

**Coletânea do II Seminário
Governança de Terras e
Desenvolvimento Econômico**

4 e 5 de agosto de 2016



Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia



Campinas – 2016

Campinas, SP, Brasil

© 2016

II Seminário Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico
(1.: 2016: Campinas, SP)

Coletânea [recurso eletrônico] / II Seminário Governança de Terras e
Desenvolvimento Econômico, 4 a 5 de agosto de 2016, Campinas,
SP – Campinas: Unicamp. IE, 2016.

Disponível em: <<http://governancadeterras.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Anais-2016.pdf>>

ISBN 978-85-86215-88-9.

1. Governança de Terras. 2. Desenvolvimento Econômico. 3.
Brasil – Seminários. I. Instituto de Economia (IE). II. Universidade
Estadual de Campinas (Unicamp). II. Título.

CDD: 338.1

Sumário

A LEI 13.097 DE 2015 E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A GOVERNANÇA FUNDIÁRIA	11
Introdução.....	11
Gênese e evolução do sistema registral imobiliário brasileiro.....	12
Breve exposição das atuais classificações aplicáveis aos sistemas de registro de imóveis no direito comparado.....	25
A Lei 13.097/2015 e a nova conformação do sistema brasileiro de registro de imóveis.....	29
Conclusão.....	34
Bibliografia.....	35
FUNDAMENTOS HISTÓRICOS PARA CONFLITOS NO PROCESSO DEMARCATÓRIO DE TERRAS INDÍGENAS	38
Resumo	38
Introdução.....	38
Histórico do processo de “descobrimento” e da colonização no brasil e a influência da legislação indigenista no problema do acesso à terra aos indígenas	40
Lógica territorial de pertença dos povos indígenas	43
Entraves atuais ao processo de demarcação das terras indígenas no brasil.....	46
Considerações finais	51
Referências bibliográficas	52
DESENVOLVIMENTO E QUESTÕES INDÍGENAS NA AMAZÔNIA	54
Resumo	54
Introdução.....	56
Terra: fim ou meio do desenvolvimento?.....	59
Os índios e a questão da terra amazônica no período Militar.....	63
Considerações Finais	74
Referências	75
REVISITING AGRARIAN QUESTION IN POLITICAL ECONOMY	81

Introduction	83
Reinterpreting the classical question	86
The <i>Being</i> of the social control.....	95
0 Post-Script	111
References	117
REGISTRO DE IMÓVEIS ELETRÔNICO E GOVERNANÇA FUNDIÁRIA	122
Introdução.....	123
O cadastro x registro.....	123
O sistema brasileiro de registro de imóveis.....	124
Os antecedentes históricos.....	126
A evolução da técnica registral.....	128
A lei federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009.	130
A coordenação nacional das centrais de registros eletrônicos compartilhados.	134
A integração entre registro e cadastro – o projeto sinter.	135
Conclusão	138
Referência bibliográfica	139
A TERRA COMO ATIVO	141
Resumo	141
Introdução.....	143
Revisão bibliográfica.....	145
A terra como ativo líquido.....	153
O Caso de Palmeira do Piauí	159
Considerações Finais	172
Referências	173
A VALORIZAÇÃO DA TERRA E A RENTABILIDADE DA BOVINOCULTURA DE CORTE NO BRASIL	176
Resumo	176
Introdução.....	177
Revisão de literatura	179
Metodologia.....	185

Resultados.....	189
Considerações finais	195
Referências	196
O II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA E OS PROJETOS DE ASSENTAMENTOS NO PARÁ: ANÁLISE DOS ANOS 2004-2015	202
Introdução.....	202
Povos e comunidades tradicionais na Amazônia e os instrumentos de acesso ao território	203
Reforma Agrária no Brasil e a inserção de povos e comunidades tradicionais no II Plano Nacional.....	208
A Reforma Agrária no Estado do Pará e o II PNRA: análise sobre os tipos de projetos de assentamentos criados.....	212
Considerações Finais	216
Referências Bibliográficas.....	217
VALOR ECONÔMICO DA FLORESTA EM PÉ.....	219
Resumo	219
Introdução.....	219
Aporte teórico	221
Meio Ambiente: recursos naturais e complexidade.....	223
Conservação Florestal e Desenvolvimento Econômico	226
Considerações Finais	235
Referências	236
PROGRAMA TERRA LEGAL – QUEM SÃO OS BENEFICIÁRIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL?.....	237
Resumo	237
Introdução.....	238
Amazônia legal: contexto histórico da questão fundiária.....	240
O programa terra legal	242
Aspectos metodológicos: sistema do terra legal - sisterleg	245
Análise do perfil socioeconômico dos beneficiários do terra legal	246
Considerações finais	254

Referências	255
REGIME DE SESMARIAS NO BRASIL-COLÔNIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS CAPITANIAS DO GRÃO-PARÁ E PIAUÍ.....	257
Resumo:	257
Introdução.....	258
Histórico do surgimento das sesmarias	258
Fundamento legal	261
Natureza jurídica.....	263
Forma de aquisição	264
Condições para o exercício do direito	267
Finalidade das sesmarias	269
Conclusão	279
Referências	280
TERRA DEVOLUTA E ÔNUS DA PROVA: ESTUDO DE CASO DOS ACÓRDÃOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.....	282
Resumo	282
Introdução.....	284
Regimes fundiários brasileiros	285
Terras devolutas e ônus da prova: debate doutrinário	287
Levantamento jurisprudencial no superior tribunal de justiça.....	289
Conclusão	298
Referências bibliográficas	299
DEBILIDADE DA GOVERNANÇA DE TERRAS: A PERCEPÇÃO DA SOCIEDADE	301
Resumo	301
Invisibilidade” das populações tradicionais	302
Populações Tradicionais: Novos atores sociais entram em cena e passam a exigir o reconhecimento de seus direitos	307
Governança fundiária: desafios, avanços e retrocesso	314
Considerações Finais: o DIALOGO COMO SOLUÇÃO.....	324
Referências	326

ANÁLISE DO CADASTRO DAS TERRAS ATRIBUÍDAS NO BRASIL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A GESTÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA	331
Resumo	331
Introdução	333
Material e métodos	334
Resultados e discussão.....	335
Considerações finais	344
Referências bibliográficas	345
CASO PURAQUEQUARA: EXEMPLO DE USO COMPARTILHADO E CONVIVÊNCIA PACÍFICA EM TERRAS DA UNIÃO.....	347
Resumo:	347
Introdução	348
Áreas militares	350
Formas de utilização dos bens militares	351
O caso puraquequara	354
Governança responsável	357
Conclusão	358
Referências bibliográficas	359
13 ANOS DE UMA POLÍTICA FEDERAL DE REGULARIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS: CONSTRUÇÕES E DESAFIOS.....	363
Dos conceitos que informam a práxis: territorialidade e quilombo.....	365
Dos estudos técnicos até o efeito jurídico da titulação das terras.....	368
Territórios titulados e articulação com políticas de inclusão produtivas.....	374
Referências Bibliográficas.....	381
REGISTROS PAROQUIAIS DA FREGUESIA DE SANT'ANNA DA CAMPINA EM BELÉM: ANÁLISE DA ORIGEM FUNDIÁRIA	386
Introdução	386
Evolução histórica da legislação fundiária no brasil e no estado do Pará	387
Breve estudo do instituto do registro paroquial	394
Aplicação da lei de terras para o reconhecimento da posse de núcleos urbanos.....	395

APLICAÇÃO DA LEI DE TERRAS NO MUNICÍPIO DE BELÉM: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS REGISTROS PAROQUIAIS DE SANT'ANNA.....	400
Livro dos registros paroquiais da freguesia de sant'anna da campina.	402
Conclusão	411
Referências bibliográficas	412
NATUREZA JURÍDICA DOS TERRENOS DE MARINHA E ACRESCIDOS DE MARINHA: CLASSIFICAÇÃO A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES	
Resumo:	417
Introdução	418
Conceituação legal e doutrinária dos terrenos de marinha e acrescidos.....	420
Análise jurisprudencial dos terrenos de marinha segundo os tribunais superiores	425
Análise em cadeia da jurisprudência dos tribunais superiores à luz dos regimes jurídicos de direito do estado.....	431
Considerações finais	434
Referências	434
RECONHECIMENTO DO DIREITO À TERRA EM PROJETOS AGROEXTRATIVISTAS: DESAFIOS E CONQUISTAS	437
Resumo	437
Introdução	438
Populações tradicionais e territorialidade.....	438
Posse agroecológica e direito à terra	440
A reforma agrária e os novos modelos de assentamentos	442
Novos assentamentos e velhos desafios	447
Conclusão	450
Referências bibliográficas	452
PROGRAMA TERRA LEGAL – QUEM SÃO OS BENEFICIÁRIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA LEGAL?	454
Resumo	454
Introdução	455
Amazônia legal: contexto histórico da questão fundiária.....	457

O programa terra legal	459
Aspectos metodológicos: sistema do terra legal - sisterleg	462
Análise do perfil socioeconômico dos beneficiários do terra legal	463
Considerações finais	470
Referências	471
Considerações Finais	484
Referências Bibliográficas.....	485
OS IMPACTOS DA GESTÃO TERRITORIAL NOS INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO.....	487
Resumo	488
Introdução/objetivos	488
Material e métodos	489
Resultados e discussões	490
Conclusão	493
Referências bibliográficas	495
CADASTRO, REGISTRO E REGULARIZAÇÃO, VIABILIZADOS POR MEIO ELETRÔNICO	496
Resumo	496
Introdução.....	497
Unificação de documentos no brasil:.....	502
Emissão novo rg brasileiro – ric no rio de janeiro.....	503
Ordenamento jurídico – específico – regularização fundiária.....	503
Mato grosso tem o dobro de áreas tituladas	504
Deslocamentos de títulos no estado.....	504
Legislação judiciária.....	505
Descentralização governamental	506
Acervo fundiário do brasil.....	506
Proposta apresentada pelo ex-ministro mangabeira unger	508
Manifestação – oab - sobre a regularização fundiária na amazônia	509
Desapropriações e compra de terras rurais pela união	509

Referências bibliográficas	511
INOVAÇÕES NO PROCESSO DE TITULAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS FEDERAIS NA AMAZÔNIA MATO-GROSSENSE: ESTUDO DE CASO DO PROJETO DE ASSENTAMENTO SÃO PEDRO – PARANAÍTA/ MT	514
Resumo	515
Introdução.....	516
Metodologia.....	518
O Projeto de Assentamento São Pedro	519
Resultados.....	520
Discussão	522
Conclusão	523

A Lei 13.097 de 2015 e sua contribuição para a Governança Fundiária

Ivan Jacopetti do Lago¹

1. Introdução².

A Lei 13.097 de 2015 trouxe mudanças importantes para os efeitos do registro de imóveis brasileiro, com potenciais ganhos para a segurança jurídica e para a governança fundiária.

Ao introduzir no país o princípio da fé-pública registral – e, por conseguinte, proteger de maneira mais efetiva pessoas que adquiram direitos confiando nas informações constantes do registro – aumenta a confiabilidade das informações fornecidas ao público pelo registro.

Com isso, modificou características essenciais do sistema, que vinham sendo mantidas desde a criação do registro geral de imóveis, em 1864.

O presente trabalho tem por objetivo analisar como se deu a evolução do registro de imóveis brasileiro segundo a ótica da proteção da propriedade, e as modificações trazidas pela Lei 13.097. Pretende, ainda, situar o novo sistema no contexto dos sistemas de registro do direito comparado, bem como avaliar as implicações desta mudança para a governança fundiária.

¹ Bacharel, Mestre e Doutor em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – Largo de São Francisco. Pós-graduado pelo CeNOR – Centro de Estudos Notariais e Registrais da Universidade de Coimbra. Titular da cadeira nº 11 da Academia Brasileira de Direito Registral Imobiliário – ABDRI. Oficial do Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica da Comarca de Paraguaçu Paulista – SP. Professor de Direito Civil da Faculdade de Direito de Santa Cruz do Rio Pardo - SP.

² Nota Prévia: No presente trabalho será empregado o método franco-italiano de citações bibliográficas. Em cada página, as referências conterão todos os dados da obra citada, sendo o prenome do autor apresentado por suas iniciais, seguidas do patronímico em maiúsculo (v.g, “F. de COULANGES, *A Cidade Antiga: Estudo sobre o Culto, o Direito, as Instituições da Grécia e de Roma*, São Paulo, Hemus, 2000”); exceto quando o autor em questão for conhecido academicamente pelo seu nome completo, caso em que será grafado desta maneira. Já na bibliografia, o sobrenome pelo qual o autor é conhecido será sempre grafado em maiúsculo, de forma anteposta a seu prenome ou sobrenomes intermediários Acerca das regras de metodologia adotadas, cf. E. C. S. V. MARCHI, *Guia de Metodologia Jurídica (Teses, Monografias, Artigos)*, 1ª. Ed., Lecce, Edizioni del Griffo, 2001.

2. Gênese e evolução do sistema registral imobiliário brasileiro.

2.1. A transmissão da propriedade e constituição de direitos reais sobre imóveis nas Ordenações Filipinas.

Quando do descobrimento do Brasil, vigoravam em Portugal as “Ordenações Afonsinas”, coletânea que reunia o direito então vigente e que fora publicada por Dom Afonso V, no ano de 1447³. Esta coletânea veio a ser substituída em 1521 pelas “Ordenações Manuelinas”, promulgadas por Dom Manuel⁴, e estas últimas, por sua vez, pelas “Ordenações Filipinas”, que entraram em vigor no reinado de Filipe II de Espanha – ao tempo da União Ibérica – no ano de 1602⁵. E até o advento das leis hipotecárias imperiais brasileiras, em 1846 e em 1864, a matéria da transmissão da propriedade entre particulares e da constituição de direitos reais foi regulada pelo livro IV destes diplomas legislativos.

E efetivamente houve, ao longo da história colonial e monárquica do Brasil, um efetivo comércio de terras, o qual, por vezes, trazia possibilidades de ascensão social. Há notícia histórica de vaqueiros que de arrendatários passaram a proprietários, e mesmo de imigrantes e comerciantes que se tornaram senhores de engenho⁶. Acontecia até mesmo de pessoas receberem terras em sesmaria, venderem-nas, e pedirem ainda mais terras, fazenda da sua obtenção e revenda um lucrativo negócio⁷. Havia casos, também, nos quais irmãos compravam uns dos outros os respectivos quinhões hereditários, de maneira que uma propriedade que havia sido dividida por ocasião da partilha acabava por novamente obter a sua conformação original, operando-se aquilo que COSTA PORTO denominou “sístole-diástole” dos latifúndios⁸. No século XVIII houve até mesmo uma curiosa obra, publicada em 1711 e recolhida por Ordem Régia de 20 de março do mesmo ano, de autoria do jesuíta italiano ANDRÉ JOÃO ANTONIL, que ensina ao aspirante à posição de senhor de engenho como se deve haver para obter e conservar suas terras. O livro descreve, por exemplo, o modo pelo que se

³ Cf. M. J. DE ALMEIDA COSTA, *História do Direito Português*, 5ª Ed., Coimbra, Almedina, pp. 305-306.

⁴ Cf. M. J. DE ALMEIDA COSTA, *op. cit.*, p. 315.

⁵ Cf. M. J. DE ALMEIDA COSTA, *op. cit.*, pp.321-322.

⁶ Cf. A. WEHLING e M. J. C. M. WEHLING, *Formação do Brasil Colonial*, 4ª Ed., Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2005, p. 238.

⁷ Cf. J. A. DA COSTA PORTO, *O sistema semarial no Brasil*, 1ª Ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979, p.51.

⁸ Cf. J. A. DA COSTA PORTO, *op. cit.*, p.52.

deve reconhecer a qualidade da terra, a disponibilidade de água e de lenha, e até mesmo dos problemas jurídicos geralmente envolvidos na operação, como as hipotecas ocultas e as dívidas do vendedor⁹.

A legislação então vigente não impedia a venda das terras, ainda que houvessem sido recebidas por meio de sesmaria. Estando satisfeitas as condições impostas ao sesmeiro, como lavrar a terra, medi-la, demarcá-la e confirmá-la, este poderia vendê-la livremente¹⁰.

No entanto, não bastava o contrato de venda para a transmissão da propriedade. Desde a recepção, em Portugal, do Direito Romano Justinianeu, ocorria a distinção entre, de um lado, o contrato, que gerava para o vendedor, dentre outras, a obrigação de transmitir a coisa, e, de outro, o modo de aquisição da propriedade, que constituía o direito real sobre a coisa¹¹.

Já nas Ordenações Afonsinas estava presente este sistema, ficando estabelecido, para a compra e venda, que a entrega da coisa, juntamente com o pagamento do preço, seriam requisitos da transmissão¹². O mesmo princípio se manteve nas Ordenações Manuelinas e nas Ordenações Filipinas¹³.

Independentemente da natureza do bem – móvel ou imóvel - o modo de aquisição era a tradição, ou seja, a entrega do bem. Isto derivava diretamente do Direito Romano Justinianeu, tendo em vista a supressão, pelo imperador Justiniano, da distinção entre as *rei Mancipi* e as *rei nec Mancipi*, e conseqüente desaparecimento das antigas solenidades da *Mancipatio* e *in jure Cessio*¹⁴.

⁹ Cf. A. J. ANTONIL, *Cultura e Opulência do Brasil*, 3ª Ed., Belo Horizonte, Itatiaia, 1997, p. 78.

¹⁰ Cf. J. A. DA COSTA PORTO, *op. cit.*, p.51.

¹¹ Cf. E. LO RÉ POUSADA, *Preservação da Tradição Jurídica Luso-Brasileira: Teixeira de Freitas e a Introdução à Consolidação das Leis Civis*, dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2006, p. 204.

¹² Cf. E. LO RÉ POUSADA, *op. cit.*, p. 210.

¹³ Cf. E. LO RÉ POUSADA, *op. cit.*, pp. 212-213. Isto pode ser apreendido nas Ordenações Filipinas no título VII do Livro 4º (*Do que vende huma mesma coisa duas vezes a diversas pessoas*), o qual trata da venda da mesma coisa a mais de uma pessoa. Segundo o dispositivo, se alguém vende uma mesma coisa a várias pessoas, a propriedade será daquela que, tendo pago o preço, primeiramente receber o bem entregue pelo vendedor. Esta mesma regra se encontra nas Ordenações Manuelinas, no título XXVIII do Livro 4º (*Do que vende alguma coisa duas vezes a pessoas desvairadas*); e nas Ordenações Afonsinas, no título XXXII do livro 4º (*Do que vendeo huma coisa duas vezes a pessoas desvairadas*).

¹⁴ Cf. A. TEIXEIRA DE FREITAS, *Consolidação das Leis Civis*, 2ª Ed., Rio de Janeiro, Laemmert, 1865, p. CL.

Isto foi reforçado pelo Alvará de 04 de Setembro de 1810, segundo o qual “*no contracto de compra, e venda, ajustado o preço, e entregue ao comprador a coisa vendida, e ao vendedor o preço, ou fiando-o ele, não só fica o contracto aperfeiçoado, mas completo de todo*”¹⁵.

Esta entrega do bem, contudo, necessariamente era física, efetiva. Admitia-se a tradição “simbólica”, na qual a entrega de algo que representava a coisa vendida, como um torrão, poderia representar a entrega da coisa vendida; ou, ainda, a tradição “ficta”, na qual vendedor e comprador declaravam na escritura que, por meio dela, se transferia ao adquirente o domínio do bem¹⁶. E tratando-se de bens imóveis, era esta última modalidade que, em geral, era aplicada, chegando-se ao ponto de a tradição ficta se tornar mera cláusula de estilo dos contratos¹⁷. CORREA TELLES fornece em seu *Manual* uma fórmula consagrada de tradição ficta: “*...e recebido o preço por eles vendedores, disseram que desde já transferem ao comprador todo o domínio, direito, acção e posse...*”¹⁸.

Somente a criação do Registro Geral de Imóveis, pela Lei 1.237 de 24 de setembro de 1864, viria a modificar este longo sistema, a despeito da existência no Brasil já há algumas décadas, de órgãos encarregados de registrar hipotecas ou posses sobre imóveis¹⁹.

2.2. A criação do registro geral de hipotecas.

A instituição no Brasil de um regime de publicidade imobiliária, ou seja, da criação de órgãos destinados a levar ao conhecimento do público a situação jurídica dos bens imóveis, não se iniciou pelo registro das propriedades, mas sim das hipotecas. Assim, a despeito da criação em 1846 de um registro hipotecária, até a edição da Lei de 1.237 de 1864

¹⁵ Cf. C. MENDES DE ALMEIDA, *Código Filipino ou Ordenações e leis do Reino de Portugal recopiladas por mandado d’el-Rey D. Philippe I*, vol. IV, 14ª Ed., Rio de Janeiro, Typographia do Instituto Philomathico, 1870, p. 1019.

¹⁶ Cf. L. TRIGO DE LOUREIRO, *Instituições de Direito Civil Brasileiro*, Vol. I, 4ª Ed., Rio de Janeiro, Garnier, 1871, p. 254.

¹⁷ Cf. A. TEIXEIRA DE FREITAS, *op. cit.*, p. CLIII.

¹⁸ Cf. J. H. CORREA TELLES, *Manual do Tabelião ou Ensaio de Jurisprudência Euremática*, 1ª Ed., Lisboa, Impressão Régia, 1830, p. 25.

¹⁹ Para um histórico dos sistemas de publicidade imobiliária e do registro de imóveis de imóveis no Brasil, cf. nosso *História da Publicidade Imobiliária no Brasil*, Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2008.

as transmissões de direitos reais sobre imóveis continuaram a se dar mediante a celebração do contrato seguida de tradição, sem qualquer publicidade.

Isto se deu em virtude da necessidade de se fornecer segurança ao mercado de crédito que se formava no país, cujas garantias se viam ameaçadas pela existência de hipotecas ocultas onerando os bens. Era a idéia do registro, assim, tornar público o estado atual do patrimônio dos cidadãos, e, com isso, reprimir fraudes que afligiriam os potenciais credores, e dar efetividade às hipotecas²⁰.

O registro hipotecário teve sua criação prevista no artigo 35 da Lei Orçamentária de 1843 (Lei 317, de 21 de outubro de 1843), e foi regulamentado em 14 de novembro de 1846, pelo Decreto 482. Segundo este regulamento, o registro de uma hipoteca produzia certos efeitos, enumerados em seu artigo 13: a nulidade, em favor do credor, das alienações posteriores ao registro – gratuitas ou onerosas - de bens dados em hipoteca; a possibilidade de o credor penhorar e executar os bens dados em hipoteca, com quem quer que se encontrassem; e a garantia ao credor, em relação a outros credores, de prioridade decorrente da anterioridade do seu registro.

Ainda, o regulamento condicionava a existência das novas hipotecas ao registro no ofício da comarca de situação do bem, e concedia às já existentes um prazo de um ano após a instalação do registro para que os credores que as titulassem as registrassem. Se este prazo fosse ultrapassado sem que houvessem tomado esta providência, o registro, quando feito, não mais retroagiria seus efeitos à data da constituição do ônus, podendo acarretar a perda do direito de prioridade.

A inscrição da hipoteca no registro se fazia por uma nota da dívida e era lançada em livro criado pela lei para este fim. O acesso a esta informação era franqueado ao público, tornando pública a existência de uma dívida, e dos bens dados em hipoteca para garanti-la. Previa o Decreto a existência de um livro índice, que, sendo escriturado em ordem alfabética, facilitasse o conhecimento, “sem equívoco”, de todos os bens hipotecados que estivessem registrados naquele cartório.

E devia o “tabelião do registro geral das hipotecas” fornecer, independente de autorização judicial, e a quem solicitasse, certidão dos atos registrados; ou certidão negativa da existência de hipotecas, relativa a uma certa pessoa, ou a certos bens, caso em que a certidão somente poderia ser entregue aos próprios donos dos bens em questão, ou seus procuradores.

Assim, era possível ao público saber em que termos uma certa hipoteca havia sido constituída; mas a informação sobre o estado atual do patrimônio de alguém, ou a

²⁰ Cf. L. TRIGO DE LOUREIRO, *op. cit.*, p. 124.

certificação de que um certo bem se encontrava livre, somente poderia ser fornecida à própria pessoa em questão.

O sistema, contudo, não funcionou a contento. Segundo LAFAYETTE, a legislação de 1843 e 1846 foi um ensaio de publicidade, imperfeito e manco²¹. Seu grande defeito residia em não abranger o registro das transmissões de propriedade, e, desse modo, não gerar a necessária publicidade da titularidade dos bens. Com isso, era possível saber se alguém havia constituído uma hipoteca sobre um determinado bem; mas não se sabia se aquele que figurava como hipotecante era, efetivamente, seu proprietário, o que era requisito da validade da própria hipoteca.

2.3. A criação do registro geral de imóveis.

Como se disse, o sistema criado em 1843 não teve êxito na concessão aos credores de uma garantia real efetiva. Por vezes, quando da execução descobria-se que o devedor não era o proprietário do imóvel hipotecado; e, ainda, vinha o credor a saber que havia outros credores com créditos privilegiados em relação ao seu. Nos dizeres de PERDIGÃO MALHEIROS, “*A chicana e as tricas forenses ostentavão-se soberbas contra o credor, e mil outrosemparaços, que o desanimavão de sujeitar seus capitaes a tantas eventualidades*”²².

Desse modo, os imóveis permaneciam imprestáveis a garantir créditos, o que fazia com que os credores tendessem a optar por garantias pessoais, em especial a fiança. Havia, portanto, necessidade de uma reforma na legislação, de maneira a fomentar o surgimento de sociedades de crédito real, e atribuir prioridade efetiva às hipotecas contra quaisquer outros créditos ou privilégios. Nesse intuito, o governo imperial determinou que fossem analisados os sistemas de publicidade imobiliária vigentes no exterior, de onde foram extraídas certos princípios centrais: a) a hipoteca se destinaria tão somente à oneração de bens imóveis; b) deveria ser especializada e registrada independentemente de sua origem, legal ou convencional, com exceção da concedida à mulher casada, aos menores e interditos; c) as aquisições dos bens hipotecáveis, bem como a constituição sobre eles de outros direitos reais limitados, deveriam também ser levadas ao registro²³.

²¹ Cf. LAFAYETTE RODRIGUES PEREIRA, *Direito das Cousas*, 2ª. Ed., Rio de Janeiro, Jacintho Ribeiro dos Santos, p. 406.

²² Cf. A. M. PERDIGÃO MALHEIROS, *Repertório ou Índice Alfabético da Reforma Hypothecaria e Sobre Sociedades de Crédito Real (L. n.º 1237 de 24 de Setembro de 1864; Reg. n.º 3741 de 3 de Junho de 1865)*, 1ª Ed., Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1865, p. V.

²³ Cf. A. M. PERDIGÃO MALHEIROS, *op. cit.*, pp. VI-VII.

Por conta deste último princípio, o registro acabaria por funcionar, também, como um repositório das propriedades. Contudo, não provava de maneira cabal o domínio, permanecendo possível que o verdadeiro proprietário do bem reivindicasse o bem de quem o houvesse adquirido *a non domino*, ainda que tal aquisição viesse a ser registrada.

Destaque-se, portanto, que segundo os princípios que orientaram a criação de um registro de propriedades no Brasil, na Lei 1.237 de 1864, o registro das aquisições teria finalidade subordinada ao registro das hipotecas.

Neste intuito, o Conselheiro Nabuco de Araújo – encarregado de elaborar um projeto de reforma - apresentou à Câmara suas conclusões, na sessão de 25 de julho de 1854. O projeto estabelecia três classes de hipotecas, a saber, privilegiadas, legais e convencionais. Tratava dos graus de preferência entre elas, e instituía o registro das transferências de propriedade e das constituições de direitos reais limitados a cargo de um “Conservador”. Ficava, ainda, consagrado o princípio pelo qual o registro não gerava prova cabal de domínio.

Em 22 de agosto do mesmo ano foi emitido parecer da comissão criada na Câmara para avaliar o projeto, afirmando que o projeto trazia para o Brasil dois princípios inovadores e nascidos na Alemanha: a publicidade e a especialidade. A esse respeito, afirma textualmente:

No Brasil estes princípios não se haviam introduzido na legislação; a especialidade não se conhecia, e a publicidade só nos últimos tempos fora admitida e assim mesmo incompleta e manca, não trazendo portanto as vantagens que a deviam acompanhar. Fixar o direito de propriedade deve ser a primeira condição de um bom sistema hipotecário. Aqui desejaria a Comissão dar à transcrição maior valor do que lhe dá o projeto; a transcrição deve importar a prova da propriedade e não uma simples presunção²⁴.

No ano seguinte, alguns membros da comissão viriam a se manifestar de maneira favorável a servir o registro das transmissões como prova incontestada da propriedade, o que levou à apresentação de um substitutivo com estas características. No entanto, foi rechaçado pela comissão do Senado, que o entendeu incompatível com as condições então vigentes no país:

A Comissão não desconhece que seria muito proveitoso para a consolidação e certeza do domínio o registro público dos títulos de propriedade, de maneira a considerar-se o adquirente, ou o credor hipotecário, perfeitamente seguro e inatacável a respeito do objeto adquirido ou hipotecado, e dos encargos a que está

²⁴ Cf. LYSIPPO GARCIA, *O Registro de Imóveis – A Transcrição*, Vol. I, 1ª Ed., Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1922, p. 90.

sujeito; porém, o meio do sistema não produz estes resultados. A propriedade continua sujeita às variadas ações reais, não só do próprio cedente, mas às que este era obnoxio, visto como, segundo o disposto no projeto, o registro não prova o domínio, que fica a salvo a quem o tiver. Nos países em que essa formalidade foi adotada, acontece o contrário, porque em alguns constitui a mutação das propriedades um ato judiciário, em que se liquida o domínio, servindo-lhe de prova; em outros, o solo está demarcado, cadastrado e dividido cuidadosamente. Se estas condições não existem entre nós, como transplantar o sistema que nelas se baseia?²⁵.

Com isso, o projeto foi aprovado de modo a não ter o registro o efeito de prova cabal da propriedade. Segundo FURTADO DE MENDONÇA²⁶, o regime instituído pela Lei 1.237 de 1864 continha elementos importados do sistema francês e do sistema alemão, em uma tentativa de conciliá-los. Assim, instituía a necessidade de registro para a transmissão da propriedade imobiliária *inter vivos*; mas mantinha a sua desnecessidade para as transmissões *causa-mortis*, isentando-as de qualquer formalidade para a aquisição dos direitos. Ainda, instituía a taxatividade dos direitos reais limitados que poderiam se registrados, e, portanto, ser opostos a terceiros. Direitos não mencionados na lei não seriam registráveis, e, portanto, seriam havidos como meros direitos pessoais.

Dessa maneira, no regime da Lei 1.237 de 1864 o registro funcionava como tradição da propriedade imobiliária. Nesse sentido seu artigo 8º, prevendo que, em havendo duas alienações do mesmo bem, prevaleceria aquela que em primeiro lugar houvesse sido registrada, ainda que tivesse havido anteriormente a tradição do bem ao outro adquirente. Em razão disso, era o sentir de TEIXEIRA DE FREITAS que o Brasil filiara-se aos países que empregavam o registro como “tradição legal do bem”. Diferentemente do que ocorria na França - onde bastava o consentimento para transmissão da propriedade - a Lei 1.237 prescrevia a necessidade de registro para efetiva transmissão²⁷. E, tal como ocorria com a tradição, nada agregava ou retirava da substância do próprio título que transmitia o domínio. Não era apta a supri-lo ou retificá-lo, e não derogava o brocardo que afirmava não poder ninguém transferir mais direitos do que possui²⁸. Para LAFAYETTE, Uma propriedade que

²⁵ Cf. LYSIPPO GARCIA, *op. cit.*, p. 91.

²⁶ Cf. J. FURTADO DE MENDONÇA, *Direito Hypothecario do Brasil*, 1ª Ed., RIO DE JANEIRO, A. A. Da Cruz Coutinho Editor, 1875, pp. 41-53.

²⁷ Cf. A. TEIXEIRA DE FREITAS, *op. cit.*, p. 281.

²⁸ Cf. D. V. C. DE ALBUQUERQUE SOBRINHO, *Regimen Hypothecario Brasileiro (Legislação e Doutrina)*, 1ª Ed., Porto Alegre, Typographia da Livraria Americana, 1906, p. 26 (nota 9).

existisse entre os contratantes mas não perante terceiros seria uma monstruosidade que repugna a inteligência humana²⁹.

Observe-se, no entanto, que para uma outra corrente, que não prevaleceu, o registro não implicava a tradição legal do bem, mas seria – tal como no sistema francês – meio de gerar publicidade de uma transmissão que já ocorreu pela celebração do contrato³⁰.

Promulgada a lei, e baixado seu regulamento, pelo Decreto 3.453 de 26 de abril de 1865, o primeiro passo foi a instalação do registro geral. Determinava o regulamento que este fosse criado em todas as comarcas do Império – tal como já ocorria no regime anterior – ficando a cargo de um dos tabeliães de sua cidade ou vila principal. Ficavam autorizados a assumir os “ofícios do registro geral” os tabeliães que já haviam sido designados para o Registro Hipotecário, bem como os “tabeliães especiais” que haviam sido investidos especificamente para aquele encargo, por nomeações na Côrte e capitais das províncias.

A data da instalação foi marcada para três meses após a entrada em vigor do regulamento, ocasião em que cessaria o funcionamento dos antigos registros hipotecários. E, o que é mais importante, esta mesma data fixava o início da eficácia dos registros das aquisições, bem como da sua imprescindibilidade.

Neste novo regime, o acesso às informações constantes dos registros ficava facilitado. Deveria ser criado um índice dos imóveis que figurassem, de modo direto ou indireto, nos diversos livros de registro, o “indicador real”, no qual seriam destinadas folhas específicas para cada freguesia integrante da comarca. E a indicação de casa imóvel no índice deveria conter dados acerca de sua denominação, se rural, ou rua e número, se urbano; o nome do proprietário; as diversas referências feitas a ele nos livros de registro; e eventuais anotações. Ainda, deveria ser criado um outro índice, que dissesse respeito às pessoas que

²⁹ Cf. LAFAYETTE RODRIGUES PEREIRA, *op. cit.*, p. 116 (nota 02).

³⁰ Cf. A. M. PERDIGÃO MALHEIROS, *op. cit.*, p. VI; J. DE OLIVEIRA MACHADO, *Manual do Oficial de Registro Geral e das Hypothecas – Tratado complete sobre a definição, criação, concurso, provimento, virtudes, direitos e deveres, permuta, graduações, férias, licenças, penalidades do cargo, bem como sobre a inscrição de hypotheca ou penhor e transcrição de transmissão de immoveis ou constituições de ônus reaes. Acompanhado de um formulário de instalação do registro, prenotação, especialização, recursos, extractos, etc.*, 1ª. Ed., Rio de Janeiro, B. L. Garnier, 1888, p. 256; CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, *Instituições de Direito Civil*, Vol. IV, 13ª Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 90; W. de BARROS MONTEIRO, *Curso de Direito Civil – Direito das Coisas*, Vol. 3, 22ª Ed., São Paulo, Saraiva, 1983, pp. 104-105.

figurassem nos diversos livros de registro, o “indicador pessoal”, contendo menção de seu nome, domicílio, profissão, e a indicação de referências feitas a ela nos livros de registro.

Com isso, passava a haver dois critérios de busca dos dados contidos no registro, imóveis e pessoas. E, diferentemente do que ocorria no regime anterior, a nova lei determinava que os oficiais deveriam fornecer certidões dos atos registrados a qualquer pessoa que as solicitasse, sem restrição, independente de seu interesse.

Para OLIVEIRA MACHADO, o ofício deveria ser desempenhado por oficiais sujeitos a um concurso especial, austero e exigente³¹. Na Côrte e nas capitais o ofício estava efetivamente sujeito a concurso. Já em outras comarcas, contudo, a situação era diversa. Não havia oficiais efetivos com esta atribuição, pessoas que o desempenhavam mediante comissão temporária, que independia de provimento vitalício e definitivo, e que não estava submetida ao concurso público, bastando designação pelo presidente da província. Com isso, fora da Côrte e capitais, a delegação acabava por ser um presente de políticos e juizes, mudando com a mudança destes³².

2.4. As modificações trazidas para o sistema pelos Códigos Civis de 1916 e 2002.

O advento do Código Civil de 1916 gerou grande polêmica entre os civilistas brasileiros da primeira metade do século XX³³, sobre ter sido introduzida ou não no Brasil a fé-pública registral dos sistemas de registro da matriz germânica. Este debate durou, ao menos, até os anos 40, e o cerne da discussão residia na interpretação que se deveria dar ao artigo 859 do Código: *Presume-se pertencer o direito real à pessoa, em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu.*

Se prevalecesse a posição que entendia pela introdução da fé-pública, ficariam respaldadas as aquisições de imóveis feitas por terceiros de boa-fé, ainda que, posteriormente, se constatasse que o alienante não era o real proprietário da coisa.

³¹ Cf. J. M. DE OLIVEIRA MACHADO, *op. cit.*, pp. 18-21.

³² Cf. J. M. DE OLIVEIRA MACHADO, *op. cit.*, pp. 22-23.

³³ Cf., por exemplo: P. AZEVEDO, *Registro de Imóveis (Valor da Transcrição)*, 1ª. Ed., Rio de Janeiro, Livraria Jacintho, 1942; F. EULER BUENO, *Efeitos da Transcrição no regime do Código Civil Brasileiro*, 1ª. Ed., São Paulo, RT, 1941; SORIANO NETO, *Publicidade Material do Registro Imobiliário (Efeitos da Transcrição)*, Recife, Officina Gráfica da Tribuna, 1940.

O principal expoente desta primeira corrente foi LYSIPPO GARCIA³⁴, segundo o qual o projeto do Código Civil tinha como objetivo obter a consolidação da propriedade imóvel, por meio da modificação do sistema existente anteriormente e da atribuição ao registro de força probante em relação a terceiros. Relata o autor que quando da tramitação do projeto de código civil foi suprimido um parágrafo ao mencionado artigo, o qual prescrevia que “a inscrição não induz prova de domínio que fica a salvo a quem de direito”.

Os traços mais marcantes do sistema germânico seriam, ainda segundo o autor, a força probante dos livros, com inscrições tidas por verdadeiras até prova em contrário; a legalidade, ou seja, a análise pelo encarregado pelo registro da conformidade com a lei dos vários títulos apresentados a registro, e o poder de recusá-los se inadequados; e a publicidade, ou seja, consistir o registro em base segura de conhecimento e de fácil demonstração do estado da propriedade imóvel. E nesse sentido teria trabalhado o autor do código de 1916, o que se percebia especialmente pela supressão desse parágrafo.

Da força probante do registro – a fé-pública registral - resultaria uma conseqüência muito importante: o eventual cancelamento do registro pelo qual o alienante de um bem o adquiriu, não atingiria o direito de terceiros adquirentes de boa fé e que contrataram a título oneroso. Assim, em tal sistema ficariam expostos a risco os contratantes, entre si; quem adquiriu o bem de pessoa que não registrou sua aquisição; e os terceiros de má fé, ou que adquiriram o imóvel a título gratuito. Por outro lado, ficariam protegidos os terceiros adquirentes de boa fé, e que contrataram a título oneroso. Ainda segundo o autor, o sistema francês – alternativa ao germânico - condicionava a segurança da propriedade à *probatio diabolica* dos glosadores medievais, ensejando a necessidade de investigação da genealogia da propriedade. Não se poderia admitir vigorar no país tamanha insegurança, criada por uma propriedade sempre vacilante³⁵.

A outra corrente – defendendo que o Código Civil de 1916 não implantou no Brasil o sistema germânico – teve sua defesa definitiva em obra publicada por SORIANO NETO³⁶, então catedrático de direito civil da Faculdade de Direito do Recife. Para o autor, em

³⁴ Cf. LYSIPPO GARCIA, *op. cit.*, pp. 103-109.

³⁵ Também defenderam esta posição Clóvis Beviláqua (cf. C. BEVILÁQUA, *Direito das Coisas*, 1º. Vol., 4ª. Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1956, pp. 124-125); Arnaldo Medeiros da Fonseca (Cf. A. MEDEIROS DA FONSECA, *O registro imobiliário e sua força probante em face do Código Civil – Efeitos da Transcrição*, in, *Arquivo Judiciário*, XLII (1937)); Francisco Bertino Almeida Prado (Cf. F. B. DE ALMEIDA PRADO, *Eficácia Probatória do Registro*, 1ª. Ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1943, pp. 121-122); Pontes de Miranda (Cf. F. C. PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado – Parte Especial – Direito das Coisas: Propriedade. Aquisição da propriedade imobiliária.*, Vol. XI, 1ª. Ed, Rio de Janeiro, Borsoi, 1955, pp. 206-207); dentre outros.

³⁶ Cf. J. SORIANO NETO, *Publicidade Material do Registro Imobiliário (Efeitos da Transcrição)*, Recife, Oficina Gráfica da Tribuna 1940. O autor foi acompanhado por Virgílio Sá Pereira (cf. V. SÁ PEREIRA,

primeiro lugar, o parágrafo 891 do Código Civil Alemão – de onde se originou o artigo 859 do Código Civil Brasileiro – representaria, para o direito alemão, presunção meramente processual, não servindo de base à fé pública. Segundo ele, a unanimidade dos juristas alemães afirmava que a fé pública não estava no parágrafo 891, sim no parágrafo 892:

§ 892: Reputa-se exato o teor do registro fundiário a favor daquele que adquire, por ato jurídico, um direito sobre um imóvel ou um direito sobre um tal direito, a menos que não esteja inscrita uma contradita contra a exatidão ou não seja conhecida do adquirente a inexatidão.

Assim, o parágrafo 891 geraria apenas presunção *iuris tantum* de verdade do registro, regulando o ônus da prova em eventual ação judicial. Poderia aquele cujo nome constava do registro, com base nele, propor ações reais sem necessidade de provar a exatidão do registro, restando legitimado pela aparência de legalidade.

Em segundo lugar, seria impensável, do ponto de vista do sistema de publicidade como um todo, transplantar para o direito brasileiro da época, ou para o direito francês, a regra da fé-pública registral. Esta seria inerente ao registro fundiário, ou seja, um sistema baseado em matrículas individualizadas de todos os imóveis da circunscrição, cadastro atualizado com elementos de agrimensura e cartografia, e legalidade no exame dos títulos; enquanto que no sistema então vigente no Brasil os registros eram feitos em ordem cronológica, sem atender às regras do direito formal germânico. Ademais, a adoção da fé-pública poderia trazer um risco à segurança jurídica. Se, por um lado, esta gerava segurança para o tráfego jurídico – as transmissões imobiliárias – por proteger o terceiro adquirente de boa-fé, por outro poderia fazer com que um proprietário perdesse seu bem sem culpa e sem direito a indenização. Com isso, ter-se-ia tão somente um deslocamento do problema: a insegurança não mais atingiria os terceiros adquirentes de boa-fé, mas sim os proprietários. Finalmente, não havia no sistema brasileiro a abstração do sistema alemão: o registro no direito brasileiro era causal, ou seja, permanecia vinculado ao título que lhe dera origem. Assim, tal como no sistema da Lei 1.237 de 1864, o registro mantinha as características de tradição solene do imóvel.

Manual do Código Civil, Vol. VIII, Rio de Janeiro, Jacintho Ribeiro dos Santos, 1924, p. 110), Gondim Filho (cf. J. G. C. GONDIM FILHO, *Transcrição e Domínio no Código Civil*, in, *Revista de Direito*, Vol. 68, p. 257-263), Fernando Euler Bueno (cf. F. EULER BUENO, *Efeitos da Transcrição no regime do Código Civil Brasileiro*, 1ª. Ed., São Paulo, RT, 1941, pp. 24-36); dentre outros.

Retomando as idéias da primeira corrente, SERPA LOPES³⁷, respondendo às críticas de Soriano Neto, afirmou não haver um real vínculo de necessidade entre os efeitos materiais da publicidade registral e a existência de um cadastro. Para ele, seria exagerada a idéia de que qualquer sistema de publicidade não baseado no cadastro, e, portanto, sujeito a uma constante necessidade de sincronia entre o estado jurídico e o estado geodésico dos imóveis, estivesse fadado ao insucesso. A função do cadastro era fixar o conteúdo físico, limites e situação do imóvel; e a do livro de registro imobiliário fixar o direito de propriedade e suas modificações.

A falta de cadastro, com isso, não seria óbice à atribuição ao registro da eficácia de prova cabal da propriedade. E isto porque, em primeiro lugar, os limites e característicos do imóvel sempre foram requisitos do registro de imóveis brasileiro, cuja falta acarretava, segundo a jurisprudência, a nulidade do registro. Havia, portanto, individualização da propriedade. Por outro lado, o livro imobiliário era complementado por um repertório de nomes dos titulares, permitindo facilmente saber quais imóveis pertenciam a uma dada pessoa. Em segundo lugar, a abstração ou causalidade do registro em relação ao contrato que originaria o registro inscrição não eram características essenciais do sistema, uma vez que o sistema alemão baseava-se na abstração do registro, mas o sistema suíço era causal – e, no entanto, ambos pertencem à família do sistema germânico de publicidade imobiliária. Em terceiro lugar, o princípio da continuidade – não existente no sistema alemão – longe de afastar os efeitos da força probatória dos livros de registro, os auxiliava, por gerar precisão e visibilidade do domínio. Em quarto lugar, a existência do procedimento de “dúvida registral” dava ao encarregado do registro prerrogativas semelhantes às que tinha o encarregado do sistema germânico, afirmando o vigor do princípio da legalidade. Em quinto lugar, a responsabilidade do Estado pelas faltas ocorridas quando do registro transcrição – apontada como requisito do sistema germânico – seria matéria dissociada da eficácia probatória dos livros de registro; e, ainda, dever-se-ia dizer que talvez os oficiais fossem melhores fiadores de seus atos do que o próprio estado, cuja responsabilidade por seus atos era matéria polêmica, não estando totalmente afastada. Enfim, segundo ele, dar ao artigo 859 do Código a função de gerar uma presunção puramente processual seria criar um corpo estranho no organismo jurídico nacional, gerando um sistema que não participa nem do “esplendoroso” sistema germânico, nem do “bisonho” sistema francês.

PHILADELPHO AZEVEDO³⁸ apresenta argumentos semelhantes em favor da adoção da fé-pública registral, diagnosticando que o próprio sistema alemão tinha suas imperfeições –

³⁷ Cf. M. M. SERPA LOPES, *Tratado dos Registros Públicos*, Vol. I, 4ª. Ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1960, pp. 70-85.

³⁸ Cf. PHILADELPHO AZEVEDO, *Registro de Imóveis (Valor da Transcrição)*, 1ª. Ed., Rio de Janeiro, Livraria Jacintho, 1942.

por exemplo, a existência de um negócio no contrato de compra e venda e de outro no ato de transmissão, tecnicismo distante da realidade; o enorme desprezo pela posse; a ocorrência ocasional de o mesmo imóvel figurar em mais de uma folha de registro, com proprietários diferentes – o que não fazia com que deixasse de ser o melhor. Assim, eventuais riscos não poderiam impedir o desenvolvimento do sistema também no direito brasileiro. A realização de um cadastro seria impossível a curto prazo, e dependeria de levantamentos cartográficos e geodésicos. Mas isto não tornaria o sistema de força probante dos livros impossível no Brasil. Em primeiro lugar, a identificação de imóveis urbanos era fácil, o que muito contribuiria para a regularização dos títulos. E mesmo quanto aos imóveis rurais, muitos deles já estavam perfeitamente individualizados e identificados, especialmente os mais valiosos, pois o interesse econômico seria acompanhado de cautelas e garantias. Com tudo isso, a solução para o Brasil deveria, mesmo, ser buscada em um sucessor do velho registro hipotecário, que deveria ser aperfeiçoado tanto quanto possível, especialmente pela adoção da fé-pública registral.

A despeito dos esforços em defesa da implantação do sistema germânico, ao final acabou prevalecendo a idéia de que o artigo 859 apenas gerava uma presunção relativa, de natureza processual, e que os terceiros adquirentes de boa fé não estavam protegidos contra a evicção³⁹.

Isto foi consagrado no artigo 1.247 do Código Civil de 2002, o qual tem a seguinte redação: “*Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule. Parágrafo único. Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente*”. Ou seja, nos termos do Código, não fica o terceiro adquirente de boa-fé protegido contra a eventual reivindicação pelo proprietário, após o cancelamento do registro que o espoliou.

2.5. As modificações trazidas pela Lei 6.015 de 1973.

A Lei 6.015 de 1973, norma relativa do direito formal de registro, e não ao direito material, não inovou na matéria relativa a seus efeitos. Contudo, trouxe mudanças profundas à sua forma, pela adoção do fôlio real.

Este, materializado na matrícula, organiza os vários atos de registro e averbação em uma folha, que corresponde a um dado imóvel. Ou seja, diferentemente do que ocorria

³⁹ Cf. SILVIO RODRIGUES, *Direito Civil – Direito das Coisas*, Vol. V, 5ª Ed., São Paulo, Saraiva, 1975, pp. 92-93; W. de BARROS MONTEIRO, *op. cit.*, p. 105; CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, *op. cit.*, pp. 90-94.

desde 1864 – em que os diversos atos de registro eram praticados em folha coletiva, e segundo a ordem cronológica de sua apresentação – os atos passam a ser escriturados tendo o imóvel como base.

A adoção do fôlio real – e, conseqüentemente, da base real, ou seja, da organização do registro segundo os imóveis – está intimamente ligada ao princípio registral da unidade matricial. Segundo este princípio, cada matrícula deve conter um único imóvel, e ser por ela abrangido por inteiro; e a cada imóvel deve corresponder uma única matrícula⁴⁰.

A adoção deste sistema não gera propriamente um cadastro, já que cada matrícula contém a representação de um dado e específico imóvel. No entanto, o princípio da unitariedade matricial conforma o sistema de registro a eventual cadastro gráfico que se crie, possibilitando a correspondência de cada parcela a uma determinada matrícula⁴¹.

3. Breve exposição das atuais classificações aplicáveis aos sistemas de registro de imóveis no direito comparado.

A doutrina brasileira tradicional⁴² classificava os sistemas de registro em vigor na legislação comparada em duas grandes famílias: a do sistema francês e a do sistema alemão. No sistema francês, o registro não seria elemento da transmissão da propriedade – já que esta se dá pelo próprio contrato – mas mero elemento de publicidade do negócio. Dessa maneira, se, após o registro, se viesse a constatar que a pessoa que figurava nos assentos como titular do bem não era verdadeiramente a proprietária, a alienação que porventura houvesse realizado restaria desprovida de eficácia. Já no sistema alemão, haveria uma presunção absoluta de que o direito real pertence à pessoa em nome de quem está registrado, de maneira que quem adquire um bem daquele que figura no registro como seu titular fica protegido, salvo se constasse do próprio registro a existência de alguma impugnação àquele direito.

O sistema em vigor no Brasil não estaria acomodado em nenhuma das duas famílias, pelo que se dizia que adotara uma posição intermediária: o registro gera presunção de propriedade, mas esta pode ser afastada mediante prova em contrário.

⁴⁰ Cf. R. DIP, *Da Unitariedade Matricial*, in, *Registro de Imóveis (Vários Estudos)*, 1ª Ed., Porto Alegre, Safe, 2005, p. 345.

⁴¹ Cf. R. DIP, *op. cit.*, p. 346.

⁴² Cf., por exemplo, S. RODRIGUES, *op. cit.*, pp. 423-424.

No entanto, novas classificações têm sido propostas pela doutrina estrangeira, e são úteis à compreensão da nova conformação que a Lei 13.097 de 2015 deu ao registro de imóveis brasileiro.

MONICA JARDIM⁴³ classifica os sistemas entre: a) aqueles em que o registro gera presunção de exatidão em favor daquele que consta como titular (princípio da legitimação) e efetiva exatidão, por força de lei, em face do terceiro adquirente de boa-fé (princípio da fé-pública registral); b) aqueles em que o registro gera presunção de exatidão em favor daquele que consta como titular (princípio da legitimação) e efetiva exatidão, por força de lei, em favor do terceiro adquirente após a prescrição da ação de reivindicação do verdadeiro proprietário (princípio da fé-pública registral); e c) aqueles em que há apenas a inoponibilidade a terceiros dos direitos não levados a registro quando deveriam tê-lo sido.

Os que se enquadram na primeira categoria têm como protótipo o sistema alemão. Neste sistema, os efeitos reais independem do negócio obrigacional que ensejou a transmissão (*Verpflichtungsgeschäft*), mas de um negócio de disposição (*Verfügungsgeschäft*) – abstrato em relação ao negócio obrigacional – seguido do registro no livro de registros. A distinção entre os dois negócios está no seu objeto: um trata das obrigações entre as partes, e o outro do direito real que será constituído. Assim, há, segundo a autora, um “modo complexo” de aquisição, que abrange o negócio de disposição e o registro, mas não o negócio obrigacional. O registro, assim, é constitutivo, já que somente ocorre a transmissão quando o assento está realizado no livro fundiário; mas não é obrigatório, já que não há qualquer dispositivo legal que determine coativamente a sua realização (não obstante, segundo a autora, a sua imprescindibilidade para a transmissão do direito acabe agindo sobre a vontade do interessado com mais força do que qualquer coação). Estão, portanto, presentes a legitimação, pela qual o registro é presumidamente correto, desde que não se prove o contrário, o que atribui a seu titular a possibilidade de fazer valer seu direito, e dele dispor; e a fé-pública registral, pela qual o conteúdo do registro vale como exato, por força de lei, em favor do terceiro adquirente de boa-fé, nas situações em que a situação que consta do registro discrepa da situação real. Ou seja, a boa-fé do terceiro adquirente acaba por suprir a eventual falta de direito pelo alienante, bem como toma por inexistente qualquer ônus ou restrição que não constasse do registro. Por essa razão, neste sistema tem grande importância o “assento de protesto ou contradição” (*Widerspruch*), pelo qual pode um interessado – o verdadeiro proprietário, por exemplo – tornar pública a existência de uma oposição à exatidão do registro, e, por conseguinte, afastar a proteção que a fé-pública concederia a terceiros adquirentes contra sua pretensão.

⁴³ Cf. *Efeitos Substantivos do Registro Predial – Terceiros para Efeitos de Registro*, 1ª Ed., Coimbra, Almedina, pp. 179-248.

Os sistemas que se enquadram na segunda categoria têm como protótipo o sistema austríaco, conhecido como “sistema tabular” ou “do livro fundiário” (*Landtafeln*). Neste sistema, a transmissão da propriedade se dá pela conjugação de um título e um modo de aquisição. Diferentemente do que se dá no sistema anterior, o título se confunde com o contrato, ou seja o negócio jurídico obrigacional (não obstante possa, também, consistir em outras fontes, como uma decisão judicial, ou uma disposição legal, por exemplo); e o modo de aquisição, em se tratando de imóveis, é a “entabulação” (*Einverleibung* ou *Intabulation*) – o registro no livro fundiário, após a celebração de um negócio real (*Verfügungsgeschäft*). Assim, neste sistema três são os elementos envolvidos na transmissão da propriedade: um negócio obrigacional válido, como uma venda, permuta etc, que não tem efeitos reais, mas age como justa causa da transmissão; um negócio real, celebrado em cumprimento ao negócio obrigacional, e cuja validade depende da validade deste (sendo, portanto, causal); e a entabulação no livro de registro, atendidos os requisitos anteriores. Assim, o sistema é causal, já que a transmissão do direito fica vinculada à validade do negócio obrigacional; e é constitutivo, já que o negócio *per se* não tem o condão de transmitir o direito. Quanto aos seus efeitos, está dotado da legitimação, tal como ocorre no sistema anterior; e também da fé-pública, não obstante esta, para operar plenamente seus efeitos, dependa do atendimento de três requisitos: a) não constar do registro qualquer impugnação à sua exatidão, nem ser verificável qualquer inexatidão a partir de sua leitura; e b) a boa-fé do terceiro adquirente; e c) ocorrer a prescrição da ação judicial concedida ao verdadeiro proprietário para obter o cancelamento do registro e reivindicar a propriedade (que é de 60 dias, se tiver havido sua notificação da ocorrência do registro; ou três anos, se não tiver havido esta notificação).

E os sistemas que se enquadram na terceira categoria têm como matriz o sistema francês, no qual os direitos reais sobre imóveis são adquiridos, modificados e extintos independentemente de registro – pelo simples contrato – mas, se legalmente sujeitos a serem registrados, somente são oponíveis erga omnes, e, portanto, consolidados em face de terceiros após a realização desta providência. Assim, o titular de um direito que deveria ter sido registrado, mas não foi, não poderá fazer valer sua posição contra quem obteve o registro. É, portanto, consequência da falta de registro sua “inoponibilidade”: os direitos são válidos e eficazes, mas não podem ser opostos a terceiros que tenham adquirido, do mesmo autor, direitos sobre o mesmo bem, e os registraram. Não há, por outro lado, nem legitimação, nem fé-pública registral. O registro não gera qualquer presunção, ainda que relativa, de que o direito existe, e pertence a quem consta do registro; e não fica o terceiro adquirente de boa-fé protegido contra a inexistência do direito do alienante, ou contra defeitos que atinjam atos anteriores na cadeia de transmissões. E, com isso, o verdadeiro proprietário que ajuíza reivindicação em face do possuidor que consta do registro como adquirente vê prevalecer seu

direito, e poderá opor seu direito até mesmo contra quem adquira o bem do réu, mesmo que a existência da ação não constasse do registro.

BENITO ARRUÑADA⁴⁴ propõe outra classificação, que distingue os sistemas entre “registros de documentos” e “registros de direitos”.

Os registros de documentos são caracterizados por funcionarem como depósitos de documentos relativos a transações sobre imóveis, e passaram a ter algum êxito a partir do momento em que os tribunais atribuíram prioridade aos documentos depositados em primeiro lugar, ainda que os negócios neles contidos houvessem sido celebrados após outros não registrados, ou registrados em segundo lugar. Esta inversão de prioridade tenderia a estimular os adquirentes dos direitos a depositar no registro seus documentos (pois temiam perder seu direito para alguém que adquirisse direitos sobre o mesmo bem, e depositasse seu documento). Contudo, é possível a existência de outros direitos cujos títulos não foram depositados, e que podem, portanto, atingir as partes de um negócio cujo documento foi depositado. A prática deste sistema, em especial nos Estados Unidos, demonstrou que estes registros são por vezes bastante incompletos, e, com isso, surgiram profissionais especializados em analisar a qualidade dos vários documentos arquivados, bem como – dada a incompletude dos registros – seguros destinados a garantir a qualidade das aquisições. Ainda, os registros de documentos admitem o depósito de quaisquer documentos que respeitem certos requisitos formais mínimos, como a data de assinatura e a identificação das partes, independentemente de sua legalidade ou colisão com direitos reais preexistentes, o que gera externalidades negativas: documentos depositados que digam respeito ao imóvel em questão e cujo conteúdo seja incompatível com a ordem jurídica vigente deverão ser objeto de análise por profissionais habilitados a cada novo negócio, recriando-se a filiação dos direitos. Assim, se demonstrado, em juízo que o direito do vendedor era defeituoso, o comprador o perde em favor do verdadeiro proprietário. Está, portanto, protegido apenas por uma regra de responsabilidade em face do vendedor, mas não por uma regra de propriedade⁴⁵.

⁴⁴ cf. *Instituciones del intercambio impersonal: Teoría y método de los registros públicos*, 1a. Ed., Cizur Menor, Editorial Aranzadi, 2013, pp.98-104.

⁴⁵ Em artigo clássico publicado nos anos 70, GUIDO CALABRESI e A. DOUGLAS MELAMED (cf. *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral*, in, *Harvard Law Review*, 85, (1972)) sustentam que o Estado possui essencialmente três meios de fazer valer (*to enforce*) um certo direito (*entitlement*) que concede a alguém: a proteção por uma regra de propriedade; a proteção por uma regra de responsabilidade (*liability*); e a estipulação de uma inalienabilidade. A proteção por uma regra de propriedade implica a circunstância de um certo direito somente poder ser retirado de seu titular se este consentir, e pelas condições que estabelecer. Segundo FERNANDO P. MÉNDEZ GONZÁLEZ (*Fundamentación Económica Del Derecho de Propiedad Privada e Ingeniería Jurídica Del Intercambio Impersonal*, 1ª. Ed., Cizur Menor, Editorial Aranzadi, 2011, p, 89), é desejável a situação na qual as titularidades sobre direitos reais imobiliários sejam protegidas por regras de propriedade. Já na proteção por uma regra de responsabilidade, um terceiro pode retirar ou afetar o

Já os registros de direitos caracterizam-se por definir os próprios direitos, já que realizam uma depuração obrigatória dos títulos antes de admitirem o seu ingresso. Tal como ocorre nos registros de documentos, os títulos primeiramente apresentados a registro contam com prioridade; mas após sua apresentação, serão analisados pelo registrador, de modo a se encontrar qualquer elemento que possa prejudicar outros direitos reais. Assim, somente realizará o registro quando estiver convicto de que o título não prejudica qualquer direito real anterior; ou, se o fizer, tal se dá com o consentimento do seu titular.

Por outro lado, ao vislumbrar risco de dano, ou ausência de consentimento válido, o registro é negado. Com isso, o registro terá por objetivo eliminar incertezas e assimetrias de informação, ao reduzir os dados constantes do registro àquilo que passou pelo processo de depuração em que consiste a qualificação registral. A informação gerada pelos registros de direitos, idealmente, será perfeitamente conformada à realidade, protegendo o proprietário anterior e o adquirente. Para isto, devem ser observados três princípios: a) o registro deve refletir a realidade jurídica do imóvel, de maneira a não ser necessária qualquer investigação fora dele; b) o registro somente declarar ao público direitos validamente constituídos, dispensando interessados de investigar sua cadeia filiatória; e c) danos causados por defeitos registrais devem ser indenizados.

Isto sendo observado, o registro terá o condão de criar direitos inatacáveis, pelo que terceiros adquirentes de boa-fé que houverem confiado no registro estarão – salvo em caso de defeito do próprio ato de registro – protegidos por uma regra de propriedade, até mesmo contra o verdadeiro proprietário, cabendo a esta proteção por regra de responsabilidade contra quem o espoliou de seu direito.

4. A Lei 13.097/2015 e a nova conformação do sistema brasileiro de registro de imóveis.

A Lei 13.097 foi promulgada no dia 19 de janeiro de 2015, e trouxe disposições importantes para a matéria do registro de imóveis em seus artigos 53 a 62. Por razões políticas, esta mesma lei tratou de assuntos com conteúdo muito diferente daquele que é objeto do presente trabalho, como, por exemplo, a desoneração tributária de partes utilizadas em aerogeradores (artigo 1º), a devolução ao exterior de mercadoria importada não autorizada (artigo 9º), pequenas centrais hidrelétricas (artigos 108 a 110), dentre muitos outros .

direito de alguém, devendo pagar por isso um valor objetivamente determinado – ou seja, uma indenização cujo valor é fixado não pelo titular do direito, mas por um terceiro imparcial – o Estado. Finalmente, pela inalienabilidade a alienação voluntária de um certo direito fica proibida em uma ou mais situações, ainda que seu titular com ela consentisse.

No entanto, os dispositivos contidos nos artigos 53 a 62 já estavam em vigor, por conta da Medida Provisória 656 de 2014. A exposição de motivos da Medida Provisória revela a intenção presente nesta nova legislação: “*O Projeto de Medida Provisória visa também adotar o princípio da concentração⁴⁶ de dados nas matrículas dos imóveis, mantidas nos Serviços de Registro de Imóveis*”.

Esta reunião de informações no registro é justificada, ainda nos termos da exposição de motivos da Medida Provisória, por razões econômicas: “*Atualmente, a operação de compra e venda de um imóvel é cercada de assimetria de informação. De um lado, o vendedor tem informações mais precisas sobre sua própria situação jurídica e financeira e sobre a situação física e jurídica do imóvel. Do outro lado, o comprador e o financiador não possuem, de pronto, essas informações, devendo buscá-las em fontes fidedignas(...).“Seja pelo custo de realizar a totalidade das citadas consultas, seja pelo tempo que seria despendido para sua efetivação, ou ainda pela inexecutabilidade de tal medida, os potenciais compradores dos imóveis e mesmo as instituições financeiras que os financiam e, conseqüentemente, os utilizam como garantia ao financiamento concedido, restringem-se, na grande maioria das vezes, a realizar consultas nos órgãos que guardam uma relação geográfica mais próxima com o imóvel. Ou seja, por desconhecimento ou economicidade, os agentes deixam de trabalhar com a totalidade das informações necessárias para aferir o risco e, conseqüentemente, o efetivo preço da transação e as consolidam com um “vácuo informacional”, que possibilita, no futuro, a contestação ou reversão da operação.”*; vale dizer, está presente na criação da nova lei a idéia de que concentrando-se as informações sobre a situação jurídica de um imóvel em um único repositório obtém-se uma redução na assimetria de informações, em benefício do adquirente, bem como um aumento na segurança jurídica.

Contudo, além desta concentração de informações na matrícula do imóvel, a Lei 13.097 trouxe, como modificação mais relevante para o sistema brasileiro de registro de imóveis, um reforço de sua eficácia; e isto foi feito pelo emprego de dois mecanismos diferentes: a inoponibilidade e a fé-pública registral⁴⁷, das quais já se tratou. Levando em

⁴⁶ Este princípio, defendido desde muito tempo por DÉCIO ANTONIO ERPEN e JOÃO PEDRO LAMANA PAIVA, significa que todos os atos ou fatos vinculados a um certo objeto devem ser publicitados por um mesmo e único órgão. Pelo princípio, portanto, devem convergir ao registro de imóveis e nele estarem reunidas quaisquer informações relevantes do imóvel, donde o nome *concentração*. A respeito, cf. D. A. ERPEN e J. P. LAMANA PAIVA, *Registros Públicos*, in RT 610 (1986)).

⁴⁷ Também entende que a fé-pública registral foi introduzida no Brasil pela Lei 13.097/2015 MARINHO DEMBINSKI KERN (cf. *A Lei 13.097/15 adotou o princípio da fé pública registral?*, in, RDI 78 (2015), pp. 55-57).

conta este reforço de eficácia, a lei instituiu três modalidades de proteção gerada pelo registro, as quais variam em requisitos e efeitos, conforme a situação da pessoa protegida.

Duas delas repercutem mais diretamente na governança fundiária, e delas se tratará com mais vagar. Já a terceira tem em vista especificamente imóveis urbanos, e por isso dela apenas se fará menção.

