriedades, e das propriedades produtivas, mesmo que estas não atendam às funções sociais. Ademais, a tomada destas áreas exige indenização *prévia*, desacelerando o processo, agravado pelo prazo de 20 anos para o resgate dos títulos da dívida agrária.

Embora a Constituição de 1988 não tenha trazido somente retrocessos para o processo de reforma agrária, esta é a sua principal consequência, e isso também significa um mau uso das terras devolutas que ainda pertencem aos entes públicos atualmente e resquícios da antiga política que aqui documentamos, que vez após outra se recusou a democratizar o uso da terra, em sacrifício ao desenvolvimento da Nação.

Infelizmente, a democratização da política brasileira não correspondeu à democratização do acesso à terra. Dados do Censo Agropecuário de 2017 do IBGE⁴² mostram que as propriedades rurais continuam largamente concentradas na Região Nordeste, onde a distribuição é a mais desigual do país. Embora a quantidade de estabelecimentos entre 1 e 10 hectares seja a maior, ocupando 38,2% dos 350 milhões de ha destinados à produção agropecuária nacional, há ainda uma alarmante quantidade

⁴¹ Para maiores detalhes sobre os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1987-1988, consultar BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 1989.

⁴² Os dados deste Censo são considerados ainda preliminares e levam em consideração também os resultados do último Censo de 2006/2007 para fins de comparação. Disponível em <<https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/resultados-censo-agro-2017.html>>. Acesso em 04 de outubro de 2018.

de propriedades com 10 a 50 ha (31,3%), de 50 a 100 ha (7,8%) e de 100 a 500 ha (7,2%). Para colocar estes números em perspectiva, relembra-se que 1 (um) hectare corresponde a 10.000 m².

O Estado do Amazonas, comparativamente ao restante do país, tem uma contribuição menor na agropecuária, com apenas 4 milhões de ha, ou seja, 0,04 km² do seu grande território de 1.559.146,876 km², a maior unidade do país, destinados à atividade. São 81 mil estabelecimentos, com grande parte localizada na região do Alto Rio Negro.

Logicamente, isso ocorre porque o Estado é vastamente coberto pela Floresta Amazônica, que, em princípio, não deve ser derrubada em face da sua importância para o equilíbrio do ecossistema, além de ser abrigo para inúmeras espécies de animais e plantas que sequer foram completamente catalogadas⁴³, de modo que a economia amazonense revolveu de forma mais frequente em torno do extrativismo, tendo como principal exemplo o Ciclo da Borracha (1879-1912).

Deste modo, infelizmente, ainda é relevante a anotação de Caio Prado Junior⁴⁴, feita quando analisando dados de São Paulo e Minas Gerais em 1960:

Por aí se vê como é errônea a alegação já lembrada acima, de que a concentração na propriedade fundiária se explica no Brasil com o fato de haver “muita terra para pouca gente”. Vemos pelo contrário nos dados que acabamos de citar, que se é verdade que a terra é muita, a “gente” também é, e somente não logra ter acesso à muita terra existente, porque ela se encontra apropriada por uns poucos. É uma defeituosa distribuição [...]. Se a alegação de “muita terra para pouca gente” teria a rigor alguma procedência em áreas afastadas e de baixos índices demográficos e econômicos [...] o mesmo não ocorre evidentemente em zonas que se contam entre as mais povoadas [...]. Aí a concentração da propriedade fundiária deriva essencialmente de fatores

⁴³ O avanço da agropecuária no território do Amazonas sem preocupação com o estabelecimento de uma forma sustentável de exploração é um dos principais riscos à floresta, com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no ano de 2015, apontando que o desflorestamento na Amazônia Legal atingiu um pico em 2004, mas que tem declinado desde então, embora a taxa de desflorestamento bruto total tenha aumentado no Amazonas na comparação entre 1991 e 2013. Disponível em < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>>. Acesso em 20 de outubro de 2018.

⁴⁴ PRADO JUNIOR, Caio. *A questão agrária*, 1979, p. 46.

sociais, e pode e deve ser corrigida por reformas também de natureza social (grifo nosso).

