



## A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS ÁREAS DE FUNDOS DE PASTOS EM TERRAS DEVOLUTAS DO ESTADO DA BAHIA

Paulo Rosa Torres<sup>1</sup>

**RESUMO.** *O presente artigo pretende expor a questão das Terras Devolutas do Estado da Bahia, sobretudo aquelas situadas nas áreas conhecidas como “Fundos de Pastos”, cuja relação com a terra se dá de forma a garantir o sustento, preservando a catinga e o meio ambiente. Pretende, ainda que sucintamente, analisar a legislação sobre Terras Devolutas e a necessidade de se buscar sua atualização, propiciando a regularização fundiária de tais áreas, para garantir aos seus ocupantes o mínimo de segurança e a possibilidade de acesso às políticas públicas pertinentes.*

**Palavras-chave:** Propriedade; Posse; Terras devolutas; Regularização fundiária; Fundos de pastos.

### INTRODUÇÃO

A apropriação das terras no Brasil sempre foi marcada por enorme concentração, iniciada com a concessão pela Coroa Portuguesa de imensas extensões, inicialmente através das chamadas Capitânicas Hereditárias e posteriormente, pela concessão de sesmarias. Nos dois casos, a distribuição contemplava privilégios e privilegiados, em detrimento daqueles que efetivamente quisessem se dedicar à produção agrícola.

Tal contexto não mudou significativamente, permanecendo a lógica da concentração fundiária, agravada com a lógica do agronegócio introduzido na região a partir dos anos 70, que também concentra poder econômico.

Hodiernamente, tal lógica é confrontada com o cumprimento da função social e atendimento às restrições ambientais. Entretanto, o princípio da função social insculpido no art. 5º, XXIII e no artigo 186 da Constituição Federal mais as limitações administrativas, ambientais, civis e penais impostas não têm sido suficientes para diminuir a existência e a formação de grandes propriedades rurais, quase sempre improdutivas por não atenderem aos graus de utilização e eficiência exigidos pela legislação agrária.

Ao lado disso os conflitos entre proprietários, posseiros e trabalhadores sem terra proliferam. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra existiam no Brasil em 2004, 1.398 conflitos pela posse da terra no Brasil, envolvendo 965.710 pessoas que disputavam 5.089.399 hectares. Naquele mesmo ano aconteceram 71 assassinatos, pelo mesmo motivo (CPT, 2005, p. 18). Na Bahia, no mesmo período, 11.990 famílias se encontravam em situação de conflito, pela disputa de 93.69 hectares de terra (CPT, 2005, p. 55).

Tais dados evidenciam que a questão fundiária está presente e exige políticas públicas que nela interfiram diretamente, seja em relação às terras particulares que não cumprem a função social, seja nas terras públicas, cuja função social está sendo cumprida pelos possuidores que, quase sempre sem recursos oficiais, moram e fazem a terra produzir.

---

<sup>1</sup> Autor. Mestrando em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social na Universidade Católica do Salvador – UCSAL. Professor de Direito da Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS. Consultor do Banco Mundial. Advogado. [paulortorres@uol.com.br](mailto:paulortorres@uol.com.br).



A região do semi-árido que compreende cerca de 52% do território do Estado da Bahia, nela se encontra o que se conhece como “Fundos de Pastos”, uma expressão usada para identificar inúmeras comunidades que trabalham e moram naquela região.

As comunidades são formadas no interior de grandes “fazendas” constituídas de terras devolutas do Estado. Tais fazendas, embora sejam perfeitamente delimitadas por seus ocupantes, nunca tiveram proprietários no sentido legal e as ocupações são sempre seculares.

Em tais comunidades estão perfeitamente identificadas áreas de moradia, de plantio e de criatório. As duas primeiras são individuais, a última sempre coletiva. Como a agricultura é sempre de alto risco, poucos se dedicam a ela, daí ser muito mais natural a pecuária de pequeno porte, basicamente, de ovinos e caprinos, pela resistência à seca e capacidade de sobrevivência destes.

Com efeito, o semi-árido não ficou imune aos efeitos da expansão da fronteira agrícola e muitos foram os conflitos surgidos em função do uso e posse da terra.