A primeira modalidade de proteção tem por objeto na inoponibilidade a terceiros de certas circunstâncias não inscritas previstas expressamente pela lei. Está presente no artigo 54 *caput*, da lei, e consiste na proteção ao adquirente, credor ou terceiros, independente de boa-fé, relativamente aos atos expressamente indicados pela lei: assim, negócios jurídicos em geral, que tenham por objeto constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis, são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes nas situações constantes dos seus incisos I a IV, e somente elas.

Assim, quem eventualmente venha a adquirir o bem, ou venha a recebê-lo em garantia, fica protegido contra ações reais e pessoais reipersecutórias, constrições judiciais, execuções ajuizadas ou ações em geral em fase de cumprimento de sentença, restrições administrativas ou convencionais ao gozo do direito registrado, ordens de indisponibilidade, ou quaisquer outras ações judiciais cujos resultados possam reduzir o titular do bem à insolvência, desde que qualquer destas circunstâncias não tenha sido levada à matrícula no registro de imóveis. Seu objetivo é assegurar a eficácia de negócio que constitua, modifique ou transfira direitos sobre o imóvel (alienações, constituição de direitos reais limitados etc), recebendo a proteção aquele que deles se beneficie. E a proteção se dá contra atos precedentes, sejam eles relativos ao alienante, diretamente; ou a anteriores titulares do bem.

No entanto, esta modalidade protege estas pessoas apenas em relação às hipóteses já mencionadas, e que foram previstas de maneira expressa no artigo 54 da lei. De maneira geral, estas dizem respeito a riscos à solvência dos anteriores titulares; à existência de restrições sobre o gozo do bem; ou à litigiosidade da coisa (existência de ações reais ou pessoais reipersecutórias em curso).

Por outro lado, caberá ao interessado na oponibilidade ao adquirente dos atos anteriores providenciar a sua inscrição na matrícula dos imóveis que queira ver atingidos por eles, sob pena de inoponibilidade. Assim, inoponíveis são os direitos mencionados nos incisos ao artigo 54, se não publicitados mediante sua inscrição na matrícula. Pode-se dizer, com isso, que há um ônus jurídico imposto a estes interessados de levar ao registro o fato que os beneficia. Não o fazendo, abrem mão de sua oponibilidade.

Em regra, esta inscrição não depende de decisão judicial específica, bastando que se apresente ao registro requerimento instruído com certidão que comprove o ato. Contudo, excepcionalmente na hipóteses do inciso IV, há necessidade de decisão judicial específica. Este diz respeito a outros tipos de ação, isto é, ações judiciais que não sejam execuções, nem

estejam em fase de cumprimento de sentença, mas cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir o proprietário do bem à insolvência. Caberá a este, preferencialmente, indicar os bens sobre os quais a averbação deverá recair; e deve o juiz restringi-la a quantos bastem para garantir a satisfação do direito. Recebida a ordem, o oficial a prenota e a cumpre, ou devolve com exigências em cinco dias; e, após o cumprimento, deve comunicar o fato ao juiz, no prazo de dez dias.

A segunda modalidade de proteção trazida pela nova lei é mais ampla, e tem por objeto proteção geral ao terceiro de boa-fé, pela eficácia material do registro. Tem sua sede no parágrafo único do artigo 54, pelo qual os terceiros de boa-fé que adquiram ou recebam o imóvel em garantia ficam protegidos, inclusive para fins de evicção, contra situações jurídicas não inscritas, salvo certas exceções, previstas expressamente pela lei. Esta segunda modalidade, portanto, protege os terceiros contra quaisquer outras situações jurídicas, como, por exemplo, a de verdadeiro proprietário, que foi espoliado pela transmissão. Com isso, limita a possibilidade de reivindicação do bem, por um lado, bem como da sua evicção, por outro.

Há aqui, efetivamente, fé-pública registral. Ainda que o alienante não fosse o verdadeiro proprietário, e ainda que houvesse um título viciado na cadeia de transmissões, fica o terceiro protegido. Vale dizer, o registro terá eficácia material, criando, em alguns casos, direito onde ele não havia. Esta segunda modalidade tem por objetivo proteger terceiros de boa-fé que venham a adquirir ou receber em garantia direitos sobre imóveis, contra “situações jurídicas” não constantes da matrícula – por exemplo, a situação de verdadeiro proprietário; ou a situação jurídica de credor.

Como se disse, diferentemente do que ocorre na primeira modalidade, há aqui exigência de boa-fé. Neste último caso não há ainda uma ação judicial ajuizada, uma ordem de indisponibilidade proferida, ou uma restrição convencional ou administrativa que atinja diretamente o bem. No entanto, há uma situação que gera risco – por exemplo, um defeito na cadeia de transmissões por conta da falsidade de uma escritura, a existência de um crédito ainda não ajuizado etc. Desse modo, não havia ainda um título que pudesse ser levado ao registro, não vigorando, para o credor, ou para o verdadeiro proprietário, o mesmo ônus que vigora na primeira modalidade. Essa a razão, portanto, da exigência de mais um elemento como requisito da proteção: a boa-fé do adquirente.

O ônus de demonstrar a má-fé do adquirente caberá ao titular da situação jurídica não inscrita, prejudicial ao adquirente. Contudo, terá este interessado a possibilidade de fazê-lo, diferentemente do que ocorre na primeira modalidade de proteção, em que a má-fé do adquirente é irrelevante se o fato em questão não foi publicitado na matrícula.

O que significa “terceiro” aqui? Por terceiro entende-se alguém que não adquiriu o bem ou direito diretamente daquele que teve sua situação jurídica violada. Assim, por

exemplo, se “B” compra o bem de alguém que se passa por “A”, proprietário do bem, esta pessoa “B”, mesmo que esteja de boa-fé, não contará com a proteção da eficácia material do registro. Já se “B” comprou de “A” – que se passou pelo proprietário tabular – e vendeu o bem a “C”, então “C”, se de boa-fé, contará com a proteção.

Há, contudo, exceções muito relevantes, e que podem comprometer sua eficácia na melhoria da governança fundiária brasileira.

A primeira exceção trata das hipóteses de aquisição ou extinção da propriedade que independam de registro, como as aquisições originárias, ou *causa mortis*. Assim, se alguém adquire imóvel do titular tabular e registra a transmissão, ainda assim o perderá em favor de quem outra pessoa que já o tenha adquirido por meio de usucapião, ainda que a ação não constasse da matrícula, ou mesmo que não houvesse sido ainda ajuizada. O mesmo ocorrerá se adquirir o bem de herdeiro aparente, e o verdadeiro herdeiro vier a reivindicá-lo. Com isso, não bastará ao adquirente verificar a matrícula do bem: por exemplo, se este estiver eventualmente na posse de ocupantes que reúnam os requisitos para adquiri-lo por usucapião, prevalecerá o direito de tais ocupantes contra o adquirente tabular, sendo, ainda, imprescindível a verificação desta circunstância *in loco*.

A segunda exceção diz respeito ao disposto nos artigos 129 e 130 da Lei 11.101/2005 (Lei de Falências), que tratam da ineficácia de certos negócios praticados pelo falido em relação à massa falida.

E a terceira exceção, constante do artigo 58 da Lei 13.097, trata da aquisição e oneração de imóveis públicos, pertencentes à União, Estados, Distrito Federal, Municípios, suas fundações e autarquias. Dessa maneira, ainda que um imóvel esteja registrado como pertencente a um particular, se, posteriormente, mediante os instrumentos próprios, se constata que na verdade se trata de imóvel público – terra devoluta, por exemplo - o terceiro que o adquiriu de quem figurava como proprietário tabular não ficará protegido, ainda que estivesse de boa-fé.

São, portanto, exceções de grande importância, e que poderão acabar por comprometer a segurança do registro, e o alcance dos objetivos declarados na exposição de motivos da nova lei, sendo salutar, *de lege ferenda*, a discussão sobre a conveniência ou inconveniência de sua manutenção no sistema.

Finalmente, a terceira **modalidade de proteção consiste em uma proteção especial concedida aos adquirentes de unidades autônomas condominiais ou lotes, pela eficácia material do registro**. Há, novamente, proteção contra evicção ou decretação de ineficácia, e com isso, fé-pública registral. Ou seja, o adquirente, nestes casos, fica protegido contra a possibilidade de o “verdadeiro proprietário” reivindicar o bem, bem como contra a possibilidade de os credores do alienante (os quais ficam sub-rogados no preço pago, ou no crédito) buscarem a ineficácia da alienação. A diferença desta proteção “facilitada” em

relação à modalidade geral de proteção pela eficácia material está em não ser exigida a boa-fé do adquirente, o que se faz com o objetivo de se estimular os empreendimentos imobiliários.

5. Conclusão.

O sistema brasileiro de registro de imóveis, em sua origem, tinha por objetivo gerar segurança para as hipotecas, e, com isso, fomentar o crédito baseado em garantias reais. Assim, foi formatado para esta finalidade, ficando o registro das aquisições de propriedade a ela subordinado.

Com isso, não poderia, em princípio, servir de base a mecanismos de governança fundiária, já que antes de ser um registro de propriedades, era um registro de contratos garantidos por hipoteca.

No entanto, já desde a lei de 1864 – e durante a vigência do Código Civil de 1916 – muitas vezes houve que tentaram implantar no Brasil a segurança jurídica proporcionada pela fé-pública registral, gerando certeza dos direitos registrados. Apesar disso, durante muito tempo predominou o entendimento de que o país não estaria ainda preparado para isso, mantendo-se o sistema em que o registro era equiparado à tradição do bem, e concedia ao titular do direito registrado tão somente a legitimação.

No entanto, a Lei 13.097 de 2015 altera este quadro, atribuindo ao registro de imóveis brasileiro a fé-pública registral, e, com isso, modificando pilares fundamentais do sistema. Com isso, o sistema brasileiro passa a conceder proteção “forte” a terceiros, na terminologia de Mônica Jardim. Contudo, permanece sendo causal, ou seja, ficando a validade do registro condicionada à validade do negócio obrigacional, pelo que aproxima-se, segundo a classificação proposta por esta autora, do sistema austríaco da “entabulação”.

Por outro lado, passa a consistir de maneira definitiva em um sistema de registro de direitos, concedendo, aos terceiros adquirentes de boa-fé, proteção mediante uma regra de propriedade, na terminologia de Calabresi e Melamed.

Há, com isso, ganhos para o papel que o registro de imóveis desempenha na governança fundiária: suas informações se tornam mais confiáveis, já que, mediante a circulação do bem, os elementos anteriores da cadeia filiatória passam a ter reduzida importância.

Apesar disso, suas exceções comprometem estes ganhos, abrindo flancos importantes na segurança jurídica. Com efeito, estas exceções fazem com que não seja ainda possível dizer que a informação oferecida pelo registro será plenamente confiável.

Finalmente, caberá a jurisprudência – que ainda não se debruçou sobre o tema – definir o real alcance dos dispositivos contidos na lei, de maneira a fazer valer, efetivamente, os efeitos da fé-pública registral.

6. Bibliografia.

ALBUQUERQUE SOBRINHO, Diogo Velho Cavalcanti de, *Regimen Hypothecario Brasileiro (Legislação e Doutrina)*, 1ª Ed., Porto Alegre, Typographia da Livraria Americana, 1906.

ALMEIDA COSTA, Mario Julio de, *História do Direito Português*, 5ª Ed., Coimbra, Almedina, 2011.

ALMEIDA PRADO, Francisco Bertino, *Eficácia Probatória do Registro*, 1ª. Ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1943.

ANTONIL, André João, *Cultura e Opulência do Brasil*, 3ª Ed., Belo Horizonte, Itatiaia, 1997.

ARRUÑADA, Benito, *Instituciones del intercambio impersonal: Teoría y método de los registros públicos*, 1a. Ed., Cizur Menor, Editorial Aranzadi, 2013.

AZEVEDO, Philadelpho, *Registro de Imóveis (Valor da Transcrição)*, 1ª. Ed., Rio de Janeiro, Livraria Jacintho, 1942.

BEVILÁQUA, Clóvis, *Direito das Coisas*, 1º. Vol., 4ª. Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1956.

CALABRESI, Guido; MELAMED, Arthur Douglas, *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral*, in, *Harvard Law Review*, 85, (1972).

CORREA TELLES, José Homem, *Manual do Tabelião ou Ensaio de Jurisprudência Euremática*, 1ª Ed., Lisboa, Impressão Régia, 1830.

COSTA PORTO, José Antonio da, *O sistema semarial no Brasil*, 1ª Ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979.

DIP, Ricardo, *Da Unitariedade Matricial*, in, *Registro de Imóveis (Vários Estudos)*, 1ª Ed., Porto Alegre, Safe, 2005.

ERPEN, Décio Antonio; LAMANA PAIVA, João Pedro, *Registros Públicos*, in *RT* 610 (1986).

EULER BUENO, Fernando, *Efeitos da Transcrição no regime do Código Civil Brasileiro*, 1ª. Ed., São Paulo, RT, 1941.

FURTADO DE MENDONÇA, José, *Direito Hypothecario do Brasil*, 1ª Ed., RIO DE JANEIRO, A. A. Da Cruz Coutinho Editor, 1875.

GARCIA, Lysippo, *O Registro de Imóveis – A Transcrição*, Vol. I, 1ª Ed., Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1922.

GONDIM FILHO, *Transcrição e Domínio no Código Civil*, in, *Revista de Direito*, Vol. 68.

JACOPETTI DO LAGO, Ivan, *História da Publicidade Imobiliária no Brasil*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2008.

JARDIM, Monica Vanderleia Alves de Souza, *Efeitos Substantivos do Registo Predial – Terceiros para Efeitos de Registo*, 1ª Ed., Coimbra, Almedina, 2015.

KERN, Marinho Dembinski, *A Lei 13.097/15 adotou o princípio da fé pública registral?*, in, *RDI* 78 (2015), pp. 55-57.

MARCHI, Eduardo César Silveira Vita, *Guia de Metodologia Jurídica (Teses, Monografias, Artigos)*, 1ª. Ed., Lecce, Edizioni del Griffo, 2001.

MEDEIROS DA FONSECA, Arnaldo. *O registro imobiliário e sua força probante em face do Código Civil – Efeitos da Transcrição*, in, *Archivo Judiciário*, XLII (1937)).

MENDES DE ALMEIDA, Cândido, *Código Filipino ou Ordenações e leis do Reino de Portugal recopiladas por mandado d'el-Rey D. Philippe I*, vol. IV, 14ª Ed., Rio de Janeiro, Typographia do Instituto Philomathico, 1870.

MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando Pedro, *Fundamentación Econõmica Del Derecho de Propiedad Privada e Ingeniería Jurídica Del Intercambio Impersonal*, 1ª. Ed., Cizur Menor, Editorial Aranzadi, 2011.

MONTEIRO, Washington de Barros, *Curso de Direito Civil – Direito das Coisas*, Vol. 3, 22ª Ed., São Paulo, Saraiva, 1983.

OLIVEIRA MACHADO, José de, *Manual do Official de Registro Geral e das Hypothecas – Tratado complete sobre a definição, criação, concurso, provimento, virtudes, direitos e deveres, permuta, graduações, férias, licenças, penalidades do cargo, bem como sobre a inscrição de hypotheca ou penhor e transcrição de transmissão de immoveis ou constituições de ônus reaes. Acompanhado de um formulário de instalação do registro, prenotação, especialização, recursos, extractos, etc*, 1ª. Ed., Rio de Janeiro, B. L. Garnier, 1888.

PERDIGÃO MALHEIROS, Agostinho Marques, *Repertório ou Índice Alfabético da Reforma Hypothecaria e Sobre Sociedades de Crédito Real (L. n.o 1237 de 24 de Setembro de 1864; Reg. n. o 3741 de 3 de Junho de 1865)*, 1ª Ed., Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1865.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti, *Tratado de Direito Privado – Parte Especial – Direito das Coisas: Propriedade. Aquisição da propriedade imobiliária.*, Vol. XI, 1ª. Ed, Rio de Janeiro, Borsoi, 1955.

POUSADA, Estevan Lo Ré, *Preservação da Tradição Jurídica Luso-Brasileira: Teixeira de Freitas e a Introdução à Consolidação das Leis Civis*, Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2006.

RODRIGUES, Silvio, *Direito Civil – Direito das Coisas*, Vol. V, 5ª Ed., São Paulo, Saraiva, 1975.

RODRIGUES PEREIRA, Lafayette, *Direito das Cousas*, 2ª. Ed., Rio de Janeiro, Jacintho Ribeiro dos Santos.

SÁ PEREIRA, Virgílio, *Manual do Código Civil*, Vol. VIII , Rio de Janeiro, Jacintho Ribeiro dos Santos, 1924.

SERPA LOES, Miguel Maria de, *Tratado dos Registros Públicos*, Vol. I, 4ª. Ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1960.

SILVA PEREIRA, Caio Mário da, *Instituições de Direito Civil*, Vol. IV, 13ª Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1998.

SORIANO NETO, *Publicidade Material do Registro Imobiliario (Efeitos da Transcrição)*, Recife, Oficina Gráfica da Tribuna, 1940.

TEIXEIRA DE FREITAS, Augusto, *Consolidação das Leis Civis*, 2ª Ed., Rio de Janeiro, Laemmert, 1865.

TRIGO DE LOUREIRO, Lourenço, *Instituições de Direito Civil Brasileiro*, Vol. I, 4ª Ed., Rio de Janeiro, Garnier, 1871.

WEHLING, Arno; WEHLING, Maria José Cavalleiro de Macedo, *Formação do Brasil Colonial*, 4ª Ed., Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2005.

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS PARA CONFLITOS NO PROCESSO DEMARCATÓRIO DE TERRAS INDÍGENAS

Maria Sebastiana Barbosa Pinheiro⁴⁸

Aianny Naiara Gomes Monteiro⁴⁹

Girolamo Domenico Treccani⁵⁰

RESUMO

Este artigo aborda a problemática envolta nos conflitos relacionados ao processo de demarcação de terras indígenas no Brasil. Tem como objetivo apresentar e analisar os fundamentos históricos que contribuem para acirrar as tensões desse processo, bem como os fundamentos legais que, muitas vezes, não levam em consideração as territorialidades desenvolvidas nas mais diversas terras indígenas e a diversidade étnica existente. Associados a isso, abordamos brevemente como o contexto político afeta diretamente o direito territorial dos povos indígenas, a exemplo da PEC 215. Conclui-se, portanto, que para além do respeito ao processo administrativo demarcatório, faz-se necessário maior sensibilidade do judiciário ao analisar casos que envolvam povos indígenas e dos mandatários e aplicadores de políticas públicas, para que assim se efetive o direito à diversidade cultural e o direito territorial, tendo como princípio norteador a autodeterminação dos povos indígenas.

Palavras-chave: conflitos, terras indígenas, territorialidade.

INTRODUÇÃO

⁴⁸Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará. Bolsista da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/UFPA). mariapinheiro58@gmail.com

⁴⁹Advogada residente da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/UFPA). Mestra em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável pelo Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas (PPGAA/UFPA). Aluna especial do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UFPA). **E-mail:** aiannymonteiro@yahoo.com.br

⁵⁰ Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará – UFPA. jeronimotreccani@gmail.com

O Brasil é dotado de uma extensa área fundiária, e acompanhado a isto, apresenta uma gama de conflitos que envolvem lutas por terras de uma maneira diversificada, onde podemos observar diversos interesses antagônicos. É neste contexto que se insere a luta dos povos indígenas, que é apenas um dos grupos que reivindicam o acesso à terra no país, luta esta marcada por uma intensa e extensa desigualdade no que diz respeito ao acesso não democrático a terra.

A reconquista da terra por parte dos povos indígenas, como forma de garantia de seus territórios de pertencimento, data de tempos pretéritos ao Brasil republicano, entretanto se intensifica no século XX, trazendo consigo e desvelando vários conflitos entre indígenas e, em grande parte, latifundiários.

Hoje, para podermos entender como os povos indígenas têm acesso às suas terras, é necessário compreender como estas são asseguradas a eles, e quais impasses efetivos enfrentam para ter seu direito garantido.

Primeiramente, é reconhecido aos indígenas o direito originário sobre as terras que ocupam, por meio do artigo 231 da Constituição Federal Brasileira de 1988. Esse direito implica dizer que os povos indígenas têm primordialmente direitos sobre as terras que habitam, haja vista que a eles, elas já pertenciam antes da colonização do território brasileiro.

Para que este direito constitucional seja efetivamente assegurado, foi estabelecido o Decreto 1.775/1996, que traz as normas para a demarcação das terras indígenas, sendo um guia administrativo para o procedimento realizado pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Procedimento este, dotado de fases que envolvem estudos de natureza interdisciplinar, permeado de publicidade dos atos e contraditório, onde se tem a possibilidade de interessados se manifestarem sobre a demarcação a ser realizada.

Entretanto, o que observamos hoje é que embora o procedimento administrativo seja detalhado sobre como as terras devem ser demarcadas, e quais requisitos devem ser preenchidos, a demarcação de terras indígenas acaba gerando conflitos que só se resolvem, quando se resolvem, por meio do judiciário uma vez que, ainda se observa na maioria dos casos, uma não compreensão, por parte de não indígenas envolvidos no processo, da significação da dimensão fundiária das terras indígenas para seus habitantes.

Dito isto, é importante evidenciarmos a partir de uma abordagem histórica que a lógica territorial seguida por indígenas difere totalmente da compreensão fundiária de quem não faz um uso tradicional da terra, e por isso não entende que a terra para os indígenas, significa a garantia de suas vidas, bem como de suas futuras gerações. Objetiva-se, portanto, demonstrar os principais aspectos históricos e legais que configuram os conflitos atuais.

Dessa forma, compreender que a terra indígena não é um mero espaço delimitado, mas que nela é desenvolvida uma lógica de vida diferenciada. É necessário tanto por parte dos não indígenas que ainda questionam a demarcação, como por parte dos próprios operadores do

judiciário brasileiro, para que assim, se garanta efetivamente o direito não só a demarcação de terras indígenas, como mais precisamente, o direito a continuidade existencial desses povos.

HISTÓRICO DO PROCESSO DE “DESCOBRIMENTO” E DA COLONIZAÇÃO NO BRASIL E A INFLUÊNCIA DA LEGISLAÇÃO INDIGENISTA NO PROBLEMA DO ACESSO À TERRA AOS INDÍGENAS

A chegada dos colonizadores portugueses em território brasileiro em um contexto de grandes navegações se orientou pela busca de novos caminhos para as índias, o que vai refletir nos primeiros 30 anos de um período de projeto pré-colonial, sem qualquer estratégia por meio dos colonizadores para explorar o recém “descoberto” Brasil.

Podemos falar que nesses primeiros anos as práticas dos colonizadores portugueses eram orientadas apenas pelo escambo com os indígenas, pelo estanco do Pau-Brasil, e por meio das feitorias.

Entretanto, foi um breve período onde a única relação que os indígenas tinham com os colonizadores era a troca. A partir da metade do primeiro século de colonização, já se nota a mudança de forma de colonização orientada pela decadência do comércio oriental. Começa então uma disputa por espaço, envolvendo colonizadores e os povos indígenas brasileiros, que perdura até os dias atuais.

Com a definitiva instalação de uma colônia europeia aqui foi necessária utilização de mão-de-obra para erguer a colônia, fato esse que fez com que a relação entre indígenas e colonizadores fosse por meio da escravidão dos primeiros.

Nota-se então, que nesse período, ao mesmo tempo em que eram instituídas ordens e leis para promover a ocupação do território e o domínio dos povos nativos, por outro lado surgiam legislações coloniais que iam ao sentido de garantir os povos indígenas como donos de suas terras (VILLARES, 2013).

Já em 1596, com o Alvará do mês de julho, os índios eram considerados “senhores das terras das aldeias, como o são na serra, sem lhes poderem ser tomadas, nem sobre ellas se lhes fazer molestia ou injustiça alguma” (TRECCANI, 2014).

Em 1680 foi editado outro Alvará pela Coroa Portuguesa, reconhecendo-os como senhores naturais e primários das terras do Brasil, e, para além disso, assegurava também a continuidade dessas terras nas mãos das futuras gerações indígenas. Depois este Alvará foi reafirmado por uma lei do período pombalino de 06 de julho de 1755.

Frente a este tipo de legislação tinham outras que as contradiziam, como é o caso da Lei de 10 de março de 1570, que autorizava a prática da guerra justa, e a Carta Régia de 02 de dezembro de 1808, que declaravam devolutas as terras conquistadas por meio de guerra justa.

A guerra justa nada mais era do que um mecanismo de aprisionamento de mão-de-obra escrava, justificado pela não aceitação dos Descimentos⁵¹, bem como uma forma de usurpação territorial por parte dos colonizadores.

Importante salientar que várias esferas de interesses estavam postas no território brasileiro, onde temos os colonizadores, sendo basicamente os funcionários da coroa que residiam aqui; os colonos, membros da elite colonial, proprietários de terras e escravos e os homens bons; e os colonizados, índios, negros, mascates, traficantes de escravos. (MATTOS, 2004)

Logo, a legislação indigenista do período colonial é reflexo desses vários interesses e pode ser classificada como “contraditória, oscilante e hipócrita” (PERRONE-MOISÉS, 1992), uma vez que algumas normas davam a liberdade sob a condição de cativo para determinados grupos e em outras abolia-se totalmente o cativo, para em seguida restaurá-lo, dependendo ainda do tipo de relação que cada grupo indígena mantinha ou com os jesuítas, ou com os colonos, que eram os dois polos de pressão política que foram gerados.

Com a chegada do Império e a discussão da Constituinte de 1823, os direitos indígenas foram levantados somente para expressar o conteúdo do art. 24: “A Assembléia terá igualmente cuidado de criar Estabelecimentos para Catechese e civilização dos índios”. Não tendo sido nada mencionado no texto constitucional de 1824.

A legislação indigenista empregada nesse período era instável, mas tinha a característica de ser influenciada pela política de terras.

O pensamento etnocêntrico, que julgava os usos, costumes e tradições indígenas como inferiores, bem como conjuntamente com a política de aldeamento já empregada, possibilitou a liberação de grandes áreas de terra e fez com que o genocídio indígena entrasse em outro nível.

Isso nos mostra bem, como a questão indígena é sensível e importante na história do Brasil, que foi um país que cresceu sem uma via de acesso democrático à terra e que ao longo dos anos só acumulou um grande contingente delas nas mãos de poucas pessoas, excluindo do direito ao acesso, quem tinha elas por primeiro e por direito.

Então, em 1850 temos uma lei que institucionalizou em definitivo a perda de terras por parte dos povos indígenas, a Lei de Terras, de número 601 de 18 de setembro de 1850, passou a disciplinar a questão fundiária no Brasil.

No seu artigo 3º, a Lei de Terras traz a importante definição do que são terras devolutas, e em nenhum momento cita as terras indígenas, como analisa Luiz Fernando Villares:

⁵¹Os descimentos eram mecanismos empregados aos ditos “índios amigos”, que não apresentavam resistência aos aldeamentos, a catequeses, para depois serem transformados em mão-de-obra escrava (TRECCANI, 2015).

Uma análise feita atualmente do art. 3º da Lei de Terras, indicaria com clareza que as terras indígenas não seriam devolutas, seja por que elas têm um uso público, seja por que são consideradas de posse ou domínio particular dos índios. De acordo com Fernando da Costa Tourinho Neto, se os índios eram donos das terras, de acordo com Alvará Régio de 1680, não revogado, as terras que foram concedidas, as sesmarias, nem perdidas pela guerra não poderiam ser consideradas devolutas. Estavam elas no domínio dos índios, por título congênito, que independia de legitimação (VILLARES, 2013, pág. 101).

A partir dessas análises, pode-se chegar à conclusão de que o que transformou as terras indígenas em devolutas não foi a legislação em si, mas sim a prática de implantar os aldeamentos, onde se concentrava um grande grupo de indígenas em espaços reduzidos, liberando vastas áreas das quais sua posse era inconteste e os alocavam em limitadas terras de aldeias, ao mesmo passo em que se incentivava a instalação de não índios nos entornos das aldeias, e mesmo em algumas áreas dentro delas, após isso, alegava-se que os índios estavam confundidos com o resto da população, extinguindo-se assim os aldeamentos, e concediam-lhes lotes esparsos dentro do que antes era um todo, revertendo as outras áreas restantes ao Império e depois às províncias, que as repassavam aos municípios para venderem aos foreiros ou serem utilizadas na criação de novos centros de população (CARNEIRO DA CUNHA, 2012).

Prática essa incentivada pela Decisão Imperial nº 92, de 21 de outubro de 1850, que mandava incorporar aos bens nacionais as terras de aldeias de índios que vivem dispersos e confundidos na massa da população civilizada (CARNEIRO DA CUNHA, 2012).

Concomitante a isso, o artigo 12 da Lei de Terras dizia que seriam reservadas terras devolutas para a colonização indígena, que também combinado com a prática dos aldeamentos, transformava as terras indígenas em devolutas.

Em suma, como já dito, os indígenas, depois de confundidos com o resto da população brasileira, tinham seus aldeamentos extintos e transformados em lotes, para que assim, habitassem como posseiros. Desse modo, a burla legislativa, o desrespeito aos direitos originários e a usurpação se perpetuaram e se consolidaram.

No século XX, esse tipo de política indigenista culminará no surgimento do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), em 1910, onde a suposta proteção aos interesses indígenas se mostrará nas reais intenções do governo, principalmente no que tange ao desenvolvimento do país. O SPI promoveu a política de assimilação dos indígenas à sociedade nacional, facilitando assim a continuação do processo de espoliação dos territórios indígenas o que resultava no aniquilamento cultural desses povos (CARNEIRO DA CUNHA, 2012).

Em meados do século passado, o SPI foi então substituído pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Como é sabido, passava-se pelo período ditatorial, onde a palavra de ordem era a modernização e inserção do país no cenário mundial, isto fez com que grandes violações

aos indígenas fossem cometidas em nome do interesse nacional, como explicita Manuela Carneiro da Cunha:

Tudo cedia ante a hegemonia do “progresso”, diante do qual os índios eram empecilhos: forçava-se o contato com grupos isolados para que os tratores pudessem abrir estradas e realocavam-se os índios mais uma vez, primeiro para afastá-los da estrada, depois para afastá-los do lago da barragem que inundava suas terras. É o caso paradigmático, dos Parakaña, do Pará (CARNEIRO DA CUNHA, 2012, pág. 21).

Nesse passo, diversas etnias indígenas foram realocadas dentro do território nacional, sem observar a importância da relação que os indígenas mantêm com suas terras. Isso quando não eram simplesmente retirados de suas terras, sendo obrigados a migrar para as cidades, que se transformavam em superpopulacionadas.

Resultado de todo esse processo histórico de aniquilamento da cultura indígena culmina em grandes problemas que hoje o Estado brasileiro enfrenta, como por exemplo, o acesso a terra por parte de populações socialmente marginalizadas, aqui no caso, os indígenas, e a afirmação e implementação de políticas públicas básicas.

Apesar de todos os percalços, em 1988 tivemos a promulgação de uma nova Constituição que deu um passo à frente, pelo menos em tese, para assegurar os direitos das populações tradicionais, como as indígenas, reforçando assim, o direito primordial e ímpar para essas populações, o direito ao acesso a terra, bem como reconheceu sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições.

O cenário que nos é apresentado hoje é fruto da histórica usurpação das vidas das populações indígenas, bem como resultado do jogo de interesses que movem a procura do suposto desenvolvimento nacional, e a falta de pulso, ou de próprio interesse do governo em assegurar direitos constitucionalmente reconhecidos.

LÓGICA TERRITORIAL DE PERTENÇA DOS POVOS INDÍGENAS

Para compreendermos os impasses para a efetiva demarcação de terras indígenas, é necessário primeiramente compreendermos a lógica pela qual os indígenas entendem, utilizam e vivem nas suas terras.

A Constituição de 1988, dentre várias inovações em assuntos diversos, trouxe no seu artigo 231 a obrigação do Estado Brasileiro de demarcar as terras indígenas tradicionalmente ocupadas, que é um importante comando constitucional para a garantia dos direitos indígenas.

Vejamos o artigo 231 da Constituição Federal de 1988:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§1º. As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições [...].

Alguns pontos são extraídos desse artigo, o primeiro deles é o direito originário dos povos indígenas sobre as terras que ocupam, remontando assim à teoria do indigenato⁵², que nos diz que os índios têm direito primordial a elas, visto que, eles já as tinham antes mesmo da colonização do Brasil frente a ocupação dos não indígenas que necessitam de títulos legítimos. Por isso se fala que não há posse indígena a legitimar, há um domínio a ser reconhecido (VILLARES, 2013).

Outro ponto a ser explicitado é o conceito de tradicionalidade que é expresso no parágrafo 1º do supracitado artigo. Este conceito abarca quatro elementos, a saber: as terras tradicionalmente ocupadas são aquelas ocupadas e habitadas em caráter permanente pelos índios, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (TRECCANI, 2014).

Essa ordem constitucional vai nos revelar que a posse tradicional indígena, em nada tem a ver com a noção de apropriação individual consagrada pela Revolução Francesa, onde ter liberdade era ter o poder e direito de possuir terras, e por consequência lógica, também não se encaixa na noção capitalista de exploração.

A percepção de tradicionalidade também vem definida no Decreto nº 6.040 de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, onde temos que povos e comunidades são tradicionais, pois possuem formas próprias de organização, ocupando e usando territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Então, a questão da tradicionalidade extrapola a dimensão temporal, abrangendo a cultura, a organização social de um povo, bem como a consciência de possuir uma forma peculiar de conhecimentos transmitidos tradicionalmente (TRECCANI, 2014).

⁵² O indigenato “é a doutrina jurídica positivista que reconhece o direito dos índios ao domínio das terras que ocupam” (VILLARES, p. 103, 2013).

A terra tradicionalmente ocupada pelos indígenas não pode ser vista por uma noção civilista de propriedade, eles têm a terra, do mesmo modo que a terra tem a eles. Desenvolvem, portanto, uma relação de pertencimento, onde a terra é a base física, o meio que sustenta as relações sociais e culturais que desenvolvem (VILLARES, 2013).

Nesse ponto é importante lembrar a lição que o ministro Ayres Britto em seu voto no julgamento do processo de demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, onde ele diz que índios e suas terras são “dois sujeitos de uma só realidade telúrica”.

Dessa forma, pode-se afirmar que a tradicionalidade não está ligada ao caráter imemorial de ocupação naquela terra, não é necessário à prova de que o indígena habitasse determinada terra desde os primórdios, pois ela está ligada ao tipo de uso que se faz das terras, bem como da relação que determinado povo tem com sua terra. Logo, a palavra tradicional não é de caráter histórico, e sim étnico-cultural.

A partir do já exposto, chegamos à reflexão da lógica territorial seguida pelos diversos povos indígenas, ressaltando aqui que não existe apenas uma lógica para os povos, e sim, cada povo, com suas práticas distintas, têm a sua.

Diferindo da lógica territorial indígena, temos a percepção fundiária dos Estados Nacionais como ponto central para definição de uma base territorial que abriga a estrutura política, organização social e recursos de um Estado (INGLEZ DE SOUSA, 2013). Logo, imprescindível para garantia de se autoafirmar como um Estado, com território definido.

Acontece que o atual cenário de países que abarcam essas duas percepções gerais de dimensão fundiária, como por exemplo, o Brasil, nos mostra que essas lógicas estão sobrepostas. Isso quer dizer que um Estado como o Brasil, deve lidar com lógicas territoriais que diferem da sua hegemônica, e que também, diferem entre si.

Nota-se que a dimensão fundiária para os povos indígenas, de uma maneira não específica, não segue a lógica de precisão de limites geográficos, para além disso, os indígenas se orientam por suas próprias territorialidades⁵³, onde não há uma definição de limites, uma vez que são orientados pelas práticas tradicionais que desenvolvem.

Nisso, temos que os vários povos indígenas que residem no Brasil, não se orientam, pelo menos, não de forma espontânea, por questões geográficas de delimitação de limites, mas sim, por uma lógica de uso da mata, da terra e dos rios, bem como, por uma questão de sustentabilidade, onde o seu território é todo aquele espaço necessário para sua reprodução física e cultural. Frente a eles, se encontra a hegemônica lógica do Estado brasileiro que insiste em dar limites para que desenvolvam suas práticas tradicionais.

⁵³ Utilizamos a palavra territorialidade no sentido empregado por Liette (2002, pag. 03), que a define como “o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu ‘território’ ou *homeland*”. A expressão é utilizada no plural em função da diversidade sócio-cultural dos povos indígenas e comunidades tradicionais existentes na Amazônia.

Hoje o processo administrativo demarcatório de Terras Indígenas, orientado pelo Decreto 1.775/96, é resultado do confronto entre a lógica fundiária do Estado brasileiro, e a percepção da lógica territorial tradicional indígena. Houve então, uma adequação, um encaixe, uma imposição, da lógica hegemônica brasileira.

Entretanto, embora tenha havido essa imposição, hoje a garantia de um processo administrativo demarcatório é a segurança territorial para os povos indígenas poderem reproduzir seus usos, costumes e tradições, bem como, para terem controle fundiário sobre as áreas que utilizam, frente aos interesses alheios.

Só com a garantia dessas demarcações é que os povos indígenas podem se inserir em uma lógica maior, a lógica brasileira, pois sem terras demarcadas, eles não são reconhecidos pelas políticas públicas do governo brasileiro, e nem estão inseridos nos procedimentos de ordenamento territorial brasileiro, como acentua Inglez de Sousa:

[...] a dimensão fundiária também permite a inserção das Terras Indígenas na lógica e nos procedimentos do ordenamento territorial brasileiro. Embora muitas vezes a Terra Indígena demarcada não corresponda à territorialidade tradicional de determinado povo indígena, a demarcação permite um canal de diálogo e relacionamento entre povos indígenas e outras unidades territoriais (INGLEZ DE SOUZA, 2013, pág.82).

Observamos então que o diálogo entre as lógicas territoriais é de importância máxima para os povos indígenas, já que esse é o caminho possível no momento para se efetivar o que de fato está consagrado na Constituição Brasileira, a diversidade cultural, o multiculturalismo, ponto a ser discutido mais à frente.

ENTRAVES ATUAIS AO PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 é resultado de um processo de mobilização que resultou em uma reforma constitucional e garantiu alguns direitos aos povos indígenas. Courtis (2009) destaca que na América latina, durante a década de 80, diversos países passaram por esse processo que foi acompanhado de importantes processos de mobilização em torno de pautas específicas, dentre elas, a pauta indígena. Tais processos de reformas constitucionais, em alguns países, culminaram em uma quantidade significativa de novos direitos e de inovações institucionais.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 consagrou, conforme já foi comentado, um Estado multicultural e a emergência de novos povos e comunidades indígenas.

Há que se destacar, entretanto, que conforme bem nos lembra Almeida (2012) embora essa nova realidade constitucional tenha levado alguns juristas a falar em Estado “pluriétnico”, “multicultural”, ou num Estado que confere proteção a diferentes expressões étnicas, não resultaram na adoção de uma política étnica, nem em ações governamentais sistemáticas capazes de reconhecer de pronto os fatores situacionais que influenciam a conscientização desse tipo de tema. Tal situação é evidenciada no Brasil pela dificuldade enfrentada pelos povos indígenas em verem seus direitos territoriais garantidos.

É dentro desse contexto que se destaca a importância e a problemática que existe em torno do processo de etnogênese⁵⁴, no qual diversos povos reencontram suas identidades étnicas, das quais foram obrigados a esconder em um longo processo de submissão desenrolado desde a colonização, e acentuado no século passado, se fazendo presente na realidade brasileira, como ressalta Luiz Fernando Villares:

[...] o fenômeno recente do renascer de alguns povos e comunidades indígenas, que num tempo de promoção do multiculturalismo, deixam o escuro e se afirmam como índios. Esse renascer é devido, além do orgulho de pertencer a uma cultura diferente e ao novo respeito pela diferença e, por que não, à eficácia da política governamental de proteção dos povos indígenas (VILLARES, 2013, pág. 127).

Sendo um fenômeno novo, pois amparado nos princípios trazidos pela Constituição de 1988, o “ressurgimento” de povos indígenas afeta diretamente as demandas por novas demarcações de terras, surgindo assim, mais conflitos que não se esgotam no processo administrativo, chegando à esfera judicial.

Exemplo claro disto pode ser observado na decisão do juiz da segunda vara da subseção de Santarém da Justiça Federal, onde ele declara improcedente o pedido do Ministério Público Federal, que pedia a celeridade no processo demarcatório da Terra Indígena Maró, alegando que não estaria caracterizada a tradicionalidade, a originalidade e a permanência da posse na terra, bem como não conseguiu identificar a origem pré-colombiana dos indígenas, nem características culturais de um grupo étnico distinto da sociedade nacional.

Vemos então que para além do desrespeito e compreensão pelo fenômeno da etnogênese, foi totalmente desrespeitado o ponto da autodefinição como povo indígena.

Essa situação corrobora a crítica de Almeida (2010), a qual destaca que a introdução das normas constitucionais apresenta uma ruptura terminológica, mas não significaram um acatamento absoluto das reivindicações dos movimentos sociais, pois, embora a Constituição Federal de 1988 tenha reconhecido os direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais, há uma grande dificuldade de o direito oficial admitir tal hipótese.

⁵⁴ “o ressurgimento de grupos étnicos considerados extintos, totalmente ‘miscigenados’ ou ‘definitivamente’ aculturados e que, de repente, reaparecem no cenário social, demandando seu reconhecimento e lutando pela obtenção de direitos ou recursos” (BARTOLOMÉ, 2006, p. 39-40).

Para Aylwim (2014) ao mesmo tempo em que as reformas constitucionais referidas enfatizaram a natureza pluricultural, multicultural ou multiétnica dos estados com o reconhecimento formal dos povos indígenas até então marginalizados, também legitimaram políticas econômicas neoliberais que impactaram negativamente os povos indígenas.

Dessa forma, conforme bem salientou Burger (2014), o legado do colonialismo ainda está presente na vida dos povos indígenas na atualidade. Situação que é possível ser facilmente observada na realidade dos povos indígenas no Brasil e na forma como são tratadas as políticas citadas por Almeida (2012).

Outra questão que se coloca neste debate, como observado, é a necessária coexistência de dimensões fundiárias em um só território nacional, que é o Brasil, e para tanto foi reconhecido na Constituição de 1988 a introdução dos direitos territoriais e culturais às comunidades tradicionais, como forma assim, de consagrar a multiculturalidade existente no Brasil.

Entretanto, assegurar efetivamente que os direitos das comunidades tradicionais, e aqui mais especificamente, dos povos indígenas, sejam respeitados, extrapola o garantismo do texto constitucional e se defronta com o desafio de efetivá-los dentro de uma democracia liberal, respeitando igualmente todos os grupos diferenciados (SOUZA FILHO, 2010).

Ocorre que os conceitos consagrados pela Revolução Francesa que apoiam um estado de cunho liberal não contemplam diferenças dentro de um Estado-nação, e este é o grande desafio: a desmistificação do conceito de nação como única dentro de um território.

O conceito de nação se torna excludente quando tomamo-la como composta por uma determinada população representada por uma única raça, classe ou grupo hegemônico. Deste modo, excluindo de representação vários outros grupos diferenciados que se apresentam na sociedade, característica forte de um colonialismo, que subjuga culturas preexistentes.

Associado ao conceito de nação há ainda a problemática da noção de cidadania que segundo Beltrão et. all. (2014, p. 255):

(...) nem sempre a noção de cidadania [sic] adotada inclui o reconhecimento do direito de diferenciação legítimo que garanta a igualdade de condições constituinte de novos campos sociais e políticos que permitam aos povos indígenas ser cidadão pleno sem deixar de ser membro igualmente de suas respectivas sociedades (BELTRÃO et. all., p. 255, 2014).

Este é o ponto em que se insere a problemática do respeito à diversidade cultural dos povos indígenas: como efetivar seus direitos e reconhecê-los como grupos diferenciados dentro de um Estado-nação, e ao final, perceber o Estado brasileiro pluriétnico e multicultural, sem que se fale em questões territoriais separatistas. Ponto esse que parece ser um grande receio não só do Estado brasileiro, mas de todos os outros Estados que abarcam em um único território, realidades culturais distintas.

Também, não olvidando que o conceito de cidadania abraçado pela ideia tradicional de Estado-nação, definida como um conjunto de direitos legitimados por determinada comunidade política, quando compreendida pelos valores liberais do nacionalismo, encontra limitações que não favorecem aos povos indígenas e que terminam, por vezes, produzindo a emergência de conflitos entre indígenas e não indígenas em face de interpretações que comprometem os direitos coletivos dos povos indígenas conforme bem salientou Beltrão et. all. (2014).

Nesse sentido, tivemos em 2002 a ratificação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que no seu artigo 1º, item “2”, traz a autodefinição como critério de identificação e reconhecimento dos sujeitos. E, para além, coloca em seu artigo 14 a determinação de demarcação administrativa dos territórios específicos dos povos tradicionais. Corroborando assim, com a ideia de pluriétnicidade e multiculturalidade.

Esse é um desafio que desemboca na prática da demarcação administrativa de terras indígenas, e como o conceito de multiculturalidade é compreendido por aqueles que tem como dever demarcar esses territórios. E o ponto de partida para a efetiva demarcação e o respeito às terras demarcadas passa pela reflexão de que não existe uma única identidade brasileira, e sim diversas, coexistindo e convivendo da maneira harmoniosa (SANTOS LUCIANO, 2006).

A demarcação é o reconhecimento formal previsto no art. 231 da Constituição Federal de 1988 realizados pelo Estado brasileiro, de competência da União Federal que define os limites de um território para estabelecer onde é ou não a área de posse de determinado povo indígena (VILLARES, 2013).

Um primeiro entrave que se apresenta ao processo demarcatório é a inexistência de recursos materiais e humanos suficientes para iniciar todos os processos numa mesma ocasião, o que acaba por gerar conflitos violentos que, em muitos casos já causaram a morte de indígenas, uma vez que o prazo estabelecido para demarcar das terras indígenas era de cinco anos a partir da promulgação da Constituição (VILARES, 2013).

A situação de indefinição da demarcação das terras indígenas é motivo para conflitos sangrentos, como é o caso dos indígenas da etnia Guarani-Kaiowá que estão em conflito com fazendeiros que ocupam a Terra Indígena Dorados Amambaípeguá I, no sul do Mato Grosso do Sul. Situações semelhantes se repetem em todo o país.

A solução tem sido a busca no judiciário por parte dos indígenas para a realização do processo demarcatório. Os não-índios também recorrem ao judiciário para resguardar o seu pretensão direito em se manter nas terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, questionando, inclusive processos de demarcação em andamento, por meio de mandados de segurança ou ações declaratórias e possessórias movidas pelos fazendeiros que se dizem donos legítimos da área.

Como resultado dessa busca por solução pela via judicial é que temos o julgamento da Petição 3.388-RR (Raposa Serra do Sol), decisão essa importantíssima como marco para tantas outras. Embora não seja uma decisão vinculante, “ostenta a força moral e persuasiva de uma decisão da mais alta Corte do País”, como bem dito pelo ministro Roberto Barroso.

Dentre os vários pontos colocados em questão na discussão da petição, um é de destaque, o marco temporal para ocupação e caracterização de ocupação tradicional indígena, que até então era levado em conta apenas a promulgação da Constituição de 1988, entretanto foi colocado, pelo ministro relator Carlos Ayres Britto, que se ficar caracterizado que os indígenas só não ocupavam a área reivindicada, no momento da promulgação da Constituição, por que haviam sofrido renitente esbulho possessório, e que ainda lutam para reaver suas terras, será caracterizada a ocupação, ou melhor, o ânimo de possuir as terras.

No atual cenário de conflitos entre grupos indígenas e não-indígenas, deve-se destacar as iniciativas que estão em tramitação no Congresso Nacional e que podem dificultar mais ainda a regularização das terras indígenas no Brasil: a PEC 215 e o Novo Código da Mineração.

A PEC 215 é a proposta de Emenda Constitucional que tem por objetivo modificar os artigos 49 e 231 da Constituição Federal, transferindo para o Legislativo a prerrogativa de demarcar as terras indígenas. A demarcação ficaria condicionada à aprovação ou ratificação do Congresso Nacional. Associada a ela, diversas outras propostas foram apresentadas e são atentatórias aos direitos territoriais indígenas⁵⁵.

⁵⁵ Até o momento foram apensadas na PEC 215 11 propostas de Emenda à Constituição para reduzir os direitos indígenas 1) PEC 579/2002 de autoria do deputado Ricarte de Freitas (PSDB/MT). Ementa: Dá nova redação ao parágrafo 1º do Artigo 231 da Constituição Federal. Explicação da Ementa: Dispõe que a demarcação das terras indígenas deverá ser submetida à aprovação do Congresso Nacional; 2) PEC 257/2004, de autor do Carlos Souza (PL/AM). Ementa: Dá nova redação ao § 1º art. 231 da Constituição Federal, devendo a demarcação de terras indígenas ser submetida à audiência das Assembleias Legislativas dos Estados em cujos territórios incidam; 3) PEC 275/2004, de autoria do deputado Lindberg Farias (PT/RJ). Ementa: Dá nova redação aos arts. 49, XVI e 231, caput, da Constituição Federal, submetendo ao Congresso Nacional a demarcação de terras indígenas; 4) PEC 319/2004, de autoria do deputado Zequinha Marinho (PSC/PA). Ementa: Dá nova redação ao art. 231 da Constituição Federal, submetendo a demarcação de terras indígenas à aprovação do Congresso Nacional; 5) PEC 156/2003, de autoria do deputado Odacir Zonta (PP/SC). Ementa: Acrescenta um parágrafo ao art. 231 da Constituição Federal e dá nova redação ao § 7º (renumerado) do mesmo artigo. Explicação da Ementa: Preserva os direitos do pequeno produtor rural que ocupe terras indígenas e que detenha títulos havidos e benfeitorias erigidas; 6) PEC 37/2007, de autoria da deputada Eliene Lima (PP/MT). Ementa: Dá nova redação ao art. 231, caput, da Constituição Federal, submetendo ao Congresso Nacional a demarcação de terras indígenas; 7) PEC 117/2007, de autoria do deputado Édio Lopes (PMDB/RR). Ementa: Dá nova redação ao Art. 231, da Constituição Federal. Explicação da Ementa: Estabelece a competência da União para demarcar as terras indígenas através de lei. Altera a Constituição Federal de 1988; 8) PEC 161/2007, de autoria do deputado Celso Maldaner (PMDB/SC). Ementa: Altera o inciso III do art. 225 e o § 4º do art. 231 da Constituição Federal, e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Explicação da Ementa: Estabelece que a criação de espaços territoriais a serem especialmente protegidos, a demarcação de terras indígenas e o reconhecimento das áreas remanescentes das comunidades dos quilombos deverão ser feitos por lei; 9) PEC 291/2008, de autoria do deputado Ernandes Amorim (PTB/RO). Ementa: Altera o inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal. Explicação da Ementa: Determina que as unidades de conservação da natureza sejam criadas por lei federal; 10) PEC 411/2009, de autoria do deputado Abelardo Lupion (DEM/PR) Ementa: Acrescenta § 8º ao art. 231. Explicação da Ementa: Estabelece a competência do Executivo para iniciativa de lei sobre demarcação de terras indígenas; 11) PEC 415/2009, de autoria do deputado Gervásio Silva (PSDB/SC). Ementa: Dá nova redação ao § 4º do art. 231 da Constituição Federal. Explicação da Ementa: Autoriza a permuta de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios por outras áreas de idêntico tamanho, desde que as terras estejam em processo de

O Projeto de Lei n. 37/2011, também chamado de projeto do novo Código da Mineração, está em discussão na Câmara dos Deputados. A proposta é avaliada como uma forma de facilitar a exploração mineral em áreas protegidas, dentre elas estão as Terras Indígenas, bem como as Unidades de Conservação e Territórios Quilombolas, os quais são denominados no projeto como “áreas com restrição legal”. O projeto facilita o acesso a essas áreas, dificultando ainda mais a garantia dos direitos territoriais desses grupos.

Dessa forma, não apenas os aspectos jurídicos trazem implicações negativas aos processos demarcatórios de terras indígenas, os aspectos históricos e políticos também são fatores que influenciam nos conflitos envolvendo povos indígenas e as questões fundiárias no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, onde notamos que desde os primórdios com o choque cultural ocorrido com a colonização a vida dos povos indígenas foi drasticamente afetada, a questão de terras, e quem as detêm é sensível no Brasil. Entretanto, não só as terras foram gradualmente usurpadas dos povos indígenas que as detinham, mas, juntamente com elas, suas vidas.

Para que os povos indígenas vivam e continuem sua reprodução física e cultural é necessário um ponto de fundamental importância, sua terra, que para eles vai além de uma simples propriedade, mantendo com ela uma relação de pertença. As diversas territorialidades desenvolvidas nas mais diversas terras indígenas fogem da compreensão territorial hegemônica, pois lá eles desenvolvem modos de vidas tradicionais.

Nota-se, então, em um cenário atual, que mesmo com o advento da Constituição Federal de 1988, que assegura direitos a culturas diferenciadas, dentro de um mesmo território, como é o caso do Brasil, muitas das políticas públicas desenvolvidas pelo governo não levam em conta essa diversidade étnica, e acabam, mais uma vez, perpetuando velhas injustiças frente aos povos indígenas.

Nesse cenário vemos o desrespeito ao processo demarcatório, mas também uma aplicação de políticas públicas, e próprias decisões políticas que não seguem em nada o modelo de pluralismo consagrado na Carta Magna. E tudo isso embasado em um processo de

demarcação litigiosa, não possuem ocupação regular de índios e haja solicitação das comunidades silvícolas envolvidas. Além dessas proposições, outras leis foram estão em tramitação e ameaçam o direito indígena, a título de exemplo podemos citar o PL 1610/1996, de autoria do deputado Romero Jucá (PFL/RR). Ementa: Dispõe sobre a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas, de que tratam os arts. 176, parágrafo 1º, e 231, parágrafo 3º, da Constituição Federal. Explicação: Regulamenta a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016).

evolução histórica que nunca levou em consideração todas as culturas que diferem entre si, hierarquizando assim, sentidos e modos de vida totalmente diferentes.

Percebe-se então que para além de um respeito ao processo administrativo demarcatório, faz necessário a sensibilidade por parte tanto do judiciário ao analisar casos que envolvam povos indígenas, quanto dos mandatários e aplicadores de políticas públicas, para que assim se efetive o direito à diversidade cultural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Apresentação*. In: SHIRASIHI NETO, Joaquim. *Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil*, 2010, p. 13 – 21.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Terras tradicionalmente ocupadas*. In SOUZA LIMA, Antonio Carlos (Coord.). *Antropologia & Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Brasília/Rio de Janeiro, Contra Capa/ LACED/ABA, 2012, p. 375-389. (BJFB).

AYLWIN, José. *Los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: Avances jurídicos y brechas de implementación*. In BELTRÃO Jane Felipe; BRITO JANE BELTRÃO, YURI IKEDA FONSECA, DIENNY ESTEFHANI M. B. RIKER, RICARDO O. ROTONDANO, CARLOS 6 FILHO, Jose Claudio Monteiro de; GÓMEZ, Itziar; PAJARES, Emilio; PAREDES, Felipe; ZÚÑIGA, Yanira (Coords.). *Derechos humanos de los grupos vulnerables*, 2014, p. 285-314. Disponível em: <http://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/> .

BARTOLOMÉ. Miguel A. As etnogêneses: velhos atores e novos papéis no cenário cultural e político. *Revista Mana*, v. 12, n. 1, p. 39-68, 2006.

BELTRÃO, Jane Felipe; OLIVEIRA, Assis da Costa. *Movimentos, Povos & Cidades Indígenas: Inscrições Constitucionais e Direitos Étnicos na América Latina*. In BELTRÃO Jane Felipe; BRITO FILHO, Jose Claudio Monteiro de; GÓMEZ, Itziar; PAJARES, Emilio; PAREDES, Felipe; ZÚÑIGA, Yanira (Coords.). *Derechos humanos de los grupos vulnerables*, 2014, p. 251-284. Disponível em: <http://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/>.

BRASIL. Justiça Federal do Pará. Ação Civil Pública nº 2010.39.02.000249-0 e2091-80.2010.4.01.3902. Divulgação em 26 de novembro de 2014.

_____. *Proposições. Câmara dos Deputados*, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acessado em 26 de julho de 2016.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. Supremo Tribunal Federal. Petição 3.388/RR. Relator: Ministro Ayres Britto. Publicado no DJe 17/04/2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2288693>. Último acesso em: 24 de julho de 2016.

_____. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. *Lei de Terras*, 1850.

BURGER, Julian. *La protección de los pueblos indígenas en el sistema internacional*. In BELTRÃO Jane Felipe; BRITO FILHO, Jose Claudio Monteiro de; GÓMEZ, Itziar; PAJARES, Emilio; PAREDES, Felipe; ZÚÑIGA, Yanira (Coords.). *Derechos humanos de los grupos vulnerables*, 2014, p. 220-250. Disponível em: <http://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/>.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. *Índios do Brasil – História, Direitos e Cidadania*. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

COURTIS, Christian. *Anotações sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina*. SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos, n. 10, jun. 2009, p. 53-81. Disponível em: www.scielo.br/sur.

INGLES DE SOUSA, Cássio Noronha. *Dimensão fundiária da gestão territorial de Terras Indígenas no Brasil*. In: *Gestão territorial em Terras Indígenas no Brasil*.

LITLTLE, Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Série Antropologia. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O Tempo Saquarema*. 5ª edição, São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

PERRONE-MOISÉS, Beatriz. *ÍNDIOS LIVRES E ÍNDIOS ESCRAVOS: Os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII)*. In: *História dos Índios do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992, pág. 115-132.

SANTOS LUCIANO, Gersem. *Quem são e quantos são os índios no Brasil*. In: *O Índio Brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006, pág. 27-55.

SOUZA FILHO, Carlos Marés; ARBOS, Kerlay Lizane. *Constitucionalismo X Democracia: o multiculturalismo e as comunidades tradicionais*. 2010.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Demarcação de terras indígenas – ACO 312*. 2015.

_____. *Populações Tradicionais e Mineração*. In: Direito e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014, pág. 161-190.

VILLARES, Luiz Fernando. *Terras Indígenas*. In: Direito e Povos Indígenas. Curitiba: Juruá Editora, 2013, pág. 95-139.

2º Seminário Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras

PAINEL 1 : “Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras”

DESENVOLVIMENTO E QUESTÕES INDÍGENAS NA AMAZÔNIA

OS MARCOS HISTÓRICOS DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Delaíde Silva Passos¹

Gabriela Solidário de Souza Benatti²

RESUMO

Diante da importância da terra para a discussão do desenvolvimento, pretendemos entender os conflitos fundiários nos territórios indígenas em um espaço e tempo específico – a Amazônia brasileira durante a Ditadura Militar. Neste período, as terras das populações tradicionais eram vistas como entraves ao progresso e ao desenvolvimento econômico da época, que tinha como slogan “Integrar para não Entregar”, visando a ocupar os territórios amazônicos, considerados

improdutivos. Apesar das legislações que buscavam garantir a posse da terra e os direitos indígenas, como o Estatuto da Terra e Estatuto do Índio, o que pode ser verificado no período de estudo foi uma infração destes direitos, que são frágeis e insuficientes. Algumas das consequências de tal debilidade podem ser apontadas como: 1- comprometimento da manutenção do modo de vida dessas populações tradicionais; e 2- implicações negativas em relação à multiplicidade cultural e direitos universais. Desse modo, entende-se que o reconhecimento das terras indígenas é um direito histórico desses povos, representando a manutenção de seus costumes, tradições, organização e cultura de modo geral. A terra confere identidade aos índios, representando um papel social que garante a própria continuidade do meio de vida dessas populações. Sendo assim, este trabalho se justifica pela necessidade de trazer para debate os desafios históricos da governança de terras no que diz respeito aos povos indígenas da Amazônia brasileira, tendo em vista o papel fundamental representado pela terra para estes grupos.

Palavras-chave: Amazônia, Ditadura Militar, índios, terra.

¹ Doutoranda em desenvolvimento econômico na área de História Econômica pelo Instituto de Economia da Unicamp.

² Mestranda em desenvolvimento econômico na área de Economia Agrícola e Ambiental pelo Instituto de Economia da Unicamp.

ABSTRACT

Given the importance of land for the development discussion, we aim to understand the land conflicts in indigenous territories in a specific space and time - the Brazilian Amazon during the Military Dictatorship period. In this period, traditional populations' lands were seen as obstacles to progress and the economic development goal at that time, that had as slogan "Integrate not to Hand Over", seeking to occupy Amazonian territories, considered as unproductive. Although the legislations which sought to guarantee land ownership and indigenous rights, such as the Earth Statute and the Indian Statute, what we could verify in the studied period was the violation of those rights, which had demonstrated as fragile and insufficient. Some of the consequences of such weakness could be identified as: 1-impairment of these traditional populations' livelihood maintenance; and 2- negative implications to cultural diversity and universal rights. Thereby, it is understood that indigenous lands' recognition is a historic right of these people, representing the maintenance of their behaviors, traditions, organization and culture in general. Land gives identity to the Indians, representing a social role that ensures the continuity of these populations' way of life. Thus, this work is justified by the need to bring to debate the historical land governance challenges concerning the indigenous people of the Brazilian Amazon, in view of the crucial role played by land to these groups.

Keywords: Amazonia, Indians, land, Military Dictatorship.

1. Introdução

Uma governança de terras adequada deve, além de garantir direitos à propriedade, gerar desenvolvimento sustentável e contar com mercados e gestão do uso da terra eficientes (REYDON, 2014). Tendo em vista a importância da terra para o desenvolvimento, e neste caso não somente o capitalista, mas aquele vinculado ao aumento das potencialidades humanas, a discussão sobre a governança fundiária está associada com outras lutas políticas que historicamente estiveram presentes em nosso processo de formação, tais como a democracia e a participação política. O objetivo deste trabalho é, então, trazer para debate os conflitos fundiários das populações indígenas a partir de uma perspectiva histórica, dado que acreditamos que para a discussão de uma governança fundiária que envolva democracia e participação política, tais populações tornam-se agentes fundamentais.

Pretendemos discutir sobre os processos de colonização e ocupação da Amazônia no período de Ditadura Militar (1964 – 1985) e como eles se revelaram eventos que comprometeram a terra como um meio de sobrevivência dos povos tradicionais dessa região. Ademais, também abordaremos como a expansão dos interesses do capital privado,

viabilizada pelos instrumentos do Estado, como leis e instituições, resultou na infração dos direitos indígenas. Uma vez que tais populações consideram a terra como principal meio para sua subsistência, notamos o quanto esta é primordial para o seu processo de desenvolvimento, não somente econômico, como também humano. Nesse sentido, fica clara a necessidade de entender o marco histórico dos conflitos relacionados aos povos indígenas, dado que percebemos que com o passar do tempo essas comunidades perderam garantias relacionadas ao acesso à terra. Partimos da hipótese de que o reconhecimento dos territórios por parte do Estado brasileiro sempre foi caracterizado por sua complexidade e que o diálogo entre o poder público e as comunidades indígenas foi historicamente construído de forma débil, na medida em que existem regulações que abrangem a propriedade da terra, mas estas são frágeis e insuficientes.

Assim, buscaremos trazer para debate os desafios históricos da governança de terras no que diz respeito aos povos indígenas da Amazônia, que sofreram uma série de impactos negativos durante a ditadura brasileira, tendo em vista que, no discurso oficial do período, a região amazônica era considerada um espaço “vazio” e improdutivo. A partir disso, o presente trabalho está estruturado em duas seções. Na primeira, buscamos trazer os diferentes conceitos de desenvolvimento, ressaltando as contribuições de Celso Furtado para o tema. Além disso, observamos a importância da terra nesse processo e como ela foi historicamente reconhecida como fonte de riqueza no modo de produção capitalista. Concomitantemente, tratamos da relação dos índios com a terra e seu significado para esses povos, que vai muito além do sentido de propriedade e demanda um estudo cauteloso.

Na segunda seção, tratamos sobre as medidas tomadas pelo governo militar na ocupação dos espaços amazônicos, a partir do ideal de desenvolvimento defendido no período. Discutimos também as duas principais legislações relacionadas a terras e populações indígenas, criadas durante a Ditadura Militar: o Estatuto da Terra (1964) e o Estatuto do Índio (1973). O principal objetivo desta subseção foi elaborar uma discussão crítica sobre as legislações desse momento histórico, apontando suas principais brechas e fragilidades. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que foi criado um arcabouço jurídico que no discurso deveria proteger a terra e garantir os direitos das populações tradicionais, este se apresentou débil e frágil, posto que não conseguiu impedir a exploração e expropriação dos territórios indígenas.

2. Terra: fim ou meio do desenvolvimento?

As relações entre o homem e a natureza fazem com que a terra ganhe diferentes formas econômicas e sociais ao longo do tempo. Isso porque ora esta se metamorfoseia em pasto e plantio, ora em mata indígena, ou um meio de produção, por exemplo; e os espaços transformam-se em lugares: na floresta, no latifúndio, na posse, etc. Na medida em que há um avanço das relações econômicas e políticas do homem com a terra, esta terá diferentes determinações sociais, pois passa a ser condição e resultado de tais relações (IANNI, 1981).

Nesta seção, temos o objetivo de entender esta relação entre o homem, a terra e o termo desenvolvimento, o qual precisa ser qualificado tanto de acordo com a categoria proposta, quanto pelo tempo e espaço específico da região a ser analisada. Ao longo de todo o trabalho, teremos o cuidado de distinguir desenvolvimento no seu sentido mais amplo, isto é, um processo capaz de criar múltiplas possibilidades para o bem estar humano, do desenvolvimento (e subdesenvolvimento) capitalista. A atenção com essa classificação será feita junto com o papel que a terra representou na configuração histórico-estrutural da Amazônia no período da Ditadura Militar (1964-1985). Partiremos das contribuições de Celso Furtado, incorporando outros autores que possam enriquecer o nosso debate.

Na análise de Furtado (1974; 1981; 1984; 1998), o termo desenvolvimento expressa um processo, que ao ter a nação como centro das transformações, pode resolver problemas histórico-estruturais de uma sociedade³. Em dada conjuntura histórica é possível que existam significativas diferenças de visão de desenvolvimento e também de adaptação às configurações socioeconômicas. Andrey Ferreira (2012) utilizou uma reflexão sobre o “pensar do avesso” para indicar essas assimetrias, explicando como o desenvolvimento pode ser concebido de maneiras distintas por vários grupos em um mesmo contexto histórico. Nesse sentido, “pensar do avesso” o desenvolvimento significa que além de compreendido de modo díspar, a maneira de lidar com este processo também é diferente.