Embora o Estado do Amazonas tenha uma participação mais limitada na agropecuária, trata-se de questão extremamente relevante controlar o uso das terras e distribuir equitativamente sua população estimada de 4.080.611 habitantes, dos quais 330 mil trabalham no campo. Assim, o ente rege a questão de suas terras públicas através da lei nº 2.754 de 2002, em conjunção com a lei nº 3.804 de 2012, que aborda a destinação das terras especialmente no que toca a regularização fundiária.

A presente Constituição do Estado do Amazonas de 1989, em seu art. 134 se dedica a priorizar destinações às terras devolutas, subutilizadas ou desocupadas, para que no meio urbano sejam dedicadas a assentamentos da população de baixa renda, instalação de equipamentos urbanos dedicados à coletividade, ou ainda para áreas verdes e/ou para o lazer. Já no meio rural, o Estado escolheu dedicar suas terras à programas de colonização, reservas de proteção ambiental e instalação de equipamentos coletivos.

Em se tratando de definir as terras devolutas, o critério é por exclusão em relação às terras dadas aos particulares ou usucapidas no curso da vigência do Código de Beviláqua, conforme a lei federal nº 6.383/1976 e a lei estadual nº 2.754/2002, que são muito semelhantes. A última colaciona em seu art. 10 que os interessados no processo administrativo de discriminação de terras deverão deduzir “[...] argüição (*sic*) de domínio, através da apresentação de títulos de propriedade e informações de interesse”. Assim, percebe-se que o processo por exclusão é não apenas uma construção doutrinária, mas é também adotado pela legislação.

Seria responsável pela discriminação das terras devolutas amazonenses a “entidade fundiária” do Estado (art. 7º, lei nº 2.754/02). Essa falta de especificação ocorre porque a lei é do ano de 2002, e o Estado do Amazonas só organizou sua estrutura administrativa em 2003, através da lei nº 2.783/03, que instituiu a Secretaria de Estado de Terras e Habitação – SETHAB, atualmente renomeada como Secretaria de Estado de Política Fundiária – SPF.

A SPF é responsável principalmente por: gestão do patrimônio fundiário estadual; elaboração de estratégias que permitam assegurar aos legítimos ocupantes das terras públicas, o acesso à propriedade por meio da regularização fundiária, obedecendo aos princípios da justiça social do desenvolvimento econômico e sustentável e da função social da propriedade; criação de projetos de assentamentos em terras do patrimônio estadual consoante ao cenário socioeconômico dos beneficiários e do ecossistema amazônico; e a promoção das desapropriações de interesse do Estado do Amazonas, conforme o disposto no ato específico de declaração de utilidade pública e interesse social.

Assim, estaria dentro de sua capacidade o destaque de Comissões Especiais que deveriam proceder à seleção de faixas de terras para realizar a publicação de edital, de modo que os particulares possam aduzir suas pretensões e levar à definição das terras privadas e das públicas, através da confirmação da legitimidade dos títulos apresentados e das cadeias dominiais⁴⁵ em questão.

O art. 18 da atual Lei de Terras do Amazonas cria no âmbito da Secretaria de Estado de Administração – SEAD, a Coordenadoria de Controle de Patrimônio Imobiliário, que seria responsável pelos bens imóveis dominicais, enquanto que as terras devolutas seriam geridas pela entidade fundiária, no caso, a SPF.

Ora, percebe-se que, conforme já definido, as terras devolutas são doutrinariamente categorizadas de forma majoritária como bens dominicais, pois estes são, por definição, bens que fazem parte do acervo da administração, mas não tem qualquer destinação⁴⁶, conceito que se alinha com o das terras devolutas. Assim, embora possa haver alguma utilidade prática na separação, de um ponto de vista jurídico, trata-se de definição atécnica.

⁴⁵ Uma cadeia dominial é a relação de proprietários que já possuíram determinado imóvel, desde a titulação original concedida pelo Poder Público até o proprietário atual. É extremamente relevante que a cadeia seja escoreita, pois indica que a propriedade é legítima.

⁴⁶ Código Civil, art. 99. São bens públicos: [...] III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

A lei é atécnica ainda mais uma vez, quando se refere a *entidade* fundiária do Estado. O termo “entidade administrativa” é comumente entendido na doutrina como referente aos integrantes da administração indireta, que são dotados de personalidade jurídica própria. Neste sentido, inclusive, é o art. 4º, II, do Decreto-lei nº 200/1967 e a lei nº 3.804/2012 do Estado do Amazonas. Ocorre que a SPF é parte da administração direta, integrante do Poder Executivo do Estado do Amazonas, e como tal, um órgão desprovido de personalidade jurídica.

