

Usos e formas de apropriação da terra na Ilha de Santa Catarina

Nazareno José de Campos*

Resumo

Os usos e direitos sobre a terra na Ilha de Santa Catarina seguem características espaciais e jurídicas que são comuns ao Brasil. Nesse sentido, o regime de terras que sempre dominou no país foi a *posse*, favorecendo um número considerável de pequenos produtores, *ex-escravos*, índios destribalizados, entre outras categorias. Porém, após meados do século XX, a medida que a industrialização e a urbanização passa a dominar o cenário econômico-social nacional, as áreas litorâneas (aí incluídas as ilhas costeiras) se valorizam fortemente, em especial após 1970, com o desenvolvimento do setor turístico. Assim, aprofunda-se a luta entre as tradicionais populações litorâneas e ilhoas e interesses de diversas ordens, para os quais, a terra possui apenas valor mercantil, qual seja, torna-se “um bom negócio”.

Palavras-chave: Terra - direitos e usos. Ilha de Santa Catarina.

Abstract

The rights and uses on the land of the Island of Santa Catarina have maintained spacial and juridical characteristics, which have been very common in Brazil. In this sense, the dominant land-owning regime has long been the possession (*posse*), which in the past had favored a considerable number of small producers, *ex-slaves*, and detribalized Indians, among others groups. Nevertheless, since the middle of the twentieth century,

* Professor do Departamento de Geociências da UFSC – integrante do Laboratório de Estudos Regionais e Urbanos (LABEUR) – (nazareno@cfh.ufsc.br).

when industrialization and urbanization started to dominate the national economic and social scenario, the coastal land areas (including islands), have experienced a strong valorization, specially after the 1970's with the development of tourism. Therefore, the strggles for space and rights between the traditional coastals and insular people, besides other several economic interests, have become more evident. For them, the land has had only na economic value; that is to say, it has turned into a very profitable business.

Key-words: Land - rights and uses. The Island of Santa Catarina.

Introdução

A configuração sócio-espacial brasileira, ao revelar as diferentes formas de uso e apropriação da terra, evidencia algumas categorias cuja gênese é encontrada no passado luso. Entre elas, aspectos ligados as terras de caráter público (*bens da Coroa*, que leva à formação do patrimônio do Estado), bem como as *terras de natureza comunal* (*terras dos Conselhos*, *terras de usufruto comum*, etc).

Em Portugal é a partir da distribuição das terras dos conselhos que se origina o sistema sesmarial, base do regime de terras daquele país a partir de meados do século XIV. A esta época, a nação lusa passava por pronunciada crise econômico-social, refletindo inclusive no processo de produção de alimentos e conseqüente falta de produtos. Assim, como resposta à crise, a Coroa portuguesa instituiu, no regime de sesmaria, o “*principio da expropriação da propriedade, caso não fosse aproveitada a terra*” (OLIVEIRA MARQUES, 1965:846). Se isto não fosse cumprido, o detentor do domínio eminente (Coroa) “*poderia retomar o domínio útil da gleba e entregá-lo a outros*” (ABREU, 1997:201). Isto forçava, de certo modo, a que ocorresse a produção efetiva da terra, sendo que esta acabava por se caracterizar muito mais em uma forma de usufruto do que de propriedade.

Nas colônias, Portugal implanta o regime de sesmarias já a partir do século XVI, tendo por base jurídica as Ordenações do Reino. Todavia, no caso brasileiro, as características do sistema sesmarial tomam um direcionamento próprio, diferenciando-se bastante do ocorrido na Metrópole. Aqui, a posse da terra deu-se, segundo CIRNE LIMA (1954:89), por “*aquisição originária*”, ou seja, por “*direito de conquista*”, de modo que “*...todas as terras “descobertas” passaram a ser consideradas como terra virgem sem qualquer senhorio ou cultivo anterior, o que permitiu que a Coroa pudesse transpassá-las a terceiros, visando com isso a assegurar a colonização*” (ABREU, 1997:204).

Além disso, as condições aqui encontradas em nada favoreciam para que o sistema de sesmaria seguisse a mesma prática ocorrida na metrópole, visto que, foi “*transplantado, quase sem nenhum retoque, a legislação reinol para meio totalmente diverso, de tal modo pesando as influências diferenciadoras de espaço e tempo que, via de regra, o sistema não funcionou, ou, funcionando, acarretou, aqui, resultados opostos àqueles obtidos em Portugal*” (COSTA PORTO, 1965:58).

Desde muito cedo, as “*influências diferenciadoras de espaço e tempo*” observadas por COSTA PORTO, se fizeram sentir. São percebidas, por exemplo, na alteração do caráter de doação de sesmarias, que passa de vitalícia (conforme atribuía as Ordenações) a perpétua. Como também, o tempo para início de aproveitamento da terra, que era de “*... mais de cinco anos e daí para baixo...*”, segundo as Ordenações Manuelinas (Livro IV, tit. 67, § 3), que não é respeitado. Inclusive, algumas doações caducaram devido ao não aproveitamento. Do mesmo modo, a determinação de que fosse doada as terras de maior extensão àqueles que realmente pudessem aproveitá-la no prazo estabelecido, toma outra feição, acabando por originar áreas imensas, de até “*quatro, cinco, dez, vinte léguas, muitas vezes em quadra...*”, e que aumentava ainda mais através da anexação de outras glebas obtidas por doação, compra, ou herança, segundo argumenta COSTA PORTO (1965:61-65).