Esta visão é fundamental para a compreensão da realidade dos grupos indígenas, assim como o significado que a terra representa para essas comunidades, lhes conferindo identidade

³

No sentido mais amplo, “a ideia de desenvolvimento está no centro da visão de mundo que prevalece na época atual. A partir dela o homem é visto como um fator de transformação, tanto do contexto social e ecológico em que está inserido como de si mesmo. Dá-se como evidente que o homem guarda um equilíbrio dinâmico com esse contexto: é transformando-o que ele avança na realização de suas próprias virtualidades”

(FURTADO, 1984, p. 105).

e representando um papel social que garante a própria continuidade do meio de vida dessas populações (SUED, 2015). Para estes povos existe um forte ideal de comunidade, que tem como base a posse comum da terra, principalmente para a realização de trabalhos coletivos e atividades culturais (ALMEIDA; ARAÚJO, 2013). Uma apropriada demarcação das terras indígenas garante, então, a sobrevivência física e cultural dessas comunidades, além do reconhecimento da multiplicidade cultural e dos direitos universais.

Para entender uma das regiões mais atrasadas do Brasil durante a Ditadura Militar, Furtado (1981) nos lembra da necessidade de entender uma categoria mais específica do desenvolvimento – o desenvolvimento capitalista. Os trabalhos de Furtado são fundamentais para essa pesquisa, na medida em que apresentam a necessidade de compreender a realidade de uma das regiões mais atrasadas do Brasil, em razão de a evolução do capitalismo nesse espaço corresponder a um tempo e a um espaço específico. A peculiaridade desta classificação estaria na propagação de um sistema produtivo fundado na expansão de bases materiais que, para Furtado, poderiam ser usadas para suprir as demandas mais básicas de uma sociedade. Isto é, o desenvolvimento capitalista pode ser um instrumento para atingir o desenvolvimento nacional (CAMPOS, 2014). A região estudada, porém, tem o subdesenvolvimento, e não o desenvolvimento, como resultado das suas transformações sociais.

Na interpretação de Celso Furtado, o subdesenvolvimento é produto de um sistema econômico mundial que integra, em um mesmo padrão de transformação, formações sociais que têm capacidades assimétricas de introduzir e difundir progresso técnico. A discrepância entre economias centrais e as economias periféricas quanto à capacidade de elevar a produtividade média do trabalho e quanto à potencialidade de socializar o excedente social entre salários e lucro faz com que o estilo de vida que prevalece nas economias centrais não possa ser generalizado para o conjunto da população das economias periféricas. O subdesenvolvimento surge quando, ignorando tais diferenças, as elites que monopolizam a apropriação do excedente impõem, como prioridade absoluta do processo de acumulação, a cópia do estilo de vida dos países centrais, impedindo assim a integração de parcela considerável da população no padrão de vida material e cultural propiciado pelo capitalismo (SAMPAIO Jr. 1999, p. 171).

O conceito de desenvolvimento impregnado na sociedade capitalista tem por trás o mito da modernidade, no qual se acredita que para alcançar os padrões de vida dos países centrais, é preciso ter crescimento econômico de forma rápida e contínua. Neste sentido, o discurso no qual se defende a busca pela felicidade por meio do acúmulo de bens materiais camufla o real sentido do modo de produção vigente, isto é, a urgência em assegurar a

continuidade de um sistema respaldado no consumismo, e capaz de garantir o acúmulo e o lucro de um pequeno grupo privilegiado.

As características geográficas do Brasil fizeram com que historicamente a ideia de desenvolvimento sempre estivesse associada à conquista de novas terras, isto é, desenvolvimento e colonização territorial ganham uma conotação comum. Conseqüentemente, há sempre a procura por novos espaços, lugares em que ainda há terra para ser explorada. As terras indígenas e as comunidades tradicionais da Amazônia brasileira são espaços privilegiados, fronteiras para o avanço do capitalismo, locais que estão apenas aguardando a apropriação por parte do capital (BRIGHENTI, 2015).

Desta perspectiva, mesmo que os povos indígenas, e outras comunidades tradicionais tenham vivido por séculos naquela região, a Amazônia brasileira é entendida como um espaço “vazio” esperando para ser explorada. Logo, no entendimento do Estado brasileiro, desenvolvimento sempre esteve relacionado à expansão agressiva contra o meio ambiente, a terra e os povos tradicionais. Ademais, ao longo do século XX, este mesmo Estado defendeu que tais populações eram obstáculos ao avanço do capitalismo brasileiro, dado que seus modos de vida eram incompatíveis com a ideologia que pregava o crescimento econômico a qualquer custo. Nas palavras de Brighenti:

Percebe-se, portanto, que há uma injunção de esforços dos poderes Executivo e Legislativo no sentido de garantir, a qualquer custo, o uso dos territórios indígenas para beneficiar o grande capital. Nesse sentido, fica evidente a continuidade dos princípios de uso dos territórios indígenas impostos no Brasil durante o governo militar. Nesse sentido, não poderiam estar mais atuais as palavras do ministro do Interior Rangel Reis, em 1976, quando afirmou que os ‘índios não podem impedir a passagem do progresso’ (BRIGHENTI, 2015).

A terra indígena é apontada por Andrey Ferreira (2012) como o centro das disputas pelo desenvolvimento. De acordo com o autor, a terra não é apenas um direito indígena, mas a expressão de direitos sociais, civis e políticos. Contudo, as políticas de desenvolvimento do Estado brasileiro, em geral, não compreenderam “os avessos” da visão de desenvolvimento compartilhada pelos índios, principalmente quando notamos que na perspectiva oficial da elite nacional, os costumes indígenas, em destaque aqueles vinculados à terra, são considerados como entraves, posto que não seguem a lógica baseada no crescimento econômico como fim.

Assim, para garantir uma adequada abordagem da questão da posse da terra indígena no contexto jurídico, é imprescindível o diálogo entre antropologia e direito, de modo a assegurar as garantias constitucionais, levando em conta as especificidades desses povos e

suas respectivas visões de desenvolvimento (BATISTA, 2010). Seria um erro muito grave definir a questão da posse da terra indígena a partir da experiência com produtores rurais independentes. Diferentemente desses últimos, os indígenas são um grupo étnico e, como consequência, partilham de tradições, culturas e mantêm uma relação simbólica e específica com seus territórios. Um exemplo muito claro dessa relação simbólica com a terra é o termo guarani “tekohá”, que significa “o lugar onde vivemos conforme nossos costumes” ou “o lugar onde somos o que somos”. A terra para esses povos é reconhecida como uma dádiva divina e, apesar de ser de uso comum, apenas o criador a possui. Nesse sentido, os índios pertencem à terra e não o contrário, como na perspectiva tradicional, o que configura um claro exemplo sobre o que significa “pensar no avesso”. A partir deste conceito, a terra é propriamente o modo de ser, o reflexo da cultura e das crenças dos povos indígenas, transbordando a definição de espaço físico apenas (BATISTA, 2010).

É importante ressaltar que se determinada porção de terra não permite a reprodução das tradições, cultura e modo de vida indígena, ou seja, não permite a estes povos “ser o que são”, esta terra não é compreendida como um território dessas comunidades, mesmo que já tenha sido ocupada por seus ancestrais (BATISTA, 2010). Desse modo, dada a essencial importância da terra para as populações indígenas, a delimitação desta não é uma tarefa simples e demanda uma cuidadosa análise antropológica e uma compreensão específica da cultura, principalmente no que se refere ao conceito de tradicionalidade, que não deve ser compreendido como um sinônimo de ancestralidade.

3. Os índios e a questão da terra amazônica no período Militar

Até o presente momento discutimos sobre conceitos de desenvolvimento, o papel representado pela terra como fator de desenvolvimento econômico⁴ e o significado da terra para as comunidades indígenas. Nesta seção, veremos a política de ocupação da Amazônia brasileira durante o período militar, a qual se baseou em um discurso fortemente desenvolvimentista. Apesar de esta ter iniciado na Era Vargas (1930-1945), quando a colonização deste bioma começou a ser entendida como estratégia de interesse nacional, foi

4 Furtado (1981; 1998) salientou o papel da agricultura neste processo, na medida em que o desenvolvimento econômico não seria compatível com a agricultura tradicional, mas sim com a moderna, a qual historicamente contribuiu para a deformação da estrutura fundiária do nosso país.

com o Golpe Militar de 1964 que a região ganhou um novo sentido na política fundiária do Estado (SOUZA, 2010). Isso porque, os militares, imbuídos de uma ameaça internacional, iniciaram um violento processo de ocupação deste bioma por meio do estabelecimento de grandes projetos que contribuíssem para a apropriação econômica das terras da Amazônia.

Segundo Bruno (1995), a conjuntura no imediato pós-golpe não estava clara, e naquele momento ocorreu uma reorganização das prioridades tanto do ponto de vista da sociedade quanto do governo, delineando novas características ao debate sobre a reforma agrária. Um dos traços do governo de Castelo Branco foi o foco na modernização da agricultura, classificando a reforma agrária como medida prioritária, dado que o latifúndio improdutivo se destacava como obstáculo à modernização e à industrialização agrícola. Neste cenário, logo em 1966, o mesmo presidente divulgava o slogan “Integrar para não Entregar”, pelo qual os espaços “vazios” e improdutivos amazônicos deveriam ser preenchidos por migrantes nordestinos e do sul. As políticas dos governos militares resumiram-se na apropriação de terras indígenas pelo capital privado e na exploração fundiária em grande escala, que por sua vez resultou na explosão de conflitos por terras na Amazônia brasileira. Isso porque, conforme as reservas indígenas tornavam-se uma nova fronteira para a expansão do capital, uma série de distúrbios administrativos e legais, resultantes de uma complexa coesão entre os interesses militares e empresariais, aprofundou o embate dos diferentes grupos envolvidos neste processo. É importante destacar que esse movimento se revelou como um verdadeiro marco histórico no que diz respeito à luta pela terra no bioma estudado (ALBERT, 1991).

Vale salientar que as políticas desta natureza fizeram parte do próprio processo de formação do nosso país e, com o Golpe de 1964, esse movimento recebeu uma conotação mais concreta, dado que se materializou um projeto muito bem estruturado pelo poder público (MIRANDA, 1987). Trata-se da transformação de todo um bioma em um lócus da valorização do capital privado. Consequentemente, a Amazônia deixou de ser uma região intocada, passando a ter valor estratégico nacional e internacional, levando em consideração suas riquezas naturais e sua posição geoestratégica (BECKER, 1982). Nas palavras de Oliveira (1994, p. 08):

Uma invasão, uma descoberta, ocupa terras vazias, ou ocupadas por não-gente, incapaz de cuidar de si própria. Oferece perigo pela sua vulnerabilidade, pela sua incapacidade cultural – segundo os critérios dos brancos – de cuidar de vastas riquezas; não são propriamente, inimigos. A prática, neste caso, é a de acumulação primitiva. O monopólio da violência do Estado acoberta toda espécie de violência privada: esta é a forma concreta da proteção da fronteira e do bloqueio à vulnerabilidade. Apropriação de terras, garimpagem, exploração de madeira, são os lados “produtivos” da perversidade fáustica do genocídio indígena, da devastação

florestal, da contaminação dos recursos hídricos, da destruição dos modos de vida dos ribeirinhos, dos indígenas, dos castanheiros, dos seringueiros. Não há que fazer ilusões: como em todo processo clássico de invasão ou de acumulação primitiva, os contendores de ambos os lados, os que agredem e os que são agredidos, são as vítimas. Deles sobrarão os povoadores da Amazônia, como sobram, nas levas anteriores das sagas da borracha, cearenses que hoje são acreanos.

Quando os discursos oficiais ressaltavam para o “vazio” populacional e para o improdutivismo como grandes obstáculos das políticas de valorização da Amazônia, notamos a completa desconsideração das populações tradicionais, dado que estas produziam para o autoconsumo e não para o mercado (LOBATO, 2009). Sousa (2013), ao questionar o caráter modernizador da política de colonização do Governo Federal, percebeu que o real interesse desse movimento estava na implantação de um novo polo de desenvolvimento regional, impondo de fora para dentro a lógica de reprodução do capital privado. Consequentemente, as populações locais foram expropriadas violentamente de suas terras, dado que a cultura tradicional dessa região ia contra a lógica do lucro que estava sendo imposta pelo programa de ocupação deste período.

Por trás desse processo de ocupação das terras indígenas, observamos a criação de duas principais legislações que abrangem as questões da terra e dos direitos indígenas: o Estatuto da Terra, de 1964, e o Estatuto do Índio, de 1973. Na próxima seção, abordaremos alguns pontos dessas leis, de modo a reforçar como os direitos indigenistas eram frágeis e não foram respeitados.

3.1. – *Estado e Ditadura: o violento marco regulatório contra as terras indígenas*

Para lidar com os históricos problemas fundiários do Brasil, foi criado o Estatuto da Terra, em 30 de novembro de 1964, pela lei nº 4.504. Reydon (2011) ressalta que tal marco regulatório foi uma grande inovação institucional no que se refere a questões fundiárias no Brasil, principalmente a partir da criação do cadastro de imóveis rurais. Em linhas gerais, a lei regula os direitos e obrigações referentes aos bens imóveis rurais, com o objetivo de execução da reforma agrária e a promoção da política agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o 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.

§ 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país. (BRASIL, 1964).

O artigo segundo do Estatuto ressalta, ainda, que “é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei” (BRASIL, 1964), e muito se destaca sobre a função social da terra, que ocorre de modo integral em algumas situações, definidas neste mesmo artigo:

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam (BRASIL, 1964)⁵.

Em relação à terra indígena, contudo, o Estatuto da Terra é muito superficial, apresentando somente um parágrafo que dispõe de sua garantia, no artigo segundo:

§ 4º É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas” (BRASIL, 1964).

É somente no Estatuto do Índio, lei nº 6.001 de dezembro de 1973, elaborado nove anos após o Estatuto da Terra, que a questão da posse da terra indígena se explicita de maneira mais detalhada. No discurso, o objetivo principal da lei é regular a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, preservando sua cultura e buscando integrá-los à sociedade. No artigo segundo da lei ficam expostas responsabilidades que visam à proteção das comunidades indígenas, bem como a preservação de seus direitos.

5

Contudo, apesar da inovação que o Estatuto representou em termos institucionais e de regulação fundiária, Sonia Bergamasco (1997) ressalta que não foi propiciada uma relevante melhoria na concentração de terras, o que resultou em graves consequências para a área rural, como a formação de uma classe de trabalhadores rurais com baixo poder de compra, desemprego, precariedade das condições de trabalho e exclusão social. Assim, os princípios básicos de defesa da propriedade, que de acordo com a lei deve ser assegurada a todos e cumprir seu papel social, acabaram por ficar em segundo plano, em detrimento do capital, da grande produção. A realidade fundiária brasileira se caracterizou, então, pela grande concentração de terras e a desigualdade e precariedade no campo, o que se deve, em grande medida, pela histórica fragilidade da governança de terras no país.

Art. 2º Cumpre à União, aos Estados e aos Municípios, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua competência, para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos:

I - estender aos índios os benefícios da legislação comum, sempre que possível a sua aplicação;

II - prestar assistência aos índios e às comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional;

III - respeitar, ao proporcionar aos índios meios para o seu desenvolvimento, as peculiaridades inerentes à sua condição;

IV - assegurar aos índios a possibilidade de livre escolha dos seus meios de vida e subsistência;

V - garantir aos índios a permanência voluntária no seu habitat, proporcionando-lhes ali recursos para seu desenvolvimento e progresso;

VI - respeitar, no processo de integração do índio à comunhão nacional, a coesão das comunidades indígenas, os seus valores culturais, tradições, usos e costumes;

VII - executar, sempre que possível mediante a colaboração dos índios, os programas e projetos tendentes a beneficiar as comunidades indígenas;

VIII - utilizar a cooperação, o espírito de iniciativa e as qualidades pessoais do índio, tendo em vista a melhoria de suas condições de vida e a sua integração no processo de desenvolvimento;

IX - garantir aos índios e comunidades indígenas, nos termos da Constituição, a posse permanente das terras que habitam, reconhecendo-lhes o direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades naquelas terras existentes;

X - garantir aos índios o pleno exercício dos direitos civis e políticos que em face da legislação lhes couberem (BRASIL, 1973).

Entretanto, a busca pela “integração” destes povos à sociedade no período militar pode ser verificada como um processo civilizatório, sem o respeito à cultura e incluindo perseguição, criminalização, prisão e tortura de índios que lutavam por seus territórios ou que apresentassem comportamento considerado inadequado pelo governo. Ademais, o modelo de desenvolvimento pautado em infraestrutura, na construção de estradas, hidrelétricas e o desmatamento para a pecuária resultou na expulsão de comunidades indígenas de suas terras, em especial na Amazônia (HARARI; MARINHO, 2015).

O artigo 18 do Estatuto do Índio reforça que “as terras indígenas não poderão ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas” (BRASIL, 1973). No primeiro parágrafo deste artigo é afirmado ainda que “nessas áreas, é vedada a qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa” (BRASIL, 1973). A lei resguarda o direito à posse da terra indígena, que de acordo com o artigo 38 do Estatuto “[...] são inusufrutuáveis e sobre elas não poderá recair desapropriação, salvo o previsto no artigo 20” (BRASIL, 1973). As circunstâncias que permitem a intervenção nas terras indígenas, de acordo com o artigo 20, são:

Art. 20. Em caráter excepcional e por qualquer dos motivos adiante enumerados, poderá a União intervir, se não houver solução alternativa, em área indígena, determinada a providência por decreto do Presidente da República.

1º A intervenção poderá ser decretada:

- a) para pôr termo à luta entre grupos tribais;
- b) para combater graves surtos epidêmicos, que possam acarretar o extermínio da comunidade indígena, ou qualquer mal que ponha em risco a integridade do silvícola ou do grupo tribal;

c) por imposição da segurança nacional;

d) para a realização de obras públicas que interessem ao desenvolvimento nacional;

e) para reprimir a turbação ou esbulho em larga escala;

f) para a exploração de riquezas do subsolo de relevante interesse para a segurança e o desenvolvimento nacional.

2º A intervenção executar-se-á nas condições estipuladas no decreto e sempre por meios suasórios, dela podendo resultar, segundo a gravidade do fato, uma ou algumas das medidas seguintes:

- a) contenção de hostilidades, evitando-se o emprego de força contra os índios;
- b) deslocamento temporário de grupos tribais de uma para outra área;

c) remoção de grupos tribais de uma para outra área.

3º Somente caberá a remoção de grupo tribal quando de todo impossível ou desaconselhável a sua permanência na área sob intervenção, destinando-se à comunidade indígena removida área equivalente à anterior, inclusive quanto às condições ecológicas.

4º A comunidade indígena removida será integralmente ressarcida dos prejuízos decorrentes da remoção.

5º O ato de intervenção terá a assistência direta do órgão federal que exercita a tutela do índio (Grifo nosso, BRASIL, 1973).

Principalmente em relação às justificativas c, d e f, que se referem respectivamente à imposição da segurança nacional, realização de obras públicas e exploração de recursos naturais, fica explícita a fragilidade deste direito, que se torna dependente da visão de desenvolvimento do governo e de seus interesses em relação ao território, possibilitando brechas perigosas e subjetivas na lei. A intervenção pode, ainda, resultar no deslocamento temporário ou a remoção das comunidades indígenas de seu território para outra área. Tal situação torna-se muito complicada, principalmente pelo significado que a terra tem para esses grupos, assim como já discutimos. Ademais, a lei assegura ainda que a comunidade, caso removida, será ressarcida dos prejuízos, mas como ressarcir um povo que se compreende como parte integrante da terra que habita? Como os laços culturais e sociais podem ser substituídos? Esses prejuízos não podem ser mensurados, tampouco recompensados, e este é um dos motivos da importância da manutenção e ampliação dos direitos indígenas às suas terras.

Assim, o direito à posse da terra pelos povos indígenas, bem como uma adequada demarcação de suas terras, contribuem para a construção de uma sociedade pluriétnica e

multicultural. No entanto, além da fragilidade da legislação que garante esse direito, o reconhecimento das terras indígenas por parte do Estado é um processo longo que envolve múltiplos interesses. Um dos principais entraves à regularização, nesse sentido, pode ser apontado como o fato de a terra ser, historicamente, fonte de poder socioeconômico e político. O modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo país, que tem na agricultura e na pecuária voltadas à exportação sua principal base, leva à contestação sobre a demarcação das terras indígenas, que é encarada como um bloqueio ao progresso e não como o reconhecimento de direitos originários.

Sendo assim, em tese, o Estatuto buscava proteger as terras indígenas e assegurar diferentes formas de assistência àquelas populações, tais como médica, educacional e econômica, garantias que ficam claras nos artigos 48, 54 e 55 da lei⁶. Contudo, estas estavam imbuídas em um contexto altamente nocivo aos povos indígenas, uma vez que tinha como prioridade a lógica de ocupação econômica militar, com medidas discriminatórias e controle político. A partir da criação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e do Estatuto do Índio, o Estado passou a ter controle muito mais eficaz sobre as terras indígenas, ou seja, tratava-se da criação de uma tutela jurídica, em um contexto que considerava os índios completamente incapazes de direcionar os recursos naturais para expansão do capital (ALBERT, 1991).

Acreditamos que o Estatuto do Índio conferiu pouca importância à realidade indígena, pois o procedimento de demarcação de suas terras no período ditatorial foi muito lento, e as poucas demarcadas foram resultados de situações emergenciais. Segundo Albert (1981, p. 39), “apenas 15% das terras indígenas identificadas foram assim, homologadas entre 1973 e 1981”. Como resultado desse processo, tivemos o aumento dos conflitos fundiários, visto que tais povos passaram a exigir o cumprimento de tal Estatuto, o que por sua vez fez com que os militares começassem a intervir de maneira mais intensa nas questões indígenas, as quais passaram a ser entendidas como ameaça à segurança nacional.

Na medida em que o Estatuto do Índio foi considerado um dos principais meios de contestação dos direitos dessas populações, o governo militar decidiu revisá-lo, dado que o presente documento tornou-se um entrave para a ocupação econômica da Amazônia. Segundo Albert (1981, p. 40),

⁶ “Art. 48. Estende-se à população indígena, com as necessárias adaptações, o sistema de ensino em vigor no País”; “Art. 54. Os índios têm direito aos meios de proteção à saúde facultados à comunhão nacional”; “Art. 55. O regime geral da previdência social será extensivo aos índios, atendidas as condições sociais, econômicas e culturais das comunidades beneficiadas” (BRASIL, 1973).

a partir de 1980, o processo decisório de delimitação das terras indígenas começou a extrapolar a FUNAI, julgada por demais vulneráveis às pressões políticas dos índios e indigenistas, e passou, em 1983, para um grupo de trabalho interministerial (GTI) dominado pelos Ministérios do Interior (MINTER) e de Assuntos Fundiários (MEAF), o qual era administrado pelo Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN). Este GTI foi instituído com a recomendação explícita de levar em conta os empreendimentos econômicos de terceiros já existentes nas terras indígenas no processo de delimitação às empresas privadas (CPI/SP, 1985).

Desse modo, dada a dificuldade histórica no reconhecimento dos direitos e dos territórios indígenas, é fundamental o apoio do Estado em termos gerais de legislação, incluindo a demarcação de terras. O Estatuto do Índio, no artigo 19, previa os direitos à demarcação:

As terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em decreto do Poder Executivo.

§ 1º A demarcação promovida nos termos deste artigo, homologada pelo Presidente da República, será registrada em livro próprio do Serviço do Patrimônio da União (SPU) e do registro imobiliário da comarca da situação das terras.

§ 2º Contra a demarcação processada nos termos deste artigo não caberá a concessão de interdito possessório, facultado aos interessados contra ela recorrer à ação petítória ou à demarcatória (BRASIL, 1973).

Contudo, naquele momento ainda não havia uma lei que definisse especificamente como o processo de demarcação das terras indígenas deveria ocorrer. Tal arcabouço jurídico foi criado apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir do Decreto nº 1775 de 08 de janeiro de 1996, o qual “dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências” (BRASIL, 1996). A partir desse decreto, que é vigente na atualidade, todo o processo de demarcação foi definido detalhadamente. Em tese, a metodologia deve ser composta pelas fases de identificação, aprovação pelo órgão federal responsável, contestações, aprovação pelo Ministério da Justiça, homologação e registro. No entanto, Sued (2015) explica que a demarcação das terras desses povos tradicionais, apesar de representar avanços na ampliação dos direitos das comunidades tradicionais, é muito lenta e complexa, pois envolve muitos interesses.

Resumidamente, para que o reconhecimento e demarcação ocorram de acordo com o decreto acima citado, a FUNAI, em conjunto com um antropólogo, deve ficar responsável pelo estudo e identificação das terras. Um grupo técnico especializado deve realizar diversos estudos, como etnohistoriográficos, demográficos, sociológicos e fundiários. Finalizando os estudos, um relatório caracterizando a terra deve ser destinado à publicação no Diário Oficial e, a partir deste momento, qualquer interessado tem o prazo de 90 dias para se manifestar em

contraposição às decisões do grupo. A FUNAI deve elaborar pareceres e encaminhar o procedimento para o Ministro da Justiça, que tem 30 dias para expedir portaria declarando a delimitação das terras, prescrever diligências ou desaprovar a identificação. Caso aprovado, o passo seguinte é a homologação e, em até 30 dias, a terra deve ser registrada na Secretaria do Patrimônio e no cartório de imóveis local. Finalizando o processo, a FUNAI realiza uma regularização fundiária, de modo a garantir que não há ocupantes não índios no território, bem como solucionar possíveis pendências judiciais (BRASIL, 1996).

Infelizmente, no período militar não havia nenhum processo de demarcação de terras definido e detalhadamente descrito por lei, o que foi possível apenas no período recente, a partir de 1996. Porém, o movimento de ocupação de terras indígenas naquele momento estava imbuído de um otimismo político, dado que este legitimava as medidas que se pretendia adotar para lidar com o problema da terra, como um instrumento de valorização do capital privado. É importante lembrar que esse direcionamento político militar para Amazônia brasileira e que influenciou fortemente os conflitos fundiários nas terras indígenas está circunscrito em um contexto muito mais amplo. Trata-se de questões de Estado, ou seja, de governabilidade, articulando uma estrutura que envolveu controle e segurança a partir de uma subordinação ao Conselho de Segurança Nacional (CSN), ligadas a um novo modelo de desenvolvimento capitalista (NETO, 2014). Sobre este modelo Renata Neto (2014) aponta que este se reforçou em planos e políticas governamentais fortemente combinados entre si, tais como o Programa de Integração Nacional (PIN), responsável pela criação de rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, o Proterra, a Polamazônica, o Polocentro, o Polonoroeste, e assim por diante. Nas palavras da autora:

A política econômica da Administração Federal na Amazônia Legal, desde a criação da Sudam até o fim do Regime Militar (1985), pode ser dividida em três fases diferentes, ainda que todas elas alimentadas pela ideia da Amazônia como território vazio a ser ocupado. A primeira foi pautada pela mudança na política de incentivos fiscais [...] Na segunda fase, entre 1970 e 1974, durante o mandato na Presidência da República do general Garrastazu Médici, foi dada a prioridade aos projetos de colonização na Transamazônica, aos projetos energéticos e à ampliação da rede viária terrestre [...] Na terceira fase, a partir de meados dos anos 70, o governo federal, em substituição ao modelo cepalista que inspirou as práticas da SPVEA e parte das desenvolvidas nos primeiros anos de existência da SUDAM, orientou sua intervenção econômica com base nas vantagens comparativas de que dispunha a Amazônia em relação a outras regiões do país, para contribuir ao desenvolvimento econômico nacional [...] durante o mandato na presidência da República de Ernesto Geisel (1974-1979), foi claramente definida qual seria a especialização econômica à qual seriam destinados os diferentes espaços intra-regionais da Amazônia brasileira, dando-se prioridade ao incremento da concentração fundiária e, sobretudo, aos investimentos destinados a criar a infraestrutura que demandavam os projetos

mínero-metalúrgicos, além da escolha das áreas ou municípios da Amazônia Legal que seriam objeto de especial interesse do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais (Polamazônia) (PETIT, 2003, p. 81-82 Apud NETO, 2014, p. 132).

Observamos, dessa maneira, um processo que resultou na reconfiguração espacial da Amazônia brasileira, cujo sentido era atender interesses econômicos e políticos a partir da criação de grandes polos de desenvolvimento no bioma. Porém, é importante destacar que esse movimento também responde a uma lógica tecnocrática que estabelece meios de intervenção política com a finalidade de realizar controle sobre os conflitos sociais. Ou seja, notamos a materialização de uma série de medidas que buscavam atender uma necessidade muito clara para os líderes da época – controlar os grupos sociais e impedir que a insurgência destes promovesse o abalo da histórica ordem fundiária do país. É este o fio condutor que caracteriza a questão fundiária brasileira, isto é, a violência política foi a pedra angular que assegurou o controle da propriedade da terra, assim como o *status quo* da política agrária não somente na Amazônia brasileira, mas no Brasil como um todo.

Nesse sentido, tendo em vista a importância da terra como direito constitucional e histórico das comunidades indígenas, também como fonte de sua identidade e cultura, é fundamental que o Estado garanta os direitos desse grupo, principalmente por conta dos entraves ao reconhecimento das terras e da burocracia que envolve o processo. Durante o período ditatorial, os povos indígenas foram maciçamente impactados de maneira negativa, seus direitos foram subordinados às políticas desenvolvimentistas da época e suas terras eram tratadas como recursos a serem explorados em prol do progresso. É importante lembrar que não havia uma legislação específica que normatizasse como deveria ser o processo de delimitação das terras indígenas, como temos hoje. Assim, não somente o contexto histórico, mas também o institucional e o cultural justificam uma revisão da política indígena no Brasil, tendo como central o reconhecimento de suas terras, o que significa a manutenção de seus direitos, sua cultura e meio de vida.

4. Considerações Finais

Ao longo deste trabalho procuramos demonstrar que a relação entre o homem, a terra e a natureza ganha certa complexidade quando o solo se transforma em um bem econômico. No caso da Amazônia brasileira durante a Ditadura Militar, espaço em que as transformações

capitalistas tiveram o subdesenvolvimento como forma, no que diz respeito aos povos indígenas, o processo de colonização impulsionado pelo Estado ocorreu sem respeito a sua cultura, com perseguição, criminalização, prisão e tortura. Observamos que por trás dos discursos que se diziam proteger as terras indígenas e garantir os diversos modos de vida daquelas populações, as decisões tomadas estavam mergulhadas em intenções que tinham consequências altamente danosas às comunidades tradicionais.

Observamos que diante da complexidade histórica que envolve a questão da demarcação de terras em nosso país, as transformações espaciais que ocorreram na Amazônia durante a Ditadura Militar tiveram como objetivo principal atender aos interesses da valorização do capital, independente dos reflexos que essa lógica pudesse ter sobre a população local, como os índios. Além de caracterizada por mecanismos econômicos, a política de colonização amazônica neste período também se baseou em uma lógica tecnocrática, levando em consideração a série de instrumentos políticos criados com o intuito de ter controle sobre os conflitos fundiários e bloquear a insurgência de movimentos que pudessem contestar a histórica estrutura agrária do nosso país. Acreditamos que a violência política foi o fio condutor que norteou o domínio sobre a propriedade privada e a defesa do *status quo*.

Tendo em vista o papel da terra para a sobrevivência das comunidades indígenas, consideramos de fundamental importância que o Estado assuma a função de agente responsável por propiciar o desenvolvimento no seu sentido mais amplo, isto é, aquele com capacidade de ampliar as potencialidades das populações locais. É necessário que este corpo burocrático reorganize suas instituições para que elas atendam aos interesses da Nação, no sentido apontado por Furtado, e não a valorização do capital privado, como ocorreu durante os governos militares. Assim, acreditamos que a governança fundiária pode lidar de forma mais orgânica com os problemas de conflitos por terras, dado que a proposta é enfrentar mais de perto a histórica estrutura arcaica do Brasil.

Referências

ALBERT, Bruce. *Terras indígenas, política ambiental e geopolítica militar no desenvolvimento da Amazônia: a propósito do caso Yanomami*. Mus. Para. Emilio Goeldi: Coleção Eduardo Galvão, 1991.

ALMEIDA, Sabrina; ARAÚJO, Melvina. *Terra e etnia: Os casos da Raposa/Serra do Sol e do Morro Seco*. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Vol. 7. nº 1. pp. 121-142, 2013.

BATISTA, Juliana de Paula. *Cultura e etnocentrismo: os direitos territoriais indígenas em uma perspectiva contra-hegemônica*. Universidade Federal de Santa Catarina. 2010.

BECKER, Bertha. K. *Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos*. Jorge Zahar editores: Rio de Janeiro, 1982.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. *A realidade dos assentamentos rurais por detrás dos números*. Estudos Econômicos, v. 11, n. 31, p. 37-49, 1997.

BRASIL. Decreto nº 1775 de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1775.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2016.

_____. Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF. 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2016.

_____. Lei nº 6.001 de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília-DF. 1973. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm>. Acesso em: 10 de julho de 2016.

BRIGHENTI, Clóvis, A. *O “desenvolvimento” versus os povos indígenas*. Le Monde Diplomatique. 19 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3122>. Acesso em: 05 de junho de 2016.

BRUNO, Regina. *O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto*. Cahiers du Brésil Contemporain, 1995.

CAMPOS, F. A. de. “Meios e fins do desenvolvimento para Celso Furtado”. *Revista Espaço Acadêmico*. N° 162. Nov. 2014.

_____. de; COSTA, J. M. da C. A. “Escala nacional diante da transnacionalização do espaço local”. *Argumentum* (Vitória), v. 4, p. 1, 2012.

FERREIRA, Andrey Cordeiro Ferreira. **Os avessos do desenvolvimento: Estado, mercado e povos indígenas no Brasil.** Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?%2FEditoria%2FEconomia%2FOs-avessos-do-desenvolvimento-Estado-mercado-e-povos-indigenas-no-Brasil%2F7%2F18650>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. 2° ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

_____. *Formação econômica do Brasil*. 27 ed. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1998.

_____. *O Mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

_____. *Pequena introdução ao desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Nacional. 1981.

HARARI, Isabel; MARINHO, Rafael Pacheco. *Comissão da Verdade considera a não demarcação de Terras Indígenas grave violação de direitos humanos*. 2015. Disponível em: <<http://amazonia.org.br/2015/03/comiss%C3%A3o-da-verdade-considera-a-n%C3%A3o-demarca%C3%A7%C3%A3o-de-terras-ind%C3%Adgenas-grave-viola%C3%A7%C3%A3o-de-direitos-humanos/>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

IANNI, Octávio. *A luta pela terra: história social da terra e da luta pela terra uma área da Amazônia*. Petrópolis: Vozes, 1981.

LOBATO, Sidney da Silva. *Educação na fronteira da modernização: a política educacional no Amapá (1944-1956)*. Belém: Paka-Tatu, 2009.

MIRANDA, Mariana. *Colonização e Reforma Agrária*. Bol. de geografia. UEM. Ano 5 – n° 1

– Março, 1987.

NETO, Renata Beatriz Guimarães. História, trabalho e memória política. Trabalhadores rurais, conflito social e medo na Amazônia (1970-1980). Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/mundosdotrabalho/article/view/1984-9222.2014v6n11p129/28598>>. Acesso em: 22 de julho de 2016. p. 129-146.

OLIVEIRA, Francisco. *A Reconquista da Amazônia*. Novos Estudos n° 38. Março de 1994.

PETIT, Pere. *Chão de promessas: elites políticas e transformações econômicas no estado do Pará pós-1964*. Belém: Paka-Tatu, 2003, p. 81-2 Apud NETO, Renata Beatriz Guimarães. História, trabalho e memória política. Trabalhadores rurais, conflito social e medo na Amazônia (1970-1980). Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/mundosdotrabalho/article/view/1984-9222.2014v6n11p129/28598>>. Acesso em: 22 de julho de 2016. p. 129-146.

REYDON, B. P. Governança de terras e a questão agrária no Brasil. In *O mundo rural no Brasil do século 21 – A formação de um novo padrão agrário e agrícola*. 36p. Brasília, Embrapa, 2014.

_____. *O desmatamento da floresta amazônica: causas e soluções*. Economia verde – Desafios e oportunidades. N° 8. p 143-155, 2011.

SAMPAIO JR., P. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado*. Petrópolis: Vozes, 1999.

SOUSA, Jailson de Macedo; *Os efeitos de grandes projetos na pré-amazônia maranhense: uma reflexão através da colonização dirigida*. 2013. (Apresentação de Trabalho/Comunicação).

SOUZA, Nádya Simas. *A Amazônia brasileira: processo de ocupação e a devastação da floresta*. Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União. Ano 9 – Número 32/33 – janeiro/dezembro de 2010. Brasília-DF.

SUED, Lucas. *Os conflitos acerca da demarcação de terras indígenas*. 2015. Disponível em: <<http://suedlucas.jusbrasil.com.br/artigos/203413790/os-conflitos-acerca-da-demarcacao-de-terras-indigenas>>. Acesso em: 04 jun. 2016.

Revisiting agrarian question in political economy

Nilesh Shinde¹

Abstract

The agrarian question keeps making itself contentious. Since, debates on fall and rise of agrarian question, the approaches in political economy has been scattered across schools. This paper proposes method of a dialectical reversal peculiar to major advances in social control, the idea that some are free to use others as means to an end, while others are free to allow themselves to be used in that manner, has been proclaimed the very essence of freedom. The agrarian question has become a meeting point of this social control— origin of money— property. Doing this, the paper puts forward the concept of the class focused decentered and disaggregated economy, in which capitalism is a part and not the whole of agrarian question. Accordingly the paper develops a framework of ‘labour time’ expended into labour process delineates the form of governance based the *performance, appropriation, distribution and receipt* of surplus labour. Such governance is diligently imitative of governmentality of agrarian question, where land seen as an identical/opposite *triage* of the security-territory-population in accumulation regimes. The paper concludes that the mainstream approach on agrarian question has seldom stated but rarely discussed the question of land-development as both economic as well as non-economic reality. In fact, the mainstream approach limits itself in relating the fundamental concept of money as exchange, in the meanwhile money as form of wealth is far and wide derelict. This paper takes on to theorize the debates on social control (state-class regime)—money (storage of wealth)—land (property) as character of dislocation and dispossession. Here, the character of *Ursprüngliche Akkumulation* (original accumulation) and primitive *verwerfung* (rejection) derives as tool of analysis of Capitalist mode of production, peculiar to Brazil and India.

Keywords: agrarian question, value, property, governmentality, Brazil, India and development

¹ The author is Masters of Economics student at UNICAMP, Campinas. He can be reached at nileshshinde285@gmail.com

Introduction

“However, all things considered” in contemporary political economy “we have not found a shoe that really fits the foot of the new Cinderella of capitalism.”

-- Boutang in *Cognitive Capitalism* (2011, p. 46)

THE necessary question or Cinderella’s shoe in/of the political economy is, generally, the question of the land-labour-wages (capital). In order to reappraise it, the political economy must craft identity through self-realization and do so without relying on any transcending category—such as the question of the industrialization or even the question of the profit. This way of being of the political economy should be affirmed even were one to adopt, most problematically, a radical vision of eternity, one suggesting the "eternal recurrence" of all events.

This paper proposes a *view* on the political economy as eternal recurrence of self-creating thesis and self-destroying antithesis of lifeworld¹. For that reason, the questions of the land-labour-wages being the question of ‘eternal recurrence’ is the question in/from the classical to contemporary economic theory. However this is not teleological view of the political economy. In fact, the paper navigates away in concerning what can be known of telos of the political economy, indeed subsequent to Marxian- Kaleckian refutation of an absolute telos (of/in the political economy) independent of human fabrication. The paper demands a view of time that differs from those that abode willing, purposiveness, and efficient causes in the service of goals, sufficient reason, and causa prima. In presenting a novel interpretation of political economy, the paper proposes another formulation of the *hermeneutical* method in political economy, on the premises that ‘the genealogy of political economy is a demonstration of progress and/or decay of lifeworld’.

The paper is divided into three sections. First section argues the myth of demise of agrarian question in reinterpreting the classical question. And second section put forward a novel interpretation of agrarian question as complex system of accumulation in three different logic. Lastly, in post-script, the paper briefly deliberate Brazil and India as case in conceptual framework the paper has proposed.

¹ The 'lifeworld' is a grand theatre of objects variously arranged in space and time relative to perceiving subjects, is already-always there, and is the "ground" for all shared human experiences (Husserl, 1970).

In theorizing “eternal recurrence”, the paper iterates and interprets the ‘Hegelian triad²’, as against that of ‘solitary contemplation on dialectics’ of theories in political economy. At this juncture, the triad is interpreted as “social control—origin of money—property”. In which, between *Being* of social control—Immediate perception of estrangement and exploitation of (labour), and the *Notion*—the conception of immediate perception in terms of notions (such as origin of money) , lies *Essence*. Essence (of property) is to do with how something of which we do not yet have a *Notion* enters consciousness (of political economic category)—how we first form a notion of something (of sort of money). *Being* of social control is a propos *Notion*-less perception of the property i.e. *Essence*, which in turn, is about the genesis or becoming of the Notion; the Notion is about the development or concretisation of a concept of the agrarian question. In the conclusion paper deliberate the *Being*, the *Notion* and the *Essence* in negotiation with the question of land character in the government—temper, and manners of a governance, whether good or bad, and the proper remedies.

² In study of Hegelian logic, many will have heard of "thesis - antithesis - synthesis". Actually, Hegel never used this expression. This may be because the proposition invokes ‘algebraic polarity’ separating thesis-from anti-thesis. Nevertheless, I think "thesis - antithesis - synthesis" is fair but modified expression of Hegelian logic. This paper chooses to use the “Being- Notion- Essence”. See Hegel (2010).

SECTION I

1.1 Reinterpreting the classical question

“We, who remember how difficult it was, at the beginning of our agitation, to bring men's minds to the discussion of this question, when we think that every newspaper is now full of it ...when we think that the whole community is engaged in reading the discussion and pondering on the several arguments, we can desire no more. The League might close its doors to-morrow, and its work might be considered as done, the moment it compels or induces people to discuss the question.”

--Richard Cobden, *On the Total and Immediate Repeal of the Corn Laws*
(January 1846)

THE Classical question, as unspoken by its reader, makes itself contentious as long as it deals with Marxian potential revolutionary *moment*. But in theory, this interpretation is a patent overlook of classical agrarian question. In fact, posturing Lenin (1906), and Bukharin (1972) or Smith (1776) and Ricardo (1822) to demarcate the industrial-agriculture *divide* in contemporary agrarian question is a fallacy of logic of development. Moyo and Yeros (2011) have disputed the comparable fallacy in agrarian question as perceived through ‘backwardness’. Moreover, Amin (1974) wrote notable work, in two volumes, critiquing the ‘backwardness as underdevelopment’ theory. Also, Cocco (2007) argued rather incisive way that the agrarian question is finer than the question of growth. This section pursue such antecedent to argument that the exploitation of classical agrarian question lies in the fact of inadequacy of political economic method. This self-critique of classical question is presented as three critiques, differing in reading as well as interpretation of classical economics.

1.1.1. Three critiques: Security, Territory and Population ³

This paper argues that the deliberation on ‘agrarian question’ as perceived by, both, its advocate as well as challenger, is *lippum* in political economic theory. As an alternative, the paper present three fundamental critique of contemporary agrarian question, to be followed by *Section II*, in which a novel interpretation of agrarian question is to be given.

³ The title is based on Foucault (2004) book by same name. Here, I owe it to mainly Locke (1690), (Hegel, 2010) Marx (1993), Kalecki (1956) and Mafeje (2003)

1.1.2. *Security in agrarian question*

The Classical agrarian question shows signs of *materialization* of micro-political, dynamic networked, self-organizing and non-linear economic quandary, then fittingly Smith (1776) corroborate with his ancestor⁴ in airs that the ‘agriculture labour as a *primary* major of wealth (emphasis added)’. At the moment, there are two points to be illustrious now, foremost Smith, contrasting contemporary growth theorist, refutes the *hierarchical* association between the agrarian and the industrial economy, he suggests that ‘the gains of both are *mutual* and *reciprocal*, and the division of labour is in this, as in all other cases, advantageous to all the different persons employed in the various occupations into which it is subdivided (Smith, 1776)’. Secondly, Smith exercises the word ‘primary’ in logical association and not in algebraic association, therefore demystifying the complex system where one’s labour is based on another’s.

The non-linear, self-organizing character of agriculture-industry in society is more elucidated by Hume (1752). He comprehended that ‘(...) every thing in the world is purchased by labour’, and therefore the property is as emergence as ‘epiphenomenon’ of labour. Hume (1752) progress by arguing that ‘(...) when a nation abounds in manufacture and mechanic arts, the proprietors of land, as well as the farmers, study agriculture as a science, and redouble their industry and attention. The *superfluity*, which arises from their labour, is not lost; but is exchanged with manufactures for those commodities which men's luxury now makes them covet. By this means, land furnishes a great deal more of the necessaries of life, than what suffices for those who cultivate it. In times of peace and tranquillity, this superfluity goes to the maintenance of manufacturers, and the improvers of liberal arts. But it is easy for the public to convert many of these manufacturers into soldiers, and maintain them by that superfluity, which arises from the labour of the farmers (II.I.11, emphasis added)’.

At this juncture, we assess Hume (1752) in consensus with Smith (1776) on the role of government in agriculture in particular and economy in general. What is important to

⁴ Specifically, Spinoza on ethics argues the possible comparison in text and real world which makes Smith as more realistic thinker, see Koistinen, Olli, 2009. *The Cambridge Companion to Spinoza's Ethics*, Cambridge: Cambridge University Press.

note down is that Hume (1752) suggests that how easily the potential farmers are *rehabilitated* into positioned soldiers. Marx (1990) pursue alike taxonomy when he argues about surplus labour as category of capitalist production systems. Consider that for classical agrarian question the treatment of industrialization as phenomenon in progress was talked by agriculture as phenomenon in present at hand. Making the question of the surplus labour as dual question, first a category of population and then a category of security.

In Marx's (1847) *Economic and Philosophic Manuscripts of 1844* the surplus labour has sole association with over-production but in *Capital Volume I* (1990) the association becomes an *organic* composition of capital. In a finish, in *Capital Volume III*, Marx (1992) argues how the profit rate and prices are *determined* when the organic composition of capital differs between industries and consequently commodities do not exchange at value. He was anxious to stress the idea that fundamentally profits and prices are just 'transformed' value quantities. As a result, Marx transforms the *simple* surplus army taxonomy to *complex* value quantities systems.

This paper contends that the security, as taxonomy as well as theory, is patent in Lenin (1964), Kalecki (1971) and Harvey (2006). But the contemporary agrarian question has been quiet on expansion of this theory. One of the reason of this could be a nature of the contemporary agrarian structure, which has *evolutionary emergence* within the state formation. Therefore, although the GDP contribution of agriculture seems to declining across the world (Bernstein, 2008), the agrarian question remains plausible as it was earlier. For instance, Lahiri-Dutt and Wasson (2008) argues the provincial agrarian question of Punjab, India where the majority of farmers are soldiers too. Comparable realities can be observed in many African, South-East Asian and Latin American countries as well.

In outline, this paper suggest that the security *in* agrarian question is dual in nature. First, it is character of neoliberal state function (which was in fact, anticipated by Lenin as well as Bukharin) and second it is socio-cultural phenomenon in agrarian question. At this instant, contemporary theorist patently neglect this aspect as it does not linearly transcend into economic growth per say. But this paper highlights the behaviour of security in/of non-linear systems (of agrarian question) is not subject to the principle of superposition while that of linear systems is subject to superposition. Thus, a complex nonlinear system of agrarian question is one whose behaviour cannot be expressed as a

sum of the behaviour of its parts (or of their multiples). In fact, an assumption of, 'sum = whole' in economy is particular logical fallacy of contemporary agrarian question.

On differing opinion, Foucault (2004, p. 54) advises that the notion of security (as opposed to scarcity) is *built-in* evolution of political economic thinking. Here, the security in political economy is new technology of power: namely, a move from the question of 'sovereignty over a territory' to the question of 'regulation of a population'. Making the notion of scarcity and its opponent in society, the same as the rhetoric of anti-scarcity or development so much that '(this) anti-scarcity system is basically focused on a *possible* event, an event that could take place, and which one tries to prevent before it becomes reality'.

This paper builds on Foucault (2004) in relation with Marx (1990; 2015) in argument, that, the security, seen beyond protection, is also a certification, warrantor, and capability of the state. The agrarian question is bewildered as a result of lack of this narrative, this was partially demonstrated by Mayo and Yeros (2005) in arguing that national question is not mutually exclusive from the agrarian question.

1.1.3. Territory in agrarian question

Unlike *security*, the *territory* in agrarian question is axiomatic, moreover it has venerable precedence in the political economy. Beginning with Smith (1776), Ricardo (1815) and Marx (1992), Perroux (1950) reiterates the significance of space as territory. The approach seen is parallel to Harvey (2005) who adopts it on or after Lefebvre (1992) consorting the mental space *with* real space. Foucault (2004) moves further to integrate the notion of mental space *to* power and notion of real space *to* the transition from pastoral power to 'political *governmentality*', which, according to Foucault, marks the origin of the modern state. Making the agrarian question *concrete* in political as well as social formation of the state. At this point, this paper suggests that the agrarian question is *raison d'État* of the political economic question of development. In fact, the failure to tackle the agrarian question is, consequently, a *cascading* failure of the development question.

The *territory* in agrarian question is *nested* with internal *governmentality* which Foucault (2004) entitle as 'an art of government'. He promotes that the modern state is a configuration of political quislingism with economy-enterprise with political economy. This paper suggests that each market society precedes and succeeds its particular *form*

of (capitalist or/and supplementary) production progression, which has imbibed a space defined by an *autopoietic* system of the state-market creation. This is self-contained and cannot be described by using dimensions that define another space such as ethnic nationalism and industrialization in Europe. When we refer to our interactions with a concrete autopoietic system i.e. governmentality of particular kind, however, we project this system on the space of our manipulations and make a description of this projection. Thus, it is suggested, in resolution of the agrarian question, the intrinsic question of territory gets equal cognition.

In contemporary debates, as subjected earlier, Akram-Lodhi and Kay (2010a; 2010b) advise in agreement with Byres (2003) who propose that, the path of capitalist agriculture as modulation from past to present. In order to read the economic theory of modulations, ‘if ... the agrarian question is so resolved (in this case, on the basis of peasant production, but not exclusively) ... in such a way that capitalist industrialization is permitted to proceed, then, as the social transformation comes to be dominated by industry and by the urban bourgeoisie, there ceases to be an agrarian question with any serious implications. There is no longer an agrarian question in any substantive sense (p. 23)’.

This paper disagrees that such a modulation make the agrarian question die away, the debate of *dead* agrarian question is based on ‘inclusion of agriculture as exclusion of agrarian scheme’ where the *populous* is included in the industrialization as ‘excluded individual’ subject. This can be observed as ritualistic debates on the poverty line in economics without stirring the agrarian question. The inclusion operates in creation of new character of labor, this new character does not derive from an opposition between local--global, but is internal to the productive and social dimensions of territories.

In summary, this paper perceives that the territory in agrarian question has been reshaping the fundamental character of factors of productions and accumulation. More importantly it is reshaping the character of fixed capital in political economy. The paper argues that territory acts as dual input in economy, first as landed property and second as joint production proprietary. First, is simple to understand, the landed property is further discussed in *Section II* of this paper. Here let’s focus on second aspect, the joint production proprietary.

In lieu of Marx (2015) the fixed capital is *essential* to capitalist production of value and surplus value. He confer the fixed capital in *dynamic* relation with joint production. This is because any discussion of fixed capital requires partly *used* up machines as inputs. For example, a new producer buys a new cotton spin and raw cotton to start a business, then next year he buys raw cotton, and one year old spin is used and so on. Therefore, the one year old spin alongside new raw cotton is a *joint* production. Now, this logic is not directly applied to land, due to its intrinsic capital life of landed property but territory is a *complex* scheme. Imagine, one owns land at countryside for one year, irrespective of its uses, the next year s/he is informed that the land is neighboring to proposed highway. There are two value consequences, first is simple increase in value of property i.e. valorization but second is *complex* systemic valorization or de-valorization in the territory of landed property. Jodhka (2012) observes this occurrence as dissimilar rate of depreciation of value amongst landed property in Haryana and Punjab, India. This paper named this experience as *non-linear value depreciation* (as against Marx's linear assumption). In another research Bardhan (1989) demonstrates that the physical conditions of productions and the real wages are proximate determinant of the profit rates.

This new interpretation of territory as fixed capital in joint production led to further analytics of territory as agrarian pricing determinants, additionally making the territory as centrality of debate of development of countries. As aptly summarized by Cocco (2007) as "(...) the centrality of territories is today effected by a social cooperation so much more productive that it liberates itself from the functional organization of space and from the factory's disciplinary norms. The working class struggles against factory discipline and the social exodus toward a "striated" space has constituted, alongside the lines of labour mobility and independently from policies of formal and subordinated labour, the smooth territories of a productive cooperation that coincides, immediately, with the ensemble of social relations (p. 309)".

Next to the security-the territory, now we embark on third critique of the classical agrarian question. The *population*, here is not number of people but it is an organic composition of *species being* in territory. Such *being* is subject of governmentality, in other words, the population under the regime of the government.

1.1.4. *Population in agrarian question*

Population in agrarian question begins working in *synthesis* with territory and security. Population, here, is not integer but synergy i.e. creation of sum which is more than its part. Thus, population acts not as collection of individual people but a collective inter-dependent networks. Thus, Population depends on the abstract component of labour which in Marx (2015) is heterogeneous and therefore unaccountable unlike concrete labour. But in population it is reified as ‘set of reasoning’ in terms of ‘(...) it is not the absolute number of the population that counts, but its relationship with the set composition of forces: the size of the territory, natural resources, wealth, commercial activities and so on (Foucault, 2004)’.

Thus, population can be *statuette* of the class-caste composition or patriarchal or socialist-welfarist etc. governance form. The mode in which we control the inhabitants, we gets that population accordingly. Thus, n number of control on inhabitants will form n number of populations. Population is discursive space which allows us to view the diverse, de-centered and dis-aggregated class process.

For a moment, lets look at Marx’s (1990) beginning paragraph, Marx began *Capital* with the following entry point: “The wealth of those societies in which the capitalist mode of production prevails, presents itself as ‘an immense accumulation of commodities’, its unit being a single commodity. Our investigation must therefore begin with the analysis of a commodity” (Marx, 1987, p. 43). This is fair enough as a contingent object of enquiry or origin. He continued:

A commodity is, in the first place, an object outside us, a thing that by its properties satisfies human wants of some sort or another. The nature of such wants, whether, for instance, they spring from the stomach or from fancy, makes no difference. Neither are we here concerned to know how the object satisfies these wants, whether directly as means of subsistence, or indirectly as means of production. (ibid, p. 43)

Marx, thus puts the question of difference in wants from fancy but he insisted on the grammatical subject as *we= to wealth of those societies in which the capitalist mode of production prevails*. Therefore he is putting the complete *Capital* analytics in society’s shared point of view. The population in Marx, hence, keeps aside the possible analysis of Population, as a whole, and chooses to analysis of Population in parts. While we have

till now focused on class-based struggle and need based non-class struggle, it is important to realize that other non-class processes (related to gender, race, caste, nature, etc.) not only produce distinctive effects of their own on the “making” and “unmaking” of poverty but, in the process, also have significant impacts on the amount, composition, and destiny of production and social surplus. These non-class processes are too a part of Population.

Now, the population, in particular, to the agrarian question is founded on a living labour. A labour which is imbedded in market society, as each society demands basic need of food. Now, in this instance, the conception of market mechanisms is not just the analysis of what happens. It is at once an analysis of what happens and a program for what should happen. Cocco (2007) writes it as ‘(...) the processes of deterritorialization and reterritorialization appear then as effects of a new conflict: the antagonism between the social and free determinations of living labour and a command that has lost its technical legitimacy that is to say, its capacity of rendering discipline and productive cooperation complementary (p. 3)’.

In other words, capital has lost its capacity of limiting the productive forces in their productive relationships: ‘it is the process, in itself, of mobilization of the work force that has been totally destabilized. The dissemination of non-statutory forms of labour and, more generally speaking, of *precarious* labour, is a result of this displacement (Cocco, p. 55)’. Building the population, thus labour, is generative as well as operative principle of government and political economy. At this moment, this paper proposes a novel approach in section two, as security-territory-population as in *motion*, perpetually constructing itself. The role of ‘the social control-money-property’ as being-notion-essence of political economic analysis. In short, the dynamic motion of this approach, is seen from Sraffian “dated input” analytic which brings time-structure to Marxian analysis. Here, the paper do not demonstrate⁵ the exercise of such analysis but shape a novel basis, on humble note that the Marxian division of capital into –constant and variable—does not suffice to include the time structure (and thus a historic input of labour division such as caste) of labour inputs, thus it is scarce to portray a specific capitalist production forms in India and Brazil. As an alternative, in *Section II* the paper suggests an extensive theoretic reinforcement on conjecture that it is possible to develop

⁵ In remarkable analysis Steedman (1977) present demonstration in Chapter 5.

a Marxian analysis of *social surplus* as class constituting category based on, say Caste-Class-Gender progression in India or Race-Class-Gender progression in Brazil.

SECTION II

2.1 The *Being* of the social control

“I should like merely to understand how it happens that so many men, so many villages, so many cities, so many nations, sometimes suffer under a single tyrant who has no other power than the power they give him.”

--Étienne de la Boétie, *The Discourse of Voluntary Servitude* (1552)

It is a fact that political economy has been inept to grasp the significant emergence of evolutionary form of agrarian question. As a result, many ensued with vague narrative of “the death of agrarian question”⁶, purportedly for no longer an subsidiary to the *telos* of the mainstream logic of industrialization. This is happening despite practice of notable work by from Mafeje (1973) and Amin (1974) to Patnaik (2007), and Moyo and Yeros (2011) evaluating the contemporary significance of the agrarian question. Concurring above requisite to reinstate the debates on the agrarian question, this part argues that how the *category* of the social control⁷ has matured in political economy (*Nationalökonomie*) in three basic sets of problems: the theory of value and prices, the theory of factors of production, and the theory of costs⁸. Making it necessary, contemporary political economy to gestate on its core aspect that is the *social control* in land capital—labour capital—wage capital.

³ “Death of Agrarian Question” is *Question* of oddments on parts of debates amongst two leading thinkers, Bernstein (2010) considers the Question as absorbed in capitalist form of production while McMichael (1984) reiterates the Question as means to understand the capitalist production. Nonetheless this has led to contemporary agrarian studies considers it as quondam question.

⁴Theory of social control is long venerable tradition in social sciences and medicine, for more details see Innes (2003)

⁵ Scholars such as Scott and Bhatt (2001); Hoelle (2015); Dubcovsky (2016); and DeVore (2014) have argued the agrarian question in perspectives of both in the developed and developing regions, and the fact that these are linked to questions of state formation, economic histories, collective memories, and sustainable development.

2.1.1 The *being* of Social Control in accumulation

Social control, in theory of value and prices⁹, derives its primacy from Marx (2015), reinvigorated in Luxemburg (1972) in *The Accumulation of Capital-Anti Critique* (1915) and in Bukharin (1972) in *Imperialism And The Accumulation of Capital* (1924). Although, theoretically two are different, this paper chooses to read them together with Kalecki (2009) in order to spatially locate the social control in wider political economic agrarian question.

Luxemburg (2003) instigates “an important final phase (accumulation) in the campaign against natural economy is to *separate* industry from agriculture,” she advances to understand the problem (of accumulation) in its simplest form;

“The capitalist form of production is governed by the profit motive. Production only makes sense to the capitalist if it fills his pockets with ‘pure income’, i.e. with profit that remains after all his investments; but the basic law of capitalist production is not only profit in the sense of glittering bullion, but constantly growing profit. This is where it differs from any other economic system based on exploitation. For this purpose the capitalist – again in contrast to other historical types of exploiters – uses the fruits of exploitation not exclusively, and not even primarily, for personal luxury, but more and more to increase exploitation itself. The largest part of the profits gained is put back into capital and used to expand production. The capital thus mounts up or, as Marx calls it, ‘accumulates’ (1972, p. 49, emphasis added).”

Here, Luxemburg (1972) determines three fundamental categories of social analysis. First the governance by profit, and profit by “mechanisms or exploitation (itself) are governed by the wage system”. This paper calls it as ‘the wage capital¹⁰’, given its eternally recurring nature in agrarian question as demonstrated by recently by Cramer et.al. (2008) in investigating Mozambiquian rural market as power reciprocating diversity via poverty, reaffirming Luxemburg (1972) in locating the consequence of accumulation, with governance (seen through local power structure) which enables the

e) This paper follows Shaikh (1996) *Marxs Theory of Value and Transformation Problem* where aggregate surplus value is seen as pre-condition of aggregate profit.

f) The initiation of the wage capital originates in Marx's unfinished work of Capital Volume III, this paper reads the wage capital as both regime as well as category of capitalist production. See Marx (2015) and Lebowitz (1991).

capitalist production widens progressively, jointly with casual poverty incidence in rural market.

In market society, a steadily increasing likelihood of selling the commodities is indispensable in order to keep the accumulation a continuous process. Capital itself (as we see in Marx's the Capital Volume I) creates the basic condition for exploitation. However, what about the opportunities of realizing the fruits of this exploitation; what about the market? What do they depend on? At this juncture, Luxemburg's second category of social analysis comes in elucidation, the category of constantly growing profit. In testing the problem '(whether) ... capital itself, or its production mechanisms, expand its market according to its needs, in the same way that it adjusts the number of workers according to its demand? (Luxemburg, 1972, p. 52)'. She refutes the linear relation between the equilibrium seeking behaviour of the market—its needs; in order to bring in the social nature of capital, nay, archeological capital evolving in (specific) social conditions. As example, the paper reads the remarkable work done by DeVore (2014) in Cacao lands in southern Bahia, the state of Brazil gives indetailed and readable description of social control operating in the wage capital—through value of Brazilian Real vis-à-vis Cacao production as well as consumption prices.

Third is the category of expanded production. Luxemburg (2003) suggests that 'the social requirement, on which the accumulation of capital depends, seems at a closer look to be the accumulation of capital itself (p. 53)'. Now, this is presumably circular logic of capitalist expanded production, however, the expansion of capital through accumulation which in theory happens in different *empyrean* of capital. This is perceived by Marx (2015) there two basic capital—fixed (constant) and variable—both mathematically may be expressed as following;

If p is Rate of Profit, S is Surplus or Accumulation, v is variable capital and c is constant capital. We get

$$p = \frac{S/v}{c/v + 1};$$

Now for Luxemburg (2003) the logic of capitalist mode of production or surplus value creation may be inception in usurpation or accumulation by violence but in order to sustain; this the capital operates through expansion of 'rate of profit' reproduced and recirculated in v as well as s . Consequently, we interpret the original accumulation is

simulated in other forms of accumulation¹¹. At this time, the value of labour power, the price of commodities and money wages are attuned with exploitation along with realization of surplus value.

Moving on towards theory of ‘rate of profit’ as seen by Bukharin (1972). Ab initio, he misconstrue Luxemburg (2003) on two crucial points. Incidentally, these points are *necessary* condition of accumulation (of dispossession as well as dislocation). First, Bukharin (1972) misread the *money form* in Marx (1990) in Capital Volume I. We shall debate the money form in next section of the paper¹². Second is crucial *distinction* between the flow and the stock form of money commodity. Although, Bukharin (1972) fittingly argues an exogenous origin of money even as taken for granted that ‘of the amount of money in circulation in relation to the process of social reproduction (p. 72)’. This is archetypal error of reading Marx (1990) as well as Marx (1993). Contemporary agrarian question dwells in folly due to same error.

This paper assents Bukharin’s narrative that ‘one must *differentiate* between the increase in the amount of the circulating money, an increase which is nonetheless in no way equivalent to the growth of reproduction, and the accumulation of money capital, as a *specific* form of capital, which has its own particular *function* and its own *movement*. The entire amount of surplus value which is repeatedly produced must never be identified with the *newly* increased sum of money, since the process of realization has no need of such a sum; equally, the accumulation of capital must never be confused with the accumulation of money capital (1972, p. 80, emphasis added)’. But the paper also persist on perceptive that *transition* in/from money commodity to money capital is central for formation of original regime of the wage capital. Unless, one debates the transition as dominant class hegemony, it is difficult to (theoretically) debate the synergy between accumulation of capital in conjunction with accumulation of money capital.

But the central question for agrarian problem is how the accumulation money capital alongside the accumulation of capital control the wage capital? At this moment, the paper goes back to Kalecki (2009); in his remarkable analysis of wages in relation to

^{g)} Various interpretation of accumulation are : dispossession (Harvey,2008), dislocation (Dhar and Chakrvarti,2011), growth induced accumulation(Robinson, 1956); underdevelopment (Amin, 1974); form of difference (Walker, 2011) and off course estranement and exploitation (Marx, 2015).

^{h)} See the Notion of origin of money (pp.)

how profit rate and production prices are determined when the value composition of capital differs between industries and consequently commodities do not exchange at exchange value. Kalecki (2009) demonstrates that in schematic of expanded production profits provide not only motive for investment but also the finance to support it. Further he stress that development does not depend on investment only but also needs adequate increase in output of wage goods. This moderately solves the Marxian predicament of ‘realizing the surplus’ i.e. of effective demand is somehow separate from process of accumulation.

Considering the social control in topography of effective demand, this paper argues that the effective demand has its vestiges in a process of accumulation. To elaborate, lets see that in, Marx (1990) argues that fundamentally profits and prices were just transformed value quantities. Now, these value quantities in Marx are C (constant capital), V (variable capital), S (surplus capital) and W (total value of gross output). Thus, one can derive surplus value and value from real wages and physical conditions. Conversely, one can argue that value of commodities depends on their physical and social conditions of production. Here, the value of labour power and surplus value also depends on real wages¹³. Thus, putting the social control into theory of value and prices via accumulation—money form— transition of money commodity—realization of surplus value—accumulation. In next section, the paper shall elaborate more on the notion of money and how it operates in agrarian economy.

2.1.2 The *Notion* of origin of money in accumulation

“It is therefore in the opinion that is held of the quantities, rather than in the quantities themselves, that abundance, surplus or dearth are found: but they only rest on opinion because the amounts are assumed.”