Embora a lei em questão costumasse tratar tanto dos imóveis urbanos quanto dos rurais, atualmente ela aborda somente os primeiros. Neste viés, a competência para determinação da destinação dos bens segundo sua conveniência é privativa do Governador e delegável ao Secretário da SEAD (art. 21, §1º, lei nº 2754/02).

O corpo de regras também dispõe que é possível que os imóveis urbanos sejam utilizados por terceiros através dos institutos de autorização de uso, permissão de uso, concessão de uso, direito de superfície/concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para moradia ou cessão de uso, conforme o caso.

Há ainda uma última disposição de particular interesse, que é a possibilidade de emissão de título provisório de posse de terras devolutas (art. 44, lei nº 2754/02), válido durante o processo de regularização fundiária.

Quanto aos imóveis rurais, atualmente a lei nº 3.804 de 2012 regulamenta a regularização fundiária e o processo de reforma agrária no Amazonas, dispondo que objetiva a regularização de ocupações, incentivar as sociedades empresárias, criar projetos de assentamento e proteger as comunidades tradicionais.

Esta segunda lei, que forma a outra metade do alicerce legislativo sobre o qual o Estado do Amazonas atualmente funciona no que diz respeito aos seus bens, volta-se para algumas outras questões relevantes.

A primeira delas é resguardar as terras do Estado contra pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, além de contra pessoas jurídicas brasileiras cujo capital seja

majoritariamente detido por outras pessoas físicas ou jurídicas que sejam estrangeiras e residam ou tenham sede no exterior (art. 5º, §§2º e 3º, lei nº 3804/12). O problema é central, pois diz respeito à soberania do Brasil, e é mais delicado ainda quando se observa a necessidade de proteger a Floresta Amazônica nacional, com seu imenso potencial para a indústria farmacêutica e cosmética, além de ricas reservas minerais inexploradas.

O art. 10 da lei nº 3804/12 traz os requisitos para a regularização fundiária plena no âmbito rural: não ser proprietário de outro imóvel rural ou urbano no Brasil; cultura efetiva; ocupação e exploração direta, mansa e pacífica por pelo menos 5 anos seguidos; não ter sido beneficiado por reforma agrária ou regularização; e por fim, não ter sido beneficiado por outros programas do Governo.

No âmbito rural, a regularização será gratuita quando a área objetivada para se destacar do patrimônio público tenha até 100 hectares e a família a que se destinaria tenha uma renda total de até 5 salários mínimos. Fora destes parâmetros, no entanto, o processo será oneroso e incluirá os valores despendidos para a realização de serviços topográficos.

Por outro lado, os requisitos para a regularização em área urbana, no art. 15, são similares. A maior diferença é objetivo maior da ocupação, que não foca em produção agrícola, mas em moradia própria.

Esta regularização também tem a possibilidade de ser gratuita, em duas hipóteses: quando o imóvel tiver até 250 m², independentemente da renda do pretendente; ou quando o imóvel tiver entre 250 e 1000 m², e a renda for inferior a 5 salários mínimos.

Note-se que a Constituição do Amazonas no art. 134, § 7º, determina que a alienação ou concessão, a qualquer título, de terras do Estado acima de 1000 m² em área urbana, e acima de 1000 hectares na zona rural, dependerão de autorização da Câmara Legislativa, como forma de resguardar o patrimônio estadual, sendo indiferente tratar-se de pretendente pessoa física ou jurídica.

É possível também haver a chamada regularização fundiária *excepcional*, quando o caso não se enquadrar nas hipóteses dos arts. 10 e 15, e sim no formato do art. 6º da lei nº 3804/12, que dispõe:

Art. 6.º Compete ao Chefe do Poder Executivo decidir sobre:

I - a oportunidade e conveniência de autorizar a regularização da ocupação de bem imóvel estadual ou determinar a retomada do bem;

II - a alienação ou concessão de direito real de uso para fins de incentivo a sociedades empresárias no Estado do Amazonas;

III - a criação de projetos de assentamentos e a proteção às comunidades tradicionais;
e

IV - a oportunidade e conveniência da doação em pagamento com imóveis dominicais para quitação de dívidas do Estado do Amazonas, nos termos da legislação pertinente.