Essa situação nos é aqui resumida por FONSECA (1965:848) ao afirmar que:

“a distorção que se observa, muitas vezes, na distribuição de terras ou na sua ocupação efectiva, mais do que às contradições que pudesse haver na legislação, liga-se as condições peculiares da colonização e ao sistema económico-social implantado”.

Desse modo, a forma original da instituição lusa das sesmarias, que fomentava o cultivo da terra e inibia o latifúndio tomou um outro direcionamento no Brasil. Possibilitou, por um lado, a formação de uma nobreza agrária, e de outro, atuou em prejuízo de uma massa considerável de pequenos produtores, fossem eles proprietários ou não. Mas os produtores, que em grande parte viram-se marginalizados do processo de distribuição de terras, não foram de todo impedidos de terem acesso às mesmas. MONTEIRO (1989:157) faz observar que, muitos deles, *“obtinham acesso a terras, por meio de doação, de compra ou de **simples posse pacífica**”* (grifo nosso). Ainda nos tempos da Colônia, continua o referido autor, *“muitos destes, ao regularizar as suas posses, tornaram-se proprietários não só de fato como também **de jure**”.*

Os produtores não eram com certeza apenas um conjunto de “tipos rústicos” de denominações regionais diversas (*caipira, matuto, caboclo, mané, caiçara, tabaréu*, etc). Mesmo antes que viessem a se tornar mão-de-obra para o capital, tiveram grande importância, entre outras coisas, *“como fornecedores de gêneros alimentícios e de alguns serviços”* (MONTEIRO, 1989:160).

Por sua vez, a *posse*, que fora oficialmente reconhecida somente no curto período entre a Independência e a Lei de Terras (1822-1850), acabou por se transformar, no entender de MOURA, (1983:20) na *“verdadeira forma histórica de ocupação da terra”*.

A impossibilidade da massa de pequenos produtores em ter acesso ao sistema de sesmarias resultou no desenvolvimento do regime de posses. A oficialização e valorização da *posse* em 1822,

considerando o *animus domini*,¹ coroou na verdade um processo cuja prática ocorria desde o início do povoamento, questão esta assim caracterizada por PELUSO JR. (1985:49):

“As posses ocorreram desde o início do povoamento, paralelamente às concessões de sesmarias. Quem chegasse a qualquer área em que não houvesse morador, nela instalava-se passando a considerá-la sua, lançando em árvores seus sinais ou fincando marcos, ou ainda tomando rios ou montanhas como limites de suas terras. O Governo Imperial, por lei de 1850, reconheceu essa situação, determinando que cada posseiro registrasse, na igreja da paróquia, as terras que considerasse suas”.

Simultaneamente às posses, MOURA (1983:20) afirma que:

*“...havia a **terra do comum**, que tinha estatuto distinto, calcado na apropriação coletiva. Com esta denominação as câmaras protegiam terras de uso comum - pastagens, florestas de onde se retiravam lenha e madeira para a feitura de móveis e vigas - bem como as aguadas”.* (grifo da autora)

Assim, além das posses, foi também comum em muitas áreas e contextos específicos, o usufruto coletivo de espaços e bens naturais, como veio a ocorrer, em toda sua plenitude, na Ilha de Santa Catarina². O usufruto coletivo acabou também por ocorrer mesmo junto à grande propriedade, “beneficiando” tanto aos pequenos produtores (que tinham espaço para criarem algum gado, retirarem lenha, madeira e outros produtos para as suas necessidades) quanto ao próprio latifúndio, que os mantinha subjugados “*como mão-de-obra de reserva*”, segundo menciona

¹ “*Elemento subjetivo, que se encontra na intenção de possuir como dono*” - Enciclopédia Saraiva Direito. São Paulo, Saraiva, 1978, Limogi França (Coordenador).

² Esta questão acerca das terras de uso comum da Ilha desenvolvemos inicialmente em *Terras Comuns na Ilha de Santa Catarina*, Florianópolis, EDUFSC/Fundação Catarinense de Cultura, 1991.

GUIMARÃES (1968:106), além de interesses políticos, como foi comum, por exemplo, em áreas do nordeste brasileiro.

Portanto, as questões até agora observadas, denotam que a história das terras públicas no Brasil não pode ser compreendida “*sem o nexo dos principais acontecimentos ligados à evolução do regime de terras*” (COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA, 1954:45) que tem, como vimos, origem no sistema sesmarial luso. Nesse sentido CIRNE LIMA (1954:11) lembra que:

“A ocupação do nosso solo pelos capitães descobridores, em nome da Coroa portuguesa, transportou, inteira, como um grande vôo de águias, a propriedade de todo nosso imensurável território para além-mar, - para o alto senhorio do Rei e para a jurisdição da Ordem de Cristo”.

Neste prisma, a terra pública nunca foi tão pública assim. Evidencia-se aí a premissa do “*all land is King’s land*”, em que o rei de Portugal só se interessava em ceder terra se houvesse a sua ocupação efetiva, caso contrário, a mesma retornaria ao bem comum. No Brasil isto gerou um enorme estoque de terras por ocupar, as chamadas *terras devolutas* (RANGEL, 1981:23).

As terras devolutas, isto é, aquelas que foram “devolvidas” ao poder público, acabam, em termos jurídicos, por se incluírem no rol das terras públicas, tornando-se assim, dentro das legislações vigentes, passíveis de apropriação individual. Ressalte-se contudo que, o sentido popular de terra devoluta é, na prática, diferente do sentido jurídico. Toma aspectos de uma “terra sem dono”, uma terra que será ocupada para o usufruto de indivíduos ou famílias, mas que não será obrigatoriamente transformada em propriedade privada.