--Étienne Bonnot, Abbé de Condillac, *On Value and Trade* (1776, 1798)

“Lenin is said to have declared that the best way to destroy the Capitalist System was to debauch the currency. By a continuing process of inflation, governments can confiscate, secretly and unobserved, an important part of the wealth of their citizens. By this method they not only confiscate, but they confiscate arbitrarily; and, while the process impoverishes many, it actually enriches some. The sight of this arbitrary rearrangement

¹³ Jodhka (2012) argues this in his recent paper that real wages determining the prices of commodities.

of riches strikes not only at security, but at confidence in the equity of the existing distribution of wealth.”

--John Maynard Keynes, *the Economic Consequences of the Peace* (1919)¹⁴

Money, as understood by Marx (2015), is social institution, which is evolutionary in societies. This evolutionary progression is patent in both Ricardo (1815), Marx (1990) and Keynes (1930). In relating the *being* of social control is transcended into landed proprietorship through imminence of money form. Amongst the long venerable debate in economic, this paper chooses to highlight three main approaches, first Kaleckian critique of ‘quantity theory (1971)’; second Sraffa (1975) on rejoinder on production of commodities by means of commodities, and third Patnaik (2009) on exogenous derivation of money commodity.

Since its inception, money has role of *unit of account*, proceeding as *uniform* unit of account, it becomes a unit of exchange. Lastly the *medium of exchange* for all economic transactions, simply because of its common acceptability to everybody. Now, the medium of exchange is authenticated through *trust* in the state, making money ipso facto a *legal tender*. The legal tender makes the money as the trust-holder in not economic transaction but political (through central banking) as well as social transactions (through hegemony of holder’s). On applied facet of this, money from unit of account to legal tender actualizes its eminence via liquid assets, prolonging the argument to land economy; authors Bastiaan et.al. (April 2014) and Tiago et.al. (2016) argues that the land, more than just a simple factor of production, must be conceived of as an economic asset. In fact, the price of rural land is determined not only by the expected profitability deriving from agricultural activities but also by the agents’ expectations about its future appreciation and liquidity in an economic environment permeated with uncertainty.

But the question of *money as commodity* in pricing is complex evolutionary inquiry, in fact, here it instigates with what Ricardo (1822) assumed in two kinds of commodities. One is *scarce* and other can be increased in quantity by production. Money as

¹⁴ There has been extensive research on Keynesian reading of Lenin, White and Schuler (Spring 2009) discuss this in details concluding that it was based on a report of an interview with Lenin that was

published by prominent London and New York newspapers. There are grounds for questioning the veracity of the interview.

commodity proceeds both the categories, applied to land it maneuvers the expectation of land-money commodities as not only factor of production but also liquidity realization and then as an assets. At this time, as Patnaik (2009) succinctly put forward the money value *ipso facto* ensures the stability of system, the stability derived from nothing but rigidity of money wages. Thus enabling the micro-foundation of money commodities remain intrinsic in, money, thus, deeds as speculative as well as encrusted prerogatives. Note that, as discussed earlier, we understand the money wages as component of the wage capital, foundational in thesis of enduring the large army of reserve labour, mainly in agrarian sector. Making the wage capital include the value of both labour as well as land, for a moment connecting the component of money wages en route for land value. This is precisely the central argument in this paper. The paper reads the use values (of the fixed commodity supply such as land) are increasing *via* income deflation. Mathematically, the deflation is proportionally large than the exchange value of commodities. Thus, by nature, making the contemporary system as logic of adverse terms of trade in case of agrarian economy. Now, this may be different for cash vs. food crop. For instance, Hoelle (2015) debates this in Brazilian economy, where land in food vis-à-vis cattle culture is valued differently.

Nevertheless for the theoretical thesis, this paper proposes to focus on real wage vis-à-vis purchasing power narrative. The mainstream economics have argued the growth (therefore development) from agrarian to industrial economy, ensuring expenditure deflation on agrarian economy across the world, including Brazil and India. This expenditure deflation has led to reduction in purchasing power of agrarian economy, simultaneously with rising value of land as consumer good (not as factor of production). Thus, logically, reducing the real wages in agrarian economy. This phenomenon of agrarian demolition is occurring simultaneously with augmentation of service sector economy, which led to rise of new middle classes vis-à-vis lower classes in Brazil¹⁵ and India¹⁶. Money commodity for emergent new middle classes is notion of original accumulation, both as generalized exchange and specialized factor of production.

d) See for example Ronald H. Chilcote, *Power and the Ruling Classes in Northeast Brazil: Juazeiro and Petrolina in Transition* (2006), Cambridge: London

e) See for example Harish Damodaran, *India's New Capitalists: Caste, Business, and Industry in a Modern Nation* (2008), Palgrave Macmillan: New Delhi

At the moment, for Marx (2015) economy with the generalized exchange and specialized production will have money as social device. Device which will conflicted in realization of surplus into profit. This is precisely where the contemporary agrarian question develops cynical, where it ceased to be the Theory of Money, and become the Analysis of Output.¹⁷ Kalecki (2009) makes it set in Marxian reproduction schemes which made the crucial distinction between investment goods (Department I) and consumption goods (Department II). He distinguished between those variables that become active determinants of levels of income (such as investment, export surpluses, government deficits) and those which are passive outcomes of the process (such as workers' consumption). Now, applying this to land economy, we can argue that the eminence of money wages as well as Kalecki's emphasis that while ex post savings and investment are equal, it is investment that is the active factor that determines savings; further the equality is not brought about by changes in the rate of interest (which he recognised to be a policy variable) but by changes in the level of economic activity.

This paper concur that *change* in economic activity is pivotal in agrarian question. This is crucial in both Kalecki (2009) and Sraffa (1975), the change is transitional, rather evolutionary marking the pattern of price formation remains the same, with the prices of primary commodities being determined by the interaction of demand and supply, while finished goods prices reflect oligopolistic mark-up. Political influences upon economic policies and processes also remain critical. This trend can be pragmatic in both Indian agrarian market as well as in other developing countries as Patnaik (2010) proposes there has been a sharp decline in per capita grain output as well as grain consumption in the economy as a whole. Income has been shifting away from the majority towards the wealthy minority and a substantial segment of the population is being forced to eat less food and wear older clothing than before (p. 88).

This paper argues that being of money in agrarian question reveals dual logic of accumulation, first money form of commodity is caricature of social value of labor as well as land form capital inputs, enabling a permanent accumulation regime which drives the fundamental inequality between commodities (use values) that decay and a money form (exchange value) that does not has to be rectified. This is peculiar in

¹⁷Robinson (1978) argues that this transition of money is violent revolution.

different agrarian regime, say in Indian mode of production or Brazilian mode of production it is dictated by family based agriculture farm, producing, fuelling the food regime but contrariwise organized by cash crop regime. The political regime of money commodity constitutes an important fundamental contradiction in capitalist mode of production in both cases i.e. the question of land reform. This brings us to second logic of accumulation (intrinsic) to money commodity via exchange value and money, as in Marx (2015) mutually presume the existence of individual private property rights over both commodities and money. In next section, the paper elaborate on it.

2.1. 3 The *essence* of property in accumulation

“There are some truths so completely self-evident, that demonstration is quite superfluous. This is one of that numbers... Yet how often in practice is that inviolability of property disregarded.”

--Jean-Baptiste Say, *Of the Right of Property* (1819)

“Now that we have considered the forcible creation of a class of outlawed proletarians, the bloody discipline that turned them into wage laborers, the disgraceful action of the State which employed the police to accelerate the accumulation of capital by increasing the degree of exploitation of labour, the question remains: whence came the capitalists originally? For the expropriation of the agricultural population creates, directly, none but the greatest landed proprietors.”

--Karl Marx, *the Capital, Volume I* (1990)

Jepsena et.al. (2015) presented *Transitions in European land-management regimes between 1800 and 2010*, in long-intensive research they concluded a detailed diver-centered analysis. There are three main categories influencing the land management, shown in *Table 1* we observe that every single driver is pivotal to land regime, which in turn, is foundational to property regime. We understand that two key points here, one, generally the property regime, functioned *via* land reforms, market access and technology dominates the land-governance systems. Second, the corporality of land reforms or market access activates in postulation of individual property¹⁸. Thus, the property vis-à-vis state formation is crucial for governmentality of land. Note that, the logical precedence of governmentality originates in particular ideas of security-territory-population and social control-money-property.

¹⁸ Note that, the private property is not personal appropriation.

Table 1: Results of the driver-centered analysis. Numbers refer to the frequency with which the drivers were mentioned in the narratives. Drivers can be counted multiple times in a single narrative if mentioned in more than one time period.

Institutional	Incidence	Technological	Incidence	Economic	Incidence
Land reform	58	Mineral fertilizer	48	Demand for wood	24
Forest protection	39	Tractors	47	Production for market	21
Voluntary co-operatives ^a	24	Drainage	37	Specialization of agriculture	13
Land reclamation	21	New Crops (clover, potatoes, beets, feed crops in rotation) ^c	33	Shift from grain to dairy	10
Subsidies, guaranteed prices	21	Roads	26	Cash cropping of certain crops ^e	9
Protectionist policies	17	Railroads	24		
Forced collectivization	17	Irrigation	20		
Natural conservation ^b	17	New plough types ^d	9		
Abolition of serfdom	15				
Freeholders right to buy land	11				
Military operations	8				
Self-aside programs, agro-environmental schemes	8				
Shift from production to area based subsidies	8				
Land consolidation schemes	6				
Subsidies for organic	4				

farming					
Marshall plan, European recovery plan	4				
Tax on agriculture inputs	1				
Fascist land use paradigm	1				

a: Includes establishment of cooperatives following political revolution in Portugal. b: 10 of these are from Lithuania.
c: Includes introduction of higher quality seeds. d: This dominantly covers the iron-plated plough, but also the seed drill (UK). e: Wine, hops, fruits, vegetables, flowers, livestock.

Private property institutes an exclusive utility of commodities in terms of cost and factors of production. In agrarian economy, this occurs as accumulation regime, frequently seen as land grab or scramble of agrarian economy. Here, we shall focus on how the property regimes gets realized in accumulation regime. Private property and its inception from enclosure demonstrate a key aspect of property, seen first as territory and security, and therefore enclosed, and seen second as population relation. Both, these aspects are reified in juridical and corporal sense of the state in contemporary neo-liberal economy. Hence, we can argue that genesis of accumulation of property goes hand in hand with state realization¹⁹.

Making it is momentous to understand the social (re)production property (vis-à-vis the state) to understand the agrarian question. Going back to Locke (West, 2003) maxim that “Government has no other end but the preservation of property”, hints towards the fact the government are in existence before property, however Locke’s pregovernment was not based on the premise of the war but that of the social contract. Social contract leading towards private property also expresses man’s ability to reason and to develop his personality. Nonetheless Locke places such a heavy emphasis on economic production, instead of social relationship of property. The key aspect here is ability to reason and develop personality. Marx (Marx, Karl and Fred Moseley (Ed.), 2015) extends this to remarkable association with externality of man’s relationship with nature, as labour puts into materializing the natural ends, such as land. He formulates notion ‘(...) capital and labour are at first still united. Then, though separated and estranged, they reciprocally develop and promote each other as positive conditions’.

The property, at this stage, is realized and concretized in motion of separation and estranged, as positive conditions, for instance, land usages for food, food for population, population for labour and labour for land again. Smith (1776 (1904)) takes a precise observation. In his *Lecture on Justice*, Smith made one important distinction in Locke’s reasoning: natural rights he confined to the rights to liberty and life, whereas the right to property was an acquired right depending on the current disposition of society. In his words

¹⁹ In remarkable thesis, James Scott (1998) [*Seeing like state*, Yale Press: New York] argues that highly planned large scale projects usually end up in failure as they are detached from their practical epistemic basis. We understand this in context of transition of property to accumulation regime in hypothesis.

“The origin of natural rights is quite evident. That a person has a right to have his body free from injury, and his liberty free from infringement unless there be a proper cause, nobody doubts. But acquired rights such as property require more explanation. Property and civil government very much depend on one another. The preservation of property and the inequality of possession first formed it, and the state of property must always vary with the form of government. (Smith 1896, 401)”

Now, that we stem a connexion between the state and property, Mill ([1848] 1969) states that “All the reasons, which recommend that private property should exist, recommend pro tanto this extension of it. But property is *only a means to an end, not in itself an end* (p. 226, emphasis added). We arrive at crucial conclusion that property seen as means of accumulation process but Mill is reprimand that it shall not be seen as an *end*, the fact that property seen as ‘exclusionary permanent ownership rights (Harvey, 2015)’. Harvey (2015) elaborates,

“Private property rights are in principle held in perpetuity. They do not expire or dissipate through lack of use. They can pass from one generation to another through inheritance. As a result, there is an inner connection between private property rights and nonoxidisable forms of money. *Only the latter can last in perpetuity*. But the evolution of forms of paper and fiat money whose relative value is subject to degradation (through, for example, inflation) (p. 40, emphasis added).”

Property rights and money (commodity) are actualized through the state regime, in contemporary neoliberal regimes, the fact, that the model of free trade and export specialization that has been thrust on developing countries now stands explicitly discredited. The question is where the developing countries are to go now, with the large-scale diversion of food grains to fuel production in the North and the resulting disappearance of global food stocks and food price inflation (Patnaik, Utsa, 2010). Making property a pivotal aspect of accumulation as dispossession (Harvey, 2005), dislocation (Bardhan, 1989), hunger (Patnaik, 2007), under- development (Amin, 1974) and caste-class problem (Guru, 1997).

In summary, note that, the *being* of social control operates as fundamental datum in capitalist (neoliberal) mode of production, however, *notion* of money is dynamic contradiction, forming according to capital dynamics *process* in general and capital as *thing*. Property, thusly, operates as *essence* of conflicting union of production (of value and surplus value) and realisation (in money form). The agrarian question, as a matter of

fact, a question of what Marx (2015) concludes as a ‘splitting of labour *into* labour itself and the wages of labour. The worker himself a capital, a commodity’. Making the original question, the mistake to appear again and again as long as contradictions of capital seem to make eternally, this paper holds that one has a canon of agrarian inquiry for the worth of self-interest. If one shows ascending approach, then his worth is indeed extraordinary, as to demand the critique of *clash of mutual contradictions*²⁰.

SECTION III

3.0 Post-Script

The political economy in agrarian question

“The history of landed property, which would demonstrate the gradual transformation of the feudal landlord into the landowner, of the hereditary, semi-tributary and often unfree tenant for life into the modern farmer, and of the resident serfs, bondsmen and villains who belonged to the property into agricultural day labourers, would indeed be the history of the formation of modern capital.”

--Karl Marx, *Grundrisse, der Kritik der Politischen Ökonomie* (p. 252)

This is a brief discussion of a specific issue of farm sizes in two countries, Brazil and India. The central argument of this section is based on preceding sketch of triage of social analysis of ‘*being-notion-essence*’, the section argues that the concept of the class focused decentred and disaggregated economy, in which capitalism is a part but not the whole of the agrarian question. The paper suggest that the class as a noun, class as a given being provide the ground to move towards an understanding of class as an adjective (to processes) or a verb (i.e., class as process of producing surplus labour or simply class process), class as becoming or doing. Accordingly the paper expand a framework of ‘labour time’ expended into labour process delineates the form of governance based the *performance, appropriation, distribution and receipt* of surplus labour.

Formerly, innumerable studies have argued that there can be inverse or direct relationship between the farm size with technical efficiency (Ayele et.al. 2009), wage structure (Hoelle, 2015), employablility (Sen, A., 1975) and productivity (Jodhka, 2012). Nevertheless, the farm size as ‘return to scale performance’ has been central

²⁰ Clashes of labor-capital as internal as well as external, see Marx (1990)

debate in agrarian economy. This paper is not aiming on those issues, instead the farm size is seen as *internal dynamics* within the specific agrarian structure, which the mainstream approach on agrarian question has seldom stated but rarely discussed the question of land-development as both economic as well as non-economic reality. In fact, the mainstream approach limits itself in relating the fundamental concept of money as exchange, in the meanwhile money (through land-property and land-market) as form of wealth is far and wide derelict²¹. This paper takes on to theorize the debates on land (property)—money (storage of wealth) as character of dislocation and dispossession. Here, the character of *Ursprüngliche Akkumulation* (original accumulation) and primitive *verwerfung* (rejection) derives as tool of analysis of Capitalist mode of production, peculiar to Brazil and India.

Tables I to XI presents Brazil and India, in terms of various variables in land-tenure-property relations. We observe that both countries express moderate or severely moderate performance in terms of land-property rights. India, considering its population and less geographical size has poorer performance compared to Brazil in terms of property rights. Theoretically, the GINI (concentration of holdings) represent the inequity in land holdings but the index is silent on ownership aspect, this is reflected in Global competitiveness index. Here, the land as holding vis-à-vis ownership is crucial political economic transition. Therefore the property right transcends to being of regime instead of right in given unequal land economy. The question of accumulation, therefore, becomes a question in property as rights as well as ownership. In short, the table presents a particular political economic structure of two countries.

The *landless and marginal land holdings* in India (Table II) shows a drift in Malthusian logic of resource crunch, but in fact, *Percentage of area owned* suggests new-fangled land holding leaning. Brazil exhibits similar logic, assuming scale to population change²², here, <50 hectares constitutes a major share of land holders (Table VIII). Note that, if we agree with Marxian framework here, that agriculture is pursued by capitalists, who, > looked at in material terms, < are distinguished from other capitalists simply by

[§] Following Marx (1859) and Marx (1993) elaborates on this theorizing the Transformation of Surplus Profit into Ground Rent. However, the transformation profit to rent has *reverse* logic in creation of values and surplus value. Thus, the rent, in money form of commodity, can be transformed to profit.

[§] The population density in Brazil is approximately 18 times lower than India, while, 67.25% Indians are rural compared to 14.31% Brazilians. Making a per capital land in India is 2375 sq.km compared to Brazil 40,881 sq.km. Resulting, in food deficit in India as 109 kcal per person per day compared to Brazil 12.

the element in which their capital and the wage-labour that it sets in motion are invested (Marx, 2015, p. 406). We end up with proposition that ‘as far as (political economist) are concerned, the farmer produces corn, etc. just as the manufacturer produces yarn.

On Contrary, harking back to security in agrarian question, this paper sees the land vis-à-vis an agrarian question prime over industrial, although the capitalist mode of production, as seen in Byres (1977), McMichael (1984), Akram-Lodhi and Kay (2010) and Bastiaan et.al. (2014) appears to be reckoned in industrial pursued capitalist mode of production. Observing the trends in assets and land in India, 2014 (Table IV) as well as number of workers in agriculture and livestock production in Brazil, 1995 and 2006 (Table VIII) suggests a patent logic of agrarian question preceding the industrial, however, the size of farm with which we are dealing, is transformed by invocation of capital and the capitalist mode of production, this is technical as well as labour form of capital operating in pursuance of landed property livelihood. Both in Brazil and India, the food production is based on comparatively small farms while cash crops are produced by large farms (Table VI and X). Here, the logic of territory plus security enables the case possession of the land and the soil appears as one of the conditions of production for the immediate producer, or at least as the most advantageous condition, the condition for his mode of production to flourish, thusly, the livestock rearing in India is distributed across small-marginal farms while in Brazil its’ reverse²³.

Now, for Marx (1993) 'a scientific analysis of ground-rent', of the 'independent and specific economic form of landed property on the basis of the capitalist mode of production' in its 'pure form free of all distorting and obfuscating irrelevancies (Marx, 1992, p. 624)', however, he did not reach to a developed theory of landed property. In fact, Rent, in the final analysis of Capital Volume III, is simply a payment made to landlords for the right to use land and its appurtenances (the resources embedded within it, the buildings placed upon it and so on). At this juncture, Harvey (2006) inquire aptly that the land, conceived of in this very broad sense, evidently has both use value and exchange value. Can it also, then, have a value? If so, how can the existence of that value be reconciled with theories of value that rest on embodied labour time (such as Ricardo's) or, in Marx's case, on socially necessary labour time? (p.330).

²³ This is due to nature and scope of livestock rearing and its food consumption apparatus.

This paper begins at Harvey's inquiry, the paper argues that landed property presupposes that individual persons (holding land) enjoy the monopoly of disposing of particular portions of the globe as exclusive spheres of their private will to the exclusion of all others. Thus, to actualize the property, we need at least two conditions, first externality of holdings and second sanction from others. But, in Marxian framework, the sanction does not make property a social relation, in fact ensuing Hegel (1840) property is not a particular social relation, but rather a relationship between man as 'person' and 'nature', 'person' and 'nature', the 'absolute right of appropriation which man has over all "things" (p.41). However, Marx (2015) operates Hegel cautiously in dual ways, first enabling the nature-person dialogue into society-person dialogue by conception of the character of *Ursprüngliche Akkumulation* (original accumulation). Marx suggests that in real world nature-person duality gets eventually isolated by original accumulation by capitalist *person* towards *nature* i.e. landed property. In Brazil and India, we seen this as explicatory original accumulation process²⁴.

Secondly, Marx (2015) sees it as primitive *verwerfung* (rejection) as in Hegelian terminology nature-person as original estrangement of kind. Primitive rejection operates universally, as Marx sees the process capitalism as in middle from primitive to socialism to communism transformations. This paper proposes to see primitive rejection as evolutionary historical rejection by man against his fellow man-nature settings, but Marx sees as broader species-being in world. Land, anyhow, stays central to his schematic of analysis of capitalist mode of production, in debate that land, in-itself, and is not non-producible stock, thus the debates on holding land initiates from social structure peculiar to Brazil and India.

The skewed land holding in both these countries brings us to debate the *transition* of land from non-producible stock to production capital. Here, the land as basis of reproduction and extraction is central in social structures. Following, territory vis-à-vis population theory, the land space-place-location-population density becomes a grand political economic project of capitalist mode of production. Enabling the use-exchange

²⁴ Personally, I read Marx's total work as genesis of formulation of original accumulation, where, it is tool used to analyze the capitalism in his context, not a universal category of analysis, mainly because unlike exchange value is universal category, original accumulation operates in historical form of production, which is peculiar to each society, nay production process. Thus, cut-paste of Marxian thesis of original accumulation is, at least, anachronistic method of analysis.

value to transgress from point-in-space to network-in-space structures. Further enabling the land accumulation as accumulated value over the time.

This, integrally, summons the examinations of value-labor time in our political economic framework of social control-money-property. The social control as category expends its form labor time. In other words, the labor time is what is proximately controlled to control the value and therefore money. Where the realization of property becomes essence. In sort, the foundational framework of social control-money-property includes the value-labor time as integral unit of elements of production, therefore relations of production. The land holding, aptly, represent not structure of farm but internal dynamics of class process in society.

In summary, the land holdings, in Brazil and India, is not a simple picture of who owns how but a concrete picture of who owns what, how, and where. Now Marx (1992) states,

“The contradictory influences of location and fertility, and the variableness of the location factor, which is continually counterbalanced and perpetually passes through progressive changes tending towards equalization, alternately carry equally good, better or worse land areas into new competition with the older ones under cultivation(p. 769)”

The land holdings in network-in-space structure of location vis-à-vis fertility. Besides in given context, 'In each historical epoch,' Marx writes, 'property has developed differently and under a set of entirely different social relations' (1847, p. 154). But that would be task of another comprehensive research paper to see in the historicity of land property.

This paper concludes Marx's general form of history can be divided into two phases. In the first, feudal labour rents are transformed into rent in kind and finally into money rents. Political economy, in general, has studied feudal labor rents but study of money rent is still undone. The newer approach in political economy shall help us to proceed in right direction. In this direction, the agrarian question has roots in circulating capital, thus it indicates the locational paths of future and contemporary accumulation regime. The regime, no longer, limited to rural-agriculture Brazil or India. In the end, the question imposes its contradictions upon the very physical landscape of capitalism itself.

References

- Akram-Lodhi, A. Haroon and Cristóbal Kay . (2010). Surveying the agrarian question (part 1): unearthing foundations, exploring diversity. *The Journal of Peasant Studies*, 37:1, 177-202.
- Akram-Lodhi, A. Haroon and Cristóbal Kay. (2010). Surveying the agrarian question (part 2): current debates and beyond . *The Journal of Peasant Studies*, 37:2, 255-284.
- Amin, Samir . (1974). *Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment (2 Volumes)* . London: Monthly Review Press .
- Aricó, José and David Broder. (2013). *Marx and Latin America*. London: Brill .
- Ayele, Gezahegn, Jordan Chamberlin, Lisa Moorman, Kassu Wamisho and Xiaobo Zhang . (2009). Infrastructure and Cluster Development: A case study of Handloom weavers in Ethiopia. *ESSP-II Discussion Paper 1, IFPRI, Washington D.C.*
- Bardhan, Pranab . (1989). *The Economic Theory of Agrarian Institutions*. New York: Oxford University Press.
- Bastiaan Philip Reydon, and Ludwig Einstein Agurto Plata, Gerd Sparovek, Tiago Santos Telles. (April 2014). Determination and forecast of agricultural land prices. *Nova Economia* 24(2) , 389-408 .
- Bernstein H. . (2008). Agrarian questions from transition to globalization. In A. H.-L. (eds.), *Peasants and Globalization: Political economy, rural transformation and the agrarian question* (pp. 239-261). London: Routledge.
- Bernstein, H. . (2006). Is there an agrarian question in the 21st century? . *Canadian Journal of Development Studies*, 27(4), 449–60.
- Bernstein, H. . (2009). V.I. Lenin and A.V. Chayanov: looking back, looking forward. *Journal of Peasant Studies*, 36(1), 55–81.
- Bernstein, H. . (2010). *Class Dynamics of Agrarian Change*. London: Fernwood.
- Bethell, Leslie . (2008). *The Cambridge History of Latin America: Volume 9: Brazil since 1930* . London: Cambridge University Press.
- Boothman, D. (2008). The Sources for Gramsci's Concept of Hegemony. *Rethinking Marxism Volume 20 Issue 2 [doi 10.1080_08935690801916942]* .
- Byres, T.J . (2003). Paths of Capitalist Agrarian Transition in the Past and in the Contemporary World. In V. R. (eds.), *Agrarian Studies: Essays on Agrarian Relations in Less-Developed Countries*. London: Zed Books.
- Byres, T.J. (1977). Agrarian transition and the agrarian question. *The Journal of Peasant Studies*, 4(3), 258–74.

Byres, T. J. (March 11, 1995). Political Economy, Agrarian Question and Comparative Method.
Economic and Political Weekly, Vol. XXX, 507-513.

- Chakravarti, Anand . (April 28, 2001). Caste and Agrarian Class. *Economic and Political Weekly*, Vol. XXX, 1450-1462.
- Chattopadhyay, P. . (1972). Mode of production in Indian agriculture: an 'anti-kritik'. *Economic and Political Weekly*, 7(53) , A185–A192.
- Cocco, Giuseppe . (2007). The Labor of Territories between Deterritorialization and Reterritorialization. *Rethinking Marxism Volume 19 Issue 3* [doi 10.1080_08935690701412703] .
- Cramer C., C. Oya and J. Sender . (2008). Lifting the blinkers: a new view of power, diversity and poverty in Mozambican rural labour markets. *Journal of Modern African Studies*, 46, 3, 361-39.
- DeVore, Jonathan D. . (2014). *Cultivating Hope: Struggles for Land, Equality, and Recognition in the Cacao Lands of Southern Bahia, Brazil*. Michigan : the University of Michigan(Unpublished thesis) .
- Dubcovsky, Alejandra. (2016, 06 12). *Colloquium on Agrarian Studies* . Retrieved from Yale University: <https://yale.app.box.com/s/zrfxq4qq8pqu85399xn2dhj2h7ns2bk4>
- Duncan, Kenneth and Ian Rutledge, Colin Harding (ed.). (1977). *Land and Labour in Latin America: Essays on the Development of Agrarian Capitalism in the nineteenth and twentieth centuries*. London: Cambridge Latin American Studies.
- Dussel, Enrique. (2001). The Four Drafts of Capital - Toward a New Interpretation of the Dialectical Thought of Marx. *Rethinking Marxism Volume 13 Issue 1* [doi 10.1080_089356901101241569] .
- Foucault, M. (1991). *Remarks on Marx* . New York : Semiotext(e).
- Foucault, M. and A.Davidson(ed.). (2004). *Security, Territory, Population*. London: Picador.
- Foweraker, J. . (2002). *The Struggle for Land: A Political Economy of the Pioneer Frontier in Brazil from 1930 to the Present Day* . London : Cambridge University Press.
- Furtado, C. . (1973). The concept of external dependence in the study of underdevelopment. In C. Wilber(ed.), *The political economy of development and underdevelopment* (pp. 118–23). New York: Random House.
- Guru, G.. (September 6, 1997). Dalit Land Question and Agrarian Contradiction. *Economic and Political Weekly*, Vol. XXX, 2295-96.
- Harvey, D. (2015). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. London: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005). *Paris, Capital of Modernity*. New York : Routledge.
- Harvey, D. (2006). *The Limits to Capital*. London: Verso.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich and George di Giovanni(ed.). (2010). *The Science of Logic*. London: Cambridge University Press.
- Hegel, Georg Wilhelm Fredrich and Allen W. Wood(ed.), H. B. Nisbet(ed.). (1840[1991]). *Elements of the Philosophy of Right*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hoelle, Jeffrey. (2015). *Ruminations on Cattle economies and Cattle cultures*. Huston: University of Texas Press.
- Hume, David. ((1752) 2016, July 16). *Essays, Moral, Political, and Literary, Part II*. Retrieved from Library of Economics and Liberty: <http://www.econlib.org/library/LFBooks/Hume/hmMPL24.html>
- Hussain, Athar and Keith Tribe (auth.). (1983). *Marxism and the Agrarian Question*. London: Palgrave Macmillan .
- Ibhawoh, Bonny and J. I. Dibua. (2003). DeconstructingUjamaa: The Legacy of Julius Nyerere in the Quest for Social and Economic Development in Africa. *African Journal of Political Sciences, Vol:8 No. 1*, 60-83.
- Innes, Martin . (2003). *Understanding Social Control* . London: Open University Press.
- Isaak Illich Rubin (author), and Miloš Samardžija, Fredy Perlman (translators). (1928). *Essays on Marx's Theory of Value*. London: Black Rose Books .
- Jakimow,Tanya and Liana J Williams, Chiranjeevi Tallapragada. (June 29, 2013). A Future Orientation to Agrarian Livelihoods. *Economic & Political Weekly Vol.XLVII Nos 26 & 27* , 129-138.
- Jepsena, Martin Rudbeck and Tobias Kuemmerleb, Daniel Müllerb , Karlheinz Erbe, Peter H. Verburgf, Helmut Haberlc, Jens Peter Vesteragera, Maja Andričg, Marc Antroph, Gunnar Austrheimi, Ismo Björnjj, Alberte Bondeauk, Matthias Bürgil, Jessica Brysonm, Gill. (December 2015). Transitions in European land-management regimes between 1800 and 2010. *Land Use Policy, Volume 49*, 53–64.
- Kalecki, M. (1966). Money and real wages I. In M. Kalecki, *Studies in the Theory of Business Cycles*. London: Oxford University Press.
- Kalecki, M. (2009). *Theory of Economic Dynamics* . London: Monthly Review Press Classics .
- Kalecki, M. (1971). *Selected Essays On the Dynamics of the Capitalist Economy, 1933-70*. New York: Cambridge University Press.
- Kevane M. (1994). Village Labor Markets in Sheikan District, Sudan. *World Development, Vol. 22, No. 6*, 839-857.
- Keynes, John Maynard . (December 1930 (2011)). *A Treatise on Money: The Pure Theory of Money and The Applied Theory of Money. Complete Set*. London: Martino Fine Books.
- Kolers, Avery . (2009). *Land, Conflict and Justice: A Political Theory of Territory* . Cambridge : Cambridge University Press.
- Lahiri-Dutt,Kuntala and Robert J. Wasson. (2008). *Water First: Issues and Challenges for Nations and Communities in South Asia*. New Delhi: Sage India.
- Lebowitz, Michael A. (1991). The Significance of Marx's Missing Book on Wage-Labor. *Rethinking Marxism Volume 4 Issue 2 [doi 10.1080_08935699108657966]* .
- Lefebvre,Henri and Donald Nicholson-Smith (Translated by). (1992). *The Production of Space*. New York: Wiely-Blackwell.

Registro de Imóveis Eletrônico e Governança Fundiária

Frederico Jorge Vaz de Figueiredo

Assad⁵⁶

O trabalho apresentado tem por objetivo avaliar os eventuais impactos, em nível nacional, do novo sistema de registro eletrônico de imóveis imposto pela Lei Federal 11.977/2009, bem como as suas interfaces com o sistema de cadastro de imóveis rurais, tendo em vista a importância de ambos os institutos para a governança fundiária. Será avaliado o contexto histórico da formação dos primeiros sistemas de registro imobiliário no Brasil, desde quando seu objeto primário era a garantia do crédito, passando pelo sistema de transcrições trazido pelo Código Civil de 1916, até a atual Lei de Registros Públicos. Em seguida, será abordado o tema específico do registro eletrônico de imóveis, com indicação dos fundamentos jurídicos do sistema atual de registros públicos e da sua evolução visando a prestação de serviços em meio digital. Finalmente, será discutida a instituição do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – Sinter, por meio do Decreto nº 8.764, de 10/05/2016, o qual se propõe a ser a ferramenta de gestão pública que realizará a integração entre os dados produzidos pelos serviços de registros públicos, e os dados fiscais, cadastrais e geoespaciais produzidos pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, incluindo cadastros já existentes, cuja proposta é a criação de uma estrutura computacional formada de camadas temáticas, nas quais se incluirão os registros de imóveis, a área fiscal, a governança fundiária, a produtividade da terra e demais dados sensíveis, indispensáveis à consecução de políticas governamentais.

Palavras chave: Registro Eletrônico, Cadastro Rural, Registros Públicos, Governança Fundiária.

⁵⁶Bacharel em Direito e Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Secretário Geral do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – Irib
Oficial de Registro de Imóveis no Estado de São Paulo
e-mail: frederico@lirip.com.br

I – INTRODUÇÃO.

A humanidade, a partir da década de 1970, observou na chamada Terceira Revolução Industrial, o desenvolvimento e aprimoramento tecnológico em todas as áreas do conhecimento, sem paralelos na história, cuja base encontra-se na inserção e manipulação em sistemas computacionais de uma enorme quantidade de informações. Um efeito claro do advento das novas tecnologias de processamento de informações é a modificação de forma definitiva de todas as atividades do homem, inclusive com a alteração substancial da forma como são encaradas as relações interpessoais e o próprio conceito de privacidade, que vem sendo, de forma espontânea, relativizado.

Uma vertente de tal revolução tem por elemento catalizador o desenvolvimento das técnicas de captação e manipulação de dados, que, a partir de tecnologias como o “Big Data”, permite a extrapolação estatística na análise de dados públicos e privados, recebidos das mais diversas fontes.

Traçando-se uma linha nesse contexto geral, existe, como uma das fontes setorizadas de informações, o sistema de registros públicos, sendo interesse particular para os fins deste estudo o registro de imóveis, instituição secular⁵⁷ absolutamente fundamental para a construção da sociedade liberal democrática, na medida em que é guardião de dados que representam a extensão e o objeto do direito de propriedade, assumindo tal papel dentro de um arcabouço normativo que objetiva em princípio a segurança jurídica das relações imobiliárias.

O trabalho apresentado tem por objetivo avaliar os eventuais impactos do estabelecimento em nível nacional do sistema de registro eletrônico de imóveis imposto pela Lei Federal 11.977/2009, bem como as suas interfaces com o sistema de cadastro de imóveis rurais, tendo em vista a importância de ambos os institutos estatais para a governança fundiária e a segurança jurídica dos bens de raiz.

II – O CADASTRO X REGISTRO.

Cadastro e Registro são institutos inter-relacionados, mas claramente distintos.

O registro é, nas palavras de SERPA LOPES “*A menção de certo atos ou fatos, exarada em registros especiais, por um oficial público, quer à vista dos títulos comuns que lhe são apresentados, quer em face de declarações escritas ou verbais das partes interessadas (in Tratado dos registros públicos, v. 1, 1955, p. 17)*”, ou seja, trata-se de instituto essencialmente de valoração jurídica, indicando qual o objeto, a extensão e o

⁵⁷ O registro geral de imóveis no Brasil foi instalado em todas as comarcas do Império pela edição do Decreto nº 3.453, de 26 de abril de 1865, que regulamentou a Lei Hipotecária nº 1.237, de 24 de setembro de 1854.

titular da propriedade privada, de caráter constitutivo consistindo essencialmente em instrumento de proteção do titular do direito em face de outros particulares e do próprio Estado, sendo no Brasil competência exclusiva dos Registradores Imobiliários, que detém a delegação prevista no artigo 236 da Constituição Federal.

O cadastro imobiliário, por sua vez, é uma relação, um inventário, um conjunto de informações necessárias ao Estado para a consecução de determinada atividade ou interesse. Nas palavras de Eduardo Augusto, Doutorando em Direito Civil pela FADISP e Diretor de Assuntos Agrários do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, *“cadastro é um inventário, um rol de informações sobre determinado interesse, tendo por base pessoas ou coisas. Seu objetivo é político-administrativo, podendo ser utilizado em qualquer seara (econômica, social, fiscal, segurança nacional, ambiental). A atividade cadastral é competência do Executivo, que tem a missão de colher informações que lhe propiciem gerenciar, com eficiência, o povo em seu território. Isso porque o mundo gira hoje em torno da informação (a Era da Informação), pois sem ela o fracasso é certo”*.

Apesar de terem conceitos muito diferentes, por vezes há certa confusão entre ambos institutos, com a conseqüente expressão de críticas, por mais das vezes generalistas e desprovidas de maior embasamento, em especial contra o sistema de registro de imóveis brasileiros. Há que se ter claro, cadastro é cadastro e a ele compete a determinação física dos bens, e registro é registro, e a ele compete a determinação jurídica dos direitos incidentes sobre o bem.

III - O SISTEMA BRASILEIRO DE REGISTRO DE IMÓVEIS.

O sistema jurídico introduzido pela Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988 estabeleceu o regime jurídico no qual estão inseridos notários e registradores, qual seja, o da delegação privada do serviço público notarial e registral. Especificamente consta no artigo 236 da Constituição Federal que “os serviços notariais e registrais são exercidos em caráter privado. Conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal ao proferir acórdão acerca do regime de ingresso por meio de concurso público, trata-se de norma de eficácia plena ou autoaplicável (MS 28.279, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe de 29.4.2011).

Não obstante o caráter de norma de eficácia plena, o dispositivo constitucional demandava regulamentação, que foi editada pelo Congresso Nacional sob a forma da Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1995, norma jurídica regulamentadora

do mencionado artigo 236 da Constituição. Referido diploma atribui a fé pública do Estado ao notário (ou tabelião) e oficial de registro, ou registrador. (*verbis*: “*Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro*”). Fé pública é atributo especial que lei dá aos atos praticados pelo delegado do serviço registral no exercício de função pública, atribuindo-lhes presunção de verdade.

Pode-se singelamente definir “registro de imóveis” como a atividade de organização técnica e administrativa, realizada em caráter privado por delegação pública, destinada a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos relativos a imóveis. Trata-se, pois, do núcleo de informações sobre imóveis, proprietários e ônus, relativos às glebas e unidades imobiliárias de determinada circunscrição territorial. O registrador, a grosso modo, exerce a função guardião do direito fundamental da Propriedade (art. 5º, XXII da Constituição Federal), tratando nomeação da titularidade, extensão e eventuais direitos incidentes sobre o imóvel.

Na tradição jurídica brasileira registros e notas são considerados serviços auxiliares ao Poder Judiciário e por expressa determinação constitucional, compete ao Poder Judiciário a fiscalização da atividade notarial e registral (Art. 236, §1º da Constituição Federal, c/c art. 30, XIV da Lei Federal 8.935/1994). Entende-se, assim, ser da competência do judiciário a emissão de normas gerais, de cunho eminentemente técnico, regulamentando a atividade notarial e registral, que o faz por meio dos provimentos e normas de serviço. A competência para edição de normas técnicas se estende ao Conselho Nacional de Justiça (“CNJ”), órgão externo do Poder Judiciário criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, uma vez que realiza o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário.

O registro de imóveis se assenta na construção de uma estrutura que garanta a segurança jurídica, buscando a redução de eventuais conflitos fundiários, e na plena publicidade das relações imobiliárias, possibilitando que se exerça a proteção dos direitos de propriedade do titular em face de todos, inclusive do Estado. O registro, no sistema brasileiro, garante que a titulação esteja revestida de publicidade, autenticidade, segurança e eficácia (segurança jurídica formal). Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos; a autenticidade é a qualidade do que é confirmado por ato de autoridade, de coisa, documento ou declaração verdadeiros; segurança é a libertação do risco, é a certeza quanto ao ato e sua eficácia; e a eficácia é a aptidão de produzir efeitos jurídicos, calcada na segurança dos assentos ou nas informações do registro (CENEVIVA, Walter, Lei de Registros Públicos Comentada).

Com a evolução informacional surgiu uma sociedade interconectada, com urgência no atendimento de suas demandas; com usuários exigentes e conscientes dos seus direitos como cidadãos e consumidores. Está-se assim em um momento de transição entre o físico e o virtual cuja característica mediata é a sua absoluta inevitabilidade, pelo que se constata que se está diante de um ponto de inflexão, com o abandono gradual da técnica historicamente utilizada para a adoção de sistemas eletrônicos de bancos de dados.

Diante das imensas assimetrias que se verificam no Brasil se pode afirmar que o desafio (necessário) que se apresenta aos registradores imobiliários será imenso, uma vez que o modelo atualmente adotado é atomizado, ou seja, formado por unidades estanques em seus próprios registros, no mais das vezes exclusivamente físicos, sem interconexão de bancos de dados que possibilitem a resposta massificada a uma determinada requisição por informações. O modelo textual, com registros feitos sob a forma de texto, submerge ao modelo estruturado de construção e armazenamento de informações, que possibilitam a criação de centros de serviços registrares responsáveis por atender a uma demanda cada vez maior por informações, seja do Poder Público, seja dos agentes econômicos, sobre os quais trataremos posteriormente.

IV – OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Tem-se que compreender um sistema de registro como o sistema apto a atribuir a característica de publicidade às relações jurídicas de que lhe são objeto. Conforme menciona Sérgio Jacomino no artigo “Cadastro e Registro de Imóveis. Os irmãos siameses da gestão territorial” (<https://pt.scribd.com/document/130140158/Cadastro-e-registro-de-imoveis-irmaos-siameses-da-gestao-territorial>), as origens da tradição registral brasileira se fundam na cultura jurídica portuguesa, com importante destaque à Lei de Sesmarias de Fernando I (1375).

Em sua origem, o instituto da sesmaria se liga à tradição medieval ibérica das terras comunais ou *communalia*. Ao fim da Idade Média, as sesmarias eram os terrenos devolutos entregues pelo Estado português para aqueles que se dispunham a colonizá-los e cultivá-los, motivados pela relativa desocupação do território real, causada pela peste negra e pelo movimento de reconquista ibérica que integrou territórios ao reino. Tal modelo foi transportado para os territórios portugueses ultramarinos, primeiramente para a área insular do atlântico e posteriormente para o Brasil.

A consequência da utilização de tal instituto ao território brasileiro durante o período colonial, mesmo que com eventuais adaptações locais, é que, do descobrimento até

1850, a posse era o signo do proprietário, ou seja, o elemento externo de publicidade que gerava a presunção de propriedade, com relativa ausência de titulação institucional. De fato, em virtude do baixo grau de formalismo, a situação jurídica da propriedade fundiária nesse período era essencialmente precária, mesmo para aquelas recebidas diretamente da coroa o que levou à suspensão da concessão de sesmarias em 1822.

Destaca-se, em seguida, a Lei Orçamentária 317 de 21 de outubro de 1843, regulamentado pelo Decreto 482, de 14 de novembro de 1846, que previram a criação de um mecanismo de vinculação da terra ao crédito. A sua motivação era primordialmente econômica e essencialmente hipotecária, antecedendo ao Registro Geral de Imóveis. Destaca-se da referida lei: *“Art. 35. Fica creado um Registro geral de hypothecas, nos lugares e pelo modo que o Governo estabelecer nos seus Regulamentos.”*

O marco de início do registro de imóveis no Brasil foi a publicação da Lei de Terras do Império nº 601/1850 e seu regulamento (Decreto nº 1.318/1854) que instituiu o registro das terras a ser realizado pelos vigários das Freguesias, e consistia em modalidade meramente declaratória alicerçada na posse. O desenvolvimento histórico do sistema de registro de imóveis se aproxima do sistema atual apenas com a Lei nº 1.237 de 24 de setembro de 1864 que estabelece o Registro Geral de Imóveis, compreendendo a transcrição dos títulos de transmissão dos imóveis suscetíveis de hipoteca e ônus reais e a inscrição destes, com afirmação expressa do princípio da territorialidade do registro de imóveis, tendo em vista a determinação de que tanto a transcrição quanto a inscrição devam ser feitas na comarca da situação dos bens. Destaca-se por fim que pelo referido dispositivo a incumbência pela prática dos atos registrais relativos a imóveis passam a ser dos tabeliães criados ou designados pelo citado Decreto nº 482/1846.

Temos em seguida como marco relevante no desenvolvimento de nosso sistema atual de registros públicos de imóveis o Código Civil de 1916 que inova ao concretizar a transcrição do título no livro de registro como modo de aquisição da propriedade imobiliária. Tal aceção tem importante reflexo no desenvolvimento do direito de propriedade, na medida em que a presunção de propriedade do imóvel passou a ser daquele em cujo nome estivesse transcrito o título, mitigando-se a face possessória da legitimação fundiária.

A grande revolução no sistema brasileiro, assim, foi a edição da Lei Federal nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1976, e consistiu verdadeira mudança de paradigma, transferindo-se o foco do registro do título

(transcrição), para o imóvel e suas mutações jurídicas (fólio real), com inegável evolução do registro fundiário em direção ao sistema de fé pública adotado na Alemanha, mitigado para adequar-se à realidade local, de baixo nível de acurácia técnica na especialização da terra e elevado grau de informalidade, decorrente do modo pelo qual evoluiu o direito de propriedade no Brasil.

Este é o sistema atual, com o registro escriturado de forma narrativa, com suporte físico em papel, com a crítica de sua não integração com o cadastro, este último desprovido de regulamentação e disperso nas competências dos diversos entes federativos.

V – A EVOLUÇÃO DA TÉCNICA REGISTRAL.

A técnica inerente aos registros, desde a sua origem, é a linguagem escrita, mudando, conforme o desenvolvimento da técnica moderna, os seus instrumentos e os meios para que seja produzida. Mais primitivamente, era o manuscrito, ou seja, a atividade inerente ao ser humano de se transpor a palavra, a ideia, a um corpo físico apropriado, como o papel, utilizando as mãos para a manipulação dos instrumentos e meios de escrita. Os livros do Registro Geral, desde sempre, foram manuscritos, servindo tal técnica ainda hoje para os “livros de transcrição”, ainda existentes nos cartórios de registro de imóveis.

Com a edição da Lei de Registros Públicos (Lei Federal 6.015/73) observa-se uma profunda alteração no sistema, com a mudança do foco do registro do título (pessoal) para o imóvel (real) e a consolidação de certos princípios inerentes ao registro imobiliário, tais como a territorialidade, especialidade, continuidade, unicidade, etc. A adoção do fólio (“folha”) real implica em dizer que a cada imóvel corresponde uma ficha de matrícula e adotando-se em sua técnica de elaboração o método datilográfico, posteriormente substituído pelos editores de texto e pelos métodos de impressão computadorizadas.

Observa-se que, a despeito da utilização de estruturas computacionais por uma grande parte dos cartórios de registro de imóveis, temos que a no Brasil há a convivência de modelos tecnicamente eficientes (como nos Estados de Sudeste, e em boa parte região Sul e Centro-Oeste), com modelos que se remetem ao medievalismo da técnica manuscrita⁵⁸. A redução dessas assimetrias é sem dúvida um dos maiores desafios para o sistema de registro de imóveis.

Uma das características do fenômeno técnico pós-moderno é busca incessante pela eficácia, ou seja, as técnicas são avaliadas umas em relação às outras em função do critério da eficiência. A preocupação da sociedade e dos institutos é a utilização do

⁵⁸ Fonte: Relatório do Banco Mundial – Brasil – Avaliação de Governança Fundiária - <http://documents.worldbank.org/curated/pt/2014/06/19767746/assessment-land-governance-brazil>

método mais eficaz para a consecução de seus objetivos e suas necessidades. Desse modo, para o desenvolvimento de um sistema de registro que garanta efetivamente a segurança jurídica da propriedade, o próximo passo é o desenvolvimento de um sistema eletrônico de registro de imóveis no Brasil.

Assim, a Medida Provisória 2.200-2, de 24/08/2001 que instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil tem papel estruturante uma vez que foi editada como diploma legal que visa garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica. Dentre outras providências, instituiu o ITI – Instituto de Tecnologia da Informação como autoridade certificadora raiz.

Em seguida, podemos destacar a regulamentação da informatização do Poder Judiciário com a edição da Lei Federal nº 11.280, de 16/02/2006 e da Lei nº 11.419, de 19/12/2006 que inovaram ao instituir a informatização do processo judicial. Lembramos que o sistema notarial e registral se vinculam de forma indissociável ao Poder Judiciário, conforme o artigo 236 e 103-B da Constituição Federal.

Com olhos especificamente para o Estado de São Paulo, destaca-se o Provimento da Corregedoria Geral do Estado de São Paulo nº 29/2007, que trouxe a possibilidade de recepção e envio de documentos em meio eletrônico (Ofício Eletrônico), voltado especificadamente para a recepção e respostas de requisições do Poder Público de informações dirigidas aos cartórios imobiliários. Em seguida, temos o provimento nº 32/2007 e a possibilidade de emissão pelos Registros Imobiliários e recepção pelos Tabeliães de Notas de certidões emitidas eletronicamente e assinadas por certificado digital ICP Brasil.

Percebe-se uma tendência de desmaterialização do acervo registral e a construção paulatina de mecanismos de busca e contrição de bens imóveis em meio eletrônico, com destaque às ferramentas integradas ao sistema paulista como o “Penhora OnLine” (mecanismo de constrição judicial eletrônico e a obrigação de criação de índices eletrônicos de bens e pessoas e o arquivamento digital de documentos e livros. Aspecto relevante a ser mencionado, no entanto é que com a técnica registral atual não se pode falar ainda em registro eletrônico de imóveis. Há a mera replicação do modo de fazer já conhecido para o mundo informatizado. A implementação das tecnologias ainda não foi disruptiva para o sistema de registro de imóveis, talvez por certo conservadorismo inerente às técnicas eminentemente jurídicas. De fato, a tecnologia do papel e do microfilme já são conhecidas. Há certo estranhamento com relação às novas tecnologias e a incerteza de sua efetiva segurança na guarda de informações.

Mas é certo que Lei nº 8.935/1994 trouxe determinação de que se aplique também ao registro de imóveis, atividade tradicionalmente burocrática, o Princípio da

Eficiência, inerente à administração pública. Assim, superado o estranhamento inicial que a adoção de novas tecnologias potencialmente disruptivas possa trazer, é indispensável a adoção pelos registradores das ferramentas postas à disposição, em favor da construção de uma técnica que atenda aos anseios do usuário, ou seja, dos agentes econômicos, dos proprietários de imóveis, das empresas, do sistema financeiro, e mesmo do Estado.

VI – A LEI FEDERAL Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009.

O marco legal para o Registro Eletrônico de Imóveis no Brasil foi a edição da Medida Provisória 459, de 25/03/2009, convertida na Lei Federal 11.977, de 07/07/2009 – Lei que instituiu o programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal⁵⁹.

O primeiro aspecto que se destaca do texto normativo é que a lei atribuiu aos registros públicos a obrigatoriedade de construção e instituição do sistema de registro eletrônico, com características de universalidade, ou seja, deverá ser adotado para todos os cartórios extrajudiciais, com atendimento dos requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil e arquitetura e-Ping (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico). O Sistema de Registro Civil de Pessoas Naturais encontra-se regulamentado pelo Decreto nº 8.270, de 26 de junho de 2014 – Criação do SIRC – Sistema Nacional de Informações do Registro Civil coordenado pela ARPEN – Associação dos Registradores de Pessoas Naturais.

O projeto pioneiro no Brasil, que se iniciou a partir da determinação de implantação do Registro Eletrônico foi o desenvolvimento no Estado de São Paulo do

⁵⁹ Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a [Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#), observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico.

Art. 38. Os documentos eletrônicos apresentados aos serviços de registros públicos ou por eles expedidos deverão atender aos requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP e à arquitetura e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), conforme regulamento.

Parágrafo único. Os serviços de registros públicos disponibilizarão serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico.

Art. 39. Os atos registrares praticados a partir da vigência da [Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#), serão inseridos no sistema de registro eletrônico, no prazo de até 5 (cinco) anos a contar da publicação desta Lei. ([Vide Decreto nº 8.270, de 2014](#))

Parágrafo único. Os atos praticados e os documentos arquivados anteriormente à vigência da [Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#), deverão ser inseridos no sistema eletrônico.

Art. 40. Serão definidos em regulamento os requisitos quanto a cópias de segurança de documentos e de livros escriturados de forma eletrônica.

Art. 41. A partir da implementação do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37, os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, conforme regulamento. ([Redação dada pela Medida Provisória nº 656, de 2014](#))

Parágrafo único. O descumprimento do disposto no caput ensejará a aplicação das penas previstas nos [incisos II a IV do caput art. 32 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994](#).

chamado SREI-Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis pela ARISP – Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo.

Destacam-se na estruturação do SREI para o Estado de São Paulo o parecer nº 123/09-E que deu origem ao Provimento CG nº 06/2009 da Corregedoria Geral do Estado de São Paulo, que ampliou a ferramenta de construção eletrônica de bens imóveis, denominada “Penhora Online” e tornou obrigatória a integração de todos os cartórios do Estado de São Paulo com a criação da Central Estadual de Dados Registrais (“Central ARISP”) e que posteriormente se transformou na central de serviços eletrônicos compartilhados “Central Registradores”. Outro marco foi a edição no Estado de São Paulo do provimento CG 13/2009 que instituiu a central de indisponibilidades do Estado de São Paulo e tornou obrigatória a sua utilização pelos juízos estaduais.

A experiência da centralizadora das indisponibilidades trouxe resultados positivos para o sistema de segurança jurídica, o que levou a Corregedoria Nacional da Justiça a expedir o provimento 39/2014, de 25 de julho de 2014, dispondo sobre a instituição e funcionamento da Central Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB, destinada a receber comunicações de indisponibilidade de bens imóveis não individualizados, visando a racionalização do intercâmbio de informações entre o Poder Judiciário e os órgãos prestadores dos serviços notariais e de registro. O ato normativo surge também em atendimento ao Acordo de Cooperação Técnica nº 84, firmado entre o Conselho Nacional de Justiça, Associação dos Registradores de Imóveis de São Paulo e Instituto do Registro Imobiliário do Brasil em 2010, em funcionamento no portal <http://www.indisponibilidade.org.br>, desenvolvido, mantido e operado pela Arisp, com a cooperação do IRIB. Seu funcionamento se dá sob o acompanhamento e fiscalização da Corregedoria Nacional de Justiça, das Corregedorias Gerais da Justiça e das Corregedorias Permanentes, nos âmbitos de suas competências e destina-se ao cadastramento e encaminhamento das ordens de indisponibilidade decretadas pelo Poder Judiciário e por entes da Administração Pública autorizados em Lei.

No Estado de São Paulo, o provimento da Corregedoria Geral da Justiça nº 42/2012 dispôs sobre a implantação do Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) no Estado de São Paulo e operação da Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos Registradores de Imóveis (“Central Registradores”). Paralelamente, foram realizados os estudos necessários para especificação do modelo de sistema digital a ser adotado para fins de implantação no Brasil de um sistema de registro eletrônico, levado a cabo pelo Laboratório de

Sistemas Integráveis Tecnológicos – LSI-TEC, ligado à Universidade de São Paulo, tornados públicos por meio da recomendação nº 14 do Conselho Nacional de Justiça⁶⁰.

Finalmente, o Conselho Nacional de Justiça, por meio de sua Corregedoria Nacional, editou o provimento nº 47, de 19 de junho de 2015⁶¹, que dentre outras

⁶⁰ <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61887-corregedoria-recomenda-adocao-de-sistema-de-registro-eletronico-de-imoveis>.

⁶¹ <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2967>. Diante de sua importância, passa-se a transcrever o teor completo do provimento nº 47/2015 expedido pela Exma. Ministra Nancy Andrighi que estabeleceu as diretrizes para o sistema de registro eletrônico de imóveis.

“A CORREGEDORA NACIONAL DA JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais e regimentais:

CONSIDERANDO a necessidade de facilitar o intercâmbio de informações entre os órgãos de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral, para eficácia e celeridade da prestação jurisdicional e do serviço público;

CONSIDERANDO que compete ao Poder Judiciário regulamentar o registro público eletrônico de imóveis previsto nos arts. 37 a 41 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009;

CONSIDERANDO que compete à Corregedoria Nacional de Justiça estabelecer diretrizes gerais para a implantação do registro de imóveis eletrônico em todo o território nacional, expedindo atos normativos e recomendações destinados ao aperfeiçoamento das atividades dos serviços de registro (inc. X do art. 8º do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça);

CONSIDERANDO que compete às Corregedorias Gerais da Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios, no âmbito de suas atribuições, estabelecer normas técnicas específicas para a concreta prestação dos serviços registrares em meios eletrônicos,

RESOLVE:

Art. 1º. O sistema de registro eletrônico de imóveis (SREI), sem prejuízo de outras normas aplicáveis, observará o disposto, especialmente:

I – nos arts. 37 a 41 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009;

II – no art. 16 da Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006;

III – no § 6º do art. 659 da Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil;

IV – no art. 185-A da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional;

V – no parágrafo único do art. 17 da Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

VI – na Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991 e seus regulamentos;

VII – nos incisos II e III do art. 3º e no art. 11 da Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014; e

VIII – neste provimento, complementado pelas Corregedorias Gerais da Justiça de cada um dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios, observadas as peculiaridades locais.

Art. 2º. O sistema de registro eletrônico de imóveis deverá ser implantado e integrado por todos os oficiais de registro de imóveis de cada Estado e do Distrito Federal e dos Territórios, e compreende:

I – o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os órgãos de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a administração pública e o público em geral;

II – a recepção e o envio de títulos em formato eletrônico;

III – a expedição de certidões e a prestação de informações em formato eletrônico; e

IV – a formação, nos cartórios competentes, de repositórios registrares eletrônicos para o acolhimento de dados e o armazenamento de documentos eletrônicos.

Art. 3º. O intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os órgãos de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a Administração Pública e o público em geral estará a cargo de centrais de serviços eletrônicos compartilhados que se criarão em cada um dos Estados e no Distrito Federal.

1º. As centrais de serviços eletrônicos compartilhados serão criadas pelos respectivos oficiais de registro de imóveis, mediante ato normativo da Corregedoria Geral de Justiça local.

2º. Haverá uma única central de serviços eletrônicos compartilhados em cada um dos Estados e no Distrito Federal.

3º. Onde não seja possível ou conveniente a criação e manutenção de serviços próprios, o tráfego eletrônico far-se-á mediante central de serviço eletrônico compartilhado que já esteja a funcionar em outro Estado ou no Distrito Federal.

4º. As centrais de serviços eletrônicos compartilhados conterão indicadores somente para os órgãos de registro de imóveis que as integrem.

5º. As centrais de serviços eletrônicos compartilhados coordenar-se-ão entre si para que se universalize o acesso ao tráfego eletrônico e se prestem os mesmos serviços em todo o País.

providências, determinou aos Oficiais de Registro de Imóveis que promovessem a criação nos Estados e no Distrito Federal das denominadas “Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados”, para o fim de promover o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os escritórios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a Administração Pública e o público em geral. Por força da citada norma administrativa, determinou-se que os registradores imobiliários deverão construir uma central unificada em cada Estado e no Distrito Federal, com a ressalva de que, nos locais onde não seja possível ou conveniente a criação e manutenção de serviços próprios, o tráfego eletrônico poderá ser mediante central de serviço eletrônico compartilhado que já esteja funcionando em outro Estado ou no Distrito Federal.

6º Em todas as operações das centrais de serviços eletrônicos compartilhados, serão obrigatoriamente respeitados os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e, se houver, dos registros.

7º As centrais de serviços eletrônicos compartilhados deverão observar os padrões e requisitos de documentos, de conexão e de funcionamento, da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP e da arquitetura dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-Ping).

Art. 4º. Todas as solicitações feitas por meio das centrais de serviços eletrônicos compartilhados serão enviadas ao escritório de registro de imóveis competente, que será o único responsável pelo processamento e atendimento.

Parágrafo único. Os oficiais de registro de imóveis deverão manter, em segurança e sob seu exclusivo controle, indefinida e permanentemente, os livros, classificadores, documentos e dados eletrônicos, e responderão por sua guarda e conservação.

Art. 5º. Os documentos eletrônicos apresentados aos escritórios de registro de imóveis, ou por eles expedidos, serão assinados com uso de certificado digital, segundo a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP, e observarão a arquitetura dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-Ping).

Art. 6º. Os livros do registro de imóveis serão escriturados e mantidos segundo a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, sem prejuízo da escrituração eletrônica em repositórios registrares eletrônicos.

Art. 7º. Os repositórios registrares eletrônicos receberão os dados relativos a todos os atos de registro e aos títulos e documentos que lhes servirem de base.

Parágrafo único. Para a criação, atualização, manutenção e guarda permanente dos repositórios registrares eletrônicos deverão ser observados:

I – a especificação técnica do modelo de sistema digital para implantação de sistemas de registro de imóveis eletrônico, segundo a Recomendação n. 14, de 2 de julho de 2014, da Corregedoria Nacional de Justiça;

II – as Recomendações para Digitalização de Documentos Arquivísticos Permanentes de 2010, baixadas pelo Conselho Nacional de Arquivos – Conarq; e

III – os atos normativos baixados pelas Corregedorias Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios.

Art. 8º. Aos escritórios de registro de imóveis é vedado:

I – receber ou expedir documentos eletrônicos por e-mail ou serviços postais ou de entrega;

II – postar ou baixar (download) documentos eletrônicos e informações em sites que não sejam os das respectivas centrais de serviços eletrônicos compartilhados; e

III – prestar os serviços eletrônicos referidos neste provimento, diretamente ou por terceiros, em concorrência com as centrais de serviços eletrônicos compartilhados, ou fora delas.

Art. 9º. Os serviços eletrônicos compartilhados passarão a ser prestados dentro do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias.

Art. 10. Este provimento entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de junho de 2015.

Ministra NANCY ANDRIGHI

Corregedora Nacional de Justiça”

VII – A COORDENAÇÃO NACIONAL DAS CENTRAIS DE REGISTROS ELETRÔNICOS COMPARTILHADOS.

O provimento 47 da Corregedoria Nacional da Justiça determinou aos registradores imobiliários que criassem meios para que se universalizasse o tráfego de títulos e informações registrários por meio eletrônico, com a criação das denominadas “Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados”, vedando, no entanto a criação de uma Central Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis, no formato inicialmente proposto pelo Poder Executivo Federal no Projeto Sinter, tratado a seguir. Ao contrário, verifica-se no texto regulamentar a existência de expressa determinação de que se constituam Centrais Estaduais, com a obrigação, todavia, de coordenação entre si para cumprimento do critério de universalização dos serviços, ou seja, de redução da imensa assimetria hoje existente entre os diferentes entes federativos.

Tendo em vista que o caráter fragmentário do provimento, com potencial criação de até 27 centrais distintas, o Instituto de Registro Imobiliário propôs, em atendimento ao artigo 3º §5º do Provimento 47/2015, que se criasse em nível nacional um órgão permanente, de caráter técnico, formado por representantes do IRIB e das centrais estaduais e distrital de serviços eletrônicos compartilhados, denominado “Coordenação Nacional das Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados do Registro de Imóveis” (CONSEC - RI). Dentro desse contexto, foi firmado em 6 de abril de 2016, em Brasília/DF, termo de compromisso entre o IRIB, a Associação de Notários e Registradores do Brasil e representantes institucionais dos registradores do Distrito Federal e dos Estados de São Paulo, Tocantins, Amazonas, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Goiás, Rio Grande do Sul e Pará, para a criação da Coordenação como núcleo emissor de normas técnicas

Dentre as suas funções estão: a gestão dos critérios de interoperabilidade do registro eletrônico de imóveis integrado pelas Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados; a definição da política de segurança da informação, atendendo aos requisitos de confidencialidade, integridade, disponibilidade e autenticidade e os perfis de acesso aos dados registrares, cadastrais e fiscais; o auxílio à implementação, o monitoramento e a avaliação do sistema de registro eletrônico de imóveis do país; a expedição de normas de caráter técnico, com os requisitos de modelagem dos arquivos para fins de integração entre as diferentes centrais de serviços eletrônicos compartilhados; e a produção dos documentos técnicos para fins de comunicação entre as diferentes centrais dos Estados e do Distrito Federal, com vistas a garantir a interoperabilidade entre os sistemas.

VIII - A INTEGRAÇÃO ENTRE REGISTRO E CADASTRO – O PROJETO SINTER.

Uma das críticas recorrentes ao sistema de registro adotado pelo Brasil é o de que não há comunicação, ou seja, integração entre o registro e o cadastro, permanecendo ambas as funções absolutamente estanques, com interfaces limitadas e tecnologicamente defasadas, o que permite a existência de uma assimetria permanente entre as informações acerca da situação jurídica e a situação física do imóvel, bem como as demais informações que interessam ao Estado para fins de tributação e para a consecução de suas atividades. Sob a justificativa de diminuir tal assimetria e visando a criação de regras gerais para a estruturação de um cadastro nacional unificado, de caráter multifinalitário, foi assinado pela Presidente Dilma Rousseff, no dia 10 de maio de 2016, o Decreto nº 8.764, publicado no D.O.U. de 11 de maio de 2016, que instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (“SINTER”), cujo projeto é capitaneado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil com participação dos demais órgãos governamentais. O objetivo expresso do referido decreto são a criação de um sistema de cadastro multifinalitário integrado e a regulamentação do artigo 41 da Lei Federal 11.977/2009.