Em meados dos anos oitenta o governo do Estado da Bahia iniciou um processo de regularização fundiária dessas terras, concedendo o título coletivo das áreas de criatório e separadamente, os de moradia e pequenos cultivos. Com o advento da Constituição Estadual de 1989, seu artigo 178, Parágrafo. Único estabeleceu que aos ocupantes de tais áreas fosse concedido o título concessão de direito real de uso, proibindo a concessão do título dominial. Em que pese isso, dezenas de títulos foram expedidos, estando agora ameaçados de cancelamento, para adequação ao comando constitucional.

Diante de tal situação, duas ameaças pairam sobre os ocupantes das terras devolutas de “fundos de pastos” aquela perpetrada pelos grileiros da região, que tentam a todo custo expandir seus domínios sobre terras públicas e aquela perpetrada pelo Estado, que além de negar a concessão de novos títulos, pode anular aqueles já concedidos.

Nesse diapasão, vivem os ocupantes de terras devolutas das áreas de “fundos de pastos” a insegurança de não terem o reconhecimento do domínio, por parte do Estado da Bahia das áreas que ocupam secularmente, além de serem vítimas constantes de invasões de tais áreas, o que os obriga a estarem sempre promovendo atos de defesa, seja pessoal, seja judicialmente.

Acresce ainda mais o problema porque a legislação de terras da Bahia é anterior às constituições federal e estadual, sendo sua principal lei, datada de 1972 (Lei n. 3.038), que tem marcante traço individualista, o que impede o reconhecimento e a regularização fundiária de forma coletiva.

## **A FORMAÇÃO DA PROPRIEDADE AGRÁRIA NO BRASIL**

Logo após a apropriação das terras brasileiras pela Coroa Portuguesa, tem início um processo de distribuição com o objetivo de garantir a segurança contra invasões e de exploração das riquezas naturais. Como se sabe, Portugal desenvolveu no Brasil, o que se chamou de colonização de exploração, sem qualquer compromisso de preservação das populações nativas e do meio ambiente. Ao contrário, segundo informa Raymundo Laranjeira, “em 1.501 já havia sido feita concessão exclusiva a *Fernando de Noronha* para exploração do pau-brasil” ( LARANJEIRA, 1975, p. 1).

Concomitantemente, introduzia na Colônia uma forma de administração que passou à história como Capitânicas Hereditárias, a primeira tentativa de distribuição das terras recém descobertas, que consistiu na doação de grandes extensões a pessoas próximas da Coroa, partindo do continente para o interior, possibilitando o surgimento de grandes latifúndios como já eram as próprias capitânicas, uma vez que “Cada qual tinha a extensão de 50 (cinquenta) léguas



de costa”, (SODERO, 1990, p. 7). Por sua vez Costa Porto, afirma categoricamente que tais concessões foram “a causa principal do latifúndio” (PORTO, 1965, p. 59).

O Regime de Sesmarias aplicado por Portugal no Brasil, manteve a mesma lógica, a concessão de grandes extensões de terras a senhores da Coroa. Entretanto, tal sistema já havia sido empregado pelo colonizador brasileiro em Portugal e suas Colônias africanas, embora lá se tratasse de terras abandonadas e aqui de terras virgens, nunca antes cultivadas.

O conceito de sesmaria não de fácil aceitação e compreensão. Diverge a doutrina até mesmo quanto à etimologia da palavra. Discussão à parte, as Ordenações Manuelinas e Filipinas mantém o conceito como eram aplicadas anteriormente, definindo que “Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casaes, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são” (LIMA, 1988, p. 25).

Tal regime vigorou até o advento da Resolução de 17 de julho de 1822 que pôs fim às concessões de Sesmarias, quando, segundo Ruy Cirne Lima “os latifúndios tomavam, quase inteiramente, as zonas populosas, e com organização social e econômicas já delineadas (LIMA, 1988, p. 47).

Se de um lado o sistema exauriu-se, de outro deixou suas marcas que se projetavam no presente e no futuro impedindo o acesso à terra durante sua vigência e deixando uma lógica de direito de propriedade que vigora até os dias de hoje, fundado nas grandes extensões, na apropriação de terras públicas e nas imensas dificuldades da posse da terra por milhões de famílias de trabalhadores do campo.

Entre o fim do regime sesmarial e o advento da lei de terras, passaram-se vinte e oi anos, período que passou à história como de “livre apossamento” ou de “regime de posses” das terras devolutas. Apossamento que podiam ser cultivados ou não, mas que os particulares tinham de sua propriedade particular. Como a população majoritariamente era constituída de escravos (que não eram considerados pessoas), de senhores de escravos e proprietários de terra, foram estes últimos que cresceram ainda mais os seus domínios, em detrimento da população pobre liberta, que se limitava à posse de pequenas extensões.