Assim, em se tratando destas hipóteses separadas, as terras públicas poderão ser destacadas para outros usos, havendo preferência em favor das pessoas físicas e jurídicas que comprovem ocupação ou exploração direta, pelo prazo mínimo de 5 anos, em se tratando de alienação.

A principal limitação que ocorre com a regularização excepcional, porém, é o fato de que a lei veda a possibilidade de beneficiar pessoas físicas ou jurídicas que trabalhem com a compra e venda de imóveis.

Por fim, válido ainda anotar que a lei possibilita a doação de áreas aos Municípios que as solicitarem para fins de regularização fundiária em seus territórios, desde que possuam um Plano Diretor ou uma lei que disponha especificamente sobre a área visada, além de visar ao incentivo de sociedades empresárias e assentamento no meio rural.

De mais a mais, percebe-se que, enquanto a lei se dispõe a organizar a regularização fundiária de modo a conceder partes do seu patrimônio a pessoas que nele vivam e/ou trabalhem de forma legítima, os dispositivos jamais se voltam propriamente a uma *reforma agrária*.

Isso porque a Região Norte e o Estado do Amazonas foram por um longo período visualizados como “espaço vazio”, em que a reforma agrária seria contraproducente, uma vez que antes de mais nada, deveria ser colonizada. Nesse sentido eram os *slogans* utilizados pela ditadura militar a partir de 1964, como “dar aos homens sem terras, as terras sem homens da Amazônia” ou “integrar a região ao restante do País para não entregá-la”.

O Norte do país foi encaixado dentro da política nacional como modo de escoar trabalhadores descontentes do Nordeste, atingidos pela seca que caracteriza a região e vítimas também do coronelismo e concentração de terras, conforme explanado, além de ser entendido como uma possível solução para os conflitos que revolviam em torno da propriedade, como o Movimento dos Sem Terra (MST), formado no Rio Grande do Sul durante a ditadura e persistente até hoje.

Assim, o que ocorreu foi uma ocupação desordenada da Amazônia Legal que focava em números de famílias assentadas ao invés de na qualidade deste assentamento, além de vastamente ignorar disposições da legislação ambiental sobre a proteção da vegetação natural da região⁴⁷.

O quadro que o Amazonas apresenta atualmente é misto: por um lado, enquanto há um esforço da Secretaria de Política Fundiária e outros órgãos e autarquias responsáveis pelo gerenciamento do patrimônio do Estado, como a Superintendência Estadual de Habitação – SUHAB e a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas – PGE através das suas procuradorias especializadas, no sentido de promover a regularização das ocupações de terras públicas, incentivar melhores condições de habitação para a população e proteger os bens estaduais, por um outro lado, persiste a falta de movimentação no sentido de uma legítima reforma agrária, além de não haver

⁴⁷ Para uma análise mais focalizada sobre a reforma agrária na Amazônia Legal, consultar PASQUIS, Richard; SILVA, Alessandra Valéria da; WEISS, Joseph; MACHADO, Luciana. “*Reforma Agrária*” na Amazônia: Balanço e Perspectivas. 2005. Disponível em <<http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8689>>. Acesso em 23 de agosto de 2018.

preocupação aparente com o desenvolvimento de um modo sustentável de agropecuária no Estado, uma exploração da terra que não necessariamente envolva desmatamento.

Dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)⁴⁸ no final do ano de 2014, apontam que à época o Estado do Amazonas era titular de 195 propriedades rurais, que totalizavam um total de 22.779.842,10 hectares, enquanto a titularidade particular somava 69.135 imóveis, representativos de 13.987.886,75 hectares.

No entanto, embora a norma maior estadual estabeleça que é necessária a promoção do levantamento, ação discriminatória e registro das terras devolutas por meio dos órgãos estaduais e municipais competentes, por meio do seu art. 134, §1º, atualmente, nenhum dos órgãos responsáveis foi capaz de precisar quais seriam as terras devolutas do Amazonas, mesmo que seja tanto uma obrigação destes quanto um direito da população de conhecer essa informação, que o dispositivo comanda que seja amplamente divulgada.