Durante o período de sua maturação o projeto sofreu diversas alterações, mas sempre visando alguma forma de interação entre os universos do registro e do cadastro. Inicialmente, foi apresentado à sociedade e aos registradores de imóveis em setembro de 2013 em um seminário realizado na Capital Federal e promovido pela Secretaria da Receita Federal. Na proposta inicial a regulamentação do sistema de registro eletrônico brasileiro era feita pelo Poder Executivo, por meio de decreto, com a criação dos elementos e da estrutura da matrícula eletrônica e de uma central de serviços e dados única, nacional, que integrasse todos os registros de imóveis do Brasil. Todavia, vislumbrava-se um forte caráter centralizador das informações junto ao Poder Executivo Federal, inclusive com replicação dos dados registrais e dos backups em servidores da União, por meio de um instrumento denominado DIRE – Documento Interoperável de Registro Eletrônico⁶², regulamentando ainda o acesso às informações registrais por parte por parte do Poder Executivo Federal e Poder Judiciário.

Após a regulamentação feita pelo Conselho Nacional de Justiça por meio do provimento 47/2016 a proposta da Receita Federal do Brasil sofreu profundas modificações em sua estrutura, passando a ter a formatação atual, conforme publicado no DOU de 11 de maio de 2016, com a instituição de um sistema de gestão de informações territoriais, com

⁶² Vide texto base em <https://arisp.files.wordpress.com/2010/11/texto-base-seminario-sinter-rede-de-gestao-integrada-de-informacoes-territoriais.pdf>.

caráter multifinalitário, a ser implantando no seio da RFB e sendo integrado por instituições diversas, tanto do Poder Executivo Federal, quanto das Prefeituras Municipais e Sistema Financeiro Habitacional⁶³.

A pretensão é que se integrem em uma única plataforma todos os dados relativos a imóveis e seus direitos correlatos, sejam produzidos pelos registradores imobiliários, ou pelas mais diferentes esferas governamentais, a exemplo do que já existe em diversos países da OCDE nos quais o sistema de gestão territorial cadastrado é regulado por lei central. O grande desafio na gestão fundiária é a ausência de unidade entre os diversos bancos de dados, o que leva à repetição automática de trabalho já realizado, ou seja, a uma sobreposição funcional. Funções como o Sistema de Gestão Fundiária do INCRA (SIGEF/MDA), o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), o Cadastro Ambiental Rural (CAR), a gestão das terras destinadas a assentamentos para fins de reforma agrária e assentamentos quilombolas, o cadastros das terras indígenas da Fundação Nacional do Índio, todas são funções dispersas que demandam a criação de um modo de interação entre todos.

A análise da estrutura de governança fundiária no Brasil expõe problemas graves, não somente relacionados à situação de alta concentração de terras em mãos de poucos proprietários, reduzido grau de formalidade na aquisição da terra, o que dificulta o acesso ao crédito agrícola, à fragilidade persistente dos registros, em especial nos Estados do Norte e Nordeste e à ausência de critérios técnicos para a construção de um sistema cadastral firme de terras particulares, mas também à absoluta falta de controle e governança na administração do patrimônio público, no qual instituições Federais, Estaduais e Municipais colidem seus campos de atuação, criando um vácuo que se pretende ser suprido pelo incipiente Sinter que unirá em uma única base computacional as *“informações registrais, cadastrais, fiscais e geoespaciais provenientes de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos serviços de registros públicos e de pessoas jurídicas de direito privado”*⁶⁴, criando para tanto um identificador cadastral único, nacional, seja para imóveis urbanos ou rurais.

Conforme previsão regulamentar as informações cadastrais e geoespaciais serão integradas em níveis gráficos de mapeamento georreferenciado (camadas), conforme levantamento dos limites das parcelas cadastrais, definidas como unidades do cadastro que identificam áreas com regimes jurídicos distintos, incluindo os bens públicos não registrados, como terras devolutas, vias públicas, praças, lagos e rios navegáveis que também serão

⁶³ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8764.htm

⁶⁴ Art. 8º do Decreto nº 8.764/2016

modelados por parcelas cadastrais, devendo os padrões de bases cartográficas, de dados georreferenciados e de metadados estar em conformidade com o disposto nas normas técnicas da Comissão Nacional de Cartografia - Concar.

O Sinter abre margem para a adoção de critérios de planejamento e gestão territorial sob a forma de cadastros temáticos, ou seja, um conjunto de informações relacionadas a um determinado tema, tais como os cadastros fiscais, fundiários, geoambientais, educacional, de infraestrutura, de rede viária, de mapeamento das áreas de risco e de segurança pública. Há ainda expressa previsão no decreto que as informações “relativas às garantias constituídas em operações de crédito serão processadas pelo Sinter, em conformidade com os dados remetidos pelos serviços de registros públicos, de forma a possibilitar ao Banco Central do Brasil a consulta unificada, em âmbito nacional, das informações relativas ao crédito e ao acesso às informações necessárias ao desempenho de suas atribuições”.

Um ponto nodal na construção do sistema de informações territoriais é a integração do cadastro com o registro, contida na obrigatoriedade do encaminhamento por parte dos serviços de registros públicos, sem ônus, de documentos nato digitais estruturados que identifiquem de forma imediata a situação jurídica do imóvel ou outras informações necessárias para fins estatísticos, atualizados a cada ato registral, sendo que a partir do início do funcionamento do sistema, o acesso de qualquer órgão do Poder Executivo Federal às informações registrais e à visualização de matrículas imobiliárias, obrigatoriamente se dará por meio de interface do Sinter, que passará a ser responsável pela política de autenticação de usuário e de segurança das informações.

Se adotado em sua integralidade e com a adoção de tecnologias de “big data”, o Sinter tem o potencial de revolucionar o acesso à informação pessoal e patrimonial do cidadão, o que, por sua vez, gera a necessidade de que se discutam os níveis de segurança a serem adotados para fins de ingresso dos usuários e manipulação do sistema. Há que se refletir acerca da amplitude do termo “publicidade” como característica do sistema de registros públicos e em que nível o seu tratamento como informação de massa pode ser tratado como quebra da privacidade. Tome-se, por exemplo, o artigo 11 do Decreto 8.764/2016 que determina que *“Com base nos dados enviados pelos serviços de registros públicos, o Sinter criará uma camada temática destinada ao cadastramento das aquisições e dos arrendamentos de áreas rurais por estrangeiros, na qual estarão inclusas as empresas brasileiras com participação estrangeira majoritária, e por pessoas físicas casadas ou em*

união estável com estrangeiro em regime de comunhão de bens, ainda que inaplicáveis as restrições estabelecidas na [Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971](#), e no [Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974](#)". Aparentemente tal dispositivo vai além do mero cadastro, consistindo em verdadeira forma de controle estatal de terras sob domínio de estrangeiros.

IX – CONCLUSÃO

As tecnologias colocadas à disposição e que poderiam servir de ferramentas para a construção de um sistema eletrônico de registro de imóveis ainda são utilizadas de forma incremental e não disruptiva. Os registros ainda são feitos em papel, servindo o suporte eletrônico de mero fac-símile da informação física. É certo que por motivo de segurança na guarda das informações, haverá no âmbito dos registros públicos a coexistência entre o meio físico e o eletrônico, do mesmo modo que ainda hoje, mais de quarenta anos após a edição da lei de registros públicos há a coexistência entre a transcrição e a matrícula. Todavia, o que se vislumbra é a migração gradativa da escrituração dos livros e registros existentes para um sistema de registro eletrônico que possibilite a produção e guarda das informações em meio estruturado. O que é certo, no entanto é que a implantação do sistema não será simples, em especial devido ao passivo histórico das serventias registrais. Haverá a necessidade de inclusão de informações no banco de dados e aquisição de equipamentos e insumos, bem como de treinamento e capacitação dos delegados registrais e seus prepostos, com mudança profunda nos processos internos dos Cartórios.

A implantação do Registro Eletrônico deve ser visto como uma oportunidade de capacitação de pessoal, do Oficial, dos órgãos públicos, dos agentes do Sistema Financeiro Habitacional e Imobiliário e do Poder Judiciário. A integração entre o registro e o cadastro é um passo na direção certa para a implementação de um sistema de governança fundiária eficiente, uma vez que permitirá que o Estado tome conhecimento não somente de sua situação física, ambiental, econômica, mas também da situação jurídica do imóvel, com a possibilidade de processamento massificado das informações estatísticas, conjunturais e estruturais relativas ao mercado imobiliário.

Há certamente dúvidas acerca da segurança sistêmica do Registro Eletrônico, na medida em que a tecnologia do papel é conhecida e dominada, e a evolução dos sistemas, softwares, modelos de digitalização sujeitam os operadores à utilização de instrumentos técnicos atualizados, sob a pena de obsolescência e perda de informações. Para que se evite a ocorrência de tal fato, danoso ao sistema de segurança jurídica deverá haver a normatização de processos, seja expedida pelo Poder Público, seja expedida em um contexto

de autoregulação, como no exemplo da Coordenação Nacional das Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados do Registro de Imóveis. Apenas a cristalização dos marcos regulatórios do registro eletrônico, e paralelamente, do sistema de cadastro imobiliário permitirá o incremento da segurança das informações.

Em suma, a opacidade da realidade fundiária no Brasil passa pela necessidade urgente de interação entre registro e cadastro e pelo desenvolvimento das instituições de segurança jurídica, tal como o registro de imóveis, capacitando-as a operar com as tecnologias já existentes, como o certificado digital, o processamento massificado de dados, e repositórios de dados e imagens seguros.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.
- ELLUL, Jacques. *A técnica e o desafio do século*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968.
- LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Tratado dos registros públicos* (4 volumes). Brasília: Livraria e Editora Jurídica, Brasília, 1996.
- MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor / CUKIER, Kenneth. *Big Data - Como Extrair Volume, Variedade, Velocidade e Valor da Avalanche de Informação Cotidiana*. São Paulo, Elsevier, 2013.
- AUGUSTO, Eduardo Agostino Arruda. Artigo *Cadastro e Registro; irmãos siameses da regularização fundiária*, disponível em <<http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com.br/2011/09/cadastro-e-registro-irmaos-siameses-da.html>>. Acesso em 25/07/2016.
- JACOMINO, Sérgio. Artigo *Cadastro e Registro de Imóveis. Os irmãos siameses da gestão territorial*, disponível em <<https://pt.scribd.com/document/130140158/Cadastro-e-registro-de-imoveis-irmaos-siameses-da-gestao-territorial>>. Acesso em 21/07/2016.
- Banco Mundial. Avaliação da governança fundiária no Brasil. Relatório 88751-BR, disponível em <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/05/06/090224b0828d739e/1_0/Rendered/PDF/Avalia00o0da0G00fundi0ria0no0Brasil.pdf>. Acesso em 21/07/2016.

- GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. Artigo. Revista de Economia e Sociologia Rural. Volume 50 no.3 Brasília. Julho/setembro de 2012.
- DINIZ, Mônica. Sesmarias e posse de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. Revista Histórica nº 2, disponível em <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/> Acesso em 21/07/2016.

2º Seminário de Desenvolvimento Econômico e Governança de Terras

A TERRA COMO ATIVO

AS VARIAÇÕES DO PREÇO DA TERRA EM PALMEIRA DO PIAUÍ (PI)

Adâmara S. G. Felício

Adriano Augusto Bliska

Ana Paula Bueno

Gabriela S. S. Benatti

Vahíd S. Vahdat¹

RESUMO

A terra é um ativo fundamental para a agricultura e, assim como qualquer outro ativo, é parte integrante da atividade especulativa. Apresentando elevada rentabilidade e baixos riscos, a terra também desempenha um impacto relevante nas decisões de investimento a partir de seu preço e suas variações. Entretanto, a grande concentração de terras existente no Brasil, atrelada às dificuldades em regular a propriedade, alertam para uma debilidade na governança do ativo no país. À luz dessa realidade, o presente trabalho busca analisar a variação do preço da terra no município de Palmeira do Piauí (PI), localizado na região do MATOPIBA, o qual passou por mudanças fundamentais durante o período de 2002 a 2015, que influenciaram na determinação do preço da terra. Para a compreensão da variação dos preços do ativo na região será utilizado um arcabouço keynesiano e pós-keynesiano, partindo inicialmente de uma revisão bibliográfica das contribuições de Keynes e, posteriormente, analisando as contribuições de Minsky. Serão explorados principalmente os conceitos relacionados às características de uma economia monetária e as variáveis que determinam o preço de demanda de um ativo neste tipo de economia, de modo a analisar as variações no preço da terra em Palmeira do Piauí a partir da abordagem definida.

Palavras-chave: Ativo, especulação, terra, Palmeira do Piauí.

ABSTRACT

Land is a key asset for agriculture and, such as any other asset, is part of the speculative activity. Featuring high returns and low risks, land also plays a significant impact on investment decisions because of its price and variations. However, the high land concentration in Brazil, linked to difficulties in regulating property, warn of a weakness in this asset's governance in the country. Bearing in mind this reality, this paper seeks to examine the land price variation in the city of Palmeira do Piauí (PI), located in the region of MATOPIBA, that

has undergone fundamental changes over the period of 2002 to 2015, which influenced in the determination of the land price. To understand the variation in this asset prices in Palmeira do Piauí we will use a Keynesian and post-Keynesian framework, starting from a literature review of Keynes' contributions and subsequently analyzing Minsky's contributions. It will be explored, mainly, the concepts related to the characteristics of a monetary economy and the

1 Todos são alunos de mestrado em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp, Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental (NEA).

variables which determine the demand price of an asset in this type of economy, in order to analyze the changes in the land prices in Palmeira do Piauí since the defined approach.

Keywords: Asset, land, Palmeira do Piauí, speculation.

1. Introdução

A terra é objeto de acentuada valorização, apresentando rentabilidade compatível com outros ativos do mercado financeiro e riscos relativamente mais baixos. Levando em consideração que nas economias monetárias os proprietários de riqueza adquirem diversos tipos de ativos, tal rentabilidade estimulou agentes econômicos de diferentes setores, inclusive aqueles que à priori não estavam envolvidos com a produção agrícola, a adquirir terras (REYDON, 1992). Tendo em vista este papel da terra como ativo especulativo, sendo responsável por gerar lucros mesmo quando não usada para fins produtivos, uma governança de terras de qualidade é fundamental para garantir a funcionalidade do mercado e garantir os direitos à propriedade.

Reydon (2014) ressalta que no Brasil existem legislações relacionadas à propriedade da terra, mas estas são insuficientes e os principais resultados são a ausência do cadastro de terras, a possibilidade de qualquer indivíduo se apossar da terra e regularizá-la, a ausência de tributo sobre a terra e a possibilidade de se especular continuamente. Nesse sentido, o autor afirma que somente uma governança efetiva seria capaz de proporcionar algumas garantias fundamentais, como: direitos à propriedade privada; uso adequado para a criação de reservas, assentamentos ou colonização; maior segurança para outras políticas fundiárias, como reforma agrária, crédito fundiário e tributação sobre a terra; limitação do acesso à terra para compradores internacionais e proprietários com muitos territórios; zoneamento do uso da terra para limitar a produção agropecuária em determinadas regiões; e regulação dos processos de conversão de terras agrícolas em urbanas. A governança adequada tornaria, então, o mercado de terras mais dinâmico, seguro e transparente.

Desse modo, partindo da hipótese de que a terra é um ativo líquido e que há necessidade de uma “boa governança”² de terras no país, o objetivo deste trabalho é compreender a valorização das terras agrícolas a partir da equação que determina o preço de um ativo, que é

2 - Segundo o documento “Buenagovernanza em la tenência y laadministración de tierras” (FAO, 2007), a governança de terras, através da análise de indicadores, deverá ser classificada como Boa ou Débil Governança.

parte da discussão de Keynes e Minsky. Para isso, aplicaremos esta equação para verificar a variação nos preços das terras no município de Palmeira do Piauí entre os anos de 2002 a 2015, revelando os resultados que uma governança de terras insuficiente pode gerar.

O trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira delas elaboramos uma revisão bibliográfica de Keynes e Minsky, buscando retomar alguns conceitos fundamentais para nossa discussão, principalmente a equação que determina o preço de um ativo. A segunda parte está focada na explicação da terra como ativo líquido e na definição de cada atributo macroeconômico da equação apresentada na primeira seção para o ativo terra. A terceira parte consiste no estudo de caso do município de Palmeira do Piauí, trazendo para debate as principais características da localidade e as consequências de um mercado de terras extremamente dinâmico, mas com regulação débil. Explicamos, então, como a alteração nas variáveis da equação macroeconômica abordada neste trabalho determinou os preços das terras no município estudado, levando em consideração diferentes ciclos vivenciados na região, o que ressalta que a determinação dos preços está intrinsecamente relacionada com a realidade e as especificidades de cada local. A última parte do trabalho conta com algumas considerações finais sobre o caso estudado e a importância da governança de terras.

2. Revisão bibliográfica

Esta seção tem como objetivo retomar alguns conceitos fundamentais de Keynes e Minsky, de modo a construir um aporte teórico que nos permita analisar a variação do preço da terra.

2.1. Características de uma economia monetária

Visando a explicar o contexto econômico de sua época, Keynes elaborou sua teoria a partir do conceito de economia monetária. Keynes afirma que nesse tipo de economia, a moeda não é neutra, afeta motivações e decisões e, fundamentalmente, os eventos econômicos não podem ser previstos no curto ou longo prazo sem o conhecimento do comportamento do dinheiro (KEYNES, 1933a). O dinheiro representa, então, um papel central no funcionamento do sistema econômico, caracterizado preponderantemente pela incerteza na tomada de decisões dos agentes econômicos. Outra importante afirmação do autor é a seguinte:

Um processo de produção não seria iniciado a menos que o dinheiro esperado a partir da venda dos produtos produzidos seja, no mínimo, igual aos custos de

dinheiro aplicado, os quais poderiam ser economizados não iniciando o processo produtivo (KEYNES, 1933b, p.78).

Nesse sentido, uma característica crucial da economia monetária tem relação com a teoria de Karl Marx sobre o processo de circulação capitalista: o dinheiro aplicado pelo capitalista para a produção de uma mercadoria resulta em mais dinheiro (o que é comumente expresso por D-M-D'), ou seja, a mercadoria é apenas mediadora do processo, que tem como início e finalidade o dinheiro. Se os rendimentos esperados são baixos ou menores do que o volume de dinheiro inicialmente aplicado, o investimento não ocorre, pois não gera lucros. O interesse do capitalista não é o montante de produto, mas o montante de dinheiro resultante ao final do processo, que é um montante maior do que o inicialmente aplicado (KEYNES, 1933b).

Para alcançar este objetivo de obter mais dinheiro ao final do processo produtivo, as ações dos agentes são baseadas em expectativas, sejam elas em relação à renda, ao valor provável das taxas de juros no futuro, à demanda ou mesmo à situação econômica em determinado período. Tais expectativas podem incentivar ou retrair as decisões de investimento dos agentes econômicos. Segundo Keynes:

As considerações sobre as quais se baseiam as expectativas de rendas esperadas são, em parte, fatos existentes que se pode supor sejam conhecidos mais ou menos com certeza e, em parte, eventos futuros que podem ser previstos com um maior ou menor grau de confiança (KEYNES, 1996, p.159).

Em sua Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda, Keynes (1996) explica que as expectativas, das quais dependem as decisões da atividade econômica, dividem-se em dois grupos: as expectativas de curto e as de longo prazo. As primeiras são mais estáveis e os produtores seguem a hipótese de que a maioria dos resultados observados mais recentemente continuará, a não ser que haja motivos definidos para se esperar alguma mudança. Os resultados do passado recente são, então, um guia relativamente seguro para o futuro próximo. O longo prazo é mais incerto, pois não há informações suficientes sobre o futuro e diversos fatores podem influenciar nos resultados. A expectativa a longo prazo depende da confiança com a qual os empresários efetuam previsões sobre o futuro e está sujeita a revisões repentinas. Mesmo quando há convicção de que existem oportunidades de investimentos lucrativos, a incerteza pode inibir a ação do investidor.

A partir do desenvolvimento de mercados financeiros organizados, a existência de algum fator que possa servir como garantia aos empresários, dada a incerteza do longo prazo,

é de grande importância. A aceitação de um parâmetro comum para a avaliação da tomada de decisões concretiza, assim, este fator, denominado convenção, pois é um juízo convencional que é seguido pela maioria. As previsões a longo prazo se baseiam amplamente nas convenções, que enquanto existirem funcionam como um guia e também como mecanismo de diminuição da incerteza em relação ao futuro e proporcionam maior segurança para os investidores (KEYNES, 1996).

2.2. Determinação do preço de demanda de um ativo.

Até aqui pudemos verificar como a economia monetária é caracterizada por incertezas e como as expectativas influenciam nas decisões dos agentes econômicos. Para fins deste trabalho abordaremos, a partir deste ponto, o capítulo 17 da Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda, especificamente a parte em que Keynes explica os atributos que definem o preço de demanda de um ativo. Este capítulo expressa a magnitude da atividade especulativa e deixa clara também a influência das expectativas e da incerteza nesse processo, que é inerente ao sistema econômico vigente. Mais adiante aplicaremos a equação formulada pelo autor para determinar o preço de demanda da terra, o que torna indispensável a exposição do tema.

De acordo com Keynes (1996), há três atributos que os diversos tipos de ativos possuem em graus diferentes e que guiarão os agentes em suas decisões por suas aplicações. O primeiro atributo que um ativo pode apresentar são quase rendas (q), fluxos de renda monetárias líquidas que são esperados de um ativo. Pode incluir tanto rendas produtivas, como juros ou dividendos a depender do tipo de ativo. Neste atributo também pode ser considerada a valorização do ativo, a qual é realizada na venda deste. O segundo atributo são os custos de manutenção (c). A maioria dos bens, exceto o dinheiro, se desgasta ou gera despesas pelo simples fato de passagem do tempo (independentemente de qualquer alteração no seu valor relativo), estejam ou não produzindo rendimentos. Neste atributo são incluídos custos como a depreciação, os custos financeiros no caso de ser um bem financiado, podendo ser considerado inclusive uma provisão de risco relacionado ao pagamento do financiamento, e os custos de transação associados ao ativo (MINSKY, 1975). O terceiro atributo considerado por Keynes é o prêmio de liquidez (l). Este atributo não é um fluxo monetário e está relacionado ao preço que os agentes econômicos estão dispostos a pagar pela

conveniência ou segurança proporcionada pela posse do bem durante certo tempo. Este atributo terá maior valor à medida que o bem puder ser vendido sem acarretar perdas.

O rendimento total esperado da propriedade de um ativo durante certo período é igual ao seu rendimento menos o seu custo de manutenção mais o seu prêmio de liquidez, representado pela equação a seguir. O valor do preço de demanda representa “a taxa de juros específica de qualquer bem, onde q , c e l se medem em unidades de si mesmos como padrão” (KEYNES, 1996, p.222):

$$Pd = q - c + l.$$

Keynes (1996) explica os diferentes resultados dos atributos para diferentes tipos de capital. Em geral, os bens são caracterizados por rendimentos (q) superiores ao custo de manutenção (c) e ao prêmio de liquidez (l), ou então um custo de manutenção (c) que nenhum rendimento compensa. A característica da moeda, por sua vez, é ter um rendimento (q) nulo, um custo de manutenção (c) insignificante³, mas um elevado prêmio de liquidez (l). Nesse sentido, a moeda é o ativo mais líquido e este é um dos motivos que a torna o ativo socialmente aceito como unidade representativa de valor e instrumento das transações monetárias. Keynes afirma que, em determinadas circunstâncias históricas, os proprietários de riqueza consideraram que a posse de terra se caracterizava por um alto prêmio de liquidez, desempenhado o mesmo papel que a moeda. Altas taxas de juros sobre hipotecas da terra, muitas vezes excedendo o rendimento, constituem um aspecto comum de muitas economias agrícolas.

Os valores dos ativos estão sujeitos ao julgamento e às preferências dos agentes econômicos. Assim, os valores de q , c e l são definidos a partir da expectativa de valorização futura dos ativos. Percebe-se, então, a grande incerteza que permeia os próprios atributos acima expostos, uma vez que os rendimentos (q) são valores esperados, ou expectativas de rendas futuras, e o prêmio de liquidez (l) também tem valor determinado de maneira subjetiva, variando de acordo com o grau de segurança dos agentes, na medida em que a volatilidade das expectativas e a possibilidade de ganhos de capital decorrentes de futuros movimentos no mercado eleva a demanda por moeda. A preferência pela liquidez, que é o desejo dos agentes econômicos em conservar alguns de seus bens de capital na sua forma mais líquida, é um claro exemplo de como a incerteza e as expectativas influenciam nas

³

Keynes (1996) ressalta que pode haver certo custo de manutenção para a moeda, por exemplo o de

custódia. Mas, essencialmente, a moeda se difere dos demais bens pois seu prêmio de liquidez excede muito seu custo de manutenção.

decisões. Existem três motivos que levam à preferência por liquidez, sendo eles transação, precaução e especulação. O primeiro deles está relacionado ao uso do dinheiro como meio de troca; o segundo motivo se relaciona com a decisão de fazer frente a imprevistos, caso as expectativas em relação ao futuro não sejam favoráveis; e o terceiro está diretamente relacionado com a obtenção de lucros, apresentando uma relação direta com as taxas de juros, pois quanto mais baixa esta última, mais forte é o incentivo a manter a posse de dinheiro.

Minsky (1975) argumenta que as unidades econômicas podem ser vistas como portfólios e, em um mundo de incerteza, estes são necessariamente especulativos. Os fluxos de caixa estabelecidos pelos ativos e passivos que compõe um portfólio variam de natureza, e a certeza que se pode atribuir a estes também é variável. O autor enfatiza a importância da estrutura financeira que viabiliza um portfólio, indicando que as decisões que cada unidade econômica toma tem duas facetas interdependentes: a definição de quais ativos ter, controlar ou comprar e a de como financiá-los. Os fluxos de caixa relacionados aos retornos gerados pela operação ou venda de um bem de capital e seus compromissos financeiros estão sujeitos a condições distintas. Os primeiros estão mais sujeitos à variação já que dependem em grande medida das visões de uma grande diversidade de atores, os quais estão inseridos em um ambiente econômico, igualmente sujeito à variação. Já os segundos, em uma economia capitalista madura, são contratos assegurados, ainda que possam estar sujeitos a algum tipo de mudança. O autor descreve nos seguintes termos o êxito de um detentor de capital na operação de seu portfólio:

Se a especulação é bem sucedida, os fluxos de caixa, incluindo a apreciação dos preços dos ativos de capital resultante da aquisição do ativo, são mais que suficientes para o pagamento das obrigações da dívida contraída. Isto irá aumentar o valor do principal da firma proprietária; isto é, o valor de mercado de $q - c + I$ irá aumentar mais do que o custo do investimento. (MINSKY, 1975, p.86)

Para Minsky (1975) a decisão de investimento é realizada por meio da comparação entre os preços de oferta e de demanda dos ativos. Se o preço de demanda for superior ao preço de oferta, o investimento é realizado. Para comparar os dois preços, Minsky indica a necessidade de tornar os dois valores comensuráveis, já que o preço de oferta é um valor corrente e o preço de demanda consiste em um fluxo de caixa que se estende durante um período determinado de tempo. Para tanto, o autor opta pela capitalização dos fluxos gerados pelos ativos, de maneira a determinar um preço de demanda. Esta abordagem permite introduzir de maneira natural e direta a incerteza e considerar as preferências com relação ao risco dos detentores de ativos. Além disso, o valor determinado é dimensionalmente

equivalente ao preço de mercado para itens nos estoques de ativos de capital e ao preço das ações.

Keynes já havia afirmado que o preço de demanda dos ativos é determinado com base nas expectativas dos agentes econômicos e que as quase-renda líquidas (q), a liquidez (l) e o custo de manutenção (c) são as variáveis especulativas utilizadas para calcular o preço de demanda. Porém, como a vida útil do ativo abrange vários períodos, Minsky indica a necessidade de considerar o fator de capitalização dos rendimentos futuros dos ativos. Desse modo, podemos complementar a equação utilizada por Keynes para representar o preço de demanda de um ativo da seguinte maneira:

$$P_d = C (q - c + l)$$

C é o fator de capitalização do ativo de capital em questão. Este fator permite trazer a valor presente os rendimentos previstos para períodos futuros. O valor deste fator pode ser determinado a partir da sua relação com a taxa de juros sobre empréstimos monetários. Minsky afirma que esta relação:

[...] depende de avaliações de mercado dos títulos de direitos de propriedade para um compromisso monetário contratual certo ou protegido... em relação aos direitos de propriedade para um rendimento de mercado flutuante e incerto.... O preço do instrumento com pagamentos monetários contratuais reflete tanto a garantia devida aos fluxos de caixa conhecidos sobre a dívida como a liquidez devida à relativa comerciabilidade da dívida, se comparada a um ativo de capital. (MINSKY, 1975 p.20)

O autor propõe que a relação entre os fatores de capitalização dos ativos de capital (C) e dos ativos financeiros (Cl) seja dada por um coeficiente (u), com valor entre 0 e 1, que reflete especificamente o grau de incerteza atribuído pelos agentes às estimativas de rendimentos futuros dos ativos de capital.

$$C = u \cdot Cl$$

Por meio desta relação, é possível estabelecer um vínculo entre a taxa de juros da moeda e o preço do ativo de capital, relação esta que é intermediada pelo grau de incerteza associada ao ativo em específico. Assim, o preço de demanda tenderá a subir com o aumento da sua taxa de capitalização (C). Este aumento pode se dar tanto por uma melhora das condições econômicas, que é refletida numa redução na taxa básica de juros e uma consequente elevação do fator de capitalização das aplicações financeiras, como por uma redução na incerteza associada ao ativo em questão.

3. A terra como ativo líquido

Nesta seção explicaremos como a terra pode ter uma dupla classificação enquanto ativo e como os atributos “q”, “c” e “l” se aplicam a ela.

3.1. A liquidez do ativo

Como vimos, na economia capitalista os agentes econômicos mantêm as suas reservas de capital através de um portfólio composto por diversos ativos econômicos. Esses ativos podem ser bens, valores, créditos, direitos e similares que formam o patrimônio de um indivíduo ou grupo. Na economia, os ativos são classificados de diferentes formas, mas essas classificações não são excludentes, de acordo com Reydon (1992, p.90). É consenso que a liquidez de um ativo corresponde à velocidade e facilidade com a qual esse ativo pode ser convertido em moeda. Portanto, na economia existem milhares de ativos com a sua respectiva liquidez. Por exemplo: uma fábrica é um ativo de capital que possui uma baixa liquidez, pois para converter esse ativo em moeda rapidamente seria necessária uma drástica redução do preço. Em contrapartida, o ouro é um ativo relativamente líquido, pois pode ser convertido em moeda rapidamente com perdas insignificantes de valor.

Logo, a liquidez possui duas dimensões: facilidade de conversão x perda de valor. Um ativo será considerado líquido quando pode ser vendido rapidamente com perdas insignificantes de valor, e considerado ilíquido quando possui perdas significativas de valor para ser convertido em moeda no curto prazo. A moeda é considerada o ativo mais líquido, mas não é a forma mais eficiente de reserva de valores, pois se desvaloriza com a inflação.

A primeira classificação de ativos de acordo com Hicks (1967) e Davidson (1972) é a separação dos ativos entre ativos de capital e ativos financeiros. Em Reydon (1992, p. 91), a terra é considerada um ativo de capital, pois:

Nesta classificação, a terra pode ser definida como um ativo real de capital, ao ser utilizada produtivamente. Portanto, segundo esta primeira classificação, pode-se analisar a terra como um ativo de capital, sendo a ela aplicável a argumentação desenvolvida por Minsky (1975) e (1982) na verificação dos efeitos da política monetária e da preferência pela liquidez sobre o preço dos ativos.

Davidson (1972) classifica os ativos em três categorias:

- I- Totalmente líquidos: a moeda ou os ativos que se convertem imediatamente em dinheiro
- II- Líquidos: bens duráveis e divisíveis que possuem um mercado secundário relativamente organizado permitindo a conversão em moeda do ativo com perdas insignificantes.
- III- Ilíquidos: ativos que não possuem um mercado secundário estruturado e/ou não são divisíveis.

A partir desses conceitos, Reydon (1992) classifica a terra como um ativo líquido, pois ela pode ser convertida em moeda com perdas insignificantes devido ao mercado secundário de terras e por ser divisível. Portanto, para o autor, a terra possui a dupla classificação de ativo de capital e ativo líquido.

Ainda em Davidson (1972), outras condições para que um ativo seja considerado líquido são explicitadas:

- I- Que o estoque existente do ativo seja comparativamente grande em relação aos fluxos do mesmo;
- II- Que o ativo seja durável;
- III- Que o ativo possua um grande valor em relação ao seu volume;
- IV- Que o ativo seja passível de “normatização”;
- V- Que o ativo possa ser de demanda geral;
- VI- Que ativos velhos sejam facilmente convertidos em novos;
- VII- Que existam compradores e vendedores que garantam a continuidade do mercado.

De acordo com Reydon (1992, p.94), com base na definição de Davidson (1972),

os ativos líquidos são mantidos para a obtenção de fluxos esperados, incluindo qualquer ganho decorrente da liquidez do ativo num mercado “spot” numa data de realização esperada prévia ao fim de sua vida econômica útil.

Para o autor, a terra pode ser classificada como um ativo líquido, pois ela pode ser adquirida com a finalidade de ganho com sua própria venda após um determinado período de tempo e também por gerar fluxos de renda ao longo de sua vida útil. Reydon destaca que

apenas as características III e VI acima citadas não são atendidas, mas ambas são irrelevantes no caso da terra. Portanto, chega-se a duas importantes conclusões a respeito da terra:

- a) A terra possui o status de ativo líquido a partir do momento que é constituído um mercado secundário organizado que possibilita a conversão do ativo em moeda. Isso possibilita a utilização da terra como reserva de valor;
- b) A terra possui as características de ser um ativo de capital e ativo líquido, pois ela é geradora de fluxos de quase renda e por ser reserva de valor.

3.2. A determinação do preço da terra a partir dos atributos macroeconômicos

Historicamente, correntes teóricas clássicas e neoclássicas se debruçaram ao estudo do mercado de terras e consideravam que o preço do ativo ali negociado seria o resultado, direto ou indireto, do fluxo de rendimentos atual e esperado que dela se pode auferir (LARSEN, 1948; REYDON, 1992). Ou seja, o preço da terra seria determinado pelo rendimento auferido à aquele que a utiliza. Por sua vez, os conceitos da teoria keynesiana foram importantes para explicar que a capacidade produtiva da terra não seria suficiente para explicar os preços das terras agrícolas, conforme definição dantes apresentada a partir das teorias (TELLES, 2015), uma vez que os preços também seriam resultados da especulação e de outros fatores que afetassem a economia em que o ativo estivesse presente.

Keynes (1992) aponta que, dadas as características da terra como ativo econômico com capacidade de reserva de valor, esta não se torna apenas um fator de produção, mas também possibilita aos seus detentores a sua utilização como moeda para negociações. Desse modo, os preços das terras agrícolas podem ser determinados tanto pelos fatores produtivos, quanto pelos fatores especulativos (TELLES, 2015). Sendo assim, em uma economia de mercado os agentes econômicos buscam maior ganho global em um cenário de incerteza, em que o futuro não pode ser previsto e os agentes optam pela *prevenção* ao adquirirem diferentes ativos, que devem ser portadores de liquidez e regulados por instrumentos de convenção. Em processos de negociação com o ativo terra não é diferente, na medida em que a busca pela maior renda leva em conta a avaliação dos atributos “q” “c” e “l”, conforme será apresentado a seguir.

Dada a fórmula “ $Pd = q - c + l$ ”, apresentada anteriormente a partir de Keynes e Minsky, verificaremos a representação de cada atributo para o ativo terra.

(q): Quase – Rendas

Em resgate à definição anterior, as quase rendas de um ativo correspondem aos valores esperados, tomados como uma expectativa futura para o ativo terra. Este atributo atua como gerador de um fluxo de renda mais elevado. Tal fluxo é representado por “aquelas parcelas” do território, dadas como naturalmente mais férteis, de fácil manuseio produtivo, ou de maior proximidade do seu mercado, estando diretamente ligado aos ganhos derivados da produção. Em situações de mercados específicos, os resultados provenientes de arrendamentos também são considerados como quase rendas derivadas daquele ativo, conferindo neste caso, a diferenciação da terra para com outros ativos, dada a possibilidade de se obter rendimentos, mesmo quando não usada para fins produtivos.

(c): Custo de manutenção

O custo de manutenção, quando trazido para análise do ativo terra, é caracterizado pelo seu custo de transação, ou seja, são os custos envolvidos na obtenção de informações sobre a parcela de solo e do mercado da região em que está inserido, financiamentos, dentre outros, desconsiderando quaisquer despesas correlacionadas ao processo produtivo. Em uma sociedade onde há uma debilidade no gerenciamento de suas terras, o custo de manutenção tende a ser elevado dado à dificuldade encontrada pelos agentes em transacionar com o ativo, seja por questões ligadas a posse e as dificuldades em torno da obtenção de um título legal, ou até mesmo sobre questões políticas ligadas à valorização e taxação dos imóveis. No entanto, o custo de manutenção de uma parcela de terra fértil, localizada em uma região produtiva e com um mercado organizado, tende a ser reduzido ou até mesmo compensado em terras de grande interesse produtivo.

(l): Prêmio de Liquidez

Quando considerado o ativo terra, o prêmio pela liquidez correlaciona-se de forma direta com o grau de incerteza dos ganhos ou das perdas futuras, dado seu prazo de realização. Porém, a terra, diferentemente de outros ativos, porta da característica de duração infinita, gerando a capacidade de lucros estimados em um prazo determinado, bem como de novas possibilidades de lucros futuros. O fato de a terra possuir um mercado estruturado, composto por legislação e normas praticadas pelos seus agentes, a mesma torna-se uma mercadoria, estando o seu preço atrelado às interferências das condições macroeconômicas de um país, bem como das condições locais. Esta última é sobrepujante à primeira, pois reflete em maior

velocidade aos preços da terra a realidade do mercado local em que está inserido, conferindo, em casos específicos, comportamentos que destoam à média de preços da terra em um país.

Caso haja alterações em torno das expectativas sobre a terra que ocasionem variações no grau de liquidez, a terra como ativo de capital, voltada para fins produtivos, tem seu prêmio de liquidez aumentado em momentos de menor incerteza, quando os agentes esperam por melhores condições para realização de suas expectativas. No entanto, quando a preferência pela liquidez se eleva, a terra enquanto ativo líquido também tem seu preço elevado, pois os agentes, em busca de ativos com maior reserva de valor, tendem a buscar opções que sejam alternativas à moeda e permitam a diversificação de seu portfólio, sem a diminuição da rentabilidade esperada⁴.

A partir destes atributos, verifica-se que os preços refletem o mercado de terras da região em que uma propriedade está inserida, de modo que a oferta fixa de uma parcela de solo pode ser utilizada produtivamente, ou como reserva de valor. Dada a condição de escassez da terra - tanto econômica quanto física - ao negociar com este ativo é possível o aumento de seu valor, uma vez que a terra como bem de capital não tem um mercado de correção de preço (pois a terra não pode ser produzida) e os seus proprietários especulam sobre os preços futuros de seus estoques de terra, vendendo no momento em que consideram como melhor preço, a partir da definição de um preço mínimo.

Considerando que a dinâmica dos preços da terra é determinada pelos preços de demanda, é possível compreender que a formação dos preços da terra articula-se com a prática da especulação em um determinado mercado, e que a atividade da especulação da terra pode estar diretamente ligada ao acesso à terra em uma sociedade. Tendo em vista a discussão teórica elaborada até este ponto, será apresentado o estudo de caso realizado na cidade de Palmeira do Piauí, de modo a correlacionar a variação do mercado de terras nesta cidade com o conteúdo explorado nas seções anteriores.

4. O Caso de Palmeira do Piauí

⁴Considerando que “o preço do ativo terra está diretamente ligado ao contexto fundiário ao qual está inserido”, de modo que em regiões produtivas devido as expectativas dos agentes envolvidos, o mercado de terras desta

região demonstra elevado grau de valorização, propiciando as mais diferentes formas de negociação, seja através da venda, arrendamento ou apenas fins especulativos.

O objetivo desta seção é avaliar o caso específico do município de Palmeira do Piauí, que se destacou desde o início dos anos 2000 por considerável variação no preço das terras, a partir de diferentes ciclos de produção. Após a caracterização geral do município, elaboraremos uma análise deste caso, avaliando os períodos de variação nos preços a partir dos atributos macroeconômicos acima apresentados.

4.1. Caracterizações gerais sobre o município

Para analisarmos a determinação do preço da terra a partir de uma abordagem macroeconômica pós keynesiana, realizamos um estudo de caso sobre o município de Palmeira do Piauí, pertencente ao estado do Piauí e parte da região do MATOPIBA. As características específicas do município, que envolvem a ocupação produtiva do cerrado e uma grande variação nos valores das terras, além de questões jurídicas que interferem neste mercado altamente especulativo, nos motivaram a estudar a região. A pesquisa de campo em Palmeira do Piauí teve duração de quatro dias e foi realizada em 2014⁵, com o objetivo de verificar a dinâmica do mercado de terras. A metodologia da pesquisa consistiu inicialmente na visita ao Cartório de registro de imóveis e à Prefeitura Municipal, de modo a verificar os negócios realizados com base nas transferências de matrículas e analisar os pagamentos de impostos para transferência de imóveis. A partir dos dados coletados na fase inicial, foram realizadas entrevistas com vendedores e compradores de imóveis, que forneceram informações como endereço, tamanho do imóvel, localização (se próximo ou não do município), infraestrutura logística para chegar ao local e infraestrutura do imóvel, tipo de solo, se existe título, reserva legal e preço real da venda do imóvel. Nosso estudo de caso está baseado principalmente nas informações coletadas nessa pesquisa.

Historicamente, a ocupação do cerrado piauiense ocorreu seguindo as margens dos rios Piauí, Canindé, Paraim e Gurgeia e foi resultado da expansão das grandes propriedades de criação de gado. Foram encontradas na região uma série de condições favoráveis ao desenvolvimento desta atividade, como a disponibilidade de terras, vários cursos d'água, pastagens naturais permanentes e chuvas abundantes. Principalmente a partir dos anos 2000, devido ao avanço tecnológico que possibilitou a produção de soja no cerrado, surgiram

5 - Ana Paula Bueno, aluna de mestrado em Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP, realizou a pesquisa de campo em 8 municípios selecionados a critério do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), dentre eles Palmeira do Piauí.

grandes empreendimentos em busca de terras, aumentando a especulação por este ativo no cerrado piauiense. Com o tempo, a concentração da propriedade privada passou a ser uma realidade do cerrado, o que causou impactos severos sobre as comunidades rurais, dentre eles a expulsão de seus territórios e a redução do uso comunitário das áreas dos vales, antes utilizadas para o desenvolvimento dessas populações. Ou seja, a valorização imobiliária, a privatização e a apropriação indevida se tornaram um fenômeno excludente para muitos nos cerrados piauienses.

Esta dinâmica é comum a muitas localidades do sudoeste do Piauí, o qual faz parte do MATOPIBA, um acrônimo formado com as iniciais dos estados brasileiros que fazem parte dessa região: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. O território, delimitado conjuntamente pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Grupo de Inteligência Territorial Estratégica da Embrapa, apresenta área total de cerca de 142 milhões de hectares e população de cerca de 5 milhões e 900 mil pessoas (IBGE, 2011), e é considerado a última fronteira agrícola do Brasil. Dentre os municípios que compõem a área delimitada como MATOPIBA está Palmeira do Piauí.

O território situa-se a uma altitude de 270 metros, desfrutando de clima tropical, quente e semiúmido (temperaturas anuais entre 26^o C e 32^o C). O bioma predominante nas áreas que compõem o município é de Cerrado e o período chuvoso se estende costumeiramente entre Novembro/Dezembro e Abril/Maio. Quanto à estrutura geológica, Palmeira do Piauí dispõe de solos espessos e jovens, provenientes da alteração de arenitos, calcários, siltitos e folhelhos. O município é composto de áreas de baixões/brejos, onde se desenvolve a agricultura de subsistência; áreas de caatinga, onde não é possível o cultivo por ser um terreno próximo a encosta com a incidência de uma fina camada de solo e pedras; e as áreas de cerrado, que são utilizadas para o plantio de soja.

Apesar das terras do sudoeste piauiense terem sido ocupadas há mais de três séculos, as mudanças ocorridas ao longo das últimas décadas no município de Palmeira do Piauí o impactaram significativamente. É possível descrever as mudanças ocorridas considerando três períodos distintos. O primeiro deles que se estende até os primeiros anos da década de 2000, é caracterizado pela produção para a subsistência, sendo o arroz um cultivo importante para a região, ainda que com relevância variável ao longo dos anos. O segundo período se inicia nos primeiros anos da década de 2000, neste momento a soja foi inserida no quadro de produção agrícola e passou a representar uma das produções mais importantes do ponto de vista

econômico, o que gerou consequências inclusive para a concentração da posse da terra. O terceiro e último período tem início com a criação de uma Vara Agrária que paralisou o mercado de terras na região.

Para aprofundar o entendimento sobre as mudanças pelas que o município passou descreveremos brevemente algumas de suas dimensões: a mudança nos cultivos dominantes, o processo de concentração da terra e a fragilidade na governança de terras local. As considerações desta seção serão importantes para a análise do preço do ativo terra, a qual realizaremos na próxima seção.

A seguinte tabela mostra a variação na área colhida e na produção para os cultivos do arroz e da soja.

Tabela 1 - Produção e área colhida de arroz, Palmeira do Piauí/PI – 1980 a 2010

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Área colhida (ha)	161	589	70	700	2.155	450	1.170
Arroz Produção (ton)	224	722	84	700	3.870	775	393
Produção (mil reais)	211,94	649,65	48,79	148,29	774,00	146,83	117,21
Área colhida (ha)	0	0			760	3.337	8.726
Soja Produção (ton)	0,00	0,00			524,40	3.009,05	24.818,00
Produção (mil reais)	0	0			2.280	10.612	5.467

Fonte: Ipeadata

O forte crescimento da produção de soja em Palmeira do Piauí pode ser analisado a partir dos dados da tabela, que demonstram o crescimento de 6 vezes da produção em toneladas no período de 5 anos. O arroz, que em 2000 apresentava uma produção de 3870 toneladas passou a representar 393 toneladas em 2010. Em contrapartida, a produção da soja era de cerca de 524 toneladas em 2000, aumentando para 24.818 em 2010. O aumento brusco na produção de arroz nos anos 2000, fato que não se repetiu nos anos anteriores ou posteriores, é explicado porque o plantio foi utilizado como forma de preparar a terra para a cultura da soja. Nesse sentido, na medida em que a produção de soja aumentava, a lavoura de arroz declinava. Diferentemente de regiões do MATOPIBA com ocupação mais antiga, especialmente as que já presenciaram o “boom” da soja, como os estados da Bahia e

Maranhão, o Piauí vivencia o avanço desta produção e esta transformação da dinâmica da agricultura em Palmeira do Piauí gerou uma forte especulação por terras de cerrado para a

produção de soja. A seguinte tabela oferece dados gerais sobre o município e sua economia atualmente.

Tabela 2 - Dados gerais de Palmeira do Piauí

PALMEIRA DO PIAUÍ, PI - Dados Gerais	
Área	2.023,51 km ²
População	4.993 hab.
Densidade populacional	2,47 hab./km ²
PIB a preços correntes	28.857 mil reais
PIB per capita a preços correntes	5.815,61 reais
Valor adicionado bruto a preços correntes - agropecuária	7.269 mil reais
Valor adicionado bruto a preços correntes - indústria	2.743 mil reais
Valor adicionado bruto a preços correntes - serviços	16.891 mil reais

Fonte: IBGE Cidades

Dentre as produções agrícolas de Palmeira do Piauí, podemos destacar o abacate, a banana, o coco-da-baía, a laranja e a castanha de caju. Somados, os quatro gêneros não ocupam mais do que 180 hectares, rendendo aproximadamente R\$164.000,00. Além disso, o município conta também com um modesto rebanho bovino, composto de 7.687 cabeças de gado, acompanhado de um pequeno rebanho caprino de 1.843 cabeças, e com rebanhos de ovino e suíno inexpressivos, de 478 e 600 cabeças, respectivamente. O quadro muda quando se observa a produção de cereais, leguminosas e oleaginosas. A produção de arroz apresenta expressividade, ocupando 1.650 hectares e sendo acompanhada por uma pequena lavoura de feijão de 450 hectares. A colheita de milho também possui importância, ocupando a extensão de 1.507 hectares. Entretanto, é na soja produzida no cerrado que o município encontra seu principal gênero agrícola: as plantações do grão ocupam 5.870 hectares, gerando 10.535 toneladas e rendendo aproximadamente R\$ 4.214.000,00 (IBGE, 2013).

Um segundo aspecto que queremos considerar é a concentração da terra. A seguinte

Grupos de área total	Estabelecimentos	% dos estabelecimentos	Área	% da área rural
Mais de 0 ha a menos de 100 ha	517	69,77	11141	20,29
De 100 ha a menos de 500 ha	99	13,36	19339	35,22
De 500 ha a menos de 1000 ha	15	2,02	9129	16,63
De 1000 ha a menos de 2500 ha	4	0,54	7700	14,02
De 2500 ha e mais	2	0,27	-	0
Produtores sem área	104	14,04	-	0

tabela descreve a estratificação dos estabelecimento em um momento em que a soja não havia dominado a produção do município.

Tabela 3 - Estratificação dos estabelecimentos em Palmeira do Piauí, 2006

Fonte: IBGE, 2007

Por meio da tabela acima é possível perceber que cerca de 70% dos estabelecimentos tinham entre 0 a 100 ha, ou seja, o município se caracterizava por muitas pequenas propriedades. No entanto, a partir do desenvolvimento da produção de soja, a dinâmica do mercado de terras se acirrou e muitos territórios foram ocupados para esta atividade, alterando, assim, a configuração da posse da terra na região, que passou por um movimento de concentração na medida em que a produção deixava de ser voltada à subsistência. Em 2014, ano em que a pesquisa de campo foi realizada, as entrevistas realizadas com os *stakeholders* da região indicaram que a produção de soja dinamizou o mercado de terras e que a posse naquele momento já podia ser considerada como altamente concentrada.

A dinamização econômica gerada pelo cultivo de soja na região foi acompanhada de uma série de fatores, fundiários, ambientais e climáticos, que interferiam diretamente na dinâmica de mercado levando à sua estagnação. Os problemas fundiários se deviam à insegurança jurídica relacionada à titularidade das áreas, pois não se podia atribuir certeza de que o título apresentado era verdadeiro e refletia a situação jurídica e geográfica do imóvel, dada a fragilidade do sistema de registro de imóveis. Além disso, a existência de posse em grande parte do município pode ser apontada como outro problema fundiário, uma vez que os habitantes da zona rural do município, em sua grande parte, possuíam somente escrituras de compra e venda datadas dos anos 80 e 90, sem descrição de limites e confrontações. Outro ponto relacionado à insegurança jurídica é a disputa pela titularidade da terra entre o estado do Piauí e os “proprietários” da área de cerrado da região como um todo. O estado se considera proprietário das áreas de cerrado que são consideradas terras devolutas. Contudo, particularmente nos municípios em estudo, essas áreas estão tituladas em nome de particulares.

Desse modo, a expansão agrícola que ocorreu no Piauí com a introdução do cultivo da soja no cerrado a partir dos anos 2000 tem causado uma série de conflitos que culminaram na necessidade de criar uma Vara Agrária em 2012, especializada na resolução dos conflitos de

terra na região. Esta Vara tem agido vigorosamente para evitar a grilagem de terras e outras formas fraudulentas de aquisição de terras nos municípios sob sua jurisdição, a fim de dar maior segurança jurídica aos direitos de propriedade e posse. Desde a sua fundação, esta Vara bloqueou cerca de 6 milhões de hectares na região, de um total de 8 milhões de hectares, causando uma parada completa na negociação de terras.

4.2. Os atributos macroeconômicos aplicados à determinação do preço das terras no caso de Palmeira do Piauí

Agora centraremos nossa atenção no ativo terra e observaremos de que maneira as mudanças ocorridas no município de Palmeira do Piauí impactaram o preço do ativo. Discutiremos as variações no preço com base nos atributos macroeconômicos que definimos nas seções iniciais deste artigo.

Como mencionamos, os três tipos mais comuns de terras negociadas são, genericamente, baixão ou brejos, caatinga e cerrado. A partir das entrevistas realizadas em 2014 com os compradores e vendedores de imóveis da região, se pode verificar que a estimativa de preço para um hectare varia de acordo com a classificação do espaço e o uso que lhe está sendo dado e seu nível de documentação. Brejos ou baixões, por exemplo, são transacionados por valores que oscilam entre R\$ 82,50, no caso de terra nua e sem documentos, e R\$ 550,00 no caso de terras documentadas e com alguma lavoura ou criação estabelecida. No Cerrado a terra nua vale entre R\$ 2.260,00 e R\$ 2.825,00, ao passo que faixas com lavoura estabelecida, em produção, chegam a custar R\$ 9.450,00. Já as terras de Caatinga, tipicamente não documentadas apresentam baixo valor (R\$ 98,00 a R\$ 200,00) e estão dedicadas, de acordo com as entrevistas realizadas durante a pesquisa, predominantemente à cultura de subsistência, em alguns casos como reservas florestais.

Logo é possível identificar terras com perfis diferentes no município. As terras da caatinga por exemplo são de baixo valor econômico, empregada tão somente para a pequena produção para consumo próprio ou venda local, com plantio de feijão, legumes e criação de “gadinho”, que é reputadamente irregular. No outro extremo do espectro, a terra de Cerrado, enormemente valorizada, que já conta com níveis de precificação estabelecidos, claros, condizentes com a elevada produtividade de soja. Consideraremos estes dois tipos de terra em nossa análise.

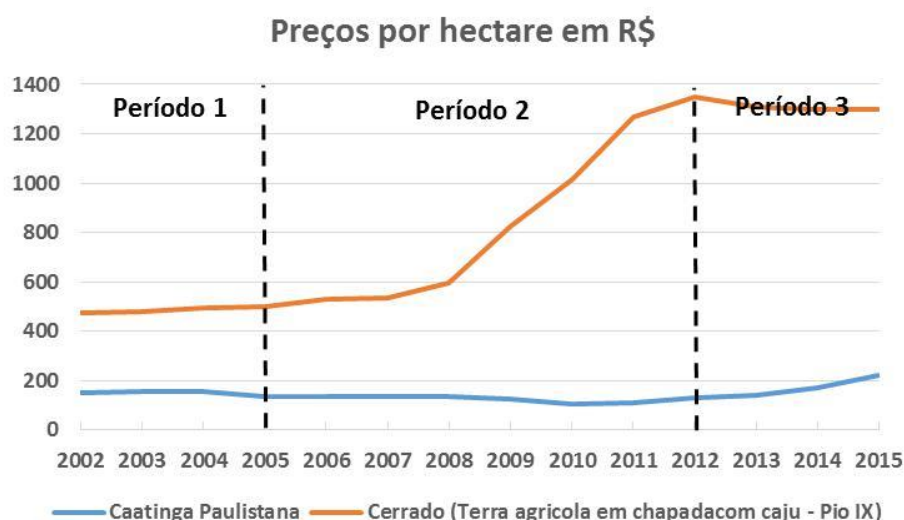
Como definimos na seção anterior, é possível distinguir três períodos pelos quais o município passou: o primeiro dedicado à cultura de subsistência com o arroz como um cultivo relevante, o segundo caracterizado pela ascensão da soja e o terceiro em que ocorre uma intervenção judicial. Tomando o intervalo de 2002 a 2015, consideraremos que o primeiro período se estende até o ano de 2005, o segundo até 2012 e o terceiro até 2015. Na seguinte tabela e no gráfico 1, representamos a variação anual do preço das terras durante os períodos identificados.

Tabela 4 - Tabela de preços da região de Picos onde está localizada Palmeira do Piauí - 2002-2015

Picos - Região iFNP 111 (Palmeira do Piauí)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Caatinga (Paulistana)	152	153	154	135	133	135	135	126	103	110	128	139	169	220
Caatinga em chapada (Pio IX)	105	106	109	110	110	112	114	119	103	110	108	119	152	175
Pastagem formada de baixada (Oieras/Valença)	396	433	498	500	482	510	530	547	600	700	692	703	712	750
Pastagem formada de baixada (Paulistana)	473	480	482	450	424	460	485	498	500	540	598	621	655	670
Terra agrícola de baixada (Oieras/Valença)	291	329	406	400	420	467	520	545	600	777	817	800	738	700
Terra agrícola em chapada com caju (Pio IX)	473	480	492	500	530	537	596	825	1.017	1.267	1.350	1.308	1300	1300

Fonte: Agriannual FNP/2016

Gráfico 1 - Preços por hectare da Caatinga Paulistana e Cerrado em Palmeira do Piauí - 2002-2015



Fonte: Agriannual FNP/2016

O gráfico 1 nos permite analisar claramente as variações dos preços nos diferentes períodos indicados para a Caatinga Paulistana e o Cerrado – o qual aparece como Terra

agrícola em chapada com caju (Pio IX) na Tabela 4. O primeiro período se caracterizou pelo cultivo de arroz para subsistência, com baixa valorização das terras, tanto do cerrado como da caatinga, que mantiveram valores praticamente constantes, evidenciando a falta de interesse econômico no município. O segundo período se destaca pela possibilidade de se cultivar soja no cerrado, tornando as terras altamente produtivas, alterando a renda esperada e consequentemente o valor da terra, que aumentou 185% de valor de 2002 a 2012. O gráfico 1 nos mostra que essa mudança ocorreu principalmente a partir de 2008, quando o preço das terras se elevou a valores muito altos, nunca atingidos anteriormente. No mesmo período a caatinga sofreu uma redução no seu preço de 15,8%.

O aumento crescente nos preços de terra de cerrado é interrompido a partir de 2012, quando a Vara Agrária Regional, promoveu o bloqueio judicial das mesmas, em decorrência do aumento da incerteza ocasionada pelos conflitos fundiários que se iniciaram na região. Esta decisão judicial configura o terceiro período analisado, o qual fez com que os preços das terras de cerrado se retraíssem em 4%, entre 2012 e 2015, variação que pode ser observada na tabela 4. Esse bloqueio diminuiu o prêmio de liquidez da terra e causou tal retração. O gráfico 1 demonstra que, concomitantemente à estagnação do mercado de terras de cerrado, as terras de caatinga tiveram um aumento nos preços a partir de 2012. Na tabela 4, se analisarmos somente o período após o bloqueio judicial da Vara Agrária (2012 a 2015), poderemos notar que a terra de caatinga valorizou 72% e a terra de cerrado teve redução de valor no percentual de -4%.

A partir dos dois exemplos de terras do município de Palmeira do Piauí, podemos utilizar os atributos macroeconômicos que determinam os preços da terra para explicar a diferença nas valorizações.

A caatinga é caracterizada por ser pedregosa, de difícil mecanização e baixa demanda, pois não é produtiva. Nesse sentido, ao pensarmos na equação $P_t = q - c + l$, a renda esperada (q) é baixa, pois a fertilidade da terra é baixa e não é de fácil manuseio produtivo. O custo de manutenção (c), caracterizado pelo custo de transação, é baixo, pois as terras já possuem proprietários, então não há transações, e consequentemente não há ganhos patrimoniais. Este atributo poderia ser valorado, caso, por exemplo, o imposto da terra (ITR) fosse alto, mas o que se verifica no Brasil é o contrário, este imposto é muito baixo⁶. Em relação ao prêmio

⁶ O objetivo desse imposto é incentivar a produtividade, elevando o custo de transação e diminuindo os retornos ao proprietário, deverá fazer uma análise e se decidir entre utilizar a terra produtivamente, mantê-la ociosa e pagar o imposto, vendê-la ou arrendá-la (REYDON; PLATA, 1995).

pela liquidez (l), podemos caracterizá-lo como pequeno, pois a demanda por essas terras é igualmente pequena, mesmo que para especulação, vide a sua baixa produtividade. Assim, todos os valores baixos para os atributos justificam a estabilidade do preço ou ainda sua desvalorização até 2012.

Podemos explicar o fenômeno da valorização, a partir de 2012, das áreas de caatinga (que são áreas impróprias para produção agrícola) pelo fato de as mesmas não estarem inseridas nas áreas de bloqueio judicial, pois, este se concentrou na região de cerrado, assim, não há a incerteza quanto à compra destas áreas. Ademais, após a promulgação do novo Código Florestal, em 2012, começou a existir interesse por parte dos produtores rurais em adquirir área de caatinga, que tem preço muito inferior à terra de cerrado e sem aptidão para agricultura, para que estas ficassem como a parte correspondente à área de reserva legal estipulada pelo Código Florestal. Assim, a criação de uma lei (convenção) levou ao aumento da liquidez das terras de caatinga, elevando o preço desse tipo de terras.

Por outro lado, a percepção sobre as terras de cerrado foi significativamente alterada pela introdução da soja. Ao aplicar a equação que determina o preço dos ativos para este caso, a renda esperada (q) aumentou ao longo dos anos, pois a terra se provou altamente fértil⁷ para a produção de soja, apresentando muitos ganhos relacionados à produção. O custo de manutenção (c) é intermediário, isso porque o imposto sobre a terra é baixo, mas o valor da escritura e o registro são altos, principalmente por conta da situação específica de insegurança jurídica dos direitos de propriedade. O prêmio de liquidez (l) era extremamente alto até o ano de 2012, pois a demanda por terras se tornou cada vez mais elevada. Desse modo, dados os elevados valores de renda esperada e liquidez, frente a um custo de transação intermediário, se justifica a valorização apresentada na tabela acima até 2012.

Após 2012, o preço das terras de cerrado em Palmeira do Piauí torna-se praticamente estagnado em decorrência do bloqueio judicial que imobilizou o mercado de terras, aumentou o grau de incerteza e reduziu a liquidez das terras.

Considerada esta situação específica de Palmeira do Piauí, podemos afirmar que o ambiente socioeconômico e político são fatores essenciais para a alteração no mercado de terras a partir de 2012, pois o sistema legal instável e inseguro afetou negativamente os

⁷ Neste caso o investimento demandado é muito alto e o tempo para os retornos esperados se concretizarem também, pois é necessário um preparo da terra para que se possa cultivar, posteriormente, a soja. Mesmo nessas condições, q continua elevado, por isso os investimentos na produção se concretizam.

investimentos, afetando, conseqüentemente, o preço das terras. Assim, a tendência ao crescimento dos preços é interrompida pela redução brusca na liquidez do ativo.

5. Considerações Finais

O caso de Palmeira do Piauí demonstra que o preço do ativo terra não pode ser o resultado direto ou indireto do fluxo de rendimentos atual ou futuros, como propõe as correntes clássica e neoclássica. Além da capacidade produtiva é necessário considerar as atividades especulativas e os fatores que afetam a economia em que o ativo está inserido, como propõe a abordagem keynesiana, resumida neste artigo a partir da equação $P_d = q - c + l$.

As mudanças ocorridas em Palmeiras do Piauí, demonstram a insuficiência da abordagem clássica. Quando se dá a passagem do primeiro para o segundo período considerados na análise, o aumento do preço das terras de cerrado é parcialmente explicado pela mudança na capacidade produtiva das terras. Porém, não se pode negligenciar que o município está inserido na região do MATOPIBA, considerada a última fronteira agrícola do país e que tem atraído crescentemente a atenção de investidores. Desta maneira, o preço do ativo também é influenciado pelas mudanças no entorno econômico. Além disso, ao se tornar um ativo com crescente liquidez também é natural que a procura não esteja baseada apenas na capacidade produtiva das terras, mas também na possibilidade de se prevenir contra a incerteza do futuro, já que a terra se tornou um ativo mais líquido.

A existência de outros fatores determinantes do preço além da capacidade produtiva do ativo fica evidente na passagem para o terceiro período analisado. Com a intervenção judicial, não há alteração na capacidade produtiva, os insumos de produção não se tornam mais caros, nem as possibilidades de venda da produção são alteradas. Porém, as terras já não contam com o mesmo grau de liquidez, o que justifica a estagnação do preço. Interessantemente, as terras de caatinga, que também não tem a capacidade produtiva alterada, passam a experimentar um aumento no seu preço, como resultado da adoção de uma nova convenção com o Código Florestal.

O caso também aponta a necessidade de estabelecer uma boa governança de terras no país. A ausência de tal governança, evidente na insegurança jurídica relacionada à titularidade das áreas e na fragilidade do sistema de registro, permitiu a grilagem e a aquisição de terras de

maneira fraudulenta, aumentando significativamente a especulação e a incerteza, de modo que os conflitos gerados culminaram na criação de uma Vara Agrária na região.

Em um país, portador de uma Boa Governança de Terras, os conflitos deflagrados em Palmeira do Piauí seriam evitados, bem como, através das ferramentas de gerenciamento de terras, a atividade especulativa seria controlada e o mercado irregular de terras extinto (FELÍCIO; REYDON, 2016), permitindo uma exploração mais sustentável de territórios como o MATOPIBA brasileiro.

Referências

AGRIANUAL, **Anuário da agricultura brasileira**. São Paulo, 2016.

DAVIDSON, P. **Money and Real Word**. The Economic Journal, Vol. 82, No. 325, pp 101-115. New York, USA, 1972

FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação.

Buenagovernanza em la tenência y la administración de tierras. (Estudios sobre tenência de la tierra, 9). Roma: FAO. 2007.

FELÍCIO, A. S. G.; REYDON, B. P. Fundamentos da Governança Fundiária. II Seminário de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico, 2016.

HICKS, J. **Critical Essays in Monetary Theory**. Oxford University Press, 1967.

IBGE. **Censo Demográfico 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. Cidades. **Piauí**: Palmeira do Piauí. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/B5L>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. **Produção da Pecuária Municipal 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IPEADATA, IPEA. **Produção e área colhida de arroz, Palmeira do Piauí/PI – 1980 a 2010**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em 10 jul. 2016.

KEYNES, John Maynard. (1933a). **A monetary theory of production**. CW, XIII: 408-411.

_____. (1996). **A Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda**. Editora Nova Cultural Ltda.

_____. (1933b). **The distinction between a co-operative economy and an entrepreneur economy.** CW, XXIX: 76-87.

LARSEN, H.C. **Relationship of land values to warranted values**, 1910-1948. *Journal of Farm Economics*, Menasha, v. 30, n. 3, p. 579-588, 1948.

MINSKY, Hyman P. **John Maynard Keynes**, 2008.

PLATA, L. **Mercados de Terras no Brasil: gênese, determinação de seus preços e políticas**. Campinas: Unicamp, 2001. Tese (doutorado).

REYDON, B. P.; PLATA, L. **A ampliação do acesso à terra e o imposto territorial rural**. XXII Encontro Nacional da Anpec, 1995.