Em 1850, a Lei de Terras, que se constituiu num importante marco da propriedade privada no Brasil, assim definia as terras devolutas:

“Art. 3. São Terras devolutas:

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

§ 2. *As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem fôrem havidas por sesmarias e outras concessões do governo geral ou provincial, não incursas em commisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.*

§ 3. *As que não se acharem dadas por sesmarias ou outras concessões do governo, que, apesar de incursas em commisso, fôrem revalidadas por esta lei.*

§ 4. *As que não se acharem occupadas por posses que, apesar de não se fundarem em título legal, fôrem legitimadas por esta Lei”.*

Com a referida lei, essas terras tornaram-se integrantes do patrimônio público. No entanto, a caracterização de “domínio público” modificou-se, em vista da possibilidade das terras serem obtidas através da compra, no que continuam até hoje.

As diferentes situações e/ou contextos político-econômicos que se delineararam a partir de então, fizeram com que o “devoluto” se direcionasse progressivamente a formas de propriedade privada. Isto ocorre principalmente após a Constituição de 1891, quando as terras devolutas são transferidas ao domínio dos Estados-membros, os quais, passam a geri-las diretamente.

Em Santa Catarina isto reflete na concessão de terras de seu domínio a particulares. Tais transferências dão-se no início do período republicano via Diretoria de Terras e Colonização. Após 1961, são continuadas através do então criado Instituto de Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina (IRASC). Este, por cerca de 20 anos, possibilitou a concessão de títulos de domínio a interessados, sem muitas exigências, sob pagamento em dinheiro³. Mesmo em relação à Ilha de Santa Catarina, “*ainda hoje, o Estado de Santa Catarina vem expedindo títulos do domínio de terras*

³ “Os requerimentos eram confirmados em edital que afirmavam tratar-se de “terras devolutas” e davam um prazo de 30 dias para possíveis contestações, após o que era concedido o título em definitivo” (CAMPOS, 1991: 133-134).

devolutas (...) através de seus órgãos de repartição de terras...” segundo afirma AGUIAR (1993:45).

Cabe ressaltar que a legislação estadual deixa, no correr dos tempos, deixa de diferenciar as terras de uso comum da categoria de terras devolutas ou outras formas de terra pública. Desse modo, tornando-se progressivamente objeto de apropriação individual.

A lei, enquanto fundamento jurídico, cada vez mais sobrepõe a prática popular da *“terra do povo”*, usufruída por todos *“desde tempos imemoriais”*. O princípio do *“imemorial”*, defende BOLLA (1975:29), tem *“o fim de estabelecer que a situação corresponde à ordem jurídica e é por todos reconhecida”*. No caso brasileiro, e mesmo especificamente à Ilha de Santa Catarina, aquele princípio foi constantemente considerado nas legislações do Império. Porém, torna-se gradualmente desconsiderado nas legislações estaduais do pós-República.

O regime de terras do Brasil é percebido na Ilha de Santa Catarina

A evolução do regime de terras no Brasil, conjuntamente ao especificado nos textos constitucionais, inferiu à Ilha de Santa Catarina períodos característicos no que se refere à questão da propriedade.

No período colonial, como qualquer área do país à época, integrou a propriedade da Coroa Portuguesa, a qual distribuiu toda fachada litorânea do sul brasileiro (incluída a Ilha de Santa Catarina) ao donatário Pero Lopes de Souza em 1534. Este não a ocupa efetivamente, revertendo assim ao patrimônio da Coroa em 1711, que repassa à diferentes sesmeiros, entre os quais, Francisco Dias Velho, que *“já havia recebido sesmarias e fundado, antes de 1678, a póvoa Nossa Senhora do Desterro, hoje Florianópolis”* (AGUIAR, 1993:52). No entanto, mesmo que outras sesmarias tenham sido distribuídas na Ilha, muitas áreas em seu interior continuaram devolutas, considerando que houve, por parte de muitos sesmeiros, o simples abandono das mesmas. Além disso, a

Coroa por inúmeras vezes negou a concessão de determinadas áreas em sesmaria, alegando que elas se dirigiam ao *uso público comum* das diferentes comunidades. Isto ocorreu por exemplo com os Campos de Araçatuba, que embora localizado no Continente, nas proximidades do extremo sul da Ilha, servia como área de pastagens para o gado dos moradores do continente e da Ilha de Santa Catarina⁴.

As terras de uso comum, característica corrente em Portugal desde época pré-feudal, continuou a ocorrer em território brasileiro, tornando-se uma constante entre as comunidades do litoral e Ilha de Santa Catarina, questão que analisaremos mais adiante.

No Império, as terras da Ilha continuam a pertencer à Coroa, e mesmo com a criação das províncias na Constituição Imperial de 1824, as terras de domínio do Estado, como terrenos de marinha, por exemplo, continuam como de uso restrito do monarca.

No intervalo entre a Independência e a Lei de Terras (1822-1850), passa a vigorar no país o regime de *posse*, regulamentando um sistema que na prática cotidiana vinha ocorrendo e dominava em muitos casos e/ou situações.

A partir da Lei de Terras, o regime de terras no Brasil modificou-se substancialmente em termos jurídicos. Todavia, em termos práticos sua ação não foi sentida de imediato, principalmente no interior do país, onde muitas das terras ocupadas através da posse não foram automaticamente regulamentadas. Foi o que aconteceu em relação a Ilha de Santa Catarina, cujas terras em seu interior permaneceram em sua maioria sob o regime de posse.

Com a República, a Ilha de Santa Catarina, através da Constituição de 1891, passa a integrar o patrimônio do Estado de Santa Catarina. As políticas de uso e ocupação da terra se alteram, à medida que se integram a órgãos governamentais, como a Diretoria de Terras e Colonização, que proporcionou elementos específicos para a questão.