Segundo Fernando Pereira Soderó, àquela época, o quadro fundiário brasileiro se apresentava com a existência de “sesmarias concedidas e integralmente confirmadas, sesmarias simplesmente concedidas, glebas ocupadas por simples posses e terras sem ocupação” (SODERO, 1990, p. 43). Estas últimas, eram as “terras devolutas”, uma vez que ou não tinham sido objeto de concessão ou o foram e voltaram ao domínio do Império por desatendimento às exigências legais.

## **TERRAS DEVOLUTAS: CONCEITO, SURGIMENTO, TRATAMENTO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL**

É nesse contexto que surge a Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras do Império, conceituando e disciplinando as Terras Devolutas. A conceituação trazida parte da situação encontrada acima descrita. Assim, em seu artigo 3º, estabelece aquele diploma legal que:

Art. 3º são terras devolutas.

§ 1º - as que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal;

§ 2º - as que não se acharem no domínio particular, por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do



governo geral ou província, não incursas em comisso por falta de 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 comisso,, forem revalidadas por esta lei.

§ 4º - as que não se acharem ocupadas por posse, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta lei.

Surge, assim, seu primeiro conceito, embora por exclusão, ou seja, “em vez de definir propriamente o que eram ‘terras devolutas’, preferiu apontar as que não o eram...” (PORTO, 1965, p. 180), conforme se verifica em seu artigo 3º, acima transcrito.

Apesar do conceito por exclusão, ele é largamente utilizado, sobretudo para justificar o princípio de que pertence ao particular a propriedade que estiver devidamente registrada em seu nome. Ou seja, cabe ao particular provar que é dono, princípio, aliás, que norteia a discriminação administrativa e judicial.

Atualmente, terra devoluta é espécie de terra pública, pertencente aos Estados desde a Constituição Republicana de 1891, que em seu artigo 64 assim estipulou, transferindo para esses entes públicos as terras devolutas que não estavam destinadas União. Também se ampliou o entendimento de que elas eram aquelas dadas em sesmarias que foram devolvidas posteriormente por caírem em comisso. A partir da Lei 601/1850 e seu Regulamento, Decreto 1318/1854, todas as terras eram devolutas, à exceção daquelas explicitamente ali previstas.

Assim também, para o processo de identificação dessas terras foi promulgada a Lei Federal nº 6.383/76, que prevê o processo discriminatório administrativo e as ações discriminatórias, delegando aos Estados a legitimidade para também promoverem tais atos, nos dois aspectos.

A partir daí, como já podem os Estados promover a discriminação com o objetivo de identificar, arrecadar e destinar as terras devolutas, conforme dispõe Constituição e a legislação de cada um desses entes públicos.

## **AS TERRAS DEVOLUTAS NA CONSTITUIÇÃO BAIANA DE 1989 E A LEGISLAÇÃO ESTADUAL**

Acompanhando dispositivo Constitucional Federal, que em seu artigo 188, determina que a “destinação das terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”, a Constituição do Estado da Bahia de 1989 dedicou um capítulo inteiro – Da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária, artigos 171 a 195 - à questão, disciplinando nos artigos 186 e 187, especialmente, sua integração no plano de reforma agrária bem como, a discriminação, arrecadação e destinação das terras devolutas.

Atualmente, a Lei Estadual n.º 3.038, de 10 outubro de 1972, com algumas alterações posteriores, é o diploma legal que regulamenta o instituto das Terras Devolutas.

Tal diploma legal, por ser anterior às Constituições Federal e Estadual, em muitos momentos com elas colide, gerando certa paralisia nos órgãos competentes em relação à regularização fundiária e à concessão de títulos de domínio.

Ou seja, em que pese dezenove anos de Constituição Estadual, seus dispositivos referentes à Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária não foram regulamentados impedindo ou, no mínimo, dificultando os objetivos traçados no Capítulo III, da Carta Política Estadual.



## **FUNDOS DE PASTOS COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO, SOBREVIVÊNCIA E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL**

Áreas de “**Fundos de Pastos**” são aquelas tradicionalmente ocupadas por grande número de famílias na região do semi-árido baiano, basicamente nos Municípios de Uauá, Senhor do Bonfim, Andorinhas, Juazeiro, Jaguarari, Campo Formo, Casa Nova, Remanso, entre outros. Vivem em núcleos habitacionais formados por elas próprias e criam rebanhos de caprinos e ovinos de forma coletiva, em figura jurídica que se assemelha à comosse e ao compascuo.