_____. **Governança de terras e a questão agrária no Brasil**. In *O mundo rural no Brasil do século 21 – A formação de um novo padrão agrário e agrícola*. 36p. Brasília, Embrapa, 2014.

_____. **Mercado de terras e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de casos**. Campinas: Unicamp, 1992. Tese (doutorado).

SAYAD, J. **Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR**. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro. IPEA, 12 (1): 87-108, abr, 1982

TELLES, B. P. **Conservação dos Solos e Preços de Terras Agrícolas no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2015. Tese (doutorado)

A valorização da terra e a rentabilidade da bovinocultura de corte no Brasil

AUTOR(ES): Mariane Crespolini dos Santos¹², Ivette Luna¹, Sergio De Zen², Bastiaan Reydon¹; Luiz Henrique de Almeida ¹²

Filiação: ¹Instituto de Economia/Unicamp; Cepea/Esalq/USP²

E-mail: macrespolini@gmail.com; ivette@eco.unicamp.br; sergdzen@usp.br; basrey@eco.unicamp.br; luizhenrique.dealmeida@gmail.com

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a relevância da valorização da terra na rentabilidade da bovinocultura de corte, entre 2004 e 2015, com base nas evidências de Mato Grosso do Sul. A análise financeira das 23 propriedades típicas do banco de dados do Cepea/Esalq/USP demonstrou que, ao não considerar a compra e venda da terra, ainda que as Margens Bruta e Líquida tenham sido positivas, em 60% das propriedades a Taxa Interna de Retorno (TIR) foi negativa. A propriedade com Integração Lavoura-Pecuária destacou-se, pois, mesmo sem considerar a valorização da terra, a TIR foi superior a 10%. Ao considerar a compra, valorização e posterior venda da terra, em todas as propriedades a TIR foi positiva. Verificou-se que quanto maior a produtividade, menor é o impacto da valorização da terra nos indicadores financeiros. Portanto, em determinadas regiões a bovinocultura de corte passou por uma efetiva transformação. Já em outros locais ocorreram mudanças e avanços produtivos, mas ainda não houve uma ruptura com o modelo produtivo de décadas passadas.

Palavras-chave: bovinocultura de corte, produtividade e rentabilidade.

Abstract

This paper aims to analyze the beef cattle profitability, considering the relevance of land valuation in the investment analysis, between 2004 and 2015, based on the evidence of Mato Grosso do Sul state. The financial analysis of the 23 typical farms of Cepea/Esalq/USP has shown that by not considering the purchase and sale of land, although the Gross and Net Margins were positive in 60% of the properties the Internal Rate of Return (IRR) was

negative. The property with Crop and Livestock Integrate (CPI highlight was because, even without considering the valuation of the land, the IRR was above 10%. When considering the purchase, recovery and subsequent sale of the land throughout all the properties the IRR was positive. It was found that the higher the productivity, the lower the appreciation of the land in financial indicators. Therefore, it has been found that in certain regions beef cattle experienced an effective transformation. Already in other places the changes are taking place, but there has not been a break with the production model of past decades.

Key words: *beef cattle, productivity and profitability.*

1. INTRODUÇÃO

A bovinocultura de corte teve início no Brasil praticamente com a colonização, sendo uma das primeiras atividades econômicas da nação. É considerada a atividade mais importante na função de ocupação do território (PRADO JR, 1945; FURTADO, 1964), resultado da baixa exigência de investimentos de capital e fácil adaptação às condições adversas de relevo e solo. Além das questões edafoclimáticas, as instituições também explicaram o processo de ocupação, principalmente aquelas relacionadas à governança fundiária (REYDON, 2014).

Guedes & Reydon (2012) destacam que, historicamente, no território brasileiro a ocupação do espaço rural se deu por duas vias principais, uma “legal”, perante a legislação em vigor, a concessão de sesmarias pela coroa portuguesa, e outra “de fato” amplamente utilizada e irregular, a posse. Como resultado desse processo, ainda hoje o governo brasileiro não tem o registro comprobatório de todo os imóveis rurais no Brasil, tampouco dos estabelecimentos de maior escala produtiva.

Essa falta de governança fundiária faz com que a terra apresente três modelos de utilização, sendo eles o produtivo, o especulativo e o predatório. A produção de bovinos de corte facilita o uso especulativo da terra, já que, ainda que por hectare o retorno econômico

seja baixo, comparativamente ao de outras atividades, a expectativa de valorização do capital mantém a atratividade do negócio (REYDON, 2014).

A produção de bovinos também implica em uso predatório da terra, de tal modo que dos 160 milhões de hectares ocupados com pastagens, o equivalente a aproximadamente 50% da área ocupada pelos estabelecimentos rurais no país (IBGE, 2006), estima-se que de 50% a 70% dos pastos apresentem algum grau de degradação (DIAS-FILHO, 2011).

A literatura aponta que a maior parte dos impactos ambientais da atividade, com destaque para a emissão de Gases do Efeito Estufa (GEE), está relacionada à degradação das pastagens e seus efeitos limitantes sob outros indicadores de produtividade. No Brasil, a taxa de lotação é de 1,2 animais por hectare, sendo que o manejo de pasto poderia aumentar em mais de quatro vezes essa produtividade, reduzindo também a idade de abate (CORREA & SANTOS, 2003; IBGE, 2006).

Mesmo com a baixa produtividade e seus impactos sob o meio ambiente, é notória a relevância da bovinocultura de corte na economia brasileira e mundial. Em 2014, a cadeia produtiva da carne bovina respondeu por 2,9% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e 12,76% do PIB do Agronegócio brasileiro. Ressalta-se que, do produto da cadeia, 44% foi gerado na produção primária (CEPEA, 2015).

A produção brasileira além de gerar divisas para o país, também influencia a economia mundial. Com apenas 19% da produção destinada para exportação, desde 2004 o Brasil ocupa o primeiro lugar no ranking dos maiores exportadores de carne bovina, atendendo a demanda de 201 diferentes países (MDIC/Secex, 2015).

A liderança nas exportações é alcançada pelo Brasil com 90% da sua produção realizada com terminação dos animais a pasto (DE ZEN et al, 2013). Esse cenário, relacionado às condições edafoclimáticas do clima tropical, permite que o país tenha vantagens comparativas em relação aos demais exportadores de carne bovina, além de potencial produtivo expressivamente superior, capaz de atender o aumento de 70% por alimentos, principalmente de origem animal, previsto para 2050 (ONU, 2014).

O Brasil tem grande potencial para atender a demanda de carne bovina, mantendo inclusive as vantagens comparativas com outros países relativas aos custos de produção (DE ZEN & SANTOS, 2015). Porém, para que políticas públicas efetivas propiciem o aumento da produção aliado à sustentabilidade ambiental e social, é necessário compreender o contexto

histórico da produção de bovinos de corte, as mudanças no período recente e os desafios do futuro.

Assim, este trabalho tem como objetivo analisar a rentabilidade da bovinocultura de corte e a sua relação com a valorização da terra. Para isso, são analisadas as propriedades representativas de 2004 e 2015, do banco de dados do Cepea, em Mato Grosso do Sul. Mato Grosso do Sul é um dos estados mais importantes na produção nacional, tem a bovinocultura de corte nas raízes do processo de ocupação do seu território e atualmente apresenta grande heterogeneidade da produção. Pela natureza das propriedades representativas, os resultados permitem delinear um panorama detalhado sobre o cenário regional. Pelas evidências que se apresentam, contribuem também para uma compreensão maior sobre o cenário nacional.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. Contextualização histórica e institucional

A pecuária de corte no Brasil teve início praticamente no mesmo período da colonização. Com as primeiras ocupações portuguesas no Brasil e desenvolvimento da economia açucareira no nordeste, a atividade provia proteína animal para a população e também animais para tração nos cultivos agrícolas (FURTADO,1964).

Após longa presença no sertão nordestino, no final do século XVIII, a atividade criatória avançou para a região central do país, onde hoje seria Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. Além dos desafios de produzir no semiárido nordestino, o aumento da demanda por carne bovina, resultado do crescimento econômico proporcionado pela mineração, estimulou ainda mais a produção (FURTADO,1964). As externalidades do ciclo do ouro não se restringiram apenas à região Central do Brasil, irradiando seus efeitos também para a região Sul, onde a pecuária recebeu importante impulso (PRADO JR., 1945).

A atividade criatória desenvolvida na região Sul, introduzida muito antes da mineração, ainda no início do século XVII, desenvolveu-se inicialmente para a produção de couro. Naquele momento, a demanda por carne bovina da população local era muito inferior ao total de carne ofertada. Porém, com a irradiação das externalidades econômicas da mineração, os preços subiram expressivamente, resultado do aumento da demanda por carne. (FURTADO, 1964; PRADO JR., 1945).

Assim como no Sul, o couro extraído das boiadas também foi o produto que impulsionou a economia da região pantaneira, fronteira do Brasil com a Bolívia e o Paraguai. Ainda que os primeiros registros históricos sobre a descoberta do território do pantanal tenham ocorrido em 1524 (BARBOSA RODRIGUES, 1985), foi a partir de 1880, quando as indústrias de charque e de couro começaram a florescer⁶⁵, que a economia regional cresceu de forma mais expressiva (BORGES, 1991). Mesmo com a falta de infraestrutura, foi com a pecuária que a região de fronteira passou a integrar-se à economia nacional (ESSELIN, 2011).

Já no século XX, o governo brasileiro buscou impulsionar a ainda tímida ocupação das regiões mais afastadas. No fim da década de 30, Getúlio Vargas lançou o programa “Marcha para o Oeste”, justamente para povoar o Centro-Oeste. Neste processo, inicialmente a pecuária de corte extensiva se apresentava como a única atividade econômica para a região (GARFIELD, 2000).

Outras culturas não ocupavam a região porque o Cerrado brasileiro, bioma predominante no Centro-Oeste, possuía solos pobres, deficientes em fósforo e com altos teores de alumínio, elemento que causa toxicidade nas plantas. Mesmo a pecuária possuía produtividade muito reduzida, com taxa média de lotação de 0,3 UA/hectare e idade de abate entre 48 e 50 meses (EUCLIDES FILHO, 2008)

Esse cenário começou a sofrer alteração. Na década de 50 houve a primeira tentativa da introdução de *Brachiaria* como forragem para nutrição animal, porém, sem sucesso. Já em 60, a cultivar australiana Basilisk de *B. decumbens*, conhecida popularmente como “capim-braquiária” demonstrou excelente adaptação aos solos pobres do Cerrado, revolucionando a pecuária nacional. O capim *Brachiaria brizantha* cv Marandu, desenvolvido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em 1984, é atualmente o mais utilizado no Brasil, conhecido popularmente como “capim-brachiarão” (KARIA et al, 2006).

Assim como a pecuária aumentou sua produtividade e produção, as iniciativas da Embrapa e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), juntamente com os programas de desenvolvimento regional, impulsionaram o processo de utilização do solo do Cerrado, também pela agricultura, com destaque para a soja (BARROS, 2014).

⁶⁵ Os primeiros bovinos a passarem pela região, foram tocados a pé em 1554, saindo de São Vicente e indo para Assunção no Paraguai (Corrêa Filho, 1926), e o primeiro registro oficial da atividade criatória no pantanal ocorreu em 1737. Em 1775, com a instalação do Forte Coimbra, próximo à Corumbá a atividade ganhou impulso, mas foi abandonada com a eclosão da Guerra do Paraguai.

Conforme a concorrência por área produtiva se acentuou o Estado brasileiro enfatizou a importância do desenvolvimento da região da Amazônia, dando início aos programas de incentivo à colonização e à construção de rodovias na região, dentro dos chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I, II e III), e a expansão da pecuária também caminhou para essa região.

Com objetivo de contribuir para a transformação de grandes áreas de mata em áreas cultiváveis e também confiantes nas promessas dos líderes políticos, brasileiros dos estados de São Paulo e Paraná, e mais tarde do Rio Grande do Sul, mudaram-se para as regiões de fronteira⁶⁶. Os incentivos governamentais para ocupação de novas áreas contribuíram para que, entre 1950 a 1975, o aumento da produção de carne bovina no país tenha sido 86% resultante da abertura de novas áreas e apenas 14% dos ganhos de produtividade (MARTHA JR. et al., 2012)

Assim, ainda que de forma extensiva e rudimentar, a pecuária tornou-se um importante fator de ocupação e integração do território (FURTADO,1964), sendo que esse processo conhecido também como “a colonização pela pata do boi” (SANTIAGO, 1972). Extremamente ligada ao passado, em “seu passo lerdo”, as boiadas alcançaram os pontos mais distantes que separam o Brasil, podendo ser considerada a atividade mais importante na função de ocupação do território, ainda que pouco abordada na historiografia (PRADO JR, 1945).

2.2. Três modelos de utilização da terra

Ainda que a abertura e ocupação de novas áreas tenha sido importante para estabelecer e proteger o que é hoje o território nacional, houve e ainda existem muitos impactos sociais e ambientais relacionados a esse processo e à introdução de bovinos em área de fronteiras. É importante ressaltar que, em primeira instância, a abertura de novas áreas são resultados de aspectos institucionais da governança de terras no Brasil, explicado brevemente nos próximos parágrafos.

Historicamente, no território brasileiro a ocupação do espaço rural se deu por duas vias principais, uma “legal”, perante a legislação em vigor, a concessão de sesmarias pela coroa portuguesa, e outra “de fato” amplamente utilizada e irregular, a posse (GUEDES & REYDON, 2012). As sesmarias conferiam aos requerentes o direito de uso da terra mediante

⁶⁶ Em 2012, no levantamento realizado pelo Cepea (Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da ESALQ – USP) no estado do Pará, 90% dos pecuaristas que participaram da reunião eram gaúchos, paranaenses ou paulistas que se mudaram para a região na década de 70 e 80.

sua efetiva ocupação e utilização produtiva. A posse, por sua vez configurava-se como mecanismo descontrolado e conveniente aos grandes proprietários e posseiros, que abriam as terras na medida em que se esgotava a fertilidade dos solos previamente ocupados (SILVA, 1996).

A Lei de Terras de 1850 foi elaborada na tentativa de pôr fim à falta de administração fundiária, mas não atingiu seu objetivo, pois o governo não foi capaz de exigir que cada sesmeiro realizasse a demarcação de suas terras, oferecendo oportunidade clara para o aumento da posse e para regularização dos posseiros (SILVA, 1996; SILVA 1997). Mesmo após a proclamação da República, ao Código Civil de 1916, e à Constituição de 1988, os problemas de governança fundiária não foram resolvidos. Tanto que, novamente em 1999, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), exigiu que proprietários de imóveis com mais de 10 mil hectares apresentassem documentação comprobatória dos seus imóveis, o que resultou em comprovação de pouco mais da metade (Di Sabbato (2001) appud Reydon, 2014).

Reydon (2014) ressalta que há três maneiras pelas quais a terra pode ser utilizada. A primeira é a produtiva, onde a rentabilidade principal é resultante da produção agrícola. A segunda é especulativa, onde há compra, manutenção, transformação e posterior revenda da terra. E a terceira maneira, por fim, é a predatória.

Em relação às duas últimas maneiras apontadas por Reydon (2014), a produção de bovinos é uma das principais atividades que permitem o uso especulativo e predatório da terra. Isso ocorre, pois a bovinocultura de corte tem fácil adaptação em áreas recém-abertas, já que exige baixos níveis de capital, pouco preparo para o solo e apresenta poucas restrições associadas a relevo (RIVERO et al, 2009).

Reydon (2014) destaca que há muitos proprietários de terras, principalmente pecuaristas, cujas atividades produtivas geram retornos não muito expressivos, mas eles mantêm-se na agropecuária, pois sabem que suas propriedades se valorizarão mais do que qualquer outra aplicação econômica. Por outro lado, Buainain et al., (2014) ressaltam que há um novo padrão de acumulação na agricultura brasileira, onde cada vez menos o papel da terra é relevante.

Santos et al., (2014) analisaram a rentabilidade anual de 193 propriedades representativas⁶⁷ em 13 estados brasileiros e verificaram que em mais de 40% das propriedades as receitas não são suficientes para cobrir os desembolsos e as depreciações, e,

⁶⁷ Os autores utilizaram a mesma metodologia que será apresentada nesse trabalho

em mais de 90% as receitas não remuneraram o custo de oportunidade do capital investido. Porém, os autores concluíram que não é apenas a valorização da terra que motiva esses produtores, mas também o baixo risco da atividade e motivações pessoais, como histórico familiar. Além disso, verificaram que o aparato institucional brasileiro contribui para uma atividade de baixa produtividade, como se explica a seguir.

2.3. Desenvolvimento econômico, instituições e direito de propriedade

Existe uma discussão importante sobre o que permeia e diferencia o crescimento e o desenvolvimento econômico. O primeiro representa o crescimento do PIB, que além de não refletir as reduções das desigualdades sociais, captura apenas os bens comercializados. Já o desenvolvimento econômico é um conceito muito mais abrangente, onde “a melhoria na qualidade de vida deve claramente ser o elemento essencial (...) de todo exercício econômico” (SEN, 1988, p. 11).

Políticas públicas efetivas que possam alcançar o desenvolvimento econômico dependem de intervenções corretas e para tanto se torna necessário desprender-se do paradigma neoclássico de que, no longo prazo, o equilíbrio e o desenvolvimento serão atingidos. No mundo real, há assimetrias de informação, os agentes não são substantivamente racionais e tampouco maximizadores de lucro. (LAVOIE, 2006).

Conseqüentemente, o mercado não é apenas um ponto de equilíbrio entre preço e quantidade ou oferta e procura, mas sim o resultado de construções sociais que refletem o ambiente institucional em que se inserem. É uma realidade muito mais complexa onde, as instituições têm um papel fundamental (COASE, 1937). O papel das instituições é a base do referencial teórico da Nova Economia Institucional (NEI):

“As instituições são as restrições impostas pelos humanos nas suas interações. Consistem em regras formais (constituições, leis, estatutos, regulamentos e direitos comuns) e informais (convenções, normas, e códigos de conduta). As instituições definem, (...), as combinações de risco e recompensa que podem ser construídos com os recursos disponíveis em uma economia.” (NORTH, 1995, p. 15)

Assim, as instituições formam a estrutura na qual as economias, sociedades e políticas estão inseridas (NORTH, 2000). Enquanto as instituições são as regras, as organizações são os jogadores e a interação entre elas geram as mudanças institucionais. Outro destaque é que, as escolhas individuais dependem de fatores culturais e cotidianos, o que significa que, indivíduos com históricos diferentes interpretarão de forma distinta a mesma situação. Os

resultados não são, portanto, escolhas racionais e perfeitas, mas se dão também pela tentativa e erro (NORTH, 1995).

A sociologia econômica agrega conceitos importantes à economia das instituições. A interação entre direitos de propriedade, estrutura de governança, regras de troca e concepção de controle estabelecem os contornos daquilo que denominamos o mercado. Um ponto fundamental destacado por essa corrente é que “Leis e práticas aceitas frequentemente refletem os interesses das forças mais organizadas da sociedade” (FLIGSTEIN, 1996, p. 662). Nesse sentido, com base nos dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Graziano da Silva (2010) aponta que a bancada ruralista em 2006 foi a mais organizada e com maior representatividade no Congresso Nacional.

Assim, o desenvolvimento não reside em dons naturais, na acumulação de riqueza, ou tampouco nas capacidades humanas, mas sim nas instituições, nas ações coordenadas dos indivíduos e dos grupos sociais mais organizados (ABRAMOVAY, 2007). No entanto, o modelo institucional tem passado por um processo de intensa mudança, afetando expressivamente a produção rural no Brasil, sendo que a política de estabilização a partir de 1994 pode ser considerada um dos impactos mais relevantes. Enquanto o consumidor se beneficiou com a redução dos preços dos alimentos, produtores rurais viram sua rentabilidade cair dramaticamente (BELIK, 2001). Silva e Batalha (2000) ressaltam que, no caso da bovinocultura de corte, essas mudanças exigiram adaptação dos produtores, já que o boi deixou de ser reserva de valor.

Outros temas afetados pelas mudanças econômicas foram os relativos às políticas de segurança alimentar e de preços mínimos, reforma agrária e direitos de propriedade de terra. Para Azevedo (2000), o direito de propriedade da terra é o mais relevante na decisão dos investimentos agropecuários.

Reydon (2014) afirma que os direitos de propriedade são mantidos, mas garantem apenas a propriedade da terra e não a regulação do seu uso, como formalmente indica a legislação. É, portanto, de se questionar se em determinadas propriedades de bovinos de corte a função social da terra é cumprida:

“A função social é cumprida quando a propriedade rural atende simultaneamente, segundo grau e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” (Artigo 186 da Constituição Brasileira).

O item II do § 2º do Art. 6º da Lei 8.629/1993 estabelece que o aproveitamento racional e adequado para a propriedade onde ocorre a atividade pecuária bovina deve atender um índice mínimo de animais por hectare de pastagem, medido em Unidade Animal, isto é, 450 kg de peso vivo, definido pelo Poder Executivo e específico para cada Microrregião Homogênea.

Se o pecuarista alcança o índice de lotação definido, todas as áreas de pastagens nativas e plantadas são consideradas efetivamente utilizadas (Item II, § 3º do mesmo Artigo) e, portanto, a propriedade é produtiva. No entanto, para alcançar o índice de lotação estabelecido, na maior parte das microrregiões a necessidade de investimento é mínima e as pastagens apresentam capacidade de suporte muito baixa, como será detalhado no Capítulo 3.

3. METODOLOGIA

3.1. Grupo focal e propriedade representativa

Enquanto metodologia de levantamento de dados primários, o grupo focal, também denominado painel, é uma técnica de avaliação qualitativa comumente utilizada nas ciências sociais, assim como no marketing, administração e outras áreas (CAREY, 2015).

Esse método consiste em uma reunião com um grupo de pessoas, liderada pelo pesquisador ou outro agente especializado na técnica. As percepções e opiniões são enriquecidas através da interação do grupo, permitindo que pesquisadores entendam as questões de uma forma mais ampla. Assim os dados têm o potencial de serem mais informativos do que aqueles levantados por outros métodos (THIOLLENT, 1986; CAREY, 1994).

O Serviço de Pesquisa em Agricultura do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos possui uma equipe de pesquisadores especializados na aplicação do método para levantamento de dados primários (USDA, 2014), sendo que a metodologia tem sido utilizada para formulação de políticas agrícolas desde a década de 60 (PLAXICO & TWEETEN, 1963).

No Cepea, a metodologia é utilizada desde 2002 para levantamento de dados primários da agropecuária nacional. O grupo focal é formado por pesquisadores, técnicos regionais e produtores, com participação de oito a 12 pessoas. As reuniões são agendadas com antecedência, utilizando-se de contatos em sindicatos regionais (SANTOS, et al., 2014).

A propriedade rural representativa, também chamada de modal ou típica é um modelo teórico que caracteriza a moda da produção de uma determinada região. Esse modelo

descreve não apenas o volume final produzido, mas sim toda a forma como a produção é realizada, detalhando todo o sistema produtivo, com informações sobre área total, recursos humanos, tecnologias empregadas e produtividade alcançada (ELLIOT, 1928; PLAXICO & TWEETEN, 1963; FEUZ & SKOLD, 1991; DEBLITZ et al,1998).

A literatura aponta que essas propriedades podem ser definidas por diversos métodos, sendo que atualmente, há três comumente utilizados: análises estatísticas, como por exemplo dos censos agropecuários, onde é possível determinar as regiões relevantes assim como as distribuições estatísticas sobre área e produção das propriedades rurais; dados e conhecimentos adquiridos de pesquisadores e pessoas especializadas; ou ainda o grupo focal, definido anteriormente (DEBLITZ, 2013).

Pláxico e Tweeten (1963) destacam que para determinados estudos, principalmente aqueles relacionados aos modelos de previsão, a possibilidade do uso dos dados de propriedades típicas são limitados pela metodologia como as mesmas são levantadas. Ressaltam a importância e até “heroísmo” dos pesquisadores conseguirem caracterizar as propriedades modais dentro de uma distribuição normal.

É por esse motivo que o Cepea utiliza a metodologia de grupo focal para determinar as propriedades típicas, pois a discussão permite que a moda da produção rural, e não um determinado caso, seja caracterizada. Ressalta-se que, de forma complementar, o centro também faz uso das análises estatísticas de dados oficiais e do conhecimento tácito dos seus pesquisadores para, previamente, determinar as regiões relevantes para o levantamento, conciliando as três metodologias apontadas por Deblitz (2013).

Isso possibilita que essas informações sejam relevantes para a tomada de decisão dos agentes privados, estudos e políticas públicas. Além disso, o Cepea refaz o levantamento com periodicidade, mantendo uma série histórica, o que pode ser utilizado para diversos estudos, como exemplificado por Plaxico e Tweeten (1963), para formulação de políticas de uso e função social da terra, por exemplo.

Pelas propriedades típicas caracterizadas em levantamentos de grupo focal, De Zen (2002) estimou fronteiras de eficiência na agricultura. De Zen et al (2013) quantificaram o abate não fiscalizado no Brasil. Santos et al (2013) simularam as possibilidades de restauração e manejo da reserva legal em propriedades representativas do estado do Pará. Osaki & Batalha (2014) aplicaram um modelo de otimização de sistemas de produção agrícolas na propriedade representativa de grãos da região de Sorriso, em Mato Grosso. Em 2014, De Zen et al (2014) contribuíram com dados científicos para a formulação do Código Florestal –Lei Federal

12.651, Capítulo III, art. 10 – ao mensurar o retorno econômico do uso de pastagem cultivada na produção de bezerros no bioma pantanal em Mato Grosso do Sul.

Recentemente, Siqueira & Duru (2015), com base em uma propriedade representativa da produção de pecuária de corte na Amazônia, do banco de dados do Cepea, calcularam os impactos ambientais da atividade resultantes da emissão de GEE, tanto pela fermentação entérica dos animais, como pela mudança no uso do solo.

Após a realização do grupo focal e caracterização da propriedade típica, o Cepea atualiza com periodicidade mensal os custos de produção. Por meio de pesquisas telefônicas em revendas de produtos agropecuários, são captadas as variações dos preços dos insumos em cada município onde fora realizado o painel. Para a pecuária de corte, são coletados preços de aproximadamente 4.000 insumos por mês. São obtidas também as explicações do mercado para tais mudanças de preços, que serão essenciais para o entendimento das variações regionais dos custos.

3.2. Propriedades representativas selecionadas

Assim, as propriedades selecionadas para análise neste estudo são as que representam a moda da produção nos anos de 2004, 2009 (apenas Baixo Pantanal) e 2015, resultado dos levantamentos em Mato Grosso do Sul. Para este estudo selecionou-se 23 propriedades representativas em 10 microrregiões, sendo que para a região de Dourados foram selecionados dois municípios, Amambai e Dourados. Os painéis excluídos da amostra foram regiões que apresentaram apenas um levantamento em todo o período, não sendo possível o comparativo entre os períodos. A Tabela 1 apresenta o sistema de produção das propriedades modais, a microrregião, o município e o ano em que elas são representativas.

Tabela 1: Propriedades representativas selecionadas

Ar	Microrregião	Município	Sistema de Produção (2004)	Sistema de Produção (2015)
201	Alto Taquari	Camapuã	Cria	Cria
201	Aquidauana	Miranda	Ciclo Completo	Cria e Recri Engorda
201	Baixo Pantanal	Corumbá	Cria	Cria
201	Bodoquena	Bonito	Cria	Recria-Engorda
201	Cassilândia	Chapadão do Sul	Ciclo Completo	Cria
201	Dourados	Amambai	Cria	Cria
201	Dourados	Dourados	Ciclo Completo	Recria-Engorda

201	Iguatemi	Naviraí	Recria-Engorda	Recria-Engorda
201	Nova Andradina	Nova Andradina	Cria-Recria	Recria-Engorda
201	Paranaíba	Paranaíba	Cria-Recria	Recria-Engorda
201	Três Lagoas	Ribas do Rio Preto	Cria	Cria

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Cepea

Na descrição dos resultados, as propriedades acima apresentadas são denominadas pelo ano em que elas representam a moda da produção, seguido pelo nome da região, exemplo 2004 – Alto Taquari e 2015 – Alto Taquari. A primeira é a propriedade modal de Alto Taquari no ano de 2004 e a segunda a do ano de 2015.

Ainda que cada uma delas tenha a estrutura produtiva modal desses anos, isto é, em 2015 a estrutura da propriedade de 2004 já não é a moda da produção, a evolução dos custos são para o período todo, 2004 a 2015. A justificativa é analisar os ganhos de produtividade, primeiro eixo deste trabalho, com a análise da rentabilidade, segundo eixo, verificando a relação entre as mesmas.

3.3. Indicadores econômicos e financeiros

Os indicadores econômicos obtidos nos grupos focais das propriedades representativas são referentes ao período de um ano, sendo eles o Custo de Produção Operacional (COE) o Custo de Produção Total (COT), a Margem Bruta (MB) e a Margem Líquida (ML), definidos pela metodologia sugerida por Matsunaga et al (1976), do Instituto de Economia Agrícola (IEA). Porém, como a pecuária de corte é uma atividade plurianual, a sua análise financeira demanda outras ferramentas, como o Valor Presente Líquido (VPL) e a Taxa Interna de Retorno (TIR).

De acordo com Noronha (1981) o fluxo de caixa pode ser definido como os valores que demonstram as entradas e saídas dos recursos e produtos num determinado período de tempo, indicando uma proposta de investimento.

Uma das ferramentas matemáticas de aplicação do fluxo de caixa é o Valor Presente Líquido (VPL). Ele determina o valor presente de pagamentos futuros descontados a uma taxa de juros apropriada (taxa de desconto), menos o custo do investimento inicial. O VPL é considerado um dos melhores métodos de análise de projetos. Quando o resultado é positivo o projeto é viável. Buarque (1991) expressou algebricamente a ferramenta:

$$VPL = \sum_{t=1}^n \frac{Rt - Ct}{(1+i)^t} - I \quad (1)$$

Onde,

VPL – Valor Presente Líquido;

Rt – Receita no período t;

Ct – Custo no período t;
(Rt – Ct) – Fluxo de caixa líquido no período;
i – taxa de juros;
t – tempo em anos;
I – Investimento inicial.

Nesse estudo utilizou-se a taxa de desconto de 3,6% e o horizonte temporal de 12 anos, de 2004 a 2015. Esse período é aquele para o qual o Cepea possui série histórica dos preços dos insumos utilizados na atividade, definidos no próximo item. Os preços dos insumos, assim como os da receita, foram deflacionados pelo IGP-DI de junho de 2015.

Foram estipulados dois cenários: no primeiro considerou-se que não houve compra nem venda da terra. Isto é, no ano 0 não houve desembolsos para a compra desse ativo e no ano 12 a sua venda também não foi contabilizada como receita. Já no segundo cenário, com o objetivo de verificar ressalvas observadas na literatura, como Reydon (2014), considerou-se que no ano 0 a terra foi adquirida pelo preço por hectare indicado na propriedade modal de 2004 e, no ano 12, considerou-se que a terra foi vendida pelo valor por hectare apontado na propriedade representativa do ano de 2015.

Para complementar a análise também foi usada a ferramenta de Taxa Interna de Retorno (TIR), para os dois cenários. Esta representa a taxa de juros que torna o VPL do projeto igual a zero (Noronha, 1981), podendo ser expressa pela fórmula:

$$0 = \sum_{t=0}^n \frac{Rt-Ct}{(1+tir)^t} - I \quad (2)$$

Onde,
Rt – Receita no período t;
Ct – Custo no período t;
(Rt – Ct) – Receita líquida no período;
tir – taxa interna de retorno;
t – tempo em anos;
I – Investimento inicial.

4. RESULTADOS

4.1. Sistemas de produção

O comparativo dos sistemas produtivos das propriedades representativas de 2004 com as de 2015 indicou quatro mudanças relevantes, elucidadas na Figura 1 e na Tabela 2. A primeira delas foi que, em 2004, em 64% das regiões a moda da produção eram animais de até 12 meses, nos sistemas produtivos de Cria ou Cria-Recria. Em 2015, esse percentual caiu para 50%. A explicação para esse fenômeno foi, principalmente, o aumento das regiões com

produção modal de boi gordo. A Recria-Engorda transformou-se na moda da produção ao sul do estado, região onde há inclusive manchas de “terra roxa”, um dos solos mais férteis, e onde agricultura também tem ganhado espaço.

A segunda mudança constatada foi a eliminação do sistema produtivo de Recria, melhor detalhado na Tabela 2. Em 2004, nas regiões de Nova Andradina e Paranaíba o sistema modal era de Cria-Recria. Isto é, os pecuaristas produziam bezerros, mas esses permaneciam na propriedade até pouco mais de um ano quando eram vendidos para a terminação. Atualmente, com a redução da idade de abate, a Recria desaparece como sistema modal especializado, tornando-se uma etapa da terminação no sistema modal de Recria-Engorda.

Além dessa mudança, ocorreu também especialização das etapas produtivas. Em 2004, o Ciclo Completo era a produção modal em três regiões de MS, o equivalente a 30% do total. Em 2015, das três regiões onde era Ciclo Completo, em uma o modal passou a ser a produção de bezerro e em outra a produção de boi gordo. Na terceira região, Aquidauana, os participantes do grupo focal afirmaram que não era possível determinar apenas uma propriedade representativa, isto é, metade da produção era de propriedades de Cria e metade de Recria-Engorda, sendo assim, foram caracterizadas duas propriedades representativas, uma de cada sistema.

Por fim, a quarta mudança observada, e de extrema relevância para as análises foi que, em Iguatemi, a propriedade representativa em 2004 era de Recria-Engorda e, ainda que a produção de boi gordo tenha se mantido em 2015, o sistema produtivo tornou-se Recria-Engorda com Integração Lavoura-Pecuária (ILP), onde a bovinocultura é realizada em consórcio com a produção de lavoura, no caso milho e soja. Como será discutido nos resultados econômicos, além do ganho em rentabilidade, o manejo integrado das culturas permite que a produção por área produtiva seja muito superior ao manejo convencional.

A soja é uma das espécies de leguminosas que possui associação com as bactérias em suas raízes, que tem a capacidade de fixar nitrogênio ao solo. Essa fixação aduba o solo durante o plantio da soja e, no ano seguinte, quando o produtor semeia com pastagens, dada a fertilidade, os pastos apresentam condições expressivamente melhores. Além dessa vantagem, a ILP permite uma diversificação nas receitas, ainda que aumente a complexidade da produção. Outra possibilidade é utilizar a produção agrícola para sistemas de semi-confinamento.

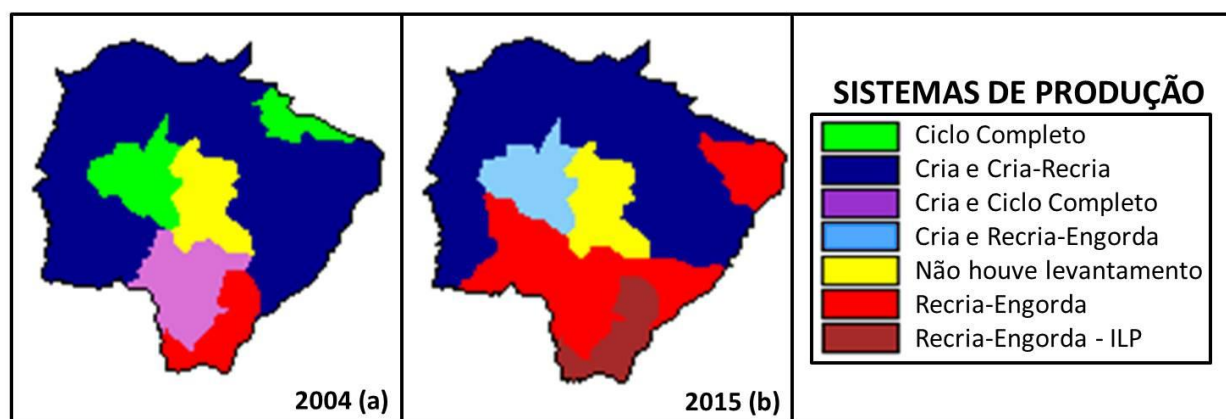


Figura 1: Distribuição geográfica dos sistemas produtivos das propriedades modais em Mato Grosso do Sul, 2004 e 2015

Fonte: Resultados da Pesquisa

Tabela 2: Sistemas de produção das propriedades modais por microrregião, 2004 e 2015

Região	2004	2015
Alto Taquari	Cria	Cria
Baixo Pantanal	Cria ¹	Cria
Dourados – Amambai	Cria	Cria
Três Lagoas	Cria	Cria
Cassilândia	Ciclo Completo	Cria
Aquidauana	Ciclo Completo	Cria e Recria-Engorda
Dourados – Dourados	Ciclo Completo	Recria-Engorda
Iguatemi	Recria-Engorda	Recria-Engorda
Bodoquena	Cria	Recria-Engorda
Nova Andradina	Cria-Recria	Recria-Engorda ²
Paranaíba	Cria-Recria	Recria-Engorda

¹Primeiro levantamento no Baixo Pantanal foi em 2009;

Fonte: Resultados da Pesquisa

Considerando o exposto anteriormente, os demais resultados são apresentados de acordo com a mudança ou continuidade do sistema de produção modal de cada região. Primeiramente, os resultados das propriedades onde em 2004 o sistema produtivo era a produção de bezerros e manteve-se assim até 2015 (Cria/Cria). Em seguida, os dados das regiões onde o sistema produtivo das propriedades modais em 2004 era caracterizado pela produção de bezerros e ao longo dos anos foi sofrendo alteração chegando em 2015 com o modal sendo a produção de boi gordo (Cria/Recria-Engorda). Posteriormente, as regiões de Ciclo Completo, mas que ao longo do período analisado especializaram a produção (Ciclo

Completo/Outros). E, por fim, a região que em 2004 era Recria-Engorda e que se manteve assim em 2015, mas com ILP, (Recria-Engorda/Recria-Engorda-ILP).

4.2. Viabilidade Econômica

Considerando a análise anual, isto é, a relação entre as receitas e o COE e o COT, verificou-se que em todas as propriedades, nos anos analisados, a Margem Bruta foi positiva, tanto por arroba, quanto por hectare. Isso indicou que a atividade é rentável no curto prazo e até mesmo no médio prazo. Porém, a Margem Líquida foi negativa em 20% das propriedades, isto é, a atividade não é rentável no longo prazo, já que no momento de reformar pastos e repor equipamentos, por exemplo, o produtor não possui recursos financeiros para isso. Como explicado na metodologia, estes resultados não consideram o capital empregado na atividade, apenas o fluxo de caixa anual.

Assim, a Tabela 3 apresenta os resultados da análise financeira. Os valores absolutos de VPL são difíceis de serem comparados, pois o mesmo depende da escala de cada propriedade. Ainda assim, considerando as propriedades de 2004 e 2015, 23 no total, em apenas seis propriedades, ou seja, 26% do total, o VPL foi positivo, mesmo sem considerar a compra e venda da terra. Isso indica que nessas propriedades, a remuneração do capital investido é superior à taxa de desconto de 3,6%.

Ressalta-se que apenas duas das propriedades com VPL positivo eram do levantamento realizado em 2015, a propriedade do Baixo Pantanal, produtora de bezerras, e a de Iguatemi, produtora de boi gordo com ILP. Destaca-se que os ganhos de produtividade dessas duas regiões foram os mais significativos entre todas as observadas.

Nas demais regiões, a baixa rentabilidade foi expressiva, de tal modo que a TIR em Nova Andradina e em Dourados/Dourados não pode sequer ser calculada, chegando a ser 16% negativa na propriedade representativa de 2015 em Aquidauana.

Se considerada a compra e venda da terra, os ganhos de rentabilidade foram substanciais. Em todas as regiões e propriedades a TIR foi positiva e, em apenas, 30% das propriedades o VPL foi negativo, ou seja, ainda que a TIR tenha sido positiva ela foi inferior à taxa de desconto de 3,6%. Além disso, nesse cenário dado a mesma região, a TIR é mais elevada nas propriedades com menor produtividade ou não especializada, isto é, nas propriedades do levantamento de 2004. Isso indica que, conforme aumentam os investimentos em outros fatores produtivos, a relevância do ativo terra é reduzida.

Ainda que estes resultados indiquem que a valorização da terra é importante na análise e decisão de investimento desses produtores e que este fato seja apontado na revisão de

literatura, é importante ressaltar que existem outros fatores explicativos, apontados por especialistas em economia agrícola ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

Entre os fatores, destaca-se o histórico familiar e o baixo risco da atividade. Por exemplo, ao contrário do agricultor que, em muitos anos acumulam prejuízos por falta ou excesso de chuva, o pecuarista tem a flexibilidade de manter seus animais no pasto pelo período que preferir. Ainda que estes percam peso com a ausência de chuvas, com exceção do Nordeste, os animais podem ser mantidos a pasto. Além desta flexibilidade, o pecuarista pode comercializar seus animais em qualquer época do ano. Já o agricultor possui época certa para plantio e colheita e, ainda que tenha a opção de estocar seus produtos, há uma limitação para isso.

Tabela 3: Indicadores financeiros das propriedades representativas de 2004 e 2015, em Mato Grosso do Sul

Ano Painel	Microrregião	Sistema de Produção	Não considera compra e venda da terra			Considera compra e venda da terra		
			VPL	RR	TIR	VPL	RR	TIR
2004	Alto Taquari	Cria	-R\$ 39.051	-0,06	2,87%	R\$ 869.036	0,46	7,22%
2004	Dourados/Amambai	Cria	-R\$ 691.399	-0,57	-6,07%	R\$ 603.577	0,13	4,75%
2004	Tres Lagoas	Cria	-R\$ 831.503	-0,69	-8,54%	R\$ 1.187.924	0,30	5,99%
2009	Baixo Pantanal	Cria	R\$ 512.197	0,42	8,74%	R\$ 3.218.197	0,59	8,16%
2015	Alto Taquari	Cria	-R\$ 1.204.074	-1,00	-15,41%	-R\$ 195.090	-0,08	2,94%
2015	Dourados/Amambai	Cria	-R\$ 1.261.325	-0,99	-13,56%	R\$ 522.389	0,09	4,34%
2015	Tres Lagoas	Cria	-R\$ 2.499.536	-0,90	-12,95%	-R\$ 881.821	-0,12	2,52%
2015	Baixo Pantanal	Cria	R\$ 2.004.726	1,68	21,97%	R\$ 4.611.775	0,85	10,24%
2004	Bodoquena	Cria	-R\$ 235.196	-0,18	0,92%	R\$ 3.831.293	0,71	8,70%
2004	Nova Andradina	Cria-Recria	R\$ 849.428	0,47	9,62%	R\$ 5.565.424	0,55	7,87%
2004	Paranaíba	Cria-Recria	-R\$ 192.748	-0,28	-0,58%	R\$ 407.802	0,14	4,83%
2015	Bodoquena	Recria-Engorda	-R\$ 1.309.711	-0,78	-10,87%	R\$ 2.756.050	0,47	7,13%
2015	Nova Andradina	Recria-Engorda	-R\$ 4.881.060	-1,32	-	R\$ 1.356.170	0,09	4,34%
2015	Paranaíba	Recria-Engorda	-R\$ 618.159	-0,89	-12,85%	-R\$ 183.877	-0,08	2,87%
2004	Aquidauana	Ciclo Completo	R\$ 1.564.345	1,03	16,52%	R\$ 4.263.374	0,50	7,80%
2004	Cassilândia	Ciclo Completo	R\$ 831.452	1,13	17,34%	R\$ 3.169.962	0,65	8,61%
2004	Dourados/Dourados	Ciclo Completo	-R\$ 548.623	-0,39	-2,66%	R\$ 1.480.150	0,18	5,12%
2015	Aquidauana	Cria	-R\$ 3.174.217	-0,87	-11,72%	-R\$ 475.188	-0,05	3,20%
2015	Aquidauana	Recria-Engorda	-R\$ 3.090.208	-0,85	-16,50%	-R\$ 391.179	-0,04	3,26%
2015	Cassilândia	Cria	-R\$ 1.474.368	-0,74	-10,01%	R\$ 864.142	0,14	4,79%
2015	Dourados/Dourados	Recria-Engorda	-R\$ 3.209.552	-1,08	-	-R\$ 1.789.410	-0,23	1,38%
2004	Iguatemi	Recria-Engorda	-R\$ 122.229	-0,06	2,74%	R\$ 8.627.107	0,54	7,66%
2015	Iguatemi	Recria-Engorda-ILP	R\$ 990.140	0,51	10,33%	R\$ 5.364.808	0,61	8,36%

Fonte: Resultados da pesquisa

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a rentabilidade da bovinocultura de corte e a sua relação com a valorização da terra. Para realizar a pesquisa, a metodologia de propriedade representativa foi utilizada, onde a moda da produção é caracterizada permitindo inferir análises mais abrangentes. As propriedades selecionadas foram as representativas dos anos de 2004 e 2015, do banco de dados do Cepea, em Mato Grosso do Sul. A escolha deste estado foi justificada pelo fato de ser um dos estados mais importantes na produção nacional, ter a bovinocultura de corte nas raízes do processo de ocupação do seu território e atualmente apresentar grande heterogeneidade da produção. Pelas evidências que se apresentam, as informações estaduais contribuem também para uma compreensão maior sobre o cenário nacional.

Nos anos analisados, a Margem Bruta foi positiva em todas as propriedades, por hectare e por arroba vendida. Isso indica que a atividade é rentável no curto prazo e até mesmo no médio prazo. Porém, a Margem Líquida foi negativa em 20% das propriedades, isto é, a atividade não é rentável no longo prazo, já que no momento de reformar pastos e repor equipamentos, por exemplo, o produtor não possui recursos financeiros para isso.

A análise financeira permitiu verificar que, ao não considerar a compra e venda da terra, grosso modo, em 75% das propriedades seria mais rentável para o produtor vender o capital investido e aplicá-lo em outra atividade ou rendimento, como a caderneta de poupança. E, ainda mais agravante, em 60% das propriedades a taxa interna de retorno é inferior à zero. Portanto, ainda que a MB e a ML tenham sido positivas, os resultados indicaram que elas são muito baixas se comparadas ao capital investido, com exceção da propriedade de ILP que apresentou TIR acima de 10%, mesmo sem considerar a comercialização da terra.

Ao considerar a compra, valorização e posterior venda da terra ao fim do horizonte temporal, em todas as propriedades a TIR é positiva, ainda que em 26% seja inferior aos 3,6% da taxa de desconto utilizada. Verificou-se que quanto maior a produtividade, e, portanto, maior o capital investido, menor é a relevância da comercialização da terra em relação à TIR.

É importante considerar que a valorização da terra não é, necessariamente, a principal motivação dos pecuaristas continuarem na atividade. Tanto é que, muitos produtores não tem sequer a intenção futura de efetivamente realizar a venda do seu patrimônio. Além disso, nos levantamentos realizados pelo Cepea, pecuaristas costumam enfatizar o histórico familiar e o

baixo risco da atividade como fatores relevantes. Sugere-se, como agenda futura, a aplicação de um questionário para verificar estes e outros fatores que motivam bovinocultores a continuarem na atividade.

Por fim, a principal conclusão deste trabalho é que ainda que não haja uma transformação generalizada consolidada da produção de bovinos de corte no Brasil, ela está em curso. A transformação ocorrida na região de Iguatemi, onde o modal é ILP, e onde mesmo sem a compra e venda da terra a TIR é expressivamente positiva, aponta para efeitos multiplicadores e de influência em outras áreas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Para uma teoria dos estudos territoriais** In: Ortega, A.C e Almeida Filho, N. Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária. Campinas, Alínea Editora, 2007. (págs. 19-37)

AZEVEDO, P. F. (2000) Nova economia institucional: referencial geral e aplicação para a agricultura. **Revista de Economia Agrícola**, SP, v.47, n.1, p. 33-52.

BARBOSA RODRIGUES, J. **História de Mato Grosso do Sul**. São Paulo, SP: Ed. do Escritor, 1985. 184 p.

BARROS, G. S. C. Agricultura e indústria no desenvolvimento brasileiro In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. **O mundo rural no Brasil do século 21 – A formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF : Embrapa - 2014 p. 79 – 116.

BELIK, W. et. al. Instituições, ambiente institucional e políticas agrícolas. In: RAMOS, P (org) et alii. **Dimensões do Agronegócio Brasileiro**. 2007. Brasília: MDA, NEA – Estudos 15.

BORGES, F. T. DE M. **Do extrativismo a pecuária: algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso (1870 a 1930)**. Cuiabá: Ed.UFMT, 1991. 198 p.

BRASIL. Artigo 186 da Constituição de 1988.

BRASIL. Item II do § 2º do Art. 6º da Lei 8.629/1993.

BUAINAIN, A. M. Alguns condicionantes do novo padrão de acumulação da agricultura brasileira In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. **O mundo rural no Brasil do século 21 – A formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF : Embrapa - 2014 p. 211 – 240.

BUARQUE, C. **Avaliação econômica de projetos**: uma apresentação didática. 1991. 8.ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus 1991. 342p.

CAREY, M. A., The Group Effect in Focus Group: Planning, Implementing and Interpreting Focus Group Research. In: MORSE, J. M. **Critical Issues in Qualitative Research Methods**, Thousand Oaks, SAGE Publications, 1994 p. 225 – 241

CAREY, M. A., Focus Group In: WRIGHT J. **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition)**. Elsevier, 2015 p. 274–279

CEPEA - Centro de Pesquisas Avançadas em Economia Aplicada - **PIB do Agronegócio, 2015**. Disponível em <http://cepea.esalq.usp.br/pib/> acesso em julho/2015

COASE, Ronald H. The nature of the firm. **econômica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937

CORREA, L. A., SANTOS P. M., Produção de carne em pastagens adubadas - **Sistemas de Produção**. Embrapa Pecuária Sudeste, Versão Eletrônica, Jul/2003, Disponível em: <http://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/FontesHTML/BovinoCorte/BovinoCorteRegiaoSudeste/producaocarne.htm>, acesso em novembro/15.

DEBLITZ, C.; HEMME, T.; ISERMAYER, F.; KNUTSON, R.; ANDERSON, D.; GOERTZ, D. MOLLER, C.; RIEDEL, J.; **Report on the 1st International Farm Comparison Network (IFCN) – Meeting – FAL-Braunschweig**; 64 p. 1998 Disponível em: http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/zi010052.pdf, acesso em novembro/15.

DEBLITZ, C.; **Agri Benchmark Global Livestock data and information** - Thünen Institute of Farm Economics, Braunschweig, 2013 Disponível em: http://www.livestockdialogue.org/fileadmin/templates/res_livestock/docs/2013_june18_Rome/5-FA1_18-19-04_2013_LIS_meeting_agri_benchmark_network.pdf, acesso em novembro/15.

DE ZEN, S. **Diversificação como forma de gerenciamento de risco na agricultura**. Piracicaba, 2002, 101p. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo.

- DE ZEN, S.; MIRANDA, S.H.G.; SANTOS, M. C. ; YANAGUIZAWA, W. H. ; VELAZCO-BEDOYA, D. M. ; CARVALHO, T. B. ; CORRER, G. N. ; RIBEIRO, G. G et al. **Estudo do Abate Bovino no Brasil – Relatório de Pesquisa**, Piracicaba/SP Cepea/Esalq/USP, 47 p, 2013.
- DE ZEN, S.; SANTOS, M. C.; YANAGUIZAWA, W. H.; MOREIRA, R. E. M. E. ; REGAZZINI, L. ; CORRER, G. N. ; RIBEIRO, G. G. . **Exploração ecologicamente sustentável do bioma Pantanal: uma análise econômica e social, de acordo com a Lei Federal 12.651, Capítulo III, art. 10.** – Relatório de Pesquisa, Piracicaba – SP, 27 p. 2014
- DE ZEN, S.; SANTOS, M. C. Demanda por carne está ao alcance do Brasil! **Revista DBO** p. 18, jun/2015.
- DIAS-FILHO, M. B. Degradação de pastagens: processos, causas e estratégias de recuperação. **Embrapa Amazônia Oriental** 4. Edição revisada, Belém, PA, 2011
- ELLIOT, F. F., The representative firm idea applied to research and extension in agricultural economic. **Journal Farm Economics**, v. 10. n 4. p.483-498, 1928
- ESSELIN, P.M. **A pecuária bovina no processo de ocupação e desenvolvimento econômico do Pantanal sul-mato-grossense (1830-1910)**. Dourados-MS: Ed. UFGD. 2011. 358p.
- EUCLIDES FILHO, K. A Pecuária de Corte no Cerrado Brasileiro In: FALEIRO, F.G. & AUSTECLINIO L. F. N. **Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais**. Campo Grande/MS: Embrapa Cerrados- 2008 p. 612-644
- FEUZ, D. M.; SKOLD, M.D.; Typical Farm Theory in agricultural research. **Journal of Sustainability Agricultural** v. 2 n. 2. p 43-58, 1992.
- FLIGSTEIN, N. (1996) Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions **American Sociological Review** Vol. 61, 1996 (august) pp.656-673.
- FURTADO, C., **Formação Econômica do Brasil**. Editora Fundo de Cultura S/A, Rio de Janeiro, 1964.
- GARFIELD, S.. As raízes de uma planta que hoje é o Brasil: os índios e o Estado-Nação na era Vargas. **Rev. bras. Hist.**, São Paulo , v. 20, n. 39, 2000 .
- GRAZIANO DA SILVA, J.. Os desafios das agriculturas brasileiras. **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: IPEA, p. 157-183, 2010.

GUEDES, S. N. R.; REYDON, B. P. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 50, n. 3, p. 525-544, 2012 .

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário, 2006**. Disponível em:

<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&o=24&i=P&c=1244>; acesso em julho/2015

KARIA, C. T., DUARTE, J. B., ARAÚJO, A. C. G. **Desenvolvimento de cultivares do gênero Brachiaria (trin.) Griseb. no Brasil**. Planaltina/DF: Embrapa Cerrados. 2006. 56p.

LAVOIE, M. **Introduction to post-Keynesian economics**. PalgraveMacmillan, 2009.

MARTHA, G. B., ALVES, E., CONTINI, E., Land-saving approaches and beef production growth in Brazil. **Agricultural Systems**, v. 110, p. 173-177, 2012.

MATSUNAGA, M., BEMELMANS, P.F., TOLEDO, P.E.N. et al. Metodologia de custo de produção utilizado pelo IEA. **Agricultura em São Paulo**,23(1):123-139. 1976.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR – SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC-Secex) – **Exportação de carne bovina** – Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>

NORONHA, J.F. **Projetos Agropecuários: Administração financeira, Orçamentação e avaliação econômica**. São Paulo: Fealq, 1981. 274p.

NORTH, D. C. **“Five Propositions about Institutional Change”** In: J. Knight & I. Sened (eds) **“Explaining Social Institutions”** Ann Arbor: Michigan University Press pp. 15-26, 1995.

NORTH, D C. **“Understanding Institutions”** In: Claude Menard (editor) **“Institutions Contracts and Organizations – Perspectives from New Institutional Economics”**. Cheltenham: Edward Elgar, pp 7-10, 2000.

OSAKI, M. BATALHA, M. O. Optimization model of agricultural production system in grain farms under risk, in Sorriso, Brazil. **Agricultural Systems**, v. 127, p. 178-188, 2014.

PLAXICO, J. S., & TWEENTEN, L. G. Representative farms for policy and projection research. **Journal of Farm Economics**, 45(5), 1458-1465, 1963.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**. Vol. 1. Editora Brasiliense, 1945.

REYDON, B. P. Governança de terras e a questão agrária no Brasil In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M.; NAVARRO, Z. **O mundo rural no Brasil do século 21 – A formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília, DF : Embrapa - 2014 p. 725-760.

RIVERO S.; ALMEIDA, O.; ÁVILA, S.; OLIVEIRA, W. Pecuária e desmatamento: uma análise das principais causas diretas do desmatamento na Amazônia. **Nova Economia**, Vol. 19, no 1, p. 41-66, jan/abril 2009

SANTIAGO, A. A., O Zebu na Índia, no Brasil e no mundo. **Inst. Camp. Ens. Agric.**, Campinas/SP, 1972, 744p.

SANTOS, M. C. ; MIRANDA, S. H. G. ; VELAZCO-BEDOYA, D. M. ; ZEN, S. . **Economic and Environmental Aspects of Cattle Production - Legal Reserve Reforestation..** In: 22nd International Congress on Production Research, 2013, Foz do Iguaçu, 2013.

SANTOS, C. M.; BELIK, W.; DE ZEN, S. ; ALMEIDA, L. H. . A rentabilidade da pecuária de corte no Brasil. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 21, p. 505-517, 2014.

SEN, A. The concept of development. **Handbook of development economics**, v. 1, p. 9-26, 1988.

SILVA, C. A. B., BATALHA, M. O. (Coord.) **Estudo sobre a eficiência econômica e competitividade da cadeia agroindustrial da pecuária de corte no Brasil**. (2000). Brasília, IEL, CNA e SEBRAE, 398p.

SILVA, L.O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. Campinas, Ed. da Unicamp, 373 pp, 1996.

SIQUEIRA, T. T. S.; DURU, M. Economics and environmental performance issues of a typical Amazonian beef farm: a case study - **Journal of Cleaner Production**, p. 1-10, 2015

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986, 108p

USDA - United States Department of Agriculture – ARS - Agriculture Research Service – **Focus Group Members**, Disponível em: <http://www.ars.usda.gov/Research/docs.htm?docid=1502>, Acesso em novembro/2015

O II Plano Nacional de Reforma Agrária e os projetos de assentamentos no Pará: análise dos anos 2004-2015⁶⁸

Ana Luisa Santos Rocha

Mestre em Direito e Advogada Residente da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia da UFPA

José Heder Benatti

Professor Doutor da Graduação e da Pós-Graduação em Direito e Diretor do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA

1 Introdução

O presente artigo analisa os dados relacionados aos projetos de assentamentos criados no Estado do Pará após o lançamento do II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) em 2003. O objetivo é avaliar as ações de reforma agrária, especialmente quanto aos tipos de projetos de assentamentos criados no Pará, com o marco temporal entre os anos de 2004 a 2015. Para a realização da análise foram coletados dados do Estado do Pará no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA).

A justificativa e o problema da pesquisa se colocam tendo em vista algumas questões. O II PNRA (BRASIL, 2005) define a reforma agrária como uma política social ampla, democrática e sustentável, elencando como público, dentre outros, os trabalhadores rurais sem-terra, os assentados, setores da agricultura familiar, posseiros, populações ribeirinhas, comunidades quilombolas e extrativistas. De acordo com o plano, os diversos segmentos sociais seriam objeto

⁶⁸ O presente artigo aborda parte dos resultados da dissertação de mestrado intitulada “Reforma Agrária na Amazônia: novas tendências, novos sujeitos, grandes desafios” defendida por Ana Luisa Santos Rocha, sob orientação do Prof. Dr. José Heder Benatti, em maio de 2016 no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA).

de “instrumentos diferenciados e apropriados às suas especificidades e às características de cada região” (BRASIL, 2005, p. 17).

Desde setembro de 2002, com a Portaria Interministerial Conjunta nº. 13 do Ministério do Desenvolvimento Agrária e Ministério do Meio Ambiente, as comunidades extrativas tradicionais das Reservas Extrativistas (RESEX) foram reconhecidas como beneficiárias do Plano Nacional de Reforma Agrária. Em 2004, a Norma de Execução do INCRA nº. 37 ampliou ainda mais o rol de reconhecimento de projetos de assentamento de reforma agrária.

Atualmente, a Norma de Execução INCRA nº. 69 de 12 de março de 2008 dispõe sobre o processo de criação e reconhecimento de projetos de assentamento de reforma agrária, englobando os criados por meio de obtenção de terras pelo INCRA, na forma tradicional e os ambientalmente diferenciados, além dos projetos reconhecidos pelo INCRA, cuja criação cabe a outras esferas do poder público para acesso às políticas públicas do programa de reforma agrária.

Para a Amazônia e para o Estado do Pará, o reconhecimento de instrumentos diversificados de acesso à terra é um processo que se dá desde o final da década de 80 quando foram criados “instrumentos inéditos de reforma agrária, visando atender as especificidades da questão agrária amazônica e a defesa dos povos da floresta, categoria que rompia com termos convencionais como camponês e trabalhador rural” (MENEZES, 2011, p. 345).

Sendo assim, são traçadas ao longo do artigo considerações sobre a inserção da luta dos povos e comunidades tradicionais⁶⁹ na agenda nacional e agrária, pautada no reconhecimento de direitos territoriais diferenciados. Apontam-se brevemente as transformações que ocorreram nas ações de reforma agrária, sobretudo após o lançamento do II PNRA. Por fim, são apresentados os dados sobre o Estado do Pará.

2 Povos e comunidades tradicionais na Amazônia e os instrumentos de acesso ao território

No Brasil e na Amazônia a realidade sociocultural é marcada pela convergência de inúmeros povos com modos de vida, de crença e de manejo do território e dos recursos naturais distintos. São povos indígenas, ribeirinhos, quilombolas, caiçaras, quebradeiras de coco-babaçu,

⁶⁹ É preciso ressaltar que no presente artigo não é analisada a questão territorial indígena, visto que os instrumentos de demarcação das terras indígenas possuem proteção constitucional especial e diferenciada, nos termos dos artigos 231 e 232 da Constituição Federal de 1988.

seringueiros e outras comunidades com estilos de vida, religiosidade e apreensão da natureza distintos da “sociedade nacional”.

No plano da diversidade do campesinato amazônico, os povos e comunidades tradicionais desenvolveram suas próprias técnicas de relação com a terra e com o meio ambiente, fortemente influenciada pela cultura indígena. Benatti (2003B, p. 100) remonta ao século XVIII como período de formação do pequeno produtor rural de base familiar ou caboclo amazônico, em razão das políticas pombalinas para a Amazônia, da expulsão dos missionários e da miscigenação entre colonos, povos indígenas e negros.

A sensibilidade jurídica para com esses povos é recente. É fruto das lutas políticas e sociais que marcaram o país no período pós-Ditadura no final da década de 1980, além das pressões internacionais pela proteção da biodiversidade. De uma posição de invisibilidade, os “povos da floresta” lançaram-se a uma posição protagonista no cenário nacional, reivindicando direitos territoriais e culturais, bem como denunciando os impactos ambientais sobre a floresta causados por projetos desenvolvimentistas.

Alfredo Wagner Berno de Almeida (2008, p. 25) relata que esse fenômeno diferenciado dos movimentos sociais do campo foi marcado por certos desdobramentos, onde as formas tradicionais de luta à terra incorporaram “fatores étnicos, elementos de consciência ecológica e critérios de gênero e de autodefinição coletiva”, influenciando a forma de atuação e demandas desses movimentos perante os poderes públicos.

Sobretudo nos anos 1970 com a militarização da questão agrária na Amazônia, as formas de apossamento dos povos e comunidades tradicionais passaram a ser intensamente desafiadas pelos modelos de produção e crescimento econômicos introduzidos na região, bem como pela valorização da terra como bem especulativo e aumento do desmatamento (SANTILLI, 2005, p. 32). A luta pelo reconhecimento dos seus territórios transformou-se em uma forte bandeira de mobilização, derrubando o histórico quadro de marginalização e invisibilidade no espaço público (CRUZ, 2013, p. 122).

Os povos e comunidades tradicionais mostraram para o país que o slogan “terras sem homem para homens sem terra” não condizia com a realidade. Diversos atores locais, com destaque para o movimento de seringalistas no Acre, ao lado de atores internacionais representados por movimentos ambientalistas, passaram a se articular e propor o reconhecimento

dos direitos territoriais dessas comunidades a partir de “uma outra reforma agrária” (LITTLE, 2002, p. 2) centrada na diversidade fundiária da Amazônia.

Movimentos de seringueiros e de posseiros buscaram inspiração no movimento indigenista de defesa dos seus territórios e dos recursos naturais por eles utilizados (VIANNA, 2008, p. 223). Isso permitiu a aliança dos movimentos sociais rurais com o movimento ambientalista e essa união de forças no final dos anos 1980 é a gênese do chamado “socioambientalismo brasileiro”, influenciando, inclusive, o direito nacional (SANTILLI, 2005, p. 31).

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo momento no constitucionalismo brasileiro, destacando-se a proteção concedida ao meio ambiente, aos direitos territoriais dos povos indígenas e quilombolas e ao patrimônio cultural do país.

O conceito atualmente utilizado de “povos e comunidades tradicionais” foi incorporado ao ordenamento jurídico através do Decreto nº. 6040, de 07 de fevereiro de 2007, que instituiu a “Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais” (PNPCT).

Segundo o decreto (art. 3º, I), povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Sobre o reconhecimento de direitos territoriais das comunidades tradicionais, Benatti (2011, p. 94) ressalta que essas medidas são primordiais em um país que elege a dignidade da pessoa humana como fundamento, além de postular pela concretização de direitos sociais, culturais e ambientais:

É a partir dos fenômenos históricos, sociais e econômicos específicos da Amazônia que se pode analisar a formulação do modelo de apossamento territorial diferenciado, pois os segmentos camponeses amazônicos se formaram e configuraram seus modos de vida ao longo da ocupação da região (BENATTI, 2003B, p. 97).

Como característica básica, a forma de apossamento dessas comunidades conjuga tanto o aspecto familiar quanto o coletivo. O apossamento familiar está assentado na unidade de trabalho

familiar, baseado em atividades agroextrativistas, ao passo que a área de uso coletivo da comunidade é aquela que se dá sobre os recursos naturais (BENATTI, 2003B, p. 111).

É evidente que a formulação dos tradicionais assentamentos de reforma agrária não se enquadra à realidade fundiária das comunidades tradicionais. Na análise sobre os assentamentos destaca-se a conversão de um latifúndio, enquanto grande área de terra improdutivo, em lugar de produção, de trabalho e de vida para dezenas de famílias (SAUER, 2005, p. 95), sendo o assentamento a constituição de “uma nova organização econômica, política, social e ambiental naquela área, com a posse da terra por uma heterogeneidade social de famílias de trabalhadores rurais sem terra” (CARVALHO, 1999, p. 5).

Nessa mesma linha, o INCRA, que é a entidade federal responsável pela execução das ações de reforma agrária no Brasil, define o assentamento rural como um conjunto de unidades agrícolas independentes entre si, instaladas onde originalmente existia um imóvel rural que pertencia a um único proprietário.

Em geral, o assentamento ocorre quando o imóvel adquirido não tem possuidor (ROCHA et. al., 2015, p. 194). Por essa concepção, os projetos de regularização fundiária e de reforma agrária seriam diferentes porque aquela pressupõe a prévia posse, a qualquer título, do indivíduo a ser beneficiado. Na reforma agrária, por sua vez, o imóvel estaria desocupado e servindo de base territorial para o assentamento (ROCHA et. al., 2015, p. 194).