⁴ Provisão Régia de 24-03-1728 (IHGB - Seção de manuscritos).

A problemática acerca das terras da Ilha é aprofundada com a Constituição de 1967. Esta, ao considerar as ilhas oceânicas e a plataforma submarina como patrimônio da União, gera toda uma discussão entre diferentes juristas no sentido de considerar igualmente as ilhas costeiras, caso da Ilha de Santa Catarina (AGUIAR, 1993:57-66). É na atual Constituição, em seu artigo 20, que as chamadas ilhas costeiras são também incluídas no rol dos bens da União, salvo as áreas que estiverem sob domínio dos estados federados, municípios ou terceiros (artigo 26, II).

Apesar disso, afirma AGUIAR (1997:85), as Câmaras Civis do Tribunal de Justiça do Estado continuam a julgar ações de usucapião referentes à Ilha, argumentando que:

“não basta a União à luz da nova ordem jurídica constitucional, ao oferecer oposição, apenas alegar que o imóvel usucapiendo localiza-se em ilha oceânica ou costeira, precisa para o seu sucesso, em termos de deslocamento de competência, comprovar que o mesmo, no todo ou em parte, situa-se em terreno de marinha, em terras devolutas de seu domínio ou em glebas de sua propriedade, é o que decorre no disposto no art. 20, IV, em combinação com o art. 26, II, do referido diploma constitucional”.

A discussão é aprofundada ainda mais a partir de 1998, ano em que é sancionada a Lei nº 9.636, que dispõe sobre a *“regularização, administração, aforamento e alienação dos bens imóveis de domínio da União”*⁵. Este último item é que tem gerado as maiores polêmicas, visto que a Lei prevê alguns pontos bastante controversos. É o caso do artigo 4º, que admite, entre outras coisas, a gestão, fiscalização e planejamento de imóveis da União por parte da iniciativa privada. Ainda no mesmo artigo, é afirmado que a iniciativa privada, assim como os Estados e Municípios, farão jus a receitas advindas da arrecadação anual de taxas ou da venda de lotes públicos da União.

⁵ Regulamentada em 10-01-2001, através do Decreto nº 3.725.

Ainda mais marcante que tudo isto é o fato da Lei, em seu artigo 45, afirmar categoricamente que *“as receitas líquidas provenientes da alienação de bens imóveis de domínio da União, de que trata esta Lei, deverão ser integralmente utilizadas na amortização da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional”*. Isto evidencia que nem mesmo questões ligadas a propriedade e uso da terra no Brasil estão isentas das políticas neoliberais dos organismos financeiros internacionais.

No que se refere à Ilha de Santa Catarina cabe ressaltar que a referida Lei, em seu artigo 46, afirma que:

“O disposto nesta lei não se aplica à alienação do domínio útil ou pleno dos terrenos interiores de domínio da União, situados em ilhas oceânicas e costeiras de que trata o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal, onde existam sedes de municípios, que será disciplinado em lei específica, ressalvado os terrenos de uso especial que vierem a ser desafetados”.

Se tal artigo constitucional livra os terrenos interiores da Ilha de Santa Catarina de serem alienados via Secretaria de Patrimônio da União - SPU, nada deixa especificado a respeito dos terrenos junto à costa, que, por indefinição, poderiam então serem alienados.

Assim, a Lei 9.636 tem gerado grandes discussões, incluindo proposição de regularização de terrenos de posse, caso da *Proposta de Emenda à Constituição n° 575/98*, do então deputado Edson Andrino de Oliveira, alterando o inciso IV, do artigo 20 da Constituição Federal. Foi também criada a *Associação dos Proprietários e Ocupantes de Terrenos da União de Santa Catarina*, cuja finalidade é *“informar, orientar e propor medidas que defendem os interesses dos associados”*, segundo afirma o mesmo Deputado em seu informativo de gestão parlamentar intitulado *“Querem tirar a nossa terra”*.

Cabe aqui ressaltar que os itens da Lei 9.636 anteriormente citados, são no mínimo prejudiciais a um número considerável de

pequenos posseiros que ocupam áreas não apenas na Ilha de Santa Catarina, como em todo o litoral brasileiro. Seja porque não tem condições de comprovar a propriedade da terra que não pela via do direito costumeiro, seja pelas dificuldades financeiras de muitos, que vêem-se impossibilitados de pagarem as taxas e/ou foros previstos na Lei. Tornam-se assim sumariamente vulneráveis à expropriação.

No entanto, não custa aqui lembrar que muitos dos ocupantes, posseiros, etc, não são obrigatoriamente pobres, ou, membros das populações tradicionais do litoral brasileiro. Muito de grilagem e apropriação indevida ocorreu no processo histórico em toda fachada litorânea do país, incluindo as suas ilhas. E nesse sentido, a luta contrária a Lei 9.636 pode demonstrar, por parte desse grupo específico, não propriamente uma preocupação com a sociedade em geral, que porventura tenha alguma forma de propriedade em zonas costeiras, mas, uma luta por interesses próprios, incluindo aí aspectos ligados à expansão e/ou especulação imobiliária.

É correto a luta em relação ao Estado (no caso União) como forma de manter direitos historicamente adquiridos por inúmeras populações litorâneas e ilhoas, mas que isso não venha a se resumir apenas em “interesses de associados” ou, o que seria muito pior, a interesses individuais voltados à especulação.