Embora a SPF tenha falhado em dar informações atualizadas e precisas no que diz respeito às terras devolutas estaduais, a secretaria informalmente proveu o seguinte dado:

TABELA DE ÁREAS		
	ÁREA (ha)	(%)
Área total do Estado do Amazonas	156.653.919,60	100
Área não matriculada no Estado do Amazonas	24.151.387,31	15,42

FONTE: Secretaria de Estado de Política Fundiária – SPF

⁴⁸ Dados disponíveis em < http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/estatisticas-de-im-veis-rurais-/cadastro_imoveis_rurais_am_geral_pub_e_priv.pdf>. Acesso em 04 de outubro de 2018.

Ainda hoje, a América Latina, segundo estudos da Food and Agriculture Organization of the United Nations⁴⁹, é o local onde há a pior distribuição de terras do mundo, junto à região do Caribe, e o Brasil representa uma grande parte deste problema, com seu território ocupando aproximadamente a metade do subcontinente.

Assim, percebe-se o que anos de uma política agrária centralizada e marginalizadora, largamente refletida pelas Constituições que foram chave para entender as principais viradas no tema ao longo da história do país (1824, 1891 e 1988), resultou em termos de dignidade das condições de vida da população, a produção agropecuária do país e a concentração de riquezas numa Nação que não dá sinais de mudar seus rumos. Espera-se que uma análise do que nos trouxe até aqui leve a uma maior compreensão do presente e desejo de transformação para o futuro.

⁴⁹ Disponível em < <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/879574/>>. Acesso em 21 de outubro de 2018.

6. CONCLUSÃO

A presente pesquisa, buscando compreender os sistemas políticos e jurídicos que inspiraram o tratamento da distribuição da propriedade no Brasil e no Amazonas, que é notoriamente desigual, debruçou-se principalmente sobre as disposições constitucionais ao longo dos principais momentos de virada e transição no tema, e as mais importantes legislações sobre a questão.

O que se pode averiguar foi um persistente embate entre os interesses econômicos de uma elite formada ao redor da produção agropecuária e a dignidade de condições de vida da população menos abastada, que teve seus números engrossados pela libertação negligente de centenas de escravos, que não foram amparados por qualquer disposição de caráter trabalhista ou social. Pelo contrário, o sistema concebido pela lei nº 601 de 1850 era especialmente desenhado para excluir essa camada da população da possibilidade de obter terras próprias para viver e cultivar.

Assim, a reiteração de legislações que beneficiavam em primeiro lugar a classe dos proprietários – que também compunha grande parte das Casas Legislativas da União e dos Estados – assegurou que o Brasil mantivesse, mesmo hoje, uma economia que valoriza o latifúndio, a exportação e um tipo de agricultura que não contribui para a manutenção dos ecossistemas naturais do país, o que explica em parte seu lento avanço no Estado do Amazonas.

De modo que, enquanto o Amazonas ao menos se movimenta no sentido de regularizar vários assentamentos em seus imóveis urbanos e rurais, ainda há um longo caminho a percorrer em termos de garantir que estes assentamentos não sejam apenas um número, e sim de qualidade real, que aumente o número de pequenas propriedades *de forma sustentável*.

Para o Brasil em geral, ainda é preciso que o Governo Federal faça movimentos substanciais no sentido de democratizar o acesso à terra e erradicar suas crises de falta de moradia e de violência no campo, promovidas notoriamente pelo MST, em suas raízes.

Embora o Plano de Governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e sua campanha em 2002 tenham se fundamentado basilarmente na realização da reforma agrária, o que ecoava o anseio da população, é de se notar que essa garantia não foi atingida, e o Brasil ainda apresenta números aquém da expectativa quando se trata da justiça social na distribuição de terras, conforme documentado.

