

Usucapião das terras devolutas

Álvaro Pessôa

QUANDO El-Rey D Fernando, o Formoso, em 1375, após Governo inseguro e infeliz, mandou proceder ao censo das terras de sementeira, face à fome e à miséria então reinantes em Portugal, as razões da crise logo apareceram: uma delas era a retenção de grandes áreas de terra improdutiva nas mãos de poucos. Razão, aliás, constante também da Exposição de Motivos do Presidente Aureliano ao Congresso Nacional, ao encaminhar o recente projeto de lei do usucapião especial.

Chegara-se à conclusão de que "se todas as terras se cultivassem, haveria trigo, cevada e pão de sobejo, não sendo mister buscá-lo fora" e mais: "estas cousas som postas em tamanha carestia que muytos em qualquer grau nam as podem aver" e adiante: "Muytos daquelles que usavam de lavrar no mester da lavoyra, se recolhem aos Paços dos Riquos ômes por averem vida ffolgada e mays solta e per filharem o altheo mays sem receo". (Costa Porto — *A Propósito de Terras Devolutas* — Ed. Univ. de Brasília — pg. 38).

A situação pretendida alterar encontrava, entretanto, respeitáveis obstáculos e contrariava poderosos interesses. É bem verdade que o Direito Romano permeara a cultura lusitana, e afinal, em Roma, desde o Baixo Império, permitia-se que o posseiro adquirisse, por usucapião,

a terra que explorasse durante dois anos. Permittia-se, também, que o dono do solo cultivado anexasse o do vizinho conservado inculco (Justiniano — *Codex* — Livro XI, título 58,7 e 58,8).

A tradição guerreira e visigoda do reino era também liberal em matéria de terras. Enquanto os exércitos cristãos iam expulsando o sarraceno, a terra sem dono tomada aos mouros se distribuía aos conselhos municipais, que as dividiam, por sorteio, entre os municipes. O certo é que tais medidas não haviam frutificado, pelo menos no sentido de frutificar a produção de alimentos para o povo. Pressionado pela miséria reinante e alto preço dos alimentos, D. Fernando buscou tornar compulsório o uso do solo improdutivo. Queria El-Rey "que todos os que eram ou soyam a seer lavradores, fossem compelidos a lavrar", sendo obrigados a voltar aos campos os vadios, desocupados, mendigos e falsos religiosos.

Para implantar e fiscalizar o cumprimento da política de distribuição de solo, adotando medida tipicamente descentralizadora, mandou El-Rey que fossem escolhidos, em cada cidade "dous omes bôos dos melhores que y ouver": os sesmeiros. Cabia aos sesmeiros confiscar as terras e distribuí-las a quem as quisesse lavrar se os proprietários "não as quiserem trabalhar, nem aforá-las, nem queiram convir em cousa razoável", segundo a letra da lei.

Tão logo a Corôa Portuguesa se apossou das terras limitadas por Tordesilhas e optou pelo sistema de colonização via Capitánias Hereditá-

rias, adotou-se também no Brasil o sistema de distribuição compulsória de terras pelo sistema de Sesmarias. Isto porque, ao instituir o sistema das Capitánias, D. João III não dera aos donatários, ao contrário do que usualmente se pensa, a plena propriedade do solo. Dera-lhes, é verdade, poderes políticos magestáticos (exagerados mesmo), mas doara-lhes apenas determinadas léguas de terra ao longo da costa e interior a dentro. A parte substancial das terras continuava patrimônio da Coroa. Devia ser distribuída "a quem o solicitasse, com a condição de a utilizar, desde que fosse cristão, sem pagar foro nem direito algum".

Entretanto, para evitar a especulação e o entesouramento, a terra era doada "sob condição de aproveitamento". Deixando o concessionário ou beneficiário de cumprir as exigências do aproveitamento, devolvía-se o imóvel ao patrimônio da Coroa Portuguesa. Essa a origem do termo *devoluto*, que é, nada mais nada menos, do que o particípio passado do verbo devolver.

Devoluta era a terra que, mantida inculca pelo proprietário, voltava, retornava ou era devolvida ao patrimônio público. Graças às artes da semântica, logo a palavra evoluiu para um significado leigo, errôneo, embora ainda reinante em nossos dias, de que terras devolutas são todas e quaisquer terras públicas abandonadas. Diante do recente projeto governamental, por exemplo, grande parte da população está sendo

levada a crer que o usucapião pode atingir qualquer terra pública desocupada.

Ora, conquanto o oportuno alarma nacional que a Igreja lançou sobre a questão fundiária tenha surtido efeito, a proposta do Executivo ao Congresso não tem esta amplitude. Passíveis de usucapião são, além das terras de particulares, as terras *devolutas*. Devolutas, porém, em seu preciso conceito técnico jurídico, isto é, com os estreitamentos e limitações constantes da Lei 601 de 1 850, Decreto-lei 9 760 de 1 946 e Constituição de 1 969. Grande parte do imenso complexo de terras que o bandeirantismo desbravou, passou pelo Império e veio estuar na República vai ser agora mobilizado. Todavia, é sempre bom lembrar que nem toda a terra que está desocupada (sendo pública) é *devoluta* para os fins pretendidos pelo projeto.

É claro que o projeto, como política de distribuição de terras tem três grandes vantagens em termos de operacionalidade: a primeira (e mais importante) reside em ter-se optado por solução descentralizada. Escapamos da criação da Terrabrás, com sede em Brasília, Delegacia nos Estados, Consultores, Assessores e outras centenas de servidores burocráticos. A capacidade de decidir questões de terras e aliviar tensões sociais estará ao alcance da mão das autoridades periféricas, únicas realmente habilitadas a entender e julgar o que está ocorrendo no Brasil real.

Outra vantagem do projeto reside na índole da solução acolhida. Optou-se por solução de

direito privado, servindo de alternativa um velho e consagrado instituto de direito romano: o usucapião. Num país onde as escolas de direito treinam advogados e juizes na proporção de quatro anos em direito privado para apenas um em direito público, a conveniência e adequação da alternativa de direito privado adotada fica clara.

Finalmente deu-se garantia da posse ao postulante a proprietário até a decisão final da ação, o que não deixa de constituir uma garantia, num país onde demandas judiciais prolongam-se durante décadas.

Acontece que um defeito que interessa à parte processual, pode vir a prejudicar os objetivos da administração e impedir a rápida tramitação do procedimento judicial. O vício é de natureza burocrática. O projeto manteve dispositivo que manda sejam ouvidos representantes da Fazenda Pública da União, do Estado, do Distrito Federal, do Território, do Município e do Ministério Público. Autoridades demais. Todas extemamente ocupadas. Para resolver um problema que desafiou oito séculos de cultura e não foi deslindado, a solução não deve ser paliativa nem demorada. Afinal, as tensões sociais decorrentes de problemas fundiários, tornaram-se pedra angular do processo de democratização e demandam, para terem êxito, decisões de curto prazo.