Não obstante toda essa discussão, no interior da Ilha de Santa Catarina a maioria dos posseiros não solicitaram, desde a criação da Lei de Terras em 1850 até os dias atuais, seus títulos de propriedade. Não o fizeram possivelmente por desconhecimento das normas jurídicas que aquela e outras leis seguintes definiram. Deve contudo ter pesado muito mais o fato da terra possuir para os mesmos valor de uso e não valor comercial e/ou voltado à especulação.

E a terra vira mercadoria

Enquanto predominava a tradicional economia açoriana na Ilha de Santa Catarina, a terra possuía, para a maioria, um

importante valor de uso, o que independia da relação que o produtor tinha com a mesma, isto é, se ele era proprietário, possessor ou apenas usufrutuário.

A Lei de Terras não chega a alterar substancialmente tal característica, pois na prática é o sistema de posse que domina. Entretanto, a transferência de terras públicas a particulares na Ilha de Santa Catarina, e a conseqüente especulação (da parte de comerciantes, políticos, membros influentes da sociedade) ocorria desde o período Imperial. É aprofundada com a República, à medida que se desenvolve, entre o poder constituído (político, econômico) e o povo, todo um característico sistema de concessão de “favores”. Mecanismos de transferência de bens públicos via práticas ilícitas são absorvidos pelo poder público e por particulares (AGUIAR, 1993:120-121), que tornam-se inclusive coniventes com a ocorrência “*de fraudes e falsificações de documentos*”.

Muitas foram as concessões ilegítimas, inseridas em sistemas de “*troca de favores*”. A expressão “favores”, adverte CIRNE LIMA (1931:80-84), “*não especializa o seu objeto; é uma autorização geral*”, abrindo assim exceção à Lei de Terras do Estado (Lei nº 173 de 30-09-1895).

As concessões de “favores” ocorriam inclusive em relação às *terras de uso comum*, representando interesses político-partidários ou mesmo oligárquicos, constante em diferentes períodos de nossa história, como nos tempos de UDN e PSD⁶, o que muitas vezes gerava uma certa dependência do usuário em relação ao poder político, em suas diferentes instâncias.

⁶ Foi constante, em tempos de UDN/PSD, a política de “favores” aos apadrinhados ou correligionários do partido, bem como, arbitrariedades para com os opositores. Assim, a continuidade do uso comum de determinados espaços era facilitado a quem estivesse com o partido que dominasse no momento e impedido ou dificultado (mesmo através de força, exclusão, etc) aos opositores, conforme evidenciam alguns ex-usuários de terras de uso comum.

É no século XX que os mais diferentes espaços da Ilha de Santa Catarina passam a se integrar a ordem da produção capitalista. Refletem as transformações político-econômicas que ocorrem a nível nacional⁷, cujo processo de urbanização pós década de 60 aprofunda o processo de especulação das terras, e a partir de então, a posse vai perdendo a sua função social, como deixa entender RIZZO (1999:9):

"Quando a urbanização passa a se expandir, a agricultura e a pesca decaem, e a terra começa a ganhar valor, a relação do homem com a terra não pode ser mais a de posse. A condição legal primeira para a urbanização de glebas é o título de propriedade da terra (Lei Federal nº 6766/79⁸)".

A urbanização tem sido portanto um fator importante na alteração do regime de propriedade e uso da terra na Ilha, fortalecendo o processo de regularização da terra na forma de propriedade privada nos moldes da legislação vigente.

Alie-se à urbanização, um novo ingrediente, que após 1970, marcará sobremaneira a vida das populações litorâneas e ilhoas de Santa Catarina: o desenvolvimento do setor turístico. Por conseguinte, *"famílias ricas e esclarecidas vêm comprando as posses de antigos agricultores e pescadores, concentrando-as e obtendo na Justiça títulos de propriedade com base no usucapião"* (RIZZO, 1999:9).

Tudo isso demonstra que houve profunda alteração no sistema de valores, surgindo uma nova relação com o solo, em que os valores de uso são rapidamente substituídos pelos valores de troca, transformando-se o solo em produto do mercado.

⁷ Na Ilha de Santa Catarina, as transformações político-econômicas nacionais, já visíveis a partir da década de 30 e aprofundada após 1950, é observada no espaço, em especial no centro urbano (Florianópolis) a partir da criação de diferentes órgãos públicos e infra-estruturas, fomentadas por planos governamentais tais como o PLAMEG (Plano de Metas do Governo) e POE (Plano de Obras e Equipamentos).

⁸ Lei nº 6.766 de 19/12/79, art. 18, item I.

A terra, enquanto condição natural e resultado da produção social, torna-se “terreno”, isto é, uma área desmembrada, à espera de compradores⁹. Os desmembramentos por sua vez surgem a partir de interesses dos próprios moradores e/ou ocupantes para vendê-los já como lotes urbanos, o que continua com os novos donos, segundo evidencia AMORA (1996:76) em relação ao bairro do Campeche. Considere-se também, segundo a mesma autora, “a invasão e apropriação de áreas de preservação por grilheiros e especuladores com o loteamento destas terras para ocupação e venda”. Pouco a pouco a terra é incorporada ao circuito imobiliário.

Neste ínterim, o poder público municipal pouco tem realizado no sentido de conter qualquer ação ilícita sobre a questão da terra. Os Planos Diretores propostos pelo IPUF por exemplo, “desconsideram os espaços públicos historicamente definidos”, afirma AMORA (1996:133). Por conseguinte, na Ilha de Santa Catarina, “muitas áreas foram apropriadas através de invasões e depois revendidas com a utilização da transferência de uma falsa posse” (idem AMORA, 1996:136).