É de ressaltar, porém, que a falta de movimentação do Governo brasileiro *não* justifica atos de violência contra a propriedade e a integridade física de outros cidadãos, tendo sobre isso entendido o STF⁵⁰:

A necessidade de observância do império da lei (“*rule of law*”) e a possibilidade de acesso à tutela jurisdicional do Estado – que configuram valores essenciais em uma sociedade democrática – devem representar *o sopro inspirador da harmonia social*, significando, *por isso mesmo*, um veto permanente *a qualquer tipo* de comportamento cuja motivação resulte *do intuito deliberado* de praticar atos inaceitáveis *de violência e de ilicitude*, como os atos de invasão *da propriedade alheia* e de desrespeito *à autoridade das leis e à supremacia da Constituição da República* perpetrados *por movimentos sociais organizados*, como o *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra* (MST) (grifos no original).

Portanto, a reforma agrária e a utilização racional das terras devolutas que ainda pertencem às unidades da federação é algo que ainda se está por implementar. É evidente que se tratam de medidas benéficas em vários aspectos, tanto para a população que seria diretamente beneficiada quanto para o Brasil como conjunto, mas seu principal entrave – os interesses econômicos de uma minoria influente – seguem tão presentes quanto em 1822.

As bases legislativas são tímidas, mas razoavelmente adequadas para a tarefa. A Constituição Federal autoriza a intervenção do Estado na situação, e a União e o Estado do Amazonas têm legislações que o preveem. O que ainda se espera é um Governo firme o suficiente para valorizar em primeiro lugar a dignidade dos seus cidadãos, e que não trate suas terras devolutas como “espaço vazio”, e sim como um espaço promissor.

⁵⁰ MS 32.752 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 2015. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9077755>>. Acesso em 23 de outubro de 2018.

REFERÊNCIAS

ADERALDO, Mozart Soriano. *Colonização das terras devolutas do Ceará*. Separata da *Revista do Instituto do Ceará*. Fortaleza, 1949.

AMAZONAS. *Constituição Política do Estado do Amazonas*. Manaus: Congresso dos Representantes do Estado do Amazonas em Manáos, 1892. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/224190>>. Acesso em 24 de setembro de 2018.

_____. *Decreto nº 37 de 8 de novembro de 1893*. Promulga o Regulamento da Repartição de Terras. In: Acervo da Secretaria de Estado de Política Fundiária do Amazonas.

_____. *Constituição do Estado do Amazonas*. Manaus: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, 1989. Disponível em <<http://www.ale.am.gov.br/wp.../Constituicao-do-Estado-do-Amazonas-atualizada-2015.pdf>>. Acesso em 20 de agosto de 2018.

_____. *Lei nº 2.754 de 29 de outubro de 2002*. Regulamenta o artigo 134 da Constituição do Estado do Amazonas, dispondo sobre a aquisição, destinação, utilização, regularização e alienação dos bens imóveis do Estado do Amazonas e dá outras providências. Disponível em <<http://rhnet.sead.am.gov.br/>>. Acesso em 13 de outubro de 2018.

_____. *Lei nº 2.783 de 31 de janeiro de 2003*. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo do Estado do Amazonas e dá outras providências. Disponível em <<http://rhnet.sead.am.gov.br/>>. Acesso em 20 de outubro de 2018.

_____. *Lei nº 3.804 de 29 de agosto de 2012*. Dispõe sobre a destinação das terras situadas em áreas de domínio do Estado; altera a Lei n. 2.754, de 29 de outubro de 2002; e dá outras providências. Disponível em <<http://rhnet.sead.am.gov.br/>>. Acesso em 16 de outubro de 2018.

BARBALHO, João. *Constituição Federal brasileira: comentários*. Ed. Fac-similada. Brasília: Senado Federal, 1992.

BARBOSA, Rui. *Commentarios à Constituição Federal brasileira*. São Paulo: Livraria Acadêmica e Saraiva, 1934.

BARMAN, Roderick J. *Citizen Emperor: Pedro II and the Making of Brazil, 1825–1891*. Palo Alto: Stanford University Press, 1999.

BASTOS, Tavares. *Os males do presente e as esperanças do futuro*. São Paulo, Pará, Rio de Janeiro, Recife: Cia. Editora Nacional, 1939.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. Brasília: Paz e Terra, 1988.

BRASIL. *Constituição Política do Imperio do Brazil*. Rio de Janeiro: Conselho de Estado e Imperador D. Pedro I, 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 23 de agosto de 2018.

_____. *Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

_____. *Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brazil*. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Acesso em 22 de setembro de 2018.