Em sua forma de organização as comunidades de “fundos de pastos” constroem suas casas formando vilas ou aglomerados habitacionais, sem qualquer interferência do Poder Público, mantendo áreas de cultivo que, devido à escassez de chuva, se tornam agricultura de alto risco, reservando o criatório para as “áreas comuns mais afastadas dos locais onde se erguem as sedes das fazendas” (ALMEIDA, 2006, p.122). Nesses locais, todos criam em conjunto, aproveitando toda a diversidade da caatinga, de onde os caprinos retiram sua alimentação.

Segundo dados coletados até 2005 pelo Projeto Geografar da Universidade Federal da Bahia junto à Coordenação de Desenvolvimento Agrário – CDA (IGEO/UFBA) existe no Estado da Bahia 344 comunidades de fundos de pastos, organizadas em forma de associações, o que dá a dimensão da importância socioeconômica da região e do número expressivo de famílias em torno dessa forma de vida.

Tais associações estão construindo um modo de sobrevivência com o aproveitamento e beneficiamento de todas as partes do caprino ou do ovino, além de uma atividade suplementar de extrativismo do coco e da palha do ouricuri.

Ressalte-se, entretanto, que o esses milhares de criadores agrupados nas centenas de associações têm como norma, não apenas conseguir a sobrevivência ou consegui-la a qualquer preço. Para eles a convivência com a caatinga e o respeito ao meio ambiente são essenciais para permitir a continuidade das espécies – humanas, natureza, animais. Daí porque o trato com a caatinga recebe um tratamento especial. A preservação do maio ambiente está intimamente ligado à vivência e à convivência.

Entretanto, a permanência de tal situação nem sempre é pacífica. Muitos foram e são os conflitos que se dão, uma vez que as relações sociais e econômicas das famílias se dão em Terras Devolutas, de cuja regularização depende do Estado, que pelas dificuldades legislativas acima e falta de regulamentação da Constituição Estadual, permitem uma situação de insegurança e exposição aos ambiciosos e grileiros.

## **INSEGURANÇA JURÍDICA E NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Antes da entrada em vigor da atual Constituição Estadual, centenas de títulos foram concedidos às Associações Comunitárias, representando seus filiados. Os títulos emitidos transferiram a propriedade para as mesmas, destacando-a do patrimônio público.

Com o advento da Carta Política Estadual de 1989, no Parágrafo Único do Artigo 178, um elemento novo foi trazido à baila, no que diz respeito às áreas de Fundos de Pastos e Fechos, a concessão de direito real, em substituição ao procedimento da concessão de títulos de doação anteriormente exercitada pelo Estado. Tal disposição legal vem criando inúmeras discussões a respeito do problema, inclusive sobre os títulos já concedidos.



Nesse aspecto, a insegurança atinge os possuidores das terras devolutas pois possibilita que tal concessão, por depender da Administração Pública, obedecendo ao princípio da conveniência, possa ser suspenso, interrompido ou simplesmente cassada. Para tais comunidades não é interessante ficarem sujeitas à discricionariedade da Administração e do Administrador.

Ademais, em que pese longevidade de tais ocupações, os conflitos são constantes nas áreas ainda não regularizadas devido a constantes agressões de fazendeiros e latifundiários que tentam apropriar-se de tais áreas na expectativa de fazer expandir seus domínios. Somam-se a tais conflitos a insegurança da posse sem título e a luta permanente para a garantia da sobrevivência na convivência com o meio ambiente marcado pela falta d'água e de apoio oficial.

Por outro lado, a interpretação que vem sendo dada ao dispositivo contido na CE/89, vem impedindo a concessão de novos títulos e a celebração de contratos de concessão, seja porque o Estado não transfere a dominialidade, seja porque os possuidores não aceitam a concessão, por entenderem-na precária.

Entretanto, é inegável a necessidade da regularização fundiária com a concessão dos títulos da terra, questão considerada estratégica por agências de financiamentos internacionais para combate à pobreza e moradia no espaço urbano (SAULE JÚNIOR, 2004, p. 504). Tal análise pode perfeitamente ser aplicada à situação do campo, em especial aos ocupantes de terras devolutas, de cuja regularização depende tais comunidades para que possam se constituir em pessoas jurídicas, permitindo e ampliando a produção e o beneficiamento de seus produtos.