Apesar da criação do Provimento 02/94 com o intuito de evitar o comércio de transferências de posses ilegais, isto não desapareceu, continuando a ocorrer em diferentes espaços do interior da Ilha.

Com a regularização de bens imóveis de domínio da União (em que se inserem as terras de marinha, ilhas oceânicas e costeiras), conforme Lei 9.636/98, a reação foi imediata, aí incluindo diferentes interesses, entre os quais os dos proprietários de imóveis. Resta questionar se quanto aos direitos de posseiros e/ou populações litorâneas tradicionais o empenho tem sido o mesmo, já que muitas vezes são vistos como contrários ao “progresso” e à “modernização”.

⁹ “terra é um grande negócio”, passam a afirmar muitos, demonstrando o direcionamento à valorização e especulação da terra.

As terras de uso comum e o direito costumeiro

Independente do regime de terras que tenha dominado (sesmaria, posse, propriedade privada) uma característica marcante na Ilha de Santa Catarina foi a existência e utilização de terras de uso comum, que tiveram um papel significativo para muitas comunidades.

Mesmo na antiga vila do Desterro (hoje Florianópolis), a área de seu *logradouro público*, de seu *rossio*, caracterizava o usufruto coletivo de espaços abertos, baldios, caminhos, fontes d'água, por parte de sua população¹⁰.

No período colonial e no Império, as legislações que reconheciam o usufruto comum da terra evidenciavam o reconhecimento oficial de sua existência e necessidade para as comunidades, sendo plenamente observado em *leis*, *decretos*, *posturas*, tanto municipais, quanto provinciais e mesmo imperiais. As próprias comunidades lutavam constantemente para manter práticas que a muito tempo realizavam. Práticas estas que, antes de qualquer definição jurídica formal, possuíam relação direta com o *direito consuetudinário*, o direito que vem da tradição, do costume, da memória. E neste sentido ao afirmarem que o uso comum ocorria “*desde os tempos de nossos avós*”, os usuários e ex-usuários iam de encontro a muitos documentos e determinações jurídicas, os quais reconheciam a ocorrência daquela situação ao afirmarem que o uso público comum ocorria “*desde os tempos imemoriais*”, não sendo assim possível a apropriação individual de

¹⁰ MURILO MARX em *Cidade no Brasil, terra de quem?* São Paulo, Nobel/Edusp, 1991, p. 68, afirma, genericamente, sobre a área de *rossio* nas cidades brasileiras na Colônia e Império:

“*Essa área servia a distintos propósitos, que poderiam resumir-se em sua utilização por parte de todos os moradores para pastos de animais, para coleta de madeiras ou lenha, para algum plantio, bem como constituía uma reserva para a expansão da vila, seja prevendo novas cessões de terra, seja a abertura dos correspondentes caminhos e estradas, ruas ou praças*”.

tais áreas. Percebe-se aí a relação entre costume, lei e direito de uso comum.

THOMPSON (1998:86) apud CARTER (*Lex Costumaria*, 1696), evidencia bem esta situação, ao afirmar que:

“Quando um ato razoável, uma vez praticado, é considerado bom, benefício ao povo e agradável à natureza e à índole das pessoas, elas o usam e praticam repetidas vezes, e assim, pela freqüente interação e multiplicação do ato, ele se torna costume, e se praticado sem interrupção desde tempos imemoriais, adquire força de lei”.

Assim posto, cabe salientar que o costume, passado sucessivamente através das gerações, proporciona às comunidades a certeza de que aquela terra a qual utilizam lhes *pertence*, não como uma propriedade privada nos moldes como é concebida modernamente, mas como um *direito* de usufruto que o tempo e a tradição lhes proporcionou, constantemente resistindo quando sentem-se ameaçadas. Todavia, a dinâmica social faz com que os diferentes agentes (tanto externos quanto internos) tenham favorecido as transformações, as quais, provocaram novos interesses, o que levou ao enfraquecimento e destruição das terras de uso comum em muitos lugares ou situações, como foi o caso da Ilha de Santa Catarina (CAMPOS, 2000:8-9), embora noutros espaços, resistam, ou até se fortaleçam, a exemplo dos seringueiros autônomos em partes da Amazônia.

Não obstante, o fato da terra de uso comum ser considerada uma *terra do povo* não implica forçosamente que seja uma *“terra livre”*, uma terra de usos aberta a todos. Muitos dos espaços usufruídos comunalmente são áreas privadas ou de propriedade pública em suas várias instâncias. Mesmo assim, tornou-se constante o uso comum da terra e outros bens naturais nessas áreas, constituindo-se em diferentes formas de *compáscuo* (como é tratado no Código Civil Brasileiro de 1916), o qual, é

freqüentemente integrado e/ou confundido com formas de *condomínio* ou de *servidão*¹¹.

Cabe aqui ressaltar que as terras de uso comum no período colonial e mesmo no Império eram enfocadas como uma categoria com significado próprio. Mas a Lei de Terras, ao provocar alterações no regime jurídico de terras no país, fortaleceu o processo de privatização da terra, evidenciando as transformações político-econômicas que o país então apresentava. Desse modo, a categoria das terras de uso comum são praticamente ignoradas, embora continue a ser citada na referida Lei, que assim definia em seu artigo 4º:

*“Os campos de uso commum dos moradores de uma ou mais freguesias, municipios ou comarcas, serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a pratica actual, **emquanto por lei não se dispuzer o contrario**”.*
(grifo nosso)

Tal artigo, se manterá *ipses literis* em leis estaduais que passam a tratar de terras devolutas, como foi o caso de Goiás (Lei nº 28 de 19 de julho de 1893) e de Santa Catarina (Lei nº 173 de 30 de setembro de 1895). Ao manter a ênfase do “*emquanto por lei não se dispuzer o contrario*” tais leis deixam claro o direcionamento à apropriação individual.