_____. *Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071impressao.htm>. Acesso em 07 de outubro de 2018.

_____. *Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504compilada.htm>. Acesso em 15 de outubro de 2018.

_____. *Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 21 de outubro de 2018.

_____. *Lei nº 6.383 de 7 de dezembro de 1976*. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6383.htm>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 16 de setembro de 2018.

_____. *Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília: Congresso Nacional, 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em 10 de agosto de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 2213/DF – *Relevância da Questão Fundiária - O Caráter Relativo do Direito de Propriedade – A Função Social da Propriedade*. Partido dos Trabalhadores – PT e Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG. Relator Ministro Celso de Mello, 17 a 21 de março de 2003. In: **Informativo nº 301** (Brasília). Disponível em < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo301.htm>>. Acesso em 18 de setembro de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. MS 32.752 AgR – *Mandado de Segurança – Reforma Agrária – Imóvel Rural – Invasão da Propriedade por Trabalhadores Rurais Reunidos em Movimento Social Organizado*. Relator Ministro Celso de Mello, 17 de junho de 2015. Disponível em _____ em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9077755>>. Acesso em 23 de outubro de 2018.

CALMON, Pedro. *O Rei Cavaleiro*. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1950.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

COSTA, Helio Roberto Novoa da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990, v.1.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Região da América Latina e Caribe apresenta a maior desigualdade na distribuição de terra*. FAO no Brasil, 2017. Disponível em < <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/879574/>>. Acesso em 21 de outubro de 2018.

FREIRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala*. 26ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 1989.

GARCIA, Paulo. *Terras devolutas*. 2ª Ed. Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai, 1958.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

HOBBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. 2ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOFBAUER, Andreas. *Branqueamento e democracia racial: sobre as entranhas do racismo no Brasil*. Disponível em <https://andreashofbauer.files.wordpress.com/2011/08/branqueamento-e-democracia-racial_finalc3adssima_2011.pdf>. Acesso em 19 de setembro de 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 14ª Ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

IBGE. *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável Brasil 2015*. Brasília: IBGE, 2015. Disponível em < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>>. Acesso em 20 de outubro de 2018.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Rendimento de todas as fontes 2017*. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101559_informativo.pdf>. Acesso em 09 de outubro de 2018.

_____. *Censo Agropecuário de 2017: resultados preliminares*. Brasília: IBGE, 2018. Disponível em <<https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/resultados-censo-agro-2017.html>>. Acesso em 04 de outubro de 2018.

INCRA. *Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR*. Brasília: INCRA, 2014. Disponível em <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/estat-sticas-de-imveis-rurais-/cadastro_imoveis_rurais_am_geral_pub_e_priv.pdf>. Acesso em 04 de outubro de 2018.

ITUASSÚ, Oyama. *O colonialismo e a escravidão humana*. Manaus: Academia Amazonense de Letras, Governo do Estado do Amazonas e Editora Valer, 2007.

JUNQUEIRA, Messias. *As terras devolutas na reforma agrária*. São Paulo: Gráfica da Revista dos Tribunais, 1964.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 2ª Ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

MAIA, Altir Souza de. *Curso de Direito Agrário*. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982.

MASSON, Nathalia. *Manual de Direito Constitucional*. 4ª Ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *A ordem econômica e financeira e a nova Constituição (arts. 170 a 192)*. Rio de Janeiro: Aide, 1989.

NOVOA, Helio. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000.

PASQUIS, Richard; SILVA, Alessandra Valéria da; WEISS, Joseph; MACHADO, Luciana. “Reforma Agrária” na Amazônia: Balanço e Perspectivas. Originalmente publicado na revista **Cahiers d’études et de recherches francophones/Agricultures**. Volume 14, Numéro 1,35-39, janvier-février 2005. Disponível em <<http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8689>>. Acesso em 23 de agosto de 2018.

PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. *Perfis Constitucionais das Terras Devolutas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. 30ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PONTES FILHO, Raimundo Pereira. *Estudos de História do Amazonas*. Manaus: Editora Valer, 2000.

PRADO JUNIOR, Caio. *A questão agrária*. 2ª Ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Ligia Osorio. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. 2ª Ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2008.

TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil – Volume Único*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *História geral do Brasil*. 7ª Ed. São Paulo: Melhoramentos, s.d., vol. I, 1962.