Segundo Menezes (2011, p. 345), desde a década de 1980 foram criados “instrumentos inéditos de reforma agrária, visando atender as especificidades da questão agrária amazônica e a defesa dos povos da floresta, categoria que rompia com termos convencionais como camponês e trabalhador rural”.

As demandas dos povos tradicionais por instrumentos específicos de acesso ao território foram fundamentais para compreender a insuficiência dos instrumentos do direito estatal brasileiro como o modelo tradicional de assentamento em lotes agrícolas padronizados, que desconsideram as especificidades ambientais e a diversidade do meio rural brasileiro e o amazônico (BENATTI, 2003B, p. 114).

Em 1987 foram criados na esfera federal os Projetos de Assentamento Extrativistas (PAE), passando a integrar o Plano Nacional de Reforma Agrária. Nessa modalidade, a lógica que está presente não se associa à atribuição de lotes individuais às famílias para posterior conversão em propriedade, mas trata-se de estabelecer concessões de direito real de uso em

benefício das famílias residentes em um imóvel público e inalienável (BENATTI, 2003B, p. 208). Em 1996, em substituição aos PAE originais, o INCRA criou os Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE). Em novembro de 1999 foram institucionalizados os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e em 2003 foram criados os Projetos de Assentamento Florestais (PAF).

Em tais modalidades, embora possuam a designação “assentamento”, o que indicaria a ideia de “assentar” quem não habitava determinada área, as famílias são regularizadas, isto é, a prévia posse já exercida pela comunidade será oficialmente reconhecida pelo órgão fundiário. Em se tratando de comunidades tradicionais, eles se constituem em instrumentos que reconhecem os seus modelos próprios de apossamento.

Além dos modelos diferenciados de assentamentos, as unidades de conservação representam, atualmente, importantes instrumentos de acesso à território aos povos tradicionais. A criação de RESEX está diretamente ligada à luta dos seringueiros do Acre durante a década de 1980, sendo considerada a “Reforma Agrária dos Seringueiros” (BENATTI, 2003B, p. 171). Trata-se de um modelo que, da mesma forma como nos assentamentos diferenciados, fez convergir políticas públicas antes dissociadas: reforma agrária e meio ambiente (SANTILLI, 2005, p. 142). Assim, as propostas de reservas extrativistas uniram a questão fundiária com a questão agroecológica, valorizando a base econômica extrativista que não leva ao esgotamento dos recursos naturais (BENATTI, 2003B, p. 172).

Atualmente, as reservas extrativistas estão inseridas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) criado através da Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000, com regulamentação dada pelo Decreto nº. 4.340, de 22 de agosto de 2002. Na esfera federal, a criação das unidades de conservação cabe ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia federal criada em 28 de agosto de 2007, pela Lei nº.11.516.

As RESEX são classificadas como unidade de conservação de uso sustentável (art. 14), ao lado de outras duas categorias de unidade dispostas nessa norma e que hoje se junta ao rol de instrumentos que possibilitam o acesso à terra às comunidades tradicionais: as reservas de desenvolvimento sustentável (RDS) e as florestas nacionais (FLONAS).

Tanto as RESEX, quanto as RDS e as FLONAS, são figuras jurídicas de proteção ambiental que congregam a exploração econômica, distinguindo-se das unidades de conservação de proteção integral cujo foco é a proteção de espécies vegetais e animais. Ao preverem a

exploração sustentável e a conservação dos recursos naturais, são unidades que garantem a presença humana respeitando seus direitos, organização e cultura, constituindo-se em importantes instrumentos destinados aos povos tradicionais (BENATTI, 2003B, p. 175).

Ao lado das modalidades de assentamentos agroextrativistas, as unidades de conservação da natureza de uso direto, podem ser consideradas como regularização agroecológica (TRECCANI, 2006, p. 165) justamente por considerarem os aspectos culturais que envolvem o território, o uso e o manejo dos recursos naturais, bem como a necessidade de regularização das posses exercidas por esses povos.

3 Reforma Agrária no Brasil e a inserção de povos e comunidades tradicionais no II Plano Nacional

Sobretudo a partir dos anos 1950, a questão agrária brasileira e a defesa pela reforma agrária entraram na pauta política da América Latina. As disputas e conflitos entre camponeses e proprietários de terra, em razão do sistema latifundiário, atingiram altos níveis de gravidade (GUIMARÃES, 1981, p. 227).

Naquele momento, os conflitos e discursos envolvendo a questão agrária no Brasil tinham como foco os problemas econômicos e sociais gerados pela acumulação da terra nas mãos de poucos, processo que se constituiu desde o período colonial. Por um lado, os camponeses apoiados por setores da Igreja e por partidos políticos de esquerda viam o latifúndio como a causa da marginalidade política, econômica e social dos trabalhadores do campo. Por outro, o sistema agrícola e a estrutura agrária do país eram vistos como um atraso para o progresso e para o desenvolvimento da agricultura nacional.

Em novembro de 1964 foi editado o Estatuto da Terra, passando o país a dispor dos instrumentos legais para a execução da reforma agrária. O quadro de elaboração da norma é interessante, pois meses após o golpe promovido pelo grupo que antes se contrapunha deliberadamente contra as propostas dos camponeses, é editada uma norma específica para a questão agrária. Sobre o tema, comenta Panini (1990, p. 74):

Mas, como é de se esperar, pelos princípios ideológicos que sustentam o poder político governante, essa nova lei agrária não preconiza, em sua face explícita, levar efeito uma reforma agrária efetiva reivindicada pelas bases. A partir de então, num contexto dominado pelo autoritarismo militar, as reivindicações das massas populares – vencidas e desativadas – encontram, aparentemente, solução nos dispositivos legais consubstanciados no Estatuto da Terra.

Ao menos no plano legal, o Estatuto da Terra, até hoje em vigor, atende às demandas almejadas pelos defensores da reforma agrária. O conceito legal de reforma agrária enfatiza a distribuição da terra, a alteração no regime de sua posse e uso e o atendimento da justiça social:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o 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.

A entrada em vigor de uma lei específica destinada para a execução da reforma agrária, por si só, poderia representar um estímulo à mudança (GUIMARÃES, 1981, p. 229). Entretanto, nem a alteração da estrutura fundiária, apontada como a causa das misérias no campo, nem o atendimento aos princípios de justiça social foram os objetivos do Governo imposto pós-1964.

O resultado das ações aplicadas especialmente nos anos de 1970 é que, em 1978, na Amazônia “as 523 propriedades com área acima de vinte mil hectares representavam quase metade de todas as terras da região, distribuídas em mais de 106 mil propriedades rurais” (MACHADO, 2011, p. 106), com o índice de GINI alcançando no Brasil a marca de 0,854 no mesmo ano (LE TOURNEAU; BURSZTYN, 2010, p. 115).

O Estatuto da Terra, embora em vigor durante toda a Ditadura Militar, não foi colocado em prática em prol da reforma agrária. Apesar das críticas ao Estatuto, conforme visto, havia instrumentos jurídicos à disposição do Governo para incorporação de terras a serem destinadas à reforma, mas faltou vontade política (TRECCANI, 2001, p. 137).

Em 1985, a questão da reforma agrária voltou como prioridade nacional, com a edição do I Plano Nacional de Reforma Agrária, durante o Governo de José Sarney. O I PNRA reafirma no primeiro tópico, dentre os princípios básicos da reforma agrária, o papel do Estatuto da Terra enquanto instrumento primordial para se realizar a reforma agrária e garantir a função social da propriedade, através da desapropriação por interesse social de competência da União. Ressalta ainda, a atuação a ser desempenhada pelos Estado e Municípios, especialmente com os programas estaduais de assentamentos (BRASIL, 1985).

O PNRA organizou seus programas da seguinte forma: programa básico e programas complementares. No primeiro, consta a desapropriação por interesse social como instrumento preferencial para a criação de assentamentos. No segundo grupo, agregavam-se programas de colonização e de regularização fundiária.

Sem citar expressamente as demandas de povos e comunidades tradicionais por direitos territoriais, que em 1985 já se encontravam com destaque no debate nacional, o PNRA ao mencionar a titulação e a legitimação das posses em terras públicas para consolidação da propriedade familiar, já apontava como um dos eixos a necessidade de instrumentos de reconhecimento de posse e titulação capazes de respeitar as áreas de usufruto comum que, nos termos do próprio plano “não pertencem individualmente a nenhum grupo familiar, e que lhes são essenciais, como áreas de extrativismo vegetal, fontes d’água, pastagens naturais, igarapés e reservas de mata” (BRASIL, 1985).

Após-I PNRA, a promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988 imprimiu novas perspectivas quanto à reforma agrária, como já visto no segundo item, por trazer dispositivos expressos sobre a questão atrelando-a às ações de política agrícola, à destinação de terras públicas e devolutas, ao respeito à função social e ambiental da propriedade e com novas questões transversais como a demarcação de terras indígenas, de territórios quilombolas e respeito às manifestações culturais e modos de ser, fazer e viver dos grupos que compõem o país.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária foi apresentado no primeiro ano do Governo Lula, em novembro de 2003. Segundo dados do SIPRA⁷⁰, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso foram desapropriados para fins de reforma agrária cerca de 527 imóveis rurais na região Norte, totalizando-se em torno de 2.650.592 hectares de área.

Naquele momento, o debate ambiental que se desenvolveu nas últimas décadas do séc. XX já estavam bem consolidados, contando o país com a institucionalização do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza no ano 2000 (Lei nº. 9.985/00). Após registro recorde de desmatamento em 1995 na Amazônia Legal, quando se alcançou 29.059km², os números que haviam caído nos anos seguintes, voltaram a subir entre 2002 e 2004⁷¹.

Sobretudo na década de 1990, com a criação de assentamentos diferenciados e de reservas extrativistas através da pressão ambientalista internacional e dos movimentos sociais na Amazônia, a questão agrária passou a aliar-se a outros temas. Dentre eles, o incentivo ao uso de instrumentos de acesso à terra específicos à realidade social e ambiental amazônica.

⁷⁰ Disponível em: <<http://portalantigo.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria>>. Acesso em: 14 fev 2016.

⁷¹ Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>>. Acesso em 15.fev.2016.

O próprio MST, historicamente ligado às lutas por acesso à terra através da desapropriação de latifúndios e criação de assentamentos com lotes familiares individualizados, em sua proposta de Reforma Agrária lançada em maio de 1995, durante o seu III Encontro Nacional, embora reafirmando a necessidade de mudança da estrutura fundiária via desapropriações e expropriações, já elencava dentre as características da reforma agrária no que tange à terra, a necessidade de que os assentamentos levassem em conta as realidades socioambientais em cada região, bem como o respeito às formas tradicionais de apropriação e uso dos recursos naturais (STEDILE, 2005, p. 191).

Na campanha presidencial de 2002, o programa agrário Vida Digna no Campo, do então candidato Lula trazia como políticas básicas a realização de um programa efetivo de reforma agrária, “priorizando-se a desapropriação por interesse social como instrumento de arrecadação de terras improdutivas” (STEDILE, 2005, p. 218). As demandas por regularização das comunidades quilombolas e a criação de reservas extrativistas foram citadas de forma esparsa no programa.

Em abril de 2003, diversos movimentos sociais camponeses, ao lado de entidades de apoio, lançaram um programa agrário unitário: Carta da Terra – em defesa da reforma agrária e da agricultura familiar. A Carta foi elaborada no Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, unificando uma série de forças sociais do campo brasileiro (STEDILE, 2005, p. 233).

Como primeiro objetivo de luta da Carta da Terra é elencada a desapropriação dos latifúndios como garantia da função social da terra. O segundo objetivo, mais amplo, destaca as demandas de povos e comunidades tradicionais, deixando clara a necessidade de respeito aos direitos humanos no campo:

[...] Com esse objetivo, lutam para: 2 – o respeito aos direitos humanos no campo, combatendo todas as formas de violência e o fim da impunidade; o reconhecimento e a demarcação das terras das comunidades indígenas e das áreas de remanescentes de quilombos; a criação de reservas extrativistas; a formulação de políticas públicas que respeitem a organização sociocultural e as formas de apropriação e uso dos recursos naturais dos índios e quilombolas e de populações como os ribeirinhos, seringueiros, quebradeiras de coco e outras. (CARTA DA TERRA, 2005, p. 234).

O II PNRA agregou novas discussões à reforma agrária no país. As metas representariam o maior plano de reforma agrária da história do Brasil, sendo tradutor de uma:

[...] visão ampliada de reforma agrária, que reconhece a diversidade de segmentos sociais no meio rural, prevê ações de promoção da igualdade de gênero, garantia dos direitos das comunidades tradicionais e ações voltadas para as populações ribeirinhas e aquelas atingidas por barragens e grandes obras de infra-estrutura (BRASIL, 2005, p. 5).

A visão ampliada de reforma agrária evidenciou o reconhecimento da diversidade sócio-cultural no campo e dos direitos territoriais das comunidades rurais tradicionais, associados às suas próprias características econômicas e culturais, valorizando-se seus saberes tradicionais.

Além de ampliar o público beneficiário dos programas de reforma agrária, o II PNRA prevê a utilização de variados instrumentos que a serem utilizados de forma integrada e complementar, levando-se em consideração as características de cada região e dos diversos públicos:

O público do PNRA inclui, além dos beneficiários diretos da reforma agrária, os agricultores familiares, as comunidades rurais tradicionais, as populações ribeirinhas, os atingidos por barragens e outras grandes obras de infra-estrutura, os ocupantes não índios das áreas indígenas, as mulheres trabalhadoras rurais e a juventude rural, e outros segmentos da população que habita os municípios rurais que não se dedicam às atividades não agrícolas, porém a elas diretamente ligados, num universo que chega a cerca de 50 milhões de pessoas. [...] O PNRA prevê variados instrumentos que deverão ser utilizados de forma integrada e complementar, de acordo com as características de cada região e dos diversos públicos. São instrumentos de redistribuição de terras, regularização de posses e reordenamento agrário; de fornecimento dos meios indispensáveis à exploração racional da terra aos beneficiários da reforma e aos agricultores familiares; de dinamização da economia e da vida social e cultural dos territórios (BRASIL, 2005, p. 10).

Sendo assim, desde 2003 o Governo Federal, ao menos no plano dos discursos e das propostas programáticas, agregou enfaticamente às ações de reforma agrária temas que não estavam presentes na pauta das décadas de 1950 e 1960, por exemplo. Ampliar os beneficiários do programa, para incluir comunidades tradicionais ao lado dos demais segmentos da agricultura familiar, bem como ressaltar a necessidade de utilização de instrumentos não restritos à desapropriação⁷² são pontos ora destacados.

4 A Reforma Agrária no Estado do Pará e o II PNRA: análise sobre os tipos de projetos de assentamentos criados

Atualmente os instrumentos utilizados e reconhecidos pelo poder público como reforma agrária estão regulados conforme a Norma de Execução INCRA nº. 69, de 12 de março de 2008,

⁷² A desapropriação é o instrumento de destaque do II PNRA: “O instrumento prioritário de obtenção de terras para o assentamento de famílias é a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, complementada pela compra e venda (Decreto 433); destinação de terras públicas; obtenção de áreas devolutas; e outras formas de obtenção (devedores, dação em pagamento)” (BRASIL, 2005, p. 19).

que dispõe sobre o processo de criação e reconhecimento de projetos de assentamento de reforma agrária.

Pela norma, os projetos de reforma agrária englobam os criados por meio de obtenção de terras pelo INCRA, na forma tradicional, conhecidos como Projeto de Assentamento (PA), os ambientalmente diferenciados, como PAE, PDS e PAF e os Projetos de Assentamentos Especiais Quilombolas⁷³ (PA Especial).

O segundo grupo de projetos de reforma agrária são aqueles reconhecidos pelo INCRA, cuja criação cabe a outras esferas do poder público para acesso às políticas públicas do programa de reforma agrária. Nesse rol, incluem-se as RESEX, as RDS, as FLONAs, os Territórios Quilombolas e os projetos criados na esfera estadual e municipal, como assentamentos estaduais, territórios quilombolas estaduais, RESEX estaduais, dentre outros.

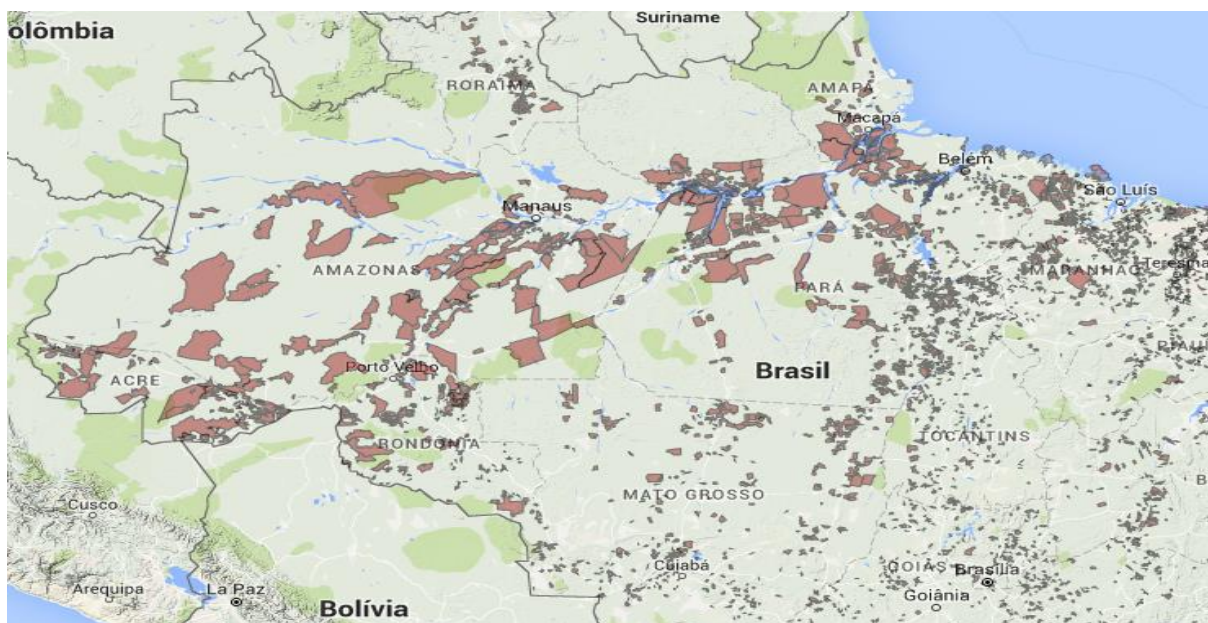
Também integram as categorias reconhecidas pelo INCRA, os Assentamentos Municipais (PAM), os Assentamentos criados a partir do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PCT), as áreas de Reconhecimento de Assentamento de Fundo de Pasto (PFP) e os Reassentamentos de Barragem (PRB).

Na Amazônia Legal, a configuração espacial dessas várias categorias territoriais, que juntas correspondem a mais de 3.000 projetos⁷⁴, incluindo assentamentos tradicionais, assentamentos diferenciados e áreas já reconhecidas pelo INCRA como RDS, RESEX, FLONA e assentamentos estaduais, pode ser demonstrada a partir da seguinte ilustração:

Ilustração - Configuração espacial dos Projetos de Reforma Agrária na Amazônia Legal

⁷³ No que tange à inserção dos territórios das comunidades quilombolas no âmbito de projetos da reforma agrária, há pontos específicos que devem ser especificados. Hoje, a competência do INCRA em relação aos territórios quilombolas limita-se à titulação, já que há o reconhecimento do domínio das comunidades. Mas, no passado, antes da regulamentação do art. 68, ADCT, via Decreto nº. 4.887/03, o órgão fundiário federal criou projetos de assentamentos especiais para atender à demanda quilombola. No Estado do Pará foram criados, entre o período de 1995 a 2001, sete assentamentos especiais quilombolas, que até hoje integram os dados da reforma agrária disponíveis na base de dados do INCRA.

⁷⁴ Dados retirados da plataforma I3Geo de acervo fundiário do INCRA. Disponível em: <<http://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/interface/incra.html?6r8chko9cbvehi9rmvdqptl10>>. Acesso em 15.fev.2016.



Fonte: INCRA, I3Geo, 2016.

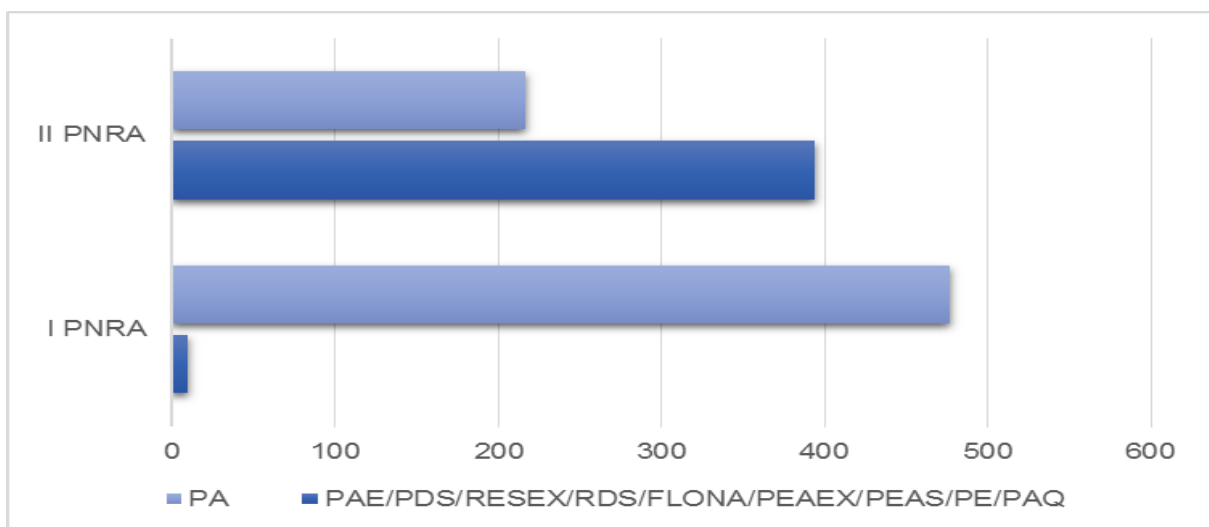
Nesse sentido, quanto aos atuais instrumentos utilizados nas ações de reforma agrária, tanto os dados referentes a projetos de assentamentos tradicionais, oriundos de áreas desapropriadas ou compradas pelo Poder Público, quanto os dados referentes aos assentamentos diferenciados e às unidades de conservação e demais projetos reconhecidos pelo INCRA estão agrupados nos números referentes à reforma agrária na base de dados da autarquia fundiária.

A partir dos dados disponíveis no Painel de Assentamentos do INCRA, tem-se que os Estados da Amazônia Legal receberam mais de 50% dos projetos no país entre os anos de 2003 a 2006. Entre os anos de 2007 e 2010 a Amazônia novamente teve realce em relação ao restante do país. Não em termos de números brutos de assentamentos criados, mas principalmente no número de famílias consideradas assentadas pelo INCRA.

No Estado do Pará, tais tendências são evidentes. Pelos dados do INCRA, até 2015 existiam 1.125 projetos de reforma agrária no estado, atendendo a 247.807 famílias. São projetos de assentamentos tradicionais, assentamentos diferenciados, assentamentos estaduais e unidades de conservação federais e estaduais reconhecidos pelo INCRA, além de áreas oriundas de projetos colonização implementados durante as décadas de 1970 e 1980, que caíram em desuso.

Os dados apresentados pelo SIPRA, referentes aos tipos de assentamentos criados no Estado do Pará no período que compreende o I PNRA e após o II PNRA, evidenciam que a “reforma agrária ampliada”, teve claro efeito nas ações no estado.

Gráfico - Comparação entre os tipos de projetos de reforma agrária criados no Estado do Pará no I PNRA e no II PNRA



Fonte: INCRA, Elaboração própria.

Le Tourneau e Bursztyn (2010, p. 118) destacam essa mudança de padrão em toda a Amazônia, pois desde 2003 os PAs só respondiam, em 2010, por 52% das novas iniciativas implementadas. Nesse período, destacam a utilização da modalidade de PAE, sobretudo no Pará e no Amazonas onde há grande presença de população tradicional.

Em estudo divulgado em março de 2016 sobre o desmatamento nos assentamentos da Amazônia, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), demonstra que dos 51.619.036ha de áreas destinada à reforma agrária no Brasil, 41.829.905ha estão na Amazônia Legal (ALENCAR *et. al.*, 2016, p.19). E essa relação se destaca, especialmente entre 2003 e 2014:

Apesar de a Amazônia acolher somente 39% do número de assentamentos do Brasil, estes ocupam uma área de 41,8 milhões de hectares, representando 81% da área destinada à reforma agrária no país e 8% dos estados da Amazônia Legal. Somente entre 2003 e 2014, foram assentadas em torno de 217,7 mil famílias na região, de um total de aproximadamente 331,7 mil famílias assentadas no Brasil no mesmo período (ALENCAR *et. al.*, 2016, p. 22).

Embora essas ações sejam criticadas como uma política de massificação de dados da reforma agrária, por não alterarem a estrutura fundiária, o que seria alcançado pela desapropriação, para o IPAM, investir em assentamentos ambientalmente diferenciados e relacionados ao reconhecimento de populações tradicionais é uma ação positiva nos estados que compõem a Amazônia Legal⁷⁵:

⁷⁵ É válido lembrar que, em 2012, após investigações e embasando-se em estudos realizados pelo IBAMA, INPE e

Os projetos de assentamento convencionais, representados principalmente pela categoria conhecida pela sigla PA (Projeto de Assentamento), são a modalidade de assentamento de reforma agrária que mais converteu suas florestas em outros usos da terra na Amazônia. Essa modalidade hoje agrega 82% do desmatamento acumulado dentro dos assentamentos da região. Por outro lado, os assentamentos categorizados como ambientalmente diferenciados e aqueles relacionados ao reconhecimento de populações tradicionais (i.e. Projetos de assentamento florestal - PAF, extrativista - PAE, e de desenvolvimento sustentável - PDS), são os que menos têm contribuído para a conversão de florestas em outros usos da terra, contabilizando somente 7% do desmatamento que ocorreu dentro dos assentamentos da região. Esse fato sugere que o investimento na consolidação dos assentamentos ambientalmente diferenciados pode representar avanços na redução do desmatamento dentro dos assentamentos (ALENCAR *et. al.*, 2016, p. 12).

A consolidação dos novos instrumentos de reforma agrária após o II PNRA, no Pará e na Amazônia, com o viés ambiental justifica-se também a partir de outras políticas implantadas. Políticas como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (2004) e o Plano Amazônia Sustentável (2008) expunham a necessidade de criação de assentamentos rurais em bases sustentáveis, com a necessidade de controle do desmatamento ilegal em assentamentos da Reforma Agrária.

5 Considerações Finais

Diante deste contexto, a ampliação de projetos de reforma agrária, com a inserção dos instrumentos de regularização fundiária de comunidades tradicionais e a inclusão de novos beneficiários no âmbito normativo revelam, conforme apontam os resultados da pesquisa, alterações nas tendências de criação de projetos no Estado do Pará. Sob a égide do I PNRA lançado em 1985, por exemplo, mais de 90% dos projetos de reforma agrária criados no Pará, são da categoria de assentamentos tradicionais.

Após o II PNRA, houve um salto no número de projetos ambientalmente sustentáveis e de unidades de conservação reconhecidas pelo INCRA como projetos de reforma agrária, evidenciando que a noção de “reforma agrária ampla”, ao menos no que tange aos tipos de projetos criados, teve claros efeitos nas ações no Pará.

Embora possam representar uma valorização ao modelo diferenciado de reforma agrária, a partir das demandas específicas de povos e comunidades tradicionais, no plano pós-criação ou pós-reconhecimento de projetos pelo INCRA, a ampliação no número de famílias que poderão

Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), o Ministério Público Federal apontou o INCRA como “o maior desmatador da Amazônia”, precipuamente em razão dos desmatamentos verificados em assentamentos mais antigos. Disponível em: <www.prmt.mpf.mp.br/noticias/mpf-aponta-o-incra-como-o-maior-desmatador-da-amazonia/>. Acesso em 16.dez.2016.

receber os mesmos benefícios e incentivos concedidos às famílias dos tradicionais assentamentos também desencadeia novas perspectivas para o desenvolvimento social, produtivo e ambiental dos projetos, ensejando maiores demandas e novos desafios na formulação da política de reforma agrária.

Referências Bibliográficas

ALENCAR, Ane; PEREIRA, Cássio; CASTRO, Isabel; CARDOSO, Alcilena; SOUZA, Lucimar; COSTA, Rosana; BENTES, Antônio José; STELLA, Osvaldo; AZEVEDO, Andrea; GOMES, Jarlene; NOVAES, Renata. **Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia: Histórico, Tendências e Oportunidades**. Brasília: IPAM, 2016.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2. ed. Manaus: PGSCA/UFAM, 2008.

BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural**. Belém: NAEA/UFPA, Tese de doutorado, 2003A.

_____. **Posse agroecológica e manejo florestal**. Curitiba: Juruá, 2003B.

_____. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: SAUER, Sergio; ALMEIDA, Wellington (orgs.). **Terras e Territórios na Amazônia**. Brasília: UNB/Abaré, 2011, p. 93-113.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Edição especial para o Fórum Social Mundial de 2005. Brasília, DF: INCRA, 2005.

_____. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira**. Brasília: MMA, 2008.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM). 3ª fase (2012-2015): Pelo uso sustentável e conservação da floresta**. Brasília: Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a redução dos índices de desmatamento da Amazônia Legal. Junho, 2013.

CARVALHO, Horácio Martins de. **Interação social e as possibilidades de coesão e de identidade social no cotidiano da vida social dos trabalhadores rurais nas áreas oficiais de reforma agrária no Brasil**. Curitiba: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento/NEAD, 1999. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br>>. Acesso em 10.jan.2016.

CRUZ, Valter do Carmo. Das lutas por redistribuição de terra às lutas pelo reconhecimento de territórios: uma nova gramática das lutas sociais? In: ACSELRAD, Henri (Org.). **Cartografia social, terra e território**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013, p. 119-176.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981, p. 201-249.

LE TOURNEAU, François-Michel; BURSZTYN, Marcel. Assentamentos Rurais na Amazônia: contradições entre a Política Agrária e a Política Ambiental. In: **Ambient.soc.**, Campinas, v. 13, n.1, jun. 2010, p. 111-130. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em 20.mar.2015.

LITTLE, Paul E. **Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil**: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

MACHADO, Luciana de Oliveira Rosa. **Uma nova lei de terras para a Amazônia**: o caso de Santarém, Pará. Brasília, Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2011.

MENEZES, Theresa Cristina Cardoso. Reservas Extrativistas no Amazonas: gênese, metamorfose e efeitos sociais. In: SAUER, Sergio; ALMEIDA, Wellington (Orgs.). **Terras e Territórios na Amazônia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, p. 345-360.

PANINI, Carmela. **Reforma Agrária: dentro e fora da lei**. São Paulo: Paulinas, 1990.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional**: lições de Direito Agroambiental. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SAUER, Sérgio. O significado dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. In: FRANÇA, Caio Galvão de; SPAROVEK, Gerd (coord.). **Assentamentos em Debate**. Brasília: MDA/NEAD, 2005, p. 57-74.

STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil**: Programas de Reforma Agrária 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA: ITERPA, 2001.

_____. **Terras de quilombo**: caminhos e entraves do processo de titulação. Belém: publicação própria, 2006, p. 131-211.

VIANNA, Lucila Pinsard. **De invisíveis a protagonistas**. Populações tradicionais e Unidades de Conservação. São Paulo: Annablume/Fapesp. 2008, p. 207-267.

VALOR ECONÔMICO DA FLORESTA EM PÉ

Márcia Souza de Aguiar⁷⁶

RESUMO

A administração fundiária no país ainda tem problemas sérios o que implica negativamente no desenvolvimento econômico de muitas regiões onde é possível a valorização de áreas verdes, o fortalecimento da agricultura, a oferta de energia e de divisas e a geração de emprego e renda. Mudanças institucionais e culturais grandes são necessárias e, notoriamente, o potencial de impacto econômico dessas regiões justificam medidas de preservação. A partir dessas considerações e através de pesquisa bibliográfica, o artigo pretende responder quais dinâmicas são possíveis para valorização da floresta em pé.

Palavras-chave: Conservação das Florestas. Desenvolvimento Econômico. Governança de Terras.

Abstract

The land administration in the country still has serious problems implying negatively on the economic development of many regions where it is possible appreciation of green areas, to strengthen agriculture, energy supply and foreign exchange and generate employment and income. Large institutional and cultural changes are needed and, notoriously, the potential economic impacts of these regions justify conservation measures. From these considerations and through literature, the article aims to answer which dynamics are possible for valuing standing forest.

Keywords: Conserved Forests. Economic development. Land Governance.

Introdução

Levando-se em consideração todo o potencial de áreas verdes, a exemplo da Amazônia que armazena 175 bilhões de toneladas de CO₂ das florestas do mundo e observando-se os mecanismos de comercialização de créditos pela redução de emissões ou captura e fixação de dióxido de carbono associada à qualidade ambiental e a sua valorização econômica, a conservação das florestas em pé seria garantida pelo valor de mercado dos serviços por elas prestados. Além disso, existem diversas outras opções produtivas para a valorização da floresta em pé: manejo florestal, silvicultura, fruticultura, agro-energia, produtos florestais não-madeireiros, bioprospecção, ecoturismo, uso público, água e repartição de receitas tributárias. A

⁷⁶ Mestranda em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente – IE/UNICAMP, SP.

visitação a parques nacionais, por exemplo, tem potencial de gerar receitas entre R\$ 1,6 bilhão e R\$ 1,8 bilhão por ano. Mais a visitação pública às Unidades de Conservação federais e estaduais, levando-se em conta a utilização adequada das unidades, cerca de 20 milhões de pessoas, estimativas de fluxo de turistas projetadas para o país em virtude das olimpíadas de 2016 que visitarão essas áreas trazendo um impacto econômico potencial de cerca de R\$ 2,2 bilhões. O valor do estoque anual de carbono cujas emissões foram evitadas pelas unidades de conservação está entre R\$ 2,9 bilhões e R\$ 5,8 bilhões por ano. Esses valores foram calculados considerando os limites do custo de oportunidade de capital entre 3% e 6% ao ano. São valores que superam os gastos atuais com a manutenção dessas unidades e as necessidades de investimento adicional para a consolidação e melhoria delas. Outro resultado importante: só em 2009 foram repassados aos municípios através do ICMS Ecológico cerca de R\$ 401 milhões.

Para que se possa construir uma dinâmica ambiental possível é preciso antes de tudo resolver questões que vem de longa data ameaçando o equilíbrio ecossistêmico e comunitário além de prejudicar a atividade econômica como a prática do apossamento, incluindo áreas protegidas que sofrem ocupação por usuários privados, que é atestada pela ausência de cadastro e de efetiva regulação da propriedade de terra no Brasil, o consequente desmatamento com taxas significativas de perda florestal causado pela expansão da fronteira agrícola em terras privadas e públicas com a expectativa de lucro que acaba por legitimar a ocupação de novos proprietários, e outros distúrbios causados pelo homem como as queimadas e os desmatamentos parciais fragmentando o ecossistema. Nas ações estratégicas de âmbito nacional devem-se levar em consideração os principais pontos de desordem como vetores de desmatamento e degradação ambiental, conflitos fundiários, débil governança florestal, abrangendo nesse contexto todas as pessoas direta e indiretamente envolvidas.

Criando-se uma dinâmica possível em que investimentos em instituições, pessoas e conhecimentos trarão muito mais valor econômico do que o desmatamento hoje custa pode-se investir na conservação da floresta em pé e o Brasil tem muito a lucrar com isso desde que a governança fundiária e ações para um desenvolvimento econômico eficiente sejam promovidas a um parâmetro exequível que permita à sociedade usufruir dos recursos naturais sempre.

A partir das considerações acima e através de pesquisa bibliográfica, o artigo pretende responder quais são as possíveis dinâmicas para valorização da floresta em pé. O estudo está dividido em duas seções além desta Introdução e da Conclusão. Na primeira seção são estudadas

as relações da natureza, a complexidade dos ecossistemas e as implicações da ação humana neste contexto; a segunda seção explora o desenvolvimento equilibrado na conservação das florestas, a importância da conservação para as economias globais, conceitos de utilização dos recursos, o papel das políticas ambientais e a apresentação de exemplos no Brasil de práticas sustentáveis inclusivas com um considerável resultado econômico.

APORTE TEÓRICO

O espaço florestal brasileiro possui 524 milhões de hectares, o que representa 61,5% do território brasileiro, 98,6% (517 milhões ha) desse total são de florestas nativas sendo aproximadamente 15% dessa área em unidades de conservação. A cobertura florestal do bioma Amazônia ocupa quase 356,3 milhões de hectares, ou seja, 68,93% de área de floresta natural. Dentro deste espaço e ao redor ocorrem interações complexas de organismos e fatores físicos, o ambiente, que produzem uma dinâmica ecológica e serviços ecossistêmicos interdependentes na natureza. Segundo Romeiro e Maia (2011, p.21):

Os ecossistemas resultam das complexas, dinâmicas e contínuas interações dos seres vivos e não vivos em seus ambientes físicos e biológicos. Trata-se de sistemas adaptativos complexos, nos quais propriedades sistêmicas macroscópicas como estrutura, relação produtividade-diversidade e padrões de fluxos de nutrientes emergem de interações dos componentes, sendo comum a existência de efeitos de retroalimentação (*feedback*) positivos e negativos, responsáveis por um equilíbrio dinâmico evolutivo.

Portanto, para que se mantenha uma unidade ambiental e persistam as dinâmicas totais do ambiente é condição essencial conhecê-las e considerar em qualquer projeto e manejo da biodiversidade nas dimensões ecológicas, sociais e econômicas as complexidades e as possíveis interações dos fatores positivos e negativos para que não haja degradação, desmatamento e outros processos prejudiciais criados pelo ser humano, e para que a vida humana também continue.

Contudo, o que se tem observado ao longo do tempo é que os interesses desenfreados por madeira, terra e água têm causado não só perda de biodiversidade como sérios distúrbios às florestas e conflitos no campo, fragmentando o ecossistema, poluindo rios e solos e um número de casos com finais trágicos (Edwards, 2016). A ação humana tem causado diversas degradações ao ambiente que levou a floresta amazônica a perder entre 46% e 61% de sua

diversidade biológica original (Barlow, 2016) com as queimadas, os desmatamentos parciais, a caça, a extração ilegal e seletiva de madeira, fogo e terras agrícolas. Um estudo publicado em junho na Revista Nature (Nature, 2016) feito por 21 pesquisadores brasileiros e 7 estrangeiros de várias instituições, conseguiram quantificar o impacto da degradação ambiental sobre a biodiversidade da Amazônia em Paragominas e Santarém, cidades do Pará escolhidas por terem as maiores taxas de desmatamento da região, onde foram analisadas 371 parcelas de florestas criando-se um índice (Déficit de Valor de Conservação - CVD) que equivale ao que se esperava encontrar e a perda real de diversidade produzida pela degradação. No resultado concluiu-se que esta perda de biodiversidade é equivalente a 123 mil km² de mata, metade de toda floresta perdida no Pará desde 1988. Os autores também consideram urgente uma governança ambiental adequada e ações mais firmes do governo.

Outro quadro crítico na Amazônia e em diversas regiões do Brasil é o desmatamento que segundo Reydon (2011, p.3) “é fruto da continuidade da tradicional forma de expansão da fronteira agrícola brasileira e ocorre através das etapas de ocupação de terras virgens públicas ou privadas, extração da madeira de lei, a instalação da pecuária e, por fim, desenvolvimento de uma agropecuária moderna”. São atividades econômicas iniciadas com pouco recurso no intuito de gerar renda e legitimar a ocupação de novos proprietários no curto prazo e principalmente a expectativa de que haverá demanda para a terra e com isso a elevação substancial do preço.

Como consequência, formas fraudulentas de retirada de madeira no estado do Pará, inclusive 12 mil metros cúbicos de ipê, uma das espécies mais valiosas da Amazônia, madeiras retiradas sem autorização, fato que o Greenpeace (2015) documentou. A organização não governamental inúmeras vezes registrou seu descontentamento junto a órgãos de fiscalização e pediu regras mais rigorosas de ação do governo brasileiro para evitar o desmatamento incluindo a comercialização de madeira, que em princípio, proíbe quantidade acima da permitida e fora da área permitida.

O tema do desmatamento também se repete no cerrado brasileiro, provocado pela expansão dos cultivos agrícolas e pode levar em poucos anos ao desaparecimento do ecossistema local. Pesquisas sobre o balanço hídrico a partir de dados de sensoriamento remoto permitiu avaliar o aumento ou a diminuição de água na superfície terrestre e visualizar espacialmente as regiões afetadas. O cerrado é o segundo maior bioma da América do Sul e está localizado na região central do país e abrange dez das doze regiões hidrográficas brasileiras fornecendo água para

outros biomas como o Pantanal e a Caatinga, abastecimento humano, animais, agricultura e indústria.

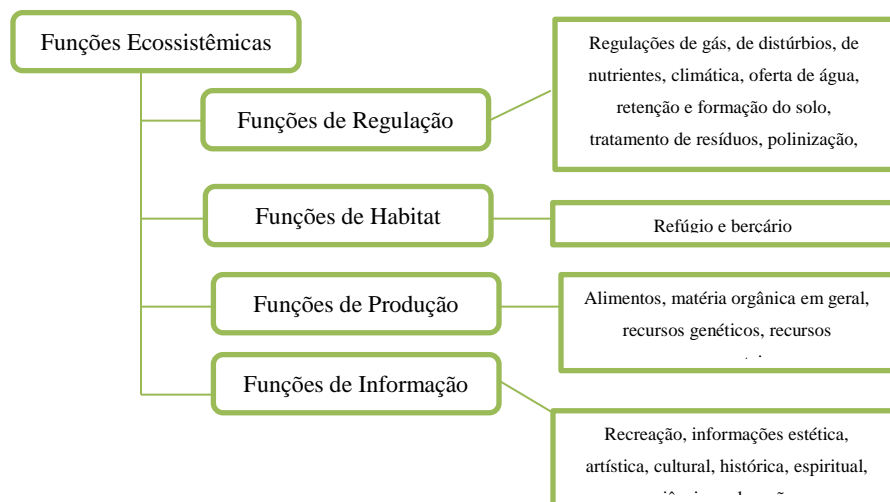
As inconseqüências da ação humana em relação ao meio ambiente deixaram as florestas desprotegidas e trouxeram conseqüências graves ao planeta como o aquecimento global, apontando para um possível cenário de savanização⁷⁷ de diversas regiões, especialmente na parte sudeste da Amazônia, e a crise hídrica, com grandes volumes de água que não foram usadas para o crescimento de plantas e consumo humano, não entrando, portanto, no ciclo hidrológico.

É crucial que se entenda os mecanismos dos processos hidrológicos e de erosão do solo para que se consiga, através de um gerenciamento ambiental adequado, criar condições ambientais que tragam benefícios econômicos sem, contudo, destruir a base de sobrevivência do ser humano e da natureza. As soluções ainda estão ao nosso alcance.

1 Meio Ambiente: recursos naturais e complexidade

A dinâmica dos ecossistemas compreende as funções ecossistêmicas que são as constantes interações existentes entre os elementos tais como a transferência de energia, ciclagem de nutrientes, regulações de gás e clima e o ciclo da água (Romeiro;Maia, 2011). A figura 1 abaixo detalha essas funções.

Figura 1 – Funções Ecossistêmicas por categorias



Fonte: adaptado de Romeiro;Maia,2011.

⁷⁷ Processo de substituição da floresta tropical por uma vegetação mais resistente a múltiplos estresses ambientais causados pelo aumento da temperatura, por períodos de seca e pelo fogo. Linguagem geográfica, 2013.

A análise das funções ecossistêmicas é complexa devido às várias escalas espaciais e temporais e para se entender seus serviços é preciso que se compreendam as interconexões existentes entre seus componentes. Para a economia ambiental, valorar o meio ambiente significa dar um valor monetário aos recursos ambientais: valor de uso, valor econômico de acordo com a utilidade que propiciam; valor de existência, de acordo com que os agentes econômicos estejam dispostos a pagar por ele. Essa visão economicista não admite uma mudança qualitativa e não é capaz de entender as interações entre seres humanos e meio ambiente, há sempre um enfrentamento constante entre natureza e sociedade e meio ambiente e economia (Cavalcanti, 2010). Já a economia ecológica percebe a economia como um subsistema da natureza, um sistema aberto dentro do ecossistema. A natureza para esta visão é condição de suporte à vida. Por isso, o sistema econômico só poderá continuar a ser bem sucedido em produzir coisas se continuar o fluxo constante de matéria-energia sem produção de resíduos que a própria natureza não pode suportar.

No caso das florestas, apesar de renováveis, são exauríveis, pois, caso as condições ecológicas sejam destruídas sua regeneração natural não será recuperada (May, 2010, cap.6). A exploração de recursos naturais pelo mercado traz uma redução imediata das reservas existentes diminuindo a capacidade futura de produção e geração de rendas; essa interferência, se não controlada ou integrada de forma mais sustentável à natureza traz consequências para o próprio ser humano: os custos de reconstituição do meio ambiente e as doenças, aumentando sobremaneira os impostos cobrados à população. A importância biológica e econômica da biodiversidade produz para sociedade inovações constantes, desenvolvimento de novos produtos para diversos fins, recreação e ecoturismo.

Os impactos das mudanças no solo, na agricultura, por exemplo, diminuem sensivelmente a variedade genética de inúmeras espécies que levaram milênios para coevoluir, conseqüentemente extingue ou reduz dramaticamente outras espécies que fixam o nitrogênio, facilitam a absorção de nutrientes, são predadores naturais de pragas, polinizadores, entre outros; da mesma forma a contaminação de água superficial e subterrânea pelo uso crescente de insumos básicos na agricultura e pecuária. A água é um recurso abiótico, renovável apenas pelo ciclo hidrológico,

não pode ser destruída e se contaminada, torna-se menos útil, neste e em outros casos, pesquisadores e cientistas alertam para a necessidade de revitalizar bacias hidrográficas, recuperar mananciais, ampliar os sistemas de captação e tratamento de esgoto, conservar e proteger as áreas de recarga dos aquíferos.

O desafio é, então, conciliar todas as opções produtivas que poderão trazer mais valor econômico, muito menos desmatamento e possivelmente pouca degradação e a necessidade de cooperação, visão e vontade política governamental e dos cidadãos. Ações corretas e concretas são exigidas para reverter ou mitigar o quadro de tendência atual. Acrescenta-se a mudança da visão errônea e curto prazista de que extração de madeira e agropecuária geram um valor econômico maior que preservação ou manejo florestal sustentável o que acarreta dois grandes problemas: o primeiro, a madeira extraída da floresta na maioria das vezes de forma predatória financia o desmatamento, e as licenças para o desmatamento para agropecuária legalizam a extração de madeira justificando a oferta de madeira ilegal ou legalizada pelas licenças de desmatamento a baixo custo (Ferraz;Seroa da Motta, 2002, apud Lamarca, 2007); o segundo, que o uso intensivo de bens naturais se extinguem ou reduzem drasticamente não proporcionando o seu uso novamente.

No processo de desenvolvimento, a agropecuária e a expansão da fronteira agrícola vêm dilapidando áreas da Floresta Tropical Atlântica, Cerrados, Caatinga e Floresta Amazônica, todos de grande potencial e diversidade biológica indispensáveis à todas as regiões do país, desde rios-voadores de fundamental importância para o clima e as chuvas na região Sudeste até opções produtivas de fruticultura, silvicultura, agroenergia, uma verdadeira economia das florestas, fornecendo matérias-primas à complexidade tecnológica e científica.

A especulação com terras para agropecuária é inerente às economias de mercado e cresce constantemente não conseguindo o Estado regular seu mercado; o processo de aquisição e desmatamento é muito rentável em áreas privadas e melhor ainda em terras públicas, pois, não se paga nada ou quase nada por elas contribuindo para o apossamento de terras devolutas incluindo áreas protegidas que sofrem ocupação por usuários privados, ganhos oriundos com a madeira e a pecuária. Outro fator no contexto de mercado internacional que contribuiu para busca por novas áreas de cultivo foram a redução de subsídios agrícolas nos Estados Unidos e na Europa e a variação cambial, este último levando-se em consideração a desvalorização do real, que de 2006 a 2010, fez aumentar muito o desmatamento, na Amazônia principalmente. Essa dinâmica global

da agroindústria indica que a floresta só fica em pé se o custo da derrubada for maior que o ganho potencial com outro uso. É mais um desafio para uma economia sustentável, além dos esforços de comando e controle, encontrar mecanismos capazes de valorar a floresta em pé.

Devem ser criados instrumentos institucionais de regulação e uso das terras privadas e da ocupação ilegal de terras devolutas mais eficientes e restritivos, incluindo o registro de imóveis, serviços de titulação e mapeamento da propriedade. Isso facilitará as demais políticas fundiárias e ambientais principalmente no desenvolvimento de outros instrumentos legais de proteção de corredores ecológicos, florestas originais e unidades de conservação.

2 Conservação Florestal e Desenvolvimento Econômico

A floresta, como foi visto acima, é de crucial importância para o planeta devido aos diversos serviços prestados que inclusive ajuda a manter a vida humana e animal, além da produção de frutas e outros produtos que podem ser extraídos, desde que haja completo e bem sucedido manejo ambiental em áreas permitidas e monitoradas, e o respeito ao tipo de vida da comunidade existente nesses locais que sempre contribuíram para a permanência das espécies.

Carlos Young afirma que a floresta não é entrave ao crescimento econômico, ideia que prevalece entre lideranças políticas e econômicas, diferentemente do que estabelece a Economia Verde cujo modo de utilização dos recursos naturais possui ações que integram conservação da natureza, geração de emprego e renda e inclusão social e é o caminho para o desenvolvimento econômico equilibrado. Autor (junto com outros pesquisadores) do relatório “Contribuição das Unidades de Conservação para Economia Nacional” (Medeiros et al.,2011) feito para a *United Nations Environment Programm* (UNEP-WCMC) onde foram analisados o impacto e o potencial econômico das unidades de conservação para a economia e a sociedade brasileiras.

Os serviços ambientais pesquisados, cinco - produtos florestais, uso público, carbono, água e repartição de receitas tributárias - entre vários outros serviços provisionados pelas unidades, geram contribuições econômicas e quando monetizados superam significativamente o montante destinado para a manutenção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Somente entre 2006 e 2008, produtos de florestas naturais, madeireiros (parte lenhosa de um vegetal: troncos e galhos) e não-madeireiros (não-lenhosos: óleos resinas, frutos...) geraram cerca de R\$ 3,79 bilhões em todo o Brasil, sendo 86,1% desse valor em castanha-do-pará, borracha, carvão vegetal, lenha e madeira em tora. As Florestas Nacionais e Estaduais são

compatíveis para a concessão de exploração madeireira, e a partir disso, foram feitas estimativas criando-se dois cenários de produção (produtos madeireiros) com dados de produtividade fixados pelo Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) e demais bibliografias, chegando-se aos seguintes resultados (os dados apresentados abaixo são uma compilação de um dos resultados do relatório citado acima):

- Cenário 1: produção segundo o observado no primeiro lote de concessão florestal (Floresta Nacional do Jamari/RO)⁷⁸, i.e., área operacional de 56% com produtividade de 19,4 m³/ha para um ciclo de 25 anos e Unidade de Produção Anual (UPA) correspondente a 1/25 da área total;

- Cenário 2: utilizando os limites de maximização da produção, com base no modelo de concessão florestal e no levantamento de dados da literatura, i.e., área operacional de 78% com 25 m³/ha de produtividade para um ciclo de 25 anos e UPA correspondente a 1/25 da área total.

Considerando-se o valor fixo de R\$ 102,00 o preço médio de mercado (para 2010) do metro cúbico, a produção de madeira em tora de acordo com o manejo florestal em concessão florestal, pode gerar anualmente entre R\$ 1,2 a R\$ 2,2 bilhões. O resultado da estimativa pode ser visualizado na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 – Estimativa Potencial Econômico - madeira

Cenários	Área total por ha	Produtividade (m ³ /ha)	Produtividade de área operacional	Volume produzido (m ³ /ano)	Valor potencial da produção (milhões R\$/ano)	Valor potencial da produção em 25 anos (milhões R\$)
1	28.320.595	19,4	56	12.306.998	1,255	31,383
2	28.320.595	25,0	78	22.090.064	2,253	56,330

Fonte: adaptado de Medeiros,2011.

A partir do resultado da tabela acima, em 25 anos, sem levar em consideração a valorização do preço médio da madeira ao longo desse tempo, pode-se alcançar entre R\$ 31,4 a 56,3 bilhões.

Para os serviços não-madeireiros foi escolhida a borracha por ser uma atividade tradicional na região amazônica e sua produção vem aumentando devido a demanda do produto no mercado interno. Foram consideradas onze reservas extrativistas federais (unidades compatíveis com a

⁷⁸ A Floresta Nacional do Jamari em Roraima foi a primeira unidade de conservação da Amazônia.

extração da borracha entre 41 existentes) estabelecido o valor de R\$ 4,50 o kg (preço garantido para compra estabelecido pelo Conab) adotando-se como referência a Reserva Extrativista de Chico Mendes. Para 2010, 1500 famílias produziram cerca de 900 toneladas de borracha. A partir dessa informação foram estimados volume e receita potenciais para produção de borracha nas 11 reservas analisadas mostradas na Tabela 2:

Tabela 2 – Estimativa potencial volume e receita - borracha

Área por ha	População tradicional (indivíduos)	População tradicional (famílias)	Indivíduos produtores	Volume estimado em kg	Receita estimada em milhões/ano
4.143.169	22.019	4.404	8.808	3.679.815	16,6

Fonte: adaptado de Medeiros et al.,2011

O valor total estimado, se projetado para 25 anos, gerará uma receita de R\$ 413 milhões, não contabilizando a possível valorização do preço médio da borracha no período, e levando-se em consideração que com a ampliação da capacidade produtiva das reservas o resultado pode ser acrescido em R\$ 8,6 milhões por ano e R\$ 217 milhões em 25 anos.

Os autores do relatório acrescentam que o potencial econômico para exploração de produtos madeireiros e não-madeireiros provenientes de florestas em unidades de conservação pelo modelo sustentável de exploração pode chegar de R\$ 1,3 bilhão (cenário conservador) a R\$ 2,3 bilhões (cenário otimista).

A floresta é capaz de oferecer diversos produtos sem danificar sua estrutura e de acordo com o manejo sustentável para que os serviços ambientais ou ecossistêmicos continuem a existir. O Imazon (2016) um instituto de pesquisas com sede no Pará apresenta no desenvolvimento de suas pesquisas nacionais e internacionais uma quantidade de produtos que são extraídos e comercializados a partir do desenvolvimento de métodos ambientais sustentáveis. Por entender a importância das regiões florestais, principalmente a Amazônica, confere um tratamento adequado na valorização do ativo ambiental e entende a interface entre população, cadeia produtiva e produtos. Acreditam em uma economia de base, e a partir de uma crescente demanda mundial por produtos florestais, reverterem em ganhos econômicos os produtos extraídos de forma responsável e na manutenção dos recursos. O açaí, por exemplo, é amplamente usado na alimentação, em cosmética e sendo de espécie nativa (*Euterpe oleracea Mart.*) produz em média 4,2 toneladas de frutos por hectare/ano; a quantidade dobra em áreas manejadas. Geralmente o custo de produção

por unidade produzida está em torno de R\$ 13,51. A Tabela 3 exemplifica o custo de produção na ilha do Cumbu no Pará.

Tabela 3 – Custo de produção do açaí na ilha do Cumbu, PA

A - MÃO DE OBRA				
Mão de obra	Número de pessoas	Valor da diária (R\$)	Número de diárias	Total (R\$)
Coletor/Apanhador	1	15,00	1	15,00
Ajudante	1	15,00	1	15,00
TOTAL				30,00
B - MATERIAIS (utensílios e equipamentos de proteção)				
Materiais	Quantidade (para a equipe)	Preço unitário (R\$)	Tempo de depreciação (em dias)	Total (R\$)
Bota PVC	2	25,00	120	0,42
Facão	1	15,00	120	0,13
Bainha facão	1	10,00	120	0,08
Luva pigmentada (antiderrapante)	2	2,00	30	0,13
Calça comprida (tecido grosso)	2	30,00	120	0,50
Capacete	2	20,00	480	0,08
Corda		15,00	120	0,00
Lona		10,00	30	0,00
Basqueta	3	20,00	480	0,13
Peconha (saco)	2	0,50	15	0,07
TOTAL				1,23
C - TRANSPORTE				
		Número de columes	Valor por volume	Total (R\$)
Barco (da área de produção ao porto, cerca de 30 minutos)		3	2,00	6,00
Desembarque		3	1,00	3,00
TOTAL				9,00
GASTOS TOTAIS (A + B + C)				40,53
Produção média por dia por produtor (3 basquetas de 28 kg cada)				3
CUSTO TOTAL DE PRODUÇÃO POR UNIDADE PRODUZIDA (por basqueta de fruto)				13,51

Fonte: Pinto et al., 2010

Com base nos dados da Tabela 3 um produtor da ilha, na época de safra, teria um custo diário com mão de obra de R\$ 30,00 (duas pessoas – R\$ 15,00 cada); um custo de depreciação dos materiais de R\$ 1,53 por dia de uso (incluindo todos os equipamentos de proteção individual recomendados) e um custo com transporte do açaí até o local de venda de R\$ 9,00. A produção média estimada é de 28 kg cada, cerca de 3 basquetas do fruto por dia. O custo total diário ficaria em torno de R\$ 40,53 pela unidade produzida de 3 basquetas resultando em um custo de produção por unidade igual a R\$ 13,51. Tirando-se este custo o lucro é bem apreciado.

Outro estudo feito pelo mesmo instituto foi sobre a Floresta da Calha Norte que está compreendida na parte setentrional do estado do Pará, sendo 21,8 milhões de hectares, a maior área do mundo de florestas tropicais contínuas protegidas, o que representa 78% da área total. Neste espaço tem uma das menores densidades demográficas da Amazônia com 0,017 habitantes por quilômetro quadrado (2,2 mil hab.) e foram criadas cinco unidades estaduais de conservação

em 2006 com 12,8 milhões de hectares. Além disso, abriga 1,3 milhão de unidades federais, 7,2 milhões de terras indígenas e 0,4 milhão de terras quilombolas. Nesse espaço também se encerram as Flotas (Florestas estaduais) de Paru, trombetas e Faro, cuja designação ‘de uso sustentável’ permite a exploração de recursos florestais por meio de manejo sustentável.

De acordo com Veríssimo (2009, apud Imazon, 2016), para promover a adoção do manejo florestal são necessários: i) Incentivar a adoção de boas práticas de manejo por meio de fomento, capacitação técnica e instrumentos econômicos. ii) Tornar mais eficiente e transparente o sistema de controle e monitoramento florestal para excluir da atividade madeireira as empresas que operam de forma ilegal e predatória. iii) Implantar com celeridade as concessões florestais nas Flonas (Florestas Nacionais) e Flotas de acordo com a Lei de Gestão de Florestas Públicas em vigor no Brasil desde 2007. Isso tornaria o processo de exploração menos invasivo e legal, pois a exploração madeireira de forma não manejada gera impactos severos na estrutura da floresta além dos incêndios. O manejo consciente e sustentável reduz os impactos ecológicos da exploração, melhora a capacidade de regeneração da floresta possibilitando cortes de árvores em ciclos menores diferentemente das práticas predatórias; reduz a incidência de acidentes de trabalho e traz melhor rentabilidade ao setor florestal.

A coleta da castanha-do-brasil (castanha-do-pará, produto florestal não madeireiro) tem um mercado internacional bem desenvolvido. Em 2009 foram importados pelos EUA e União Europeia 1.700 toneladas de castanha com casca e 20.600 toneladas de castanha sem casca, o que representou US\$ 79,62 milhões em receitas para o Brasil, Bolívia e Peru, principais exportadores.

Os estudos e as estimativas (Imazon, 2016) foram feitos a respeito do potencial econômico nas Flotas da Calha Norte para extração da castanha em 12% de sua área permitida para concessão florestal. Para o cálculo levou-se em consideração informações sobre o negócio, características do produto e a forma artesanal de exploração. Para colher as castanhas espera-se o fim da temporada de chuvas quando caem os ouriços que são recolhidos no chão indo de árvore em árvore, já que por ser muito alta não permite a escalada. Fatores como o clima, mercado e a dispersão com que se encontram as árvores influenciam a produção de cada safra. Estimando-se o potencial para produzir em média 2.267 toneladas de castanha em 75.562 caixas cujo preço de venda unitário às usinas processadoras seja de R\$ 45,00, aumento anual do preço da castanha em 14%, a uma taxa de desconto de 6% ao ano, pode-se gerar receita R\$ 181,5 milhões no período de 2001 a 2030 (valor de 2010), 298 empregos diretos e 30 empregos indiretos (entre coleta,

intermediação e processamento); assumindo-se que cada coletor receba R\$ 15,00 por caixa, sua receita total será de R\$ 60,5 milhões. Estimando-se a receita total acima, valores e referências conservadores, a arrecadação em impostos será: federal, R\$ 5 milhões e estadual, R\$ 2,3 milhões, em um total de R\$ 7,3 milhões para o setor público.

Concluindo-se que as Flotas da Calha Norte, se adequadas ao manejo sustentável e permitida a exploração legal da castanha, têm o potencial de geração de renda, emprego e tributos desempenhando um papel importante no desenvolvimento desta economia de base florestal levando-se em consideração a atualmente em operação. São possíveis ainda para região outras cadeias produtivas como o turismo, por exemplo, e os serviços ambientais para redução das emissões por desmatamento e degradação.

Outro exemplo de potencial geração de renda é a visitação aos parques nacionais. Segundo Medeiros et al. (2011) o método *Money Generation Model* (MGM) estima o impacto econômico atual (visitação com base no fluxo atual de visitantes) e potencial (projeção do número de visitantes aos parques a partir da consolidação da estrutura mínima necessária a estas áreas) da visitação pública a esses parques, método que foi adaptado à realidade brasileira, no relatório produzido pelos autores sobre ganhos econômicos nas unidades de conservação. A metodologia (impacto econômico = número de visitantes x média de gastos por visitante x multiplicador) determina quais benefícios os gastos realizados pelos visitantes em uma unidade de conservação trazem para economia local. Num cenário conservador, em 18 Parques Nacionais (com estrutura suficiente para visitação) com o número de visitantes estimados em 3.836.195 (dados de 2009) o impacto econômico é de R\$ 459,3 milhões/ano; em um cenário otimista, R\$ 519,2 milhões/ano. Considerando a visitação havida em virtude da Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas de 2016 o potencial de geração de renda é de aproximadamente US\$ 12,5 bilhões em divisas para os 8,9 milhões de turistas (EMBRATUR, 2011). A tabela 4 mostra a estimativa no conjunto de unidades federais e estaduais.

Tabela 4 – Estimativa potencial econômico – visitação

Número de UCs	Número de unidades incluídas na categoria	Número de visitantes	Impacto econômico	Impacto econômico
			– cenário conservador (milhões/ano)	– cenário otimista (milhões/ano)
Federais	310	17.508.337	1.797,2	2.036,9

Estaduais	388	2.443.389	161,2	184,6
Total	696	19.951.756	1.958,4	2.221,5

Um aumento no fluxo de visitantes de 15% a 25% podem gerar benefícios econômicos entre R\$ 1,9 bilhão e R\$ 2,2 bilhões no ano atual.

Todas essas estimativas ainda podem ser acrescentadas o ICM's Ecológico, receita de R\$ 401 milhões em 2009, estoque de carbono cujas emissões foram evitadas pelas unidades de conservação que girou em torno de R\$ 2,9 bilhões e R\$ 5,8 bilhões por ano, considerando os limites do custo de oportunidade de capital entre 3% e 6% ao ano. Os benefícios socioeconômicos ultrapassam os gastos investidos na conservação das áreas estudadas, a exemplo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (região serrana do RJ) que em 2009 teve um gasto de R\$ 2,2 milhões, mas, os recursos gerados foram entre R\$ 7 e R\$ 8 milhões, considerando um gasto médio por visitante de R\$ 51,00 para 100 mil visitantes em média.

A manutenção da floresta desperta interesses, pois a economia global perde cerca de cinco trilhões por ano com o desmatamento de florestas naturais. Este valor foi o resultado da pesquisa *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB) encomendada pela União Europeia diante da crise financeira de 2008 (Madeira, 2008). Os desperdícios, segundo a pesquisa, incluem serviços ambientais prestados pela floresta como a qualidade dos corpos d'água e o armazenamento de dióxido de carbono para a regulação climática. Apesar de interessante a preocupação europeia na preservação, após a derrubada de muitas de suas florestas, o Brasil pode aproveitar a chance de fortalecer os preceitos legais e as limitações e incentivar a conservação florestal que passará a concorrer economicamente com as atividades que motivam sua derrubada.

Portanto, as políticas públicas ambientais devem frear o desmatamento abusivo, um dos mais sérios problemas enfrentados pelo país, que segundo Reydon (2011), deve-se mudar a direção das discussões, buscar mecanismos e arranjos que possibilitem a preservação da floresta em pé, ou seja, o não uso da floresta.

Dois são os tipos de instrumentos aplicados pelas políticas ambientais: i) Mecanismos de regulação direta, ou Comando e Controle, pois determinam uma intervenção direta sobre a ação ambiental dos agentes econômicos. ii) Instrumentos econômicos ou de mercado: mecanismos que afetam o cálculo de custo e benefício do agente econômico em relação ao meio ambiente, influenciando suas decisões, internalizando os custos ambientais nas atividades econômicas. Nesse contexto, para incentivar os proprietários a manter a floresta intacta e valorizar os bens e serviços ambientais, de acordo com sua escassez e seu custo de oportunidade, duas políticas de

incentivo econômico podem ser utilizadas: pagamento por serviços ambientais (PSA) e incentivos fiscais (via ITR). O valor médio sugerido para o PSA seria aproximadamente US\$ 100.00/ha como compensação ao não desmatamento. Porém, para que se apliquem ambos os incentivos, Reydon (idem) alerta que é necessária a solução da ausência de governança fundiária no país expressa na ausência de cadastro, existência de muitas posses, incapacidade de se estabelecer zoneamento entre outros.