Os Decretos nº 66 de 28-10-1931 e nº 46 de 11-07-1934 e a Proposta de Consolidação da Legislação de Terras do Estado de Santa Catarina de 1947, estão entre as poucas determinações jurídicas que tratam da continuidade das terras de uso comum em Santa Catarina. Entretanto, definiam que caso as mesmas terras não

¹¹ O *compáscuo*, afirma PEREIRA (1961:168) “é a utilização em comum de pradarias, campos ou terrenos de qualquer espécie para pastagem em comum de gado pertencente a proprietários diversos”. Saliente-se contudo que existem, segundo o Código Civil de 1916, diferentes tipos de *compáscuo*. O que mais claramente integra a terra de uso comum é o *compáscuo em terras públicas ou terrenos baldios*, que é regulado por leis ou resoluções municipais.

prestassem mais “*ao fim a que eram destinadas*” poderiam ser vendidas, se dessa alienação resultassem “*positivas vantagens para o Estado*”. Possibilitam assim a usurpação e término de muitas áreas utilizadas comunalmente pelo povo. Desse modo, o pouco que restava de definição jurídica em Santa Catarina acerca da existência e utilização de terras de uso comum praticamente as dirige para a apropriação individual na forma da propriedade privada.

A apropriação individual sobre as terras de uso comum da Ilha se aprofundará à medida que as áreas onde aquelas ocorriam vêem-se valorizadas, qual seja, mudam a sua constituição de valor de uso e gradativamente agregam valor mercantil. Isso se dá em decorrência de inúmeras situações, desde o século XIX, mas é a partir do processo de urbanização de Florianópolis, e mais recentemente, com o avanço do setor turístico sobre a Ilha e litoral catarinense que se aprofunda.

Importante também ressaltar que houve uma estreita relação entre os vários elementos naturais (tipo de solo, vegetação, relevo, hidrografia) e o uso comum ocorrido em diferentes lugares na Ilha¹². Foi bastante evidente em áreas de constituição natural relativamente pobre para a utilização na produção agrícola, a qual se constituía, junto com a pesca, na atividade básica da economia açoriana.

Grande parte das terras de uso comum da Ilha estavam localizadas em regiões planas, de formação geológica recente, em que dominam as restingas, mangues, dunas, vegetação de praias ou florestas de planícies quaternárias, com presença de brejos pantanosos, juncos e tiriricais.

Essa relação entre elementos naturais e uso comum evidencia o pouco interesse econômico que tais áreas então demonstravam, só possível com gastos muitas vezes elevados, como drenagens e técnicas de melhorias do solo. Situação esta

¹² A relação entre elementos naturais e usufruto comum é fato corrente em todo o Brasil onde quer que tenham existido ou continue a existir terras de uso comum.

incompatível com os interesses de muitos produtores agrícolas com condições de fazê-lo, e menos ainda, com as possibilidades econômicas de pequenos produtores. Para estes últimos no entanto essas terras sempre tiveram uma grande importância, por servirem como complemento às suas necessidades, em especial para aqueles produtores de poucas condições econômicas. Aos que não possuíam qualquer tipo de propriedade fundiária, acabava por ser a única área disponível de que podiam usufruir.

Da mesma forma que nas áreas planas, a relação uso comum-elemento natural ocorre também quanto aos morros, sobretudo para a retirada de lenha e madeira. Porém, os problemas que levaram estas a serem pouco utilizadas em termos de uma produção efetiva e permanente, são muitas vezes maiores do que em relação às áreas planas. Foram fatores importantes: a distância das propriedades, as dificuldades de acesso, os terrenos demasiadamente escarpados ou de solo pedregoso, as matas fechadas, muitas vezes de difícil penetração, entre outros. De tal modo que tornaram-se em áreas propícias ao usufruto coletivo.

Considerações finais

Pelo exposto, fica evidenciado que muitas das formas de uso, ocupação e apropriação da terra no Brasil tem sua gênese em legislações provenientes do passado luso. A partir de tais legislações é que teve origem em Portugal o sistema sesmarial, que será repassado ao Brasil, via Ordenações do Reino, e tomará sentido diferente do ocorrido na Metrópole. Irá evidenciar a concentração da terra, percebida na formação de uma nobreza agrária, em prejuízo de uma massa considerável de pequenos produtores, marginalizados do processo de distribuição das terras.

Os pequenos produtores, ex-escravos, índios destribalizados, entre outras categorias, não ficam contudo impedidos de terem acesso à terra, dominando, neste sentido, o regime de *posse*, reconhecido oficialmente apenas no curto período entre 1822 e 1850, mas que, na prática, foi o que predominou, e continua a predominar, em diferentes espaços do país, em especial

em seu interior. Inclui-se também, entre aquelas categorias, o usufruto de *terras de uso comum*, as quais possuíam legislações específicas e eram reconhecidas durante a Colônia e Império, mas que, em termos jurídicos, praticamente desaparecem no pós-República.

No caso das ilhas costeiras, e especificamente da Ilha de Santa Catarina, o uso e/ou apropriação da terra reflete o regime de terras do Brasil. Por conseguinte, muitas foram a áreas distribuídas em sesmaria na Ilha. Igualmente, muitos foram os espaços ocupados em forma de *posse* e que continua, bem como em relação as terras de uso comum, hoje desaparecidas na região.