## CONCLUSÃO

A ocupação das terras devolutas em áreas de fundos de pastos, mais precisamente, como a forma de exploração de tais áreas permite a sobrevivência das famílias que moram e vivem do criatório de animais de pequeno porte, caprinos e ovinos, além de dinamizar a economia da região, preservando o meio ambiente e fazendo dele seu aliado. Como tal apossamento se dá em terras públicas (devolutas), que não podem ser adquiridas por usucapião, resta a regularização fundiária como meio de garantir a permanência das famílias em tais áreas.

Acresce a tudo isso o fato de que a região do semi-árido baiano integra o polígono da seca do nordeste brasileiro e é sempre identificada com pobreza e exclusão (FÁVERO, 2002, p. 82). Entretanto, tal situação nunca significou que as comunidades de fundos de pastos, estando situadas em pleno semi-árido tenham se resignado e se tornado dependentes e “indolentes” com querer alguns. Ao contrário, suas vidas são marcadas pela resistência e pela busca incessante de uma vida digna (FÁVERO, 2002, p. 86).

Apesar de estarem em região com pouquíssima incidência de chuvas, seus habitantes descobriram a possibilidade de convivência com tal situação, aparentemente adversa, mas que lhes garante não apenas a sobrevivência, mas a construção de uma vida digna.

É preciso, pois, discutir o processo de regularização fundiária dessas áreas, uma vez que a realidade fática conflita com a Constituição do Estadual da Bahia, que não prevê a transferência do domínio das mesmas, estabelecendo a concessão do direito real de uso como instrumento jurídico de legalização.

A questão não se resume à discussão sobre a apropriação ou não de tais áreas, ou mesmo sobre a necessidade de tais ocupantes se tornarem proprietários de terras. A discussão passa pela segurança e garantia da permanência diante das constantes ameaças de invasão das terras que ocupam secularmente.



Acresce ainda mais o problema porque a legislação de terras da Bahia é anterior às constituições federal e estadual, sendo sua principal lei, datada de 1972, o que impede o reconhecimento e a regularização fundiária de forma coletiva.

Assim, pergunta-se como os posseiros em terras devolutas nas áreas conhecidas como “fundos de pastos” podem ter reconhecidas como suas tais áreas? Como será possível alterar a legislação para que o Estado possa garantir a propriedade definitiva de suas terras? Como isso pode ser determinante para milhares de famílias que vivem em centenas de comunidades, em termos de conquista da terra e da cidadania?

É preciso responder com urgência tais questões, sob pena de, possivelmente, serem inócuas medidas futuras, que não atendam mais à realidade e, que por tal omissão do Estado, contribua para a extinção de tais comunidades e com elas, todas as relações de produção e de convivência com a caatinga e com o meio ambiente que elas possibilitam.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, C. M. M.; SCHWEIZER, P. J. (Org.) *Transformações territoriais – de rural a metropolitano*. São Paulo: Alínea, 2008.

ALMEIDA, A. W. B. de. *Terras tradicionalmente ocupadas*. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2006.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo, Brasil 2003*. Goiânia: CPT, 2004.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo, Saraiva, 2000;

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA DE 1989. Edição Especial. Diário Oficial do Estado da Bahia. Salvador, 06 de outubro de 1989.

FÁVERO, Celso A.; SANTOS, Stella R. dos. *Semi-árido: fome, esperança, vida digna*. Salvador: UNEB, 2002.

GARCEZ, Angelina Nobre Rolin; MACHADO, Hermano Augusto. *Leis de Terras do Estado da Bahia*. 2 ed. Salvador: Secretaria da Agricultura, 2001.

LARANJEIRA, Raymundo. *Propedêutica do Direito Agrário*. São Paulo: LTr., 1975.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena História Territorial do Brasil – Sesmarias e Terras Devolutas*. Brasília: ESAF, 1988.

PORTO, Costa. *Estudo Sobre o Sistema Sesmarial*. Recife: Imprensa Universitária, 1965.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2004.



**XII SEMOC** SEMANA DE  
MOBILIZAÇÃO  
CIENTÍFICA  
SEGURANÇA: A PAZ É FRUTO DA JUSTIÇA



SODERO, Fernando Pereira. Esboço histórico da formação do direito agrário no Brasil. Rio de Janeiro: AJUP/FASE, 1990.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. INSITUTO DE GEOCIÊNCIAS. Fundo e Fecho de Pasto. Projeto Geografar, Salvador, 2008.