As transformações econômicas nacionais ocorridas a partir de meados do século XX, levaram a amplo processo de industrialização e urbanização, refletindo fortemente sobre os espaços litorâneos, incluindo aí as ilhas costeiras. A partir de então, a Ilha de Santa Catarina vê-se inserida num constante processo de valorização e especulação de suas terras, em especial após 1970, com o desenvolvimento do setor turístico. Aprofunda-se assim a luta entre posseiros e/ou populações litorâneas tradicionais, que vêem a terra essencialmente como um valor de uso, e interesses de diversas ordens, especuladores, etc, para os quais a terra adquire valor mercantil, qual seja, torna-se “um bom negócio”.

Referências bibliográficas

- ABREU, Maurício de A. A Aquisição do Território no Brasil Colonial, in **Explorações Geográficas** (CASTRO et alli, orgs.). Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1997.
- AGUIAR, Ana C. Allet. **Natureza Jurídica da Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis, CCJ/UFSC, dissert. de mestrado, 1993.
- AMORA, Ana M^a g. Albano. **O Lugar do Público no Campeche**. Florianópolis, GCN/CFH/UFSC, dissert. de mestrado, 1996.
- ARARIPE, Tristão de A. Código Civil Brasileiro ou Leis Civis do Brazil (Lei nº 601 de 18 de Setembro de 1850). Rio de Janeiro, H. Laemmert, & Cia, 1885.

- BOLLA, Giangastone. Terras cívicas e propriedades comuns de consortes co-herdeiros, reguladas pelo “Laudo”. Braga, **Scientia Juridica**, nº 132-133, 1975.
- CAMPOS, Nazareno J. de. **Terras Comunais na Ilha de Santa Catarina**. Florianópolis, EDUFSC/Fundação Catarinense de Cultura, 1991.
- _____. **Terras de Uso Comum no Brasil: um estudo de suas diferentes formas**. São Paulo, FFLCH/USP, tese de doutorado, 2000.
- CIRNE LIMA, Ruy. **Sesmarias e Terras Devolutas (Parecer)**, Porto Alegre, Oficinas Gráficas Thurmann, 1931.
- _____. **Pequena História territorial do Brasil**. Porto Alegre, Liv. Sulina, 1954.
- CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO**. Lei nº 3.071 de 01-01-1916. São Paulo, Edição Saraiva, 32ª edição, 1982.
- COLLECCÃO DAS LEIS DO ESTADO DE SANTA CATHARINA**. Lei nº 173 de 30 de setembro de 1895. Joinville, Typ. C.W. Boehm, 1897.
- COMISSÃO NACIONAL DE POLÍTICA AGRÁRIA. **Os Problemas da Terra no Brasil e na América Latina**. Rio de Janeiro, Ministério da Agricultura, 1954.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. São Paulo, Editora Atlas, 1998.
- COSTA PORTO, José da. **Estudo sobre o sistema sesmarial**. Recife, Imprensa Universitária, 1965.
- ESTADO DE SANTA CATARINA - DIRETORIA DE TERRAS E COLONIZAÇÃO. **Decreto Estadual nº 46 de 11 de Julho de 1934**. Florianópolis, Liv. Moderna Paschoal Simone.
- FONSECA, Célia Freire A. Sesmarias no Brasil, in **Dicionário de História de Portugal** (J. Serrão Org.). Porto, Iniciativas Editoriais, 1965.
- FONTES, Henrique da S. **Projeto de Consolidação da Legislação de Terras do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, Imprensa Oficial do Estado, 1947.

- GUIMARÃES, Alberto P. **Quatro Séculos de Latifúndio**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1968.
- MARX, Murilo. **Cidade no Brasil - Terra de Quem?** São Paulo, EDUSP/Nobel, 1991.
- MONTEIRO, John M. A Dimensão Histórica do Latifúndio, in **História e Ideal** (M. A . D'Incao org.). São Paulo, Unesp/Brasiliense, 1989.
- MOURA, Margarida Maria. **Os Deserdados da Terra**. São Paulo, FFLCH/USP, Tese de Doutorado, 1983.
- OLIVEIRA MARQUES, A . H. de. Sesmarias / Lei das Sesmarias, in **Dicionário de História de Portugal** (J. Serrão org.). Porto, Iniciativas Editoriais, 1965.
- ORDENAÇÕES e Leys do Reyno de Portugal** (Manuelinas, Filipinas). Rio de Janeiro, Biblioteca Nacional, seção de obras raras.
- PELUSO JR., Victor A. Os Documentos da História Fundiária do Estado de Santa Catarina, in SOARES, Iaponan (Org.). **Arquivos & Documentos em Santa Catarina**. Florianópolis, IOESC, 1985.
- PEREIRA, Caio M. da S. **Instituição de Direito Civil**. Rio de Janeiro, Editora Forense, vol. IV, 1961.
- PROVISÃO REGIA de 24-03-1728 e de 05-04-1728** sobre os Campos de Araçatuba. Rio de Janeiro, IHGB, Setor de Manuscritos.
- RANGEL, Ignácio M. História da Dualidade Brasileira, in, **Revista de Economia Política**, v. 1, nº 4. São Paulo, Brasiliense, 1981.
- REGULAMENTO das Terras Publicas do Estado de Goyaz. Lei nº 28 de 19 de Julho de 1893** - sobre vendas de terras do Estado. Rio de Janeiro, Biblioteca Nacional, seção de obras raras.
- RIZZO, Paulo M. Borges. O que rola na corte nunca chega ao interior da Ilha. Florianópolis, **Jornal Apufsc**, p. 8-9, set/1999.
- THOMPSON, E. P. **Costumes em Comum**. 1998.