As florestas são alvo de especulação para retirada de madeira, principalmente as de valor comercial elevado como o mogno e o ipê e para agricultura intensiva e pecuária extensiva; no entanto, o que para muitos a floresta é uma grande reserva agrícola, há de se levar em consideração que muitas terras não são boas nem para plantio, nem para gado. Possivelmente apenas 7% das terras amazônicas (Nogueira-Neto, 1994), por exemplo, serviriam para agricultura, pois as limitações existentes levariam a ocupar continuamente as terras com leguminosas e outras culturas permanentemente para manter o solo fértil, e o restante são solos frágeis e arenosos. Além do mais, com a derrubada das árvores ou a degradação, o clima conseqüentemente muda ficando sem pluviosidade suficiente para a produção de grandes safras, os serviços ecossistêmicos ficam escassos e o solo se perde. Sahel na África, Mar de Aral na antiga União Soviética e o Vale do Ribeira no Brasil, já experimentaram o tipo de perda irreversível de bons solos agricultáveis.

Uma área pouco explorada e que traz benefícios econômicos, em princípio menores, e devem ser desenvolvidos estudos de valoração econômica são os serviços prestados pela polinização (exemplo de externalidade positiva), ou seja, antes da própria biodiversidade. Em Minas Gerais (estado da região sudeste brasileira), três propriedades rurais utilizaram os métodos de Custo Evitado e Verossimilhança e estimaram o valor econômico dos serviços da polinização. São serviços prestados pela apicultura na produção de maçã onde é possível avaliar os efeitos benéficos, de forma a criar contratos entre os apicultores e os produtores para internalizar os efeitos positivos atingidos e reduzir os custos de transação da negociação.

Além da produção agrícola, a polinização é essencial para a reprodução sexuada das plantas e na sua ausência, a manutenção da variabilidade genética entre os vegetais não ocorre. Pereira et al. (2007, apud Reydon; Bueno, 2015) estimou com pioneirismo a polinização das abelhas mamangavas no cultivo do maracujá-amarelo, no relevante serviço prestado nas culturas de abóbora, goiaba e tomate, e em diversas espécies vegetais da flora nativa. Os benefícios serão

mútuos se complementados por preservação de mata nativa, e somente a presença das abelhas próximas ao maracujá-amarelo já aumenta a produtividade da cultura e reduz o custo para os agricultores na realização das atividades manuais, estimulando a manutenção da cobertura vegetal.

O valor estimado utilizado como variável para os serviços prestados pelas mamangavas nas três fazendas de Minas Gerais foi o salário dos trabalhadores na polinização manual. Três anos de cultivos alcançaram R\$ 28.475,80 (valor de 2007) considerando o valor de uso direto, não computando valor de uso indireto, valor de opção e de existência (valores monetários dos recursos ambientais). Na ausência desse tipo de abelha seria necessária a polinização manual.

Exemplos não faltam para viabilizar o manejo responsável e sustentável. Os Sistemas Agroflorestais (SAFs) se baseiam em práticas agrícolas em harmonia com o meio ambiente. São formas de uso e manejo dos recursos naturais nas quais espécies lenhosas são associadas aos cultivos agrícolas e animais, no mesmo terreno, de maneira simultânea ou sequência temporal.

A Fazenda da Toca em Itirapina, SP usa esses sistemas e confirmam um modelo de produção que traz diversos benefícios: restauração do solo, proteção contra erosão, deposição de folhas e aumento da matéria orgânica, conservação da água no lençol freático, aumento de organismos benéficos, menor proliferação de pragas e doenças, menor ocorrência de invasoras, conservação da biodiversidade (fauna e flora), microclima favorável ao crescimento de plantas e animais, proteção da área contra as queimadas, manutenção das condições climáticas da região, entre outros fatos positivos. Em função da diversificação e estratificação das espécies cultivadas, o sistema agroflorestal torna-se mais parecido com a natureza, onde prevalece a heterogeneidade dos seus componentes. Essa característica dos SAFs possibilita um maior equilíbrio biológico, com possibilidade de redução dos problemas fitossanitários em relação às monoculturas, em virtude das barreiras entre plantas, mudanças de microclima e aumento dos inimigos naturais de patógenos e pragas, favorecendo o seu controle natural.

Por tanto, a produção em larga escala desse tipo de sistema é viável e economicamente quantificável em comparação aos sistemas convencionais, principalmente pelos impactos positivos ampliados.

Considerações Finais

Todas as contribuições dispostas nos parágrafos anteriores são possíveis, as florestas ainda reservam uma “economia das florestas” em que o ser humano interage em consonância com o meio ambiente, cria condições econômicas produtivas, e sobrevive. Para manter o clima da Amazônia, por exemplo, as florestas devem ficar em pé, segundo o INPE, pelo menos 70% delas.

Para se desenvolver economicamente uma região ou um determinado mercado é necessário que se entenda a dinâmica ecológica que resulta da complexidade dos ecossistemas. As interações entre os seres vivos e não vivos em seus ambientes físicos e biológicos são interdependentes o que requer uma compreensão real da diversidade que existe e a valorização de toda a estrutura ambiental. A degradação e o desmatamento, para não falar da extensa lista que afeta incomensuravelmente o planeta, e nele, as florestas, são causas de muitos conflitos fundiários e intergovernamentais principalmente quando o ativo que está em jogo deve ser preservado, mas, o mercado e o consumo desenfreado o tornam escasso.

A contribuição econômica da biodiversidade leva em consideração: manejo florestal, silvicultura, fruticultura, agro-energia, produtos florestais não madeireiros, bioprospecção, ecoturismo. Planos de manejo são essenciais, mas precisam, antes de tudo, estudar as florestas, pois cada espécie tem características diferentes. A tecnologia pode ajudar e a consciência muito mais.

Quanto a Governança: regularização fundiária, IBAMA, ICMBio, Serviço Florestal, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Receita Federal, universidades, nova lei da biodiversidade, fortalecimento e cumprimento das leis brasileiras e todos os níveis de governo, são necessários e muito para que haja um desenvolvimento econômico e ambiental favorável em cada região incluindo moradores e comunidades tradicionais; a transformação vai acontecer se também tiver uma fiscalização eficiente. Muitas culturas e a biodiversidade requerem florestas intactas e nativas, assim como a bioprospecção, para que continuem a fornecer bens e serviços ambientais. Milhares de espécies nativas ainda não foram estudadas, mais um motivo para mantê-las em pé. Para o ecoturismo a floresta nativa tem que estar bem conservada e a infraestrutura adequada; a conservação dos biomas e as atividades econômicas nas florestas podem estar juntas como em uma economia madura, desde que seja essencial a responsabilidade e o respeito de todos, cidadãos e governo.

Referências

- Barlow, J. et al. Anthropogenic disturbance in tropical forests can double biodiversity loss from deforestation. **Nature**, vol. 535, jul. 2016. Macmillan Publishers Limited. 2016.
- Cavalcanti, C. **Concepções da economia ecológica**: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. *Estudos Avançados* 24 (68), 2010.
- Edwards, C. The Rainforest's 'do not disturb' signs. **Nature**, vol. 535, jul. 2016. Macmillan Publishers Limited. 2016.
- Greenpeace Brasil **A Crise silenciosa**. Relatório de junho de 2015. Disponível em: <<http://greenpeace.org/brasil/pt/>>. Acesso em: jun. 2016.
- Imazon **Publicações**. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. Disponível em: <<http://imazon.org.br/publicacoes/>>. Acesso em: jun. 2016.
- Lamarca Junior, M. **O Valor econômico do carbono emitido pelo processo de desmatamento da Amazônia como instrumento de conservação florestal**. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC), SP. 2007.
- May, P.(org.) **Economia do Meio Ambiente** Teoria e Prática. 2ª. edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- Medeiros, R. et al. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional**. Brasília: UNEP-WCMC, 2011.
- Nature **Conservation**. volume 535. Disponível em: <<http://naturecom.ez88.periodicos.capes.gov.br/nature/journal/v535/n7610/full/nature18901.html>>. Acesso em: jun. 2016.
- Reydon, P. **O desmatamento da Floresta Amazônica**: causas e soluções. *Economia Verde Desafios e Oportunidades*. Nº 8. Jun. 2011.
- Reydon, P. **Mecanismos para valorização da floresta**. XV Congresso Internacional de Direito Ambiental, vol.1, pp.1-20, São Paulo, SP. 2011. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/anuario/2011/IE/DPHE/DPHE-0012.html>>. Acesso em: jun. 2016.
- Reydon, B.; Bueno, A.(coord.) **Viabilidade Econômica e Ambiental dos Sistemas Agroflorestais em grande escala desenvolvidos por Ernst Gotsch** – Fazenda da Toca. Instituto Toca. 2015.
- Romeiro, A.; Maia, A. **Avaliação de custos e benefícios ambientais**. ENAP Caderno, nº 35, Brasília. 2011.

Programa Terra Legal – quem são os beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal?

Andrade, Nascimento, Carmo Jr, Pires⁷⁹

RESUMO

A Amazônia Brasileira tem sido palco de muitos conflitos agrários em torno de seus recursos e da propriedade da terra. O conflito pela posse da terra gera violência e, em vários casos, mortes, vitimando muitos agricultores e posseiros, evidenciado em relatórios de organizações que atuam no campo, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT).

O Programa Terra Legal Amazônia foi criado para implementar a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, e tem como objetivo a destinação e a regularização fundiária das terras públicas federais na Amazônia Legal, algo em torno de 60 milhões hectares, área correspondente ao estado de Minas Gerais.

Este programa, após a destinação de áreas para o interesse público e social, promove o reconhecimento de ocupantes que cumprem com os requisitos legais. Para tanto, é feito georreferenciamento das glebas e parcelas, o cadastramento dos beneficiários e toda a instrução processual. Os seus resultados vêm a cada ano ampliando o número de beneficiários e de áreas regularizadas. Até maio de 2016 foram emitidos mais de 17 mil Títulos de propriedade rural.

O presente trabalho visa analisar o perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa. A metodologia utilizada baseou-se no banco de dados do sistema de cadastro do Terra Legal - Sisterleg. Os resultados da análise indicam divergência com o senso comum de que os beneficiários seriam “grileiros”. A maioria dos beneficiários nasceu na Amazônia, sendo que quase a totalidade participa de associações e cooperativas, o que revela um alto (certo) grau de organização social. Além disso, e o mais importante, mais de 95% ocupam áreas de até 4

⁷⁹ Lucia Cristina Gama de Andrade -SERFAL/INCRA lucia.andrade@incra.gov.br; Marcus Vinicius Boente do Nascimento - SERFAL/INCRA marcus.nascimento@incra.gov.br; Otávio Moreira do Carmo Júnior - SERFAL/INCRA otavio.junior@mda.gov.br; Mauro Oliveira Pires – SERFAL/INCRA mauro.pires@icmbio.gov.br;

módulos fiscais e, portanto, se enquadram no perfil de agricultor familiar, sendo esta, a atividade econômica predominante.

Assim, ao contrário do que se receava durante a tramitação da Lei 11.952/09, o Terra Legal está se constituindo em importante instrumento de promoção de agricultura familiar, afastando cada vez mais o risco de grilagem em terras públicas na Amazônia.

Palavras Chave: Terra Legal Amazônia, Regularização fundiária, Cadastro de beneficiários, Titulação.

INTRODUÇÃO

A Amazônia Brasileira em termos de Planejamento e mais especificamente a Amazônia Legal, teve sua criação em função do “Planejar” o desenvolvimento econômico e social de uma região com características muito peculiares, a qual abriga a maior floresta tropical do planeta, grande biodiversidade de espécies animais, vegetais e recursos minerais, destacando-se como uma das maiores reservas de água potável do planeta.

Também apresentou muitas versões em seus inúmeros planos de desenvolvimento para a destinação de suas terras, primeiramente entre os entes da federação – União, Estados e Municípios, entre categorias e instituições e por fim, entre populações tradicionais, posseiros naturais, colonos que aderiram aos Planos de Integração Nacional (PIN) e Programa de Redistribuição de Terras e Incentivo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), empresários, grileiros entre outros que reivindicam a posse da terra gerando muitos conflitos.

Desde a Constituição de 1946, quando o Planejamento Regional passou a ser parte integrante do Planejamento Nacional (MAHAR, 1978; D’ARAUJO,1992; ALMEIDA, 2003), a Amazônia insere-se como região a ser explorada em função do desenvolvimento do país. No período dos governos militares, foram criados diferentes planos de integração e desenvolvimento. Segundo Sparovek (2003), na década de 70 o governo brasileiro incentivou a ocupação da Amazônia, promovendo incentivos fiscais aos empresários dispostos a investirem na região. Dessa forma houve o aumento da quantidade de migrantes e empresas de variados ramos,

advindos de vários estados do Brasil, os quais foram levados a ocupar as margens da estrada Transamazônica.

Historicamente, foi partilhada pelas nações limítrofes, seus povos tradicionais e mais recentemente, pelo chamado “novo campesinato” (HEBBETE, 2004; HURTIENNE, 2006) resultante das migrações internas e também por empresas, de acordo com a visão instituída para o uso da terra ora atendendo às ideologias, aos modelos econômicos de desenvolvimento e ora, na maioria das vezes, às tendências de mercado. Houve assim, um movimento de expansão e migração trazendo novas formas de apropriação da terra, logo, definida pela presença de novos atores.

Segundo Lamarche (1993) e Bastos (1984), sendo a Amazônia uma região situada em zona de fronteira, a mesma funcionou historicamente dentro dos planejamentos de desenvolvimento nacional, como válvula de escape para as tensões sociais. Através da migração e da colonização, passou a canalizar excedentes populacionais das antigas regiões para novos espaços de reprodução social.

O quadro de grande desmatamento da região, conflitos pela posse da terra e a conseqüente violência no campo, cuja documentação vem sendo realizada entre outras, pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), órgão da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a qual aponta em seu último Relatório (Abril/2016) que no ano de 2015 foram registrados 49 assassinatos no país por conflitos pela terra, sendo 45 destas mortes registradas na região norte, sendo 21 assassinatos em Rondônia, 19 no Pará e 5 no Maranhão.

Outras Organizações Não Governamentais (ONG) de cunho ambientalista como o Greenpeace Brasil que em artigo de 21/06/2016 reporta-se aos relatórios da organização *Global Witness*, uma outra ONG que direciona seu foco aos direitos humanos, a qual aborda as causas de conflitos e mortes no Brasil:

...disputas envolvendo o avanço de projetos de mineração, expansão do agronegócio e a construção de novas usinas hidrelétricas foram as principais causas das mortes. Não por acaso, são três frentes tidas como prioritárias para uma suposta agenda de desenvolvimento do governo brasileiro e que têm avançado com violações aos direitos humanos, além de mortes e insegurança para povos indígenas e aqueles que lutam para proteger o meio ambiente (Greenpeace, 2016).

De forma que fica evidenciado que a falta de segurança jurídica da terra constitui-se em uma das causas geradoras de violência verificada nas estatísticas existentes.

Nesse contexto, em 2009 é criada a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SERFAL, para dar efetividade às determinações do art. 33 da Lei 11.952, de junho de 2009, que transferiu do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) para o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), agora integrando o Ministério da Casa Civil da Presidência da República, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais e áreas urbanas na Amazônia Legal, criando para tanto o Programa Terra Legal (PTL). Por seu caráter de Secretaria “Extraordinária”, inicialmente, o prazo de transferência das referidas competências foi de 5 anos e, em 2014, por meio do Decreto 8.273, foi prorrogado por mais 3 anos.

Busca-se no presente trabalho apresentar um perfil sócio econômico dos beneficiários do Programa Terra Legal. Para efeito de pesquisa, entende-se por beneficiário, os requerentes de regularização fundiária de áreas rurais tituladas no Sistema Terra Legal - Sisterleg. A metodologia a ser utilizada consiste numa análise quantitativa de dados sócio econômicos, a partir de dados secundários constantes do Sisterleg.

2 AMAZÔNIA LEGAL: CONTEXTO HISTÓRICO DA QUESTÃO FUNDIÁRIA

Segundo Sparovek (2003 *apud* Gomes da Silva), foi após o ano de 1946, com a elaboração da Nova Constituição, que o Estado brasileiro começou a dar maior importância a questão agrária. Todavia, até aquele momento não havia ainda nenhum projeto de lei aprovado ou vigente sobre esse tema. Entre as décadas de 1950 e início de 1960, a questão agrária passou a ser alvo de debates e logo se intensificou a participação popular na reivindicação de mudanças estruturais no País.

A Amazônia Legal foi instituída pela Lei nº 1.806, de 6 de Janeiro de 1953, que criou o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que tinha por objetivo o planejamento econômico da região. Abrangia os “estados do Pará e do Amazonas, os territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e ainda, a parte do Estado de Mato Grosso a norte do paralelo 16°, a do Estado de Goiás a norte do paralelo 13° e a do Maranhão a oeste do meridiano 44°” (BRASIL, 1953).

Atualmente, a área de abrangência da Amazônia Legal corresponde à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte dos estados do Mato Grosso e Maranhão (a oeste do meridiano 44°), perfazendo uma superfície de aproximadamente 5.016.136,3 km² correspondente a cerca de 59% do território brasileiro, e uma população, corresponde a 12,32% da população brasileira. É uma área que engloba nove estados brasileiros pertencentes à Bacia amazônica e a área de ocorrência da vegetação amazônica, além de conter 20% do bioma cerrado (IBGE, 2010).

No decorrer do governo militar, a Amazônia esteve na pauta das discussões para implementação das políticas de ocupação de terras. Para os militares era necessário integrar a região Amazônica ao resto do país. Entretanto, a forma de colonização estabelecida intensificou os conflitos já existentes nessa região, tendo de um lado as populações tradicionais, e do outro os empresários e fazendeiros. Em 1964, foi criado o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504) e, concomitante, são criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda) (CURADO, 2004).

Em 1970 o Ibra e Inda foram extintos ao passo que era criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra. Com a intensificação do processo de ocupação na região Norte, o INCRA, na década de 70, foi fundamental para a colonização dos Estados de Rondônia e Acre. Os variados programas de governo elaborados especificamente para a região norte orientavam o desenvolvimento regional e sua integração na vida econômica do país, no entanto, não se atentavam aos aspectos naturais e culturais (SPAROVEK, 2003).

Arantes (2008), alega que o processo migratório a partir da década de 70 para a região norte, impulsionou a ocupação ilegal em áreas rurais por pessoas oriundas de outras regiões do país, as quais atualmente ainda se encontram em situação irregular, com posse precária, ocupando terras da União, Estados ou Municípios. Afirma ainda que a insegurança jurídica em relação a propriedade das terras, coloca em evidência a degradação florestal na Amazônia. Esse debate tem sido amplamente difundido após a constituição de 1988, fazendo parte de um processo complexo de transformação de florestas em áreas agrícolas ou pecuárias, onde os interesses dos vários atores levam a conflitos de naturezas diversas. Os incentivos governamentais durante anos, principalmente a partir da década de 70, facilitou o acesso à terra estimulando a ocupação das áreas de fronteira agrícola e contribuiu para intensificar as ações lesivas ao meio ambiente.

3 O PROGRAMA TERRA LEGAL

Os debates acerca da regularização fundiária na Amazônia Legal entre 2008 e 2009, ensejaram a conversão da Medida Provisória nº 458/2009 na Lei nº 11.952, de junho de 2009. A Lei foi promulgada no intuito de acelerar o processo de regularização das áreas rurais e urbanas, situadas em terras públicas federais remanescentes na Amazônia Legal, ficando instituído o Programa Terra Legal Amazônia.

A Lei 11.952/2009, em seu Art. 33, transferiu do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a competência para regularização fundiária na Amazônia Legal pelo prazo de 5 anos, prorrogáveis por igual período. No entanto, cabe ressaltar que durante o período de renovação, o prazo de vigência foi prorrogado por três anos consoante o Decreto nº 8.273, de 23 de junho 2014.

Os Decretos nº 7.255, de 04 de agosto de 2010, e nº 6.812, de 03 de abril de 2009, aprovaram a estrutura híbrida do Programa Terra Legal. A coordenação, a supervisão e a normatização estão a cargo da Secretaria Extraordinária da Regularização Fundiária na Amazônia Legal – Serfal, vinculada ao MDA, enquanto as medidas administrativas e atividades operacionais são executados por meio da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SRFA, vinculada ao INCRA. Para tanto, a SRFA conta com uma Coordenação-Geral de Cartografia; Coordenação-Geral Administrativa e uma Coordenação-Geral de Regularização Fundiária.

A estrutura conta ainda com o Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Regularização na Amazônia Legal, vinculado à SERFAL, o qual se encarrega do planejamento estratégico das ações; estabelece e afere metas e resultados e, constitui e mantém sistemas de tecnologia da informação para atender as atividades do Programa.

Além da Superintendência e do Departamento sediados em Brasília, o Programa Terra Legal conta com nove Coordenações Estaduais (CERFALs) que coordenam 12 Escritórios Regionais, sendo um em cada estado: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Rondônia e Roraima-exceto o estado do Pará, que conta com 4 escritórios (Altamira, Belém, Marabá e Santarém).

As frentes estratégicas do Programa envolvem o georreferenciamento, cadastramento, regularização e destinação de áreas e imóveis localizados em terras públicas federais

remanescentes na região amazônica. Para ocorrer a regularização das terras é importante que sejam executadas um conjunto de etapas interdependentes, sendo o georreferenciamento uma das mais complexas e cruciais para garantir a gestão da malha fundiária nacional e essencial para compor o processo de titulação de um ocupante rural. No âmbito do Programa Terra Legal, o trabalho de regularização fundiária concentra-se em cerca de 60 milhões de hectares de terras públicas federais distribuídas em aproximadamente duas mil glebas que estão espalhadas pelos nove estados da Amazônia Legal.

Outra importante etapa refere-se ao acompanhamento das cláusulas resolutivas (Pós Titulação), uma vez que após a emissão do título é preciso que ocorra o monitoramento das condições contratuais pactuadas entre o Estado e o beneficiário de título rural, que prevê o prazo de 10 anos para pagamento do título. As cláusulas contidas nos títulos referem-se ao disposto no art. 15 da Lei 11.952/2009 e seu § 1^a abaixo transcrito, com referência a pós-titulação:

Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4o do art. 6o, o termo de concessão de direito real de uso deverão conter, entre outras, cláusulas sob condição resolutiva pelo prazo de 10 (dez) anos, que determinem:

I - o aproveitamento racional e adequado da área;

II - a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental;

III - a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente;

IV - a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e

V - as condições e forma de pagamento.

§ 1º Na hipótese de pagamento por prazo superior a 10 (dez) anos, a eficácia da cláusula resolutiva prevista no inciso V do caput deste artigo estender-se-á até a integral quitação.

Uma das principais atribuições do Programa Terra Legal é a destinação de ocupações rurais, que consiste na regularização das áreas de até 15 módulos fiscais (máximo de 1.500 hectares) com ocupação mansa e pacífica anterior a dezembro de 2004 e, a regularização de áreas urbanas, que é a emissão de títulos de propriedade a municípios situados em terras públicas federais com área inferior a 2.500 hectares.

O processo de identificação das terras, que constitui o levantamento das glebas públicas federais arrecadadas em cada região é executado nos arquivos das unidades regionais do Incra. Em seguida, faz-se a verificação dos registros dessas áreas junto aos Cartórios de Registro de Imóveis.

O processo de Georreferenciamento, que constitui a própria medição das áreas (parcelas) a serem regularizadas, a descrição de suas características, limites e confrontações, a identificação dos ocupantes e a caracterização das ocupações rurais.

Outra fase refere-se ao Geocadastro, que consiste na identificação do ocupante da parcela georreferenciada. Nessa etapa ocorre a formalização do requerimento de regularização fundiária e o recolhimento de documentos necessários à instrução do processo, seja ele de interesse particular ou público. Esta fase é realizada em campo, no ato do georreferenciamento, nos escritórios do Terra Legal ou durante a realização dos “mutirões integrados” de regularização fundiária e ambiental.

Uma outra etapa na consecução do Programa refere-se justamente à Consulta de interesse, a qual está vinculada ao trabalho desenvolvido pela Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal, instituída pela Portaria Interministerial 369, publicada em setembro de 2013, em uma parceria entre Ministério do Meio Ambiente - MMA e MDA para acelerar a destinação e regularização de terras públicas federais remanescentes. A Câmara Técnica é composta por representantes do INCRA, Fundação Nacional do Índio - FUNAI, Secretaria de Patrimônio da União - SPU, Serviço Florestal Brasileiro - SFB e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio.

A consulta de interesse é verificada junto aos órgãos envolvidos, sob a coordenação da SERFAL algum interesse por parte dos órgãos parceiros. Existindo manifestação de interesse de apenas um órgão, a destinação é feita ao interessado. Quando existe mais de um interesse manifestado, a área não pode ser destinada sem que haja acordo entre as partes. Se não houver interesse e/ou manifestação dos órgãos consultados, a área é considerada apta para regularização fundiária dos requerentes que atenderem aos critérios previstos na Lei nº 11.952/2009. Essa consulta de interesse ocorre de forma paralela não impedindo que o Processo flua em suas demais fases, sendo, porém, necessária à emissão do título.

A fase final é a etapa de Titulação que refere-se à emissão dos títulos de domínio dos imóveis, sendo atendidos todos os critérios previstos na Lei nº 11.952/2009, o título é emitido em nome do requerente. No caso de áreas localizadas em faixa de fronteira é necessário ainda o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (CDN).

4 ASPECTOS METODOLÓGICOS: SISTEMA DO TERRA LEGAL - SISTERLEG

A utilização do Cadastro tem registros históricos muito antigos, mas quase sempre buscou atender tanto o setor público quanto o setor jurídico como registro fiscal.

Segundo Fernandes (2005) “Um dos maiores problemas territoriais do Brasil refere-se à falta de informações sobre as propriedades territoriais, a forma de como ela é utilizada e seu valor”. Portanto, o ato de cadastrar como definido pelo Estatuto da Federação Internacional dos Geômetras (EFIG apud FERNANDES, 2005), é um ato sem o qual dificilmente o registro, leia-se a regular posse de uma terra ou imóvel pode ser efetivada:

o registro oficial e sistemático do serviço público de um determinado território ou jurisdição de lotes e parcelas nas formas: gráfico (carta cadastral) e descritiva (número da parcela, proprietário, área, uso atual, etc.), utilizado como base para outros registros oficiais e particulares, assim como para arrecadação de impostos imobiliários e territoriais. (FERNANDES, pag.14, 2005).

Durante o contexto de criação do Programa Terra Legal foi criado o Sisterleg (Sistema Terra Legal), que é um *software* de Gestão Pública desenvolvido pelo então MDA, para atender, especialmente ao Programa Terra Legal. O Sisterleg tem como objetivo o desenvolvimento de todo processo de regularização fundiária da Amazônia Legal, fundamentando suas regras de negócio à luz dos dispositivos contidos na Lei 11.952/2009 desempenhando a função de coleta de dados cadastrais, tramitação e acompanhamento do processo de titulação, sendo homologado em abril de 2009.

No início das ações, as informações coletadas durante a etapa de cadastramento eram encaminhadas para a execução dos trabalhos de georreferenciamento. Recentemente o Programa passou a receber o cadastramento já tendo o georreferenciamento da área compondo o que se entende por Geocadastro, que são elementos necessários a instrução processual visando a titulação. De forma objetiva, os servidores atendem os requerentes, recebem e conferem documentos, inserem dados no sistema e dão fé ao procedimento cadastral.

Todas as informações do SISTERLEG são registradas no Banco de Dados do Terra Legal, que utiliza como ferramenta tecnológica o PostgreSQL, (Sistema Gerenciador de Banco de

Dados). Dessa forma, entre os procedimentos realizados para a coleta dos dados desta pesquisa, estão às consultas avançadas e os cruzamentos de dados no Banco de Dados do Terra Legal.

5 ANÁLISE DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS BENEFICIÁRIOS DO TERRA LEGAL

Até maio de 2016, sete anos após a criação do Programa Terra Legal, os resultados vêm se ampliando, o que pode ser verificado na amostra trabalhada no presente artigo (17.101 Títulos de Domínio Rural), onde 94,13% dos requerentes, antes das ações do Programa Terra Legal não eram detentores de nenhum “papal” jurídico, ou seja, nenhum tipo de garantia jurídica de suas propriedades, como mostra o Quadro 1 abaixo.

Quadro 1: Quadro Demonstrativo de Situação Jurídica dos requerentes

Documento Expedido por Órgão Público	Beneficiários	%
AO - Autorização de Ocupação	46	0,27%
CATP - Contrato de Alienação de Terras públicas	4	0,02%
CCDTP - Contrato de concessão de Domínio de terras públicas	1	0,01%
CPCV - Contrato de Promessa de Compra e Venda	207	1,21%
DP - Declaração de Posse	139	0,81%
LO - Licença de Ocupação	81	0,47%
Outros	499	2,92%
Documento Expedido por Órgão Público	Beneficiários	%

TD - Título Definitivo, sob condição resolutive	23	0,13%
Títulos Emitidos pelo Estado	2	0,01%
TRD - Termo de Reconhecimento Domínio	2	0,01%
Sem nenhuma documentação	16.097	94,13%
Total Geral	17.101	100,00%

Fonte: Sisterleg, Maio/2016

Na amostra, verifica-se ainda que 63,7% dos atendidos pelo Programa no período são naturais da região amazônica, como mostra o Quadro 2. O quadro 2 permite ainda, visualizar que na região podemos encontrar pessoas de todos os demais estados, corroborando com as migrações internas em diferentes épocas e marcadamente, a partir da década de 70, quando iniciam os Programas de Integração Nacional (PIN) e demais programas de colonização para a região.

Quadro 2 – UF de Origem dos Cadastrados

Naturalidade (UF)	Beneficiários	%
PA	3.296	19,3%
MA	2.764	16,2%
AM	1.657	9,7%
RO	1.338	7,8%
PR	1.302	7,6%
MG	1.036	6,1%
ES	824	4,8%
CE	688	4,0%
BA	538	3,1%
TO	499	2,9%
AP	427	2,5%
MT	418	2,4%
SP	340	2,0%
GO	323	1,9%
PI	314	1,8%

AC	280	1,6%
MS	222	1,3%
RS	187	1,1%
PE	160	0,9%
SC	149	0,9%
AL	98	0,6%
PB	67	0,4%
RN	60	0,4%
SE	56	0,3%
RJ	35	0,2%
DF	15	0,1%
RR	7	0,0%
SEM INF	1	0,0%
Total Geral	17.101	100%

Fonte: Sisterleg, Maio/2016.

No Quadro 3, referente à migração para a região dos beneficiários do Programa Terra Legal, pode-se verificar expressivo número de chegantes à região a partir da década de 1980.

Para uma melhor compreensão dos aspectos demográficos referentes aos processos migratórios para região, destacamos os estudos de Rocha (2005) quanto ao Padrão de organização do espaço regional e dinâmica demográfica:

- **Padrão rio – várzea – floresta:** fruto da dinâmica econômica que remonta ao período colonial: alicerçado na atividade extrativista e no sistema de aviação: levou a concentração populacional ao longo de rios: circulação fluvial como eixo central de articulação regional.
- **Padrão estrada – terra-firme – subsolo:** produto das transformações sócio espaciais ocorridas desde 2ª metade do século XX: fruto de políticas públicas de integração regional: final dos anos 1960 e início 1970, projeto geopolítico de controle, povoamento e ocupação produtiva do território: surgimento de novas cidades, povoamento se interiorizou e o crescimento se registrou.

Um dado relevante é que 16.039 beneficiários, correspondendo a 94% da amostra declararam-se participantes de associações e cooperativas, o que demonstra, como evidenciado em

Andrade et al. (2008), que “o desenvolvimento de organizações associativistas na região são ações desenvolvidas buscando criar alternativas concretas de inclusão sócio-econômica dos trabalhadores por meio do acesso à produção”. Verifica-se assim, a existência do capital social na concepção de Putnam (1993) como um “fomentador da equalização de dilemas de ação coletiva”. Observa-se ainda, a participação social através das associações e cooperativas em torno da agricultura, pesca, extrativismo e outras atividades produtivas características da região, como indutor e direcionador de Políticas Públicas, como o crédito agrícola (rural) através mesmo de suas associações, o que culmina por impor o fortalecimento de suas organizações sociais.

Quadro 3- Década de chegada na Região

Chegada dos não nascidos na Amazônia	Quantidade
Anterior a 40	5
Anos 40	13
Anos 50	46
Anos 60	114
Anos 70	481
Chegada dos não nascidos na Amazônia	Quantidade
Anos 80	1843
Anos 90	2051
Anos 2000	2072
Total Geral	6625

Fonte: Sisterleg, Maio/2016

Um quadro 4 apresenta os tipos de acesso dos beneficiários do Programa que vão adequar-se aos estudos de Rocha (2005), quanto ao padrão de organização do espaço regional e dinâmica demográfica acima disposto.

No quadro podemos verificar que apenas 3% do quantitativo têm deslocamento por via fluvial e, grande quantitativo, 97% tem seu deslocamento ou acessos via terrestre:

Quadro 4 – Tipos de Acesso na Região

Tipo de Condição de Acesso	Beneficiários	%

Fluvial - 0 - 1 H	231	1,35%
Fluvial - Acima De 1 - 3 H	180	1,05%
Fluvial - Acima De 3 - 6 H	59	0,35%
Fluvial - Acima De 6 - 12 H	6	0,04%
Fluvial - Parte doano	16	0,09%
Fluvial – Restrita	15	0,09%
Terrestre - Rodovia Asfaltada	1.742	10,19%
Terrestre - Estrada Empiçarrada /cascalhao Permanente	8.973	52,47%
Terrestre - Estrada Empiçarrada/cascalhao Temporária ou Ramal Permanente	4.735	27,69%
Terrestre - Ramal Temporário	992	5,80%
Terrestre - Somente a pé	95	0,56%
Terrestre - Sem acesso por veículos convencionais	57	0,33%
Total Geral	17.101	100%

Fonte: Sisterleg, Maio/2016

O Sisterleg fornece ainda o quantitativo de gênero dos beneficiários, onde 28% dos requerentes são do sexo feminino e 72% do sexo masculino. Quanto ao estado civil dos requerentes, 42% declararam-se solteiros, 39% de casados e 10% declararam-se com união estável, 5% de viúvos, 3% de divorciados (Quadro 5).

Quadro 5: Gênero e Estado Civil dos beneficiários:

Gênero (Sexo) do Requerente	Beneficiários	%
Feminino	4.803	28%

Masculino	12.298	72%
Total Geral	17.101	100%

Estado Civil do Requerente	Beneficiários	%
Casado(a)	6.740	39%
Divorciado(a)	562	3%
Separado(a)	148	1%
Solteiro(a)	7.121	42%
União Estável	1.662	10%
Viúvo(a)	868	5%
Total Geral	17.101	100%

Fonte: Sisterleg, Maio/2016

Um sétimo quadro apresenta o quantitativo de cadastros por estado, o tamanho das respectivas áreas, o percentual e a média de área por título.

Destaca-se, nesta leitura, que embora o estado de Rondônia apresente um quantitativo de 4.994 títulos emitidos, um numero maior em relação ao Estado do Pará, que teve 4.990, o estado do Pará lidera o percentual de áreas tituladas, ou seja, 36,69% hectares. A média geral de hectares por título é de 68,3 hectares.

Quadro 7 – Distribuição de áreas (há) por Estado

UF de Localização do Imóvel	Beneficiários	%	Soma de Área	Soma de Área%	Média de área por Título
RO	4.994	29,2%	262583,6125	22,47%	52,58
PA	4.990	29,2%	428669,0399	36,69%	85,91
MA	2.617	15,3%	211947,1207	18,14%	80,99
AM	2.561	15,0%	118248,1997	10,12%	46,17
AP	800	4,7%	38492,8078	3,29%	48,12
TO	664	3,9%	64673,2231	5,53%	97,40
MT	324	1,9%	27491,7599	2,35%	84,85
AC	151	0,9%	16369,8384	1,40%	108,41
Total Geral	17.101	100,0%	1.168.475,60	100,00%	68,33

Fonte: Sisterleg, Maio/2016

O quadro 8 mostra que a agricultura permanente ou permacultura corresponde a 63,07% das atividades, enquanto que a pecuária corresponde a 32,92% das atividades econômicas verificadas na região, o que bem se adequa ao Padrão estrada – terra-firme – subsolo, identificada por Rocha (2005), destacando portanto, as políticas de integração regional e projetos de povoamento do território. As áreas de povoação mais antigas estão mais relacionadas ao padrão rio – várzea – floresta, e relacionadas, portanto, ao acesso fluvial. A agricultura vai estar presente em qualquer um dos padrões, diferentemente da pecuária que hodiernamente, vai estar mais relacionada as áreas de terra firme, onde o acesso é mais por estradas.

Quadro 8 –Atividade Econômica

Atividade Econômica	Beneficiários	%
Agricultura (Permanente)	10.785	63,07%
Pecuária	5.630	32,92%
Agricultura	339	1,98%
Produção Grãos (Temporária)	104	0,61%
Fruticultura	75	0,44%
Hortigranjeiro	56	0,33%
Outra Atividade	41	0,24%
Extrativismo	28	0,16%
Pesca	11	0,06%
Sem Destinação	5	0,03%
Artesanato	5	0,03%
Comercial	4	0,02%
Armazenamento	3	0,02%
Barragem/Represa/Açude	2	0,01%
Silvicultura	2	0,01%
Recreação	2	0,01%
Industrial	2	0,01%
Turismo Rural	2	0,01%
Colonização/Assentamento	1	0,01%
(vazio)	1	0,01%
Educação/Centro Treinamento	1	0,01%
Pesquisa	1	0,01%
Reflorestamento	1	0,01%
Total Geral	17.101	100,00%

Fonte: Sisterleg, Maio/2016

Segundo Ormond (2006), no Glossário de termos usados em atividades agropecuárias, florestais e ciências ambientais, consiste a Agricultura Permanente e a Pecuária em:

Agricultura permanente ou permacultura – surgiu na Austrália, em 1971, com Bill Mollison. Também é um modelo de agricultura integrada com o ambiente. A permacultura envolve plantas semipermanentes e permanentes, e atividade produtiva dos

animais. São considerados os aspectos paisagísticos e energéticos na elaboração e na manutenção de policultivos, o que a diferencia das demais atividades produtivas. É permitido o uso de todos os produtos e tecnologias ecológicas que propiciem sustentabilidade. Não possui tecnologias próprias, utiliza as disponíveis que propiciem autosustentação, auto-suficiência e interatividade com a natureza. (BNDES, 2006)

Pecuária – atividade agrícola que tem por finalidade a criação de gado. Este termo é muito utilizado para a criação de bovinos, embora se relacione a todo tipo de gado. (BNDES, 2006)

Quadro 9–Enquadramento de Áreas

Enquadramento alienação	Beneficiários	%	Soma de Área	Soma de Área %
Abaixoda Fração Mínima de Parcelamento	396	2,3%	737,10	0,1%
Doação	12.385	72,4%	382.040,86	32,7%
Venda Direta Até 4MF	3.876	22,7%	516.911,53	44,2%
Venda Direta Acima 4 A 15MF	444	2,6%	268.786,12	23,0%
Total Geral	17.101	100,0%	1.168.475,60	100,0%

Fonte: Sisterleg, Maio/2016

De acordo com a Lei n. 11.326 de 2006 define o agricultor familiar como sendo aquele que pratica atividades no meio rural e que cumpre os seguintes quesitos:

I - não deter área maior do que quatro módulos fiscais;

II - utilizar predominantemente mão de obra da própria família nas atividades do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - a renda familiar ser predominantemente originada de atividades vinculadas ao próprio estabelecimento e IV - o estabelecimento ser dirigido pelo agricultor (a) com sua família (art.3).

Todavia, de acordo com Guanzirolí et al. (2012), enquanto a referida lei restringe o público da agricultura familiar a quatro Módulos Fiscais, esse universo foi ampliado no trabalho intitulado "FAO/Incrá: Novo Retrato da Agricultura Familiar", para áreas de até 15 módulos fiscais, sendo caracterizado pelos estabelecimentos que atendem, simultaneamente duas regras fundamentais:

a) a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor;

b) o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Terra Legal, foi instituído a partir da necessidade de regularização de terras na Amazônia Legal, que historicamente tem enfrentado diferentes formas de destinação.

Como forma de destinar terras publicas visando o desenvolvimento econômico, social e ambiental numa vertente de sustentabilidade, considerando acordos internacionais firmados sobre o clima e a floresta em especial, atendendo parcela de agricultores rurais que prescindem de terras e infra estrutura para o desenvolvimento da região, A intenção do Programa Terra Legal é regularizar as ocupações legítimas, com prioridade aos pequenos produtores e às comunidades locais. A Lei 11.952/09 prevê dispositivos para evitar a regularização de áreas griladas.

Assim, este artigo teve como objetivo analisar o perfil sócio econômico a partir dos beneficiários titulados do Programa Terra Legal em áreas publicas federais rurais. Entre os resultados, verifica-se que 61,35% dos beneficiários são nascidos na região, sendo que quase a totalidade participa de associações e cooperativas, o que revela certo grau de organização social. Além disso, e o mais importante, 97% ocupam áreas de até 4 módulos fiscais e, portanto, se enquadram no perfil de agricultor familiar, o que contempla a atividade econômica predominante que é a agricultura e a pecuária.

Contando com a parceria do governo e sociedade, pretende-se a partir da regularização fundiária, também fomentar a melhoria da economia rural, a segurança alimentar, e ao mesmo tempo, potencializar a geração de trabalho e renda, garantindo assim, a permanência dos agricultores e agricultoras familiares no campo.

As contribuições aqui dispostas visam atender ao Principio da Transparência dos dados públicos e contribuem para o desenvolvimento de novos estudos, uma vez que o Programa Terra Legal também busca seu aprimoramento para atender aos seus objetivos de criação.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A experiência Brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**. Brasília, 2003. Disponível em www.pralmeida.org

ANDRADE, L. C.G.;PORTELA, R. S.; FERRÃO, E. S.;SOUZA, A. L.; REIS, A. A. Adoção de novos paradigmas na organização e gestão de Empreendimentos Solidários: um estudo sobre o processo produtivo do açaí através das associações e cooperativas no território rural do Tocantins-Pará-Brasil. **46º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural- SOBER**. Rio Branco – Acre, 2008.

ARANTES, E. C. **Regularização fundiária e direito de propriedade na Amazônia legal: um estudo de caso do estado de Roraima (1988-2008)**. 2009.

BASTOS, E. R. **As Ligas Camponesas**. Editora Vozes. Petrópolis. Rio de Janeiro, 1984.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, São Paulo: Editora revista dos Tribunais, 2007.

_____. Lei 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Brasília. 2009.

_____. Lei nº 1.806, de 06 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: Maio/2016.

_____. Decreto nº 8.273, de 23 de junho 2014.Regulamenta o art. 33 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para renovar, por três anos, o prazo nele previsto.

_____. Decreto nº 7.255, de 04 de agosto de 2010, Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 6.812, de 03 de abril de 2009. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e dá outras providências.

_____. Medida Provisória nº 458/2009.Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383, de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências. Convertida na Lei 11.952/2009

CURADO, F. F.. “Esverdeando” a reforma agrária: atores sociais e a sustentabilidade ambiental em assentamentos rurais no Estado de Goiás, 237 p., **Tese de Doutorado** (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Política e Gestão Ambiental) UnB – CDS, Brasília, 2004.

D’ARAUJO, Maria Celina. Amazônia e Desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. ANPOCS. N. 19, Jun. 1992. Pág. 40-55.

FERNANDES, Vivian de Oliveira. Análise das Cartas do Mapeamento Cadastral Urbano no Brasil: proposta para normatização da simbologia. Dissertação. Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana UFBA, 2005.

GREENPEACE Brasil. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Brasil-campeao-dos-conflitos-no-campo/>. Acesso em: Jul./2016.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; BUAINAIN, Antonio Marcio and DI SABBATO, Alberto. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. 2012, vol.50, n.2, pp.351-370. ISSN 0103-2003. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032012000200009>.

IBGE. Amazônia Legal. Geografia. Áreas especiais. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/amazonialegal.shtm>. Acesso em: Jul./2016

HÉBETTE, Jean. A Velha Questão da Terra na Amazônia: a Estrutura Fundiária Amazônica da Colonização até hoje. In: **Cruzando Fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia**. Vol.II. Belém: EDUFPA, 2004.

HURTIENNE, T. Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável na Amazônia. In: **Estado e Políticas Públicas na Amazônia**. Orgs. Coelho, Maria Célia; Castro, Edna; Mathis, Armin; Hurtienne, Thomas. p.177 a 259. CEJUP UFPA/NAEA, Belém, 2001.

LAMARCHE, H. (Coord.). **Agricultura Familiar: Comparação Internacional**. A Exploração Familiar no Brasil. BRUMER, A.; DUQUE, G.; LOURENÇO, F..A.;

MAHAR, Dennis J. Desenvolvimento Econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro. IPEA, 1978 p. 7-48

ORMOND, J. G. P. **Glossário de termos usados em atividades agropecuárias, florestais e ciências ambientais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2006.

ROCHA, Gilberto Miranda. Aspectos recentes do crescimento e distribuição da população da Amazônia Brasileira. In ARAGÓN, Luis Eduardo (org.). **Populações da Pan-Amazônia**. Belém: UNESCO, 2005.

SPAROVEK, Gred. **A qualidade dos assentamentos de reforma agrária brasileira**. São Paulo: Página & Letras Editora e Gráfica, 204p, 2003.

Regime de sesmarias no Brasil-colônia: uma análise comparativa entre as capitânicas do Grão-Pará e Piauí

Lucas Munhoz Moura⁸⁰

RESUMO:

Este artigo realiza uma abordagem historiográfica do regime de sesmarias desenvolvido no Brasil-colônia, sobretudo, nas capitânicas do Grão-Pará e Piauí, destacando a origem da lei de sesmarias em Portugal e a sua configuração na realidade complexa da colônia em formação. Analisa-se o histórico de surgimento desse regime, o fundamento legal que o estruturou e a natureza jurídica sob o qual ele foi revestido, abordando o modo de aquisição dos quinhões de terra e as condições requeridas pela Coroa para o legítimo exercício desse direito. Elucida-se as finalidades das sesmarias na colônia e como as particularidades regionais influenciaram no controle e na administração da política sesmarial pelo Reino, apontando como um dos principais resquícios desse modo de ocupação colonialista a concentração fundiária.

Palavras-chave: Regime de Sesmarias, Pará, Piauí, Comparação.

80 Graduando da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, bolsista FADESP (Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa) e integrante do projeto de pesquisa “Regime jurídico das terras urbanas na América portuguesa: estudo de caso de Santa Maria de Belém do Grão-Pará (1628-1891)”, desenvolvido na Clínica de Direitos Humanos da Amazônia, sob orientação da Professora Doutora Luly Rodrigues da Cunha Fischer.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa o regime sesmarial desenvolvido no Brasil-colônia, especialmente o configurado no Pará e no Piauí, destacando suas semelhanças e especificidades, a partir do referencial bibliográfico escolhido e do levantamento de dados realizado pela leitura das cartas de data e confirmação de sesmarias.

No que atina à metodologia utilizada na pesquisa de interpretação histórica, partiu-se do referencial bibliográfico selecionado e da leitura de documentos disponíveis na plataforma Sesmarias do Império Luso-Brasileiro (SILB). A documentação analisada refere-se ao período entre 1720 e 1750, nas capitanias do Grão-Pará e do Piauí.

Far-se-á subseções analíticas demonstrando o histórico do surgimento desse regime em Portugal e na sua principal colônia, comentando as dissidências mais características insurgentes num cenário de incompatibilidade entre as ordenações da Metrópole e as demandas da colônia em formação.

No mesmo sentido, abordar-se-á o fundamento legal que estruturou o regime de sesmarias e a natureza jurídica sob o qual ele foi imantado, bem como a forma de aquisição dos quinhões de terra concedidos e as condições requeridas para o devido exercício desse direito adquirido.

Nessa perspectiva, também serão analisadas as finalidades pensadas para o regime sesmarial e as especificidades configuradas na Amazônia e no Piauí, realizando-se, assim, uma análise comparativa entre essas duas realidades a partir do recorte bibliográfico e do levantamento de dados feitos.

2 HISTÓRICO DO SURGIMENTO DAS SESMARIAS

A lei de sesmarias foi promulgada em 1375 com aspecto revolucionário, no reinado de D. Fernando, com o intuito primordial de estimular a agricultura em Portugal, mediante a necessidade de produção com guisa à satisfação de demandas e soluções práticas ao que se apresentava como impeditivo ao crescimento português. Inserida numa configuração

multidimensional caótica, a lei procurava remediar a crise na agricultura, agravada pela fragilidade de uma economia em míngua e marcada por guerras, endemias e fome (MOTTA: 2009).

Vale ressaltar a tradição portuguesa em repudiar o solo inculto, haja vista a prevalência da agricultura na própria subsistência do país, sem indústria e sem comércio. Antes da crise de abastecimento em Portugal tornar-se aguda, raríssimas eram as glebas não trabalhadas, bem como dificilmente encontrar-se-iam terras incultas e latifúndios. Assim, frente a um contexto de guerras e fome, o cultivo passou a ser compreendido como elemento obrigatório à permanência na terra. Ademais, o abastecimento resultante atenderia a um interesse coletivo, sendo as sesmarias um possível remédio à crise premente naquele contexto (PORTO: 1965).

Márcia Motta (2009) evidencia a diversidade de atores sociais e a complexa dinamicidade da conjuntura dos conflitos agrários da colônia, realidades que refletiram diretamente na configuração da concessão de datas e no *modus operandi* dessas distribuições, nem sempre fiéis às disposições legalmente descritas. Costa Porto (1965), no mesmo sentido, alerta que a lei de sesmarias não foi transmutada integral e puramente de Portugal ao Brasil, dada que a única semelhança existente entre esses territórios era a existência de solo sem aproveitamento, sendo todo o resto diverso. A referida lei, assim, teve causas, objetivos e métodos distintos na metrópole e na colônia: no Brasil, a incultura do solo resultava da carência de trabalhadores em razão da falta de população, enquanto no Reino se dava pela indolência dos senhorios no não cultivo e no obste criado a outros cultivadores diferentes deles.

No Brasil, pretendia-se conceder sesmarias ao povoamento para, então, pensar em abastecimento, enquanto em Portugal o solo era distribuído com vistas à produção e a partir dela assegurar o abastecimento. Ademais, a extensão territorial notoriamente distinta foi determinante nos mecanismos fiscalizatórios: enquanto na Coroa havia maior distribuição de funcionários pelo espaço, na colônia, os donatários, provedores, enfim, residiam nas sedes e desconheciam a dinâmica de apropriação no interior do território. (MOTTA: 2009).

Girolomo Treccani (2001), por sua vez, indica o poder régio como fundamental ao acesso e à exploração de tudo o que estivesse presente na colônia. Como a Coroa assenhoreou-se do território, o direito de propriedade no Brasil desenvolveu-se a partir da fragmentação do patrimônio público, entendido como patrimônio da Coroa naquele contexto. Ademais, aduz caso

a lei de sesmarias tivesse aplicabilidade efetiva na principal colônia portuguesa evitar-se-ia a concentração da propriedade da terra e favoreceria a emergência da propriedade familiar.

Panini (apud TRECCANI: 2001) alerta para cinco resultantes da política agrária do período das sesmarias no Brasil-colônia, a saber: a composição de grandes extensões de terras com monoculturas rentáveis ao mercado europeu, mentalidade latifundiária com extensas glebas inexploradas, modelo de agricultura fomentador de uma prática predatória, continuidade no uso de técnicas agrícolas rudimentares e, por fim, o robustecimento do poder político-econômico do sesmeiro em razão da concentração fundiária sob sua guarda.

Faz-se imprescindível ressaltar outro elemento extremamente importante para compreender o regime de sesmarias no Brasil-colônia, conforme os registros deixados por Francisco Coutinho, governador da capitania do Grão-Pará, a partir da análise de Márcia Motta (2009): o caráter político da concessão de datas, não sendo meramente territorial. A partir da perspectiva de que o conflito era estruturante e instrumento de reiteração de força e poder da Coroa, as sesmarias funcionaram também como forma de submissão.

Assim, as sesmarias no Brasil não foram um mero prolongamento da tradição de sesmarias de Portugal, dada a diversidade entre as realidades e a notória inoperância de certos instrumentos e dispositivos pensados para a Coroa. Certamente, tais mecanismos tinham sua razão de ser, sobretudo, no que atinava a obstar a permanência da terra como inculta. (MOTTA: 2009)

Conforme, ainda, as ilações da autora referenciada, a lei de sesmarias inovou ao emergir o princípio da expropriação da terra não aproveitada. Destarte, no âmbito das colônias, de acordo com os ensinamentos de Virgínia Rau (1982), a lei de sesmarias apresentou-se como instrumento coercitivo para consolidar o poder e a influência direta da Coroa, subordinando os súditos, agraciados pelas terras cuja titularidade Portugal assenhoreou-se como sua, a uma gama de obrigações e tributações.

De alguma forma, porém, o regime de sesmarias foi se adequando à complexidade da conjuntura social, justapondo-se a uma sociedade ainda em formação. A obrigatoriedade de medir e demarcar, por exemplo, obstando a concessão de grandes extensões de terra desordenadamente, foi a resposta que o Reino deu a uma série de demandas pautadas no conflito. Pode-se citar, ainda, o reconhecimento do sistema de posse, a partir da Lei da Boa Razão, cuja incidência atendia a inúmeros lavradores não sesmeiros. (BENATTI: 2003).

É digno de relevo que as determinações da Coroa tinham o fulcro na concessão de sesmarias unicamente ao sesmeiro vivo, mas, contrariamente, as sesmarias no Brasil apresentaram-se como título perpétuo desde sua constituição na colônia. A vontade de Portugal estava consubstanciada na posse efetiva e no cultivo, sendo maior parte dos destinatários homens de muitas posses para arcar com as obrigações decorrentes da concessão. (TRECCANI: 2001).

Decerto, houve a tentativa portuguesa de reordenar e gerir a diversidade de conflitos configurados em solo brasileiro, a partir da crença de que ordenações legais poderiam ser suficientes ao esforço de controlar e reiterar seu poder em solo colonial. Do próprio conflito, a Coroa tentava se firmar como instância soberana de articulação e poder. (BENNATI: 2003).

3 FUNDAMENTO LEGAL

Na definição das Ordenações Filipinas (1603), sesmarias “são propriamente as datas de terras, casais ou pardieiros que foram ou são de alguns senhorios e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas e agora não o são.”

Conforme ilações de Carmen Alveal (2011), a lei de sesmarias, promulgada em 1375, sofreu quatro edições subsequentes. Com as Ordenações Afonsinas (1446), ganhou um apêndice normativo, o qual, conjugado com a lei agrária, repercutiu na edição das Ordenações Manuelinas (1521), sem sensíveis modificações. Com os artigos não mais configurados isoladamente, mas concatenados nas Ordenações Manuelinas, as Ordenações Filipinas (1603) reproduziram de forma fidedigna o conteúdo normativo em tela.

A referenciada autora indica que o objetivo primordial da lei de sesmarias foi solucionar a crise de abastecimento português, estabelecendo o cultivo como elemento imprescindível à continuidade do senhor em determinado quinhão de terras. Os dezenove artigos da lei em análise, sobretudo, consubstanciavam-se na indicação dos problemas enfrentados pela agricultura portuguesa e na remediação de tais conflitos, tendo como finalidade fulcral o cultivo da terra e o desenvolvimento do trabalho agrícola pelos súditos do rei, com caráter coercitivo.

As Ordenações Afonsinas, ainda sob a luz dos ensinamentos da autora mencionada, tornaram a lei de sesmarias menos ardilosa, regulamentando mecanismos de ação e fazendo emergir elementos ausentes na redação da lei de 1375. Trouxeram à guisa, por exemplo, o conceito de sesmaria enquanto instrumento legítimo de apropriação de terra e de sesmeiro

enquanto distribuidor de sesmarias. Tais ordenações, ademais, dispuseram o prazo de um ano para que os lavradores agraciados com as datas cultivassem as terras concedidas. Refletiram, outrossim, a dificuldade prática na aplicação da lei original.

No que se refere às Ordenações Manuelinas e Filipinas, a seu turno, Alveal (2011) aduz que não houve dissonância entre elas, nem a incorporação de extraordinários elementos na regulamentação da lei de sesmarias. Ambas, ao estipularem cinco anos para a verificação da continuidade do aproveitamento das terras, inovaram na fiscalização das sesmarias, sendo essa a característica mais relevante desses diplomas régios. Ainda, regularam acerca da qualificação das glebas a partir da tributação, de responsabilidade dos almoxarifes, e possibilitaram a concessão em sesmarias de terras não trabalhadas, após consulta requerida pelos sesmeiros perante procuradores e vereadores. Digna de ressaltar é a apresentação dos conceitos de sesmaria e sesmeiro tal qual se entende modernamente.

A doutrina especializada, sobre a qual esta pesquisa foi desenvolvida, é unânime ao aduzir acerca da vasta gama normativa a partir da qual o regime de sesmarias foi articulado e configurado na colônia. As Ordenações não foram o único instrumento legal de prescrição e regulação das demandas provenientes das sesmarias. Contrariamente, os decretos, alvarás, cartas forais, regimentos, enfim, também foram expressivamente relevantes na tentativa de adequar a composição das sesmarias às pretensões do Reino.

A Carta Foral de 06 de outubro de 1531, por exemplo, versou sobre a implementação oficial do regime de sesmarias na então colônia. Já nos primórdios do regime, percebia-se o desajuste das disposições régias com a realidade do território e suas demandas, ainda que o imaginário lusitano estivesse orientado à possibilidade da emergência de muita riqueza, não obstante a terra ser pobre. (TRECCANI: 2001).

Por meio da apresentação da legislação colonial feita por José Benatti (2003), é possível observar como essa gama normativa funcionou para camuflar o próprio conflito que de alguma forma se procurava solucionar. De acordo com Márcia Motta (2009), por exemplo, ainda que Coutinho, no âmbito do governo do Pará, tenha procurado revisar a concessão de datas, seu campo de atuação era demasiado restrito, em razão da hierarquia funcional e de poder que se articulava, com prevalência, naquele período do século XVIII, das decisões da Coroa.

Conforme a obra de Benatti (2003), ainda, é possível inferir a existência de dois sistemas normativos no Brasil-colônia: aquele positivado pelas normas portuguesas e aquele fundado no

costume brasileiro. Considerando essa duplicidade estrutural de poder, apesar de se tratar de conjuntura polimorfa com diversas forças atuantes, não se torna dificultoso compreender as razões do desacordo das normas com a realidade que se configurava. A aristocracia colonial, por exemplo, na figura dos senhores de engenho, não obstante favorecida localmente em razão do seu poderio, não tinha abrangência de suas forças até o poder real no que atinava ao acolhimento efetivo de suas reivindicações econômicas. Buscavam-se, assim, formas sociais e políticas alternativas à satisfação de seus interesses.

Márcia Motta (2009), ademais, alerta para o costume como instrumento jurídico de fixação de poder e justificativa de direito, semelhantemente aos fundamentos que o campesinato português utilizou na articulação do conflito com os senhorios.

Portanto, atesta-se que a aplicação da lei de sesmarias não se desenvolveu unicamente a partir das ordenações régias, mas também a partir de uma estrutura normativa consubstanciada em alvarás e cartas forais, por exemplo. Ainda, alerta-se ao costume como uma inflexão de fonte de direito e poder. Nessa perspectiva, faz-se fundamental procurar perquirir a natureza jurídica das sesmarias num cenário conflituoso de composição do regime de sesmarias na colônia.

4 NATUREZA JURÍDICA

A natureza jurídica das sesmarias, de acordo com as ilações de Carmen Alveal (2011), baseia-se no instituto da posse, por se tratar o título sesmarial da confirmação da posse legitimamente concedida ao sesmeiro sob algum quinhão de terras, sempre incidindo a obrigatoriedade do cultivo nessa concessão.

Virgínia Rau (1982), a seu turno, compreende o título de sesmarias a partir da lógica da propriedade, na dimensão em que o sesmeiro estava vinculado a uma série de tributos em razão da porção que lhe cabia, configurando-se a propriedade, nesse sentido, como um direito perpétuo.

Para José Benatti (2003), após a confirmação pela Coroa, as terras adquiriam a situação jurídica atualmente conferida à propriedade privada absoluta. Não obstante, o autor também considera propriedade sesmarial as terras não confirmadas, mas que foram solicitadas e ou tiveram os respectivos despachos favoráveis, concedidos pelo capitão-mor ou governador. Nessa perspectiva, o proprietário possuía o poder absoluto e exclusivo sobre a terra a ele concedida pela confirmação da carta de data e sesmaria.

O autor, outrossim, ressalta a diferença jurídica entre a propriedade sesmarial e a propriedade absoluta, já que esta “tem como característica o caráter absoluto, exclusivo e perpétuo de seu *dominium*, ou seja, aquela em que o poder do proprietário sobre a coisa é absoluto e exclusivo.” (BENATTI: 2003, p. 35). Apesar dessa diferenciação, o autor aduz no sentido de que no Brasil a propriedade sesmarial se desenvolveu a partir da natureza absoluta e exclusiva, por se configurar uma propriedade rural particular.

Em contrapartida, “as sesmarias podiam ser consideradas como concessões revogáveis condicionadas à efetiva exploração da terra, isto é, um contrato enfiteutico a título perpétuo com cláusulas resolutivas.” (TRECCANI: 2001, p. 42). Assim, o autor referenciado aduz que a obrigatoriedade do cultivo da terra com seu conseqüente aproveitamento (sob pena de caducidade) era um obstáculo ao direito de propriedade pleno. Porto (1965), no mesmo sentido, alerta à característica condicionante da concessão de terras, já que foram estabelecidas condições resolutivas, exigíveis, à permanência do solo sob a guarda do sesmeiro.

Nesse sentido, a lógica desta pesquisa orienta-se a partir das ilações referenciadas por Treccani e Porto no que atina à natureza jurídica das sesmarias, aliando-se ao entendimento de que o direito à propriedade não era pleno, dadas as cláusulas condicionantes à concessão e ao uso da terra, bem como ao exercício do direito, havendo a possibilidade de caducidade caso o sesmeiro não atendessem às ordenações estabelecidas.

5 FORMA DE AQUISIÇÃO

No princípio do sistema sesmarial no Brasil-colônia, as doações de terra eram realizadas gratuitamente, pelo menos até 1699, já que o solo não pertencia a nenhum senhorio, devendo-se, unicamente, o pagamento do dízimo à Ordem de Cristo, calculado sobre a produção desenvolvida pelo sesmeiro, conforme leciona Porto (1965). Ainda, de acordo com o autor, o dízimo era obrigação do fiel com vistas a alargar o reino de Cristo na Terra, percebendo-se estreita relação do cristianismo com a aquisição dessas terras desde os primórdios do sistema sesmarial na colônia.

De acordo com José Benatti (2003), a forma de aquisição da propriedade sesmarial dava-se mediante a confirmação da carta de data e sesmarias pelo rei. O sesmeiro, nesse interim, requeria determinada data de terra, devendo ter, obrigatoriamente, cultivado e demarcado tal

quinhão. Após a confirmação do rei, conforme ilações do referido autor, era reconhecido ao sesmeiro o direito individual de propriedade sobre a terra.

Vale ressaltar, ademais, as afirmações de Carmen Alveal (2011) no que tange à heterogeneidade dos que recebiam tais datas, a saber, os sesmeiros. Diferença percebida não só nas diversas percepções acerca do sistema sesmarial, mas na própria configuração dos sesmeiros. Nesse sentido, as datas eram concedidas a homens (majoritariamente), índios, mulheres, instituições religiosas, militares, enfim, gama vasta de sujeitos.

Conforme informações contidas nos documentos lidos, as sesmarias deviam ser solicitadas perante o governador (no caso aqui estudado, o governo do Estado do Maranhão). Entretanto, somente a Coroa poderia conceder legitimamente essas datas, como forma de reiterar seu poder mediante o controle de quem usaria as terras assenhoreadas como suas, conforme já exposto anteriormente.

José Benatti (2003) indica a necessidade de o requerente ser cristão, com outorga de regalias aos homens com qualidades pessoais favoráveis e com posses, tendo a concessão também um caráter recompensador por serviços oferecidos ao rei.

Assim, o requerente encaminhava ao capitão-mor ou ao governador uma petição pleiteando determinada extensão de terra, devendo especificar o seu nome, o lugar onde residia, a disposição geográfica, a extensão e as confrontações da posse. Esse requerimento era analisado e emendado com informações pelo provedor da fazenda real, da câmara municipal e do procurador da Coroa. Tinha-se por fundamental ratificar o caráter público das terras solicitadas, bem como atestar se o requerente tinha as devidas condições para aproveitá-las. Encerrado esse processo administrativo, despachava-se o parecer final. Caso o pedido fosse tido como procedente, prosseguia-se com a carta de data e sesmaria assinada pela autoridade superior e despachada para a Coroa, a qual em última instância ponderava sobre o deferimento final ou não do pedido.

Não se pode olvidar da importância dos governadores na confirmação das terras solicitadas perante o Reino, bem como das demais autoridades coloniais. Quando da existência de alguma dúvida referente à concessão e/ou confirmação de determinada gleba de terra, ou mesmo na resolução de algum litígio, o rei dirigia-se ao governador da capitania, através do Conselho Ultramarino, para fins deliberativos. (ALVEAL: 2011)

No que atina às lides judiciais decorrentes dos conflitos de terra, conforme aduz Alveal (2011), os colonos procuravam, na própria colônia, os ouvidores, os juízes ordinários das

comarcas das capitâneas, com a possibilidade de interpor demandas perante o próprio governador. Este, a seu turno, estava diretamente ligado, mesmo que não fisicamente, às resoluções e aos interesses da Coroa na deliberação desses litígios. No século XVIII, por exemplo, período nesta pesquisa analisado, houve o aprimoramento das organizações judiciais com fulcro na concreção das ordenações reais e no fomento do sistema fiscalizatório.

Vale ressaltar, ainda, o problema premente da confirmação de datas, fase fundamental ao devido procedimento de concessão de sesmarias. Porto (1961) informa que os capitães mores também distribuíam sesmarias, principalmente após a ampliação do povoamento do território colonial, não obstante a proclamação expressa dos governadores que aquelas autoridades não eram competentes para tanto. Entretanto, os capitães não deixaram de fazê-lo, embora aos sesmeiros prevalecesse a norma de requerer perante o governador.

Na leitura dos documentos analisados, percebeu-se que a mera ocupação sem o devido requerimento de confirmação da gleba ocupada gerava um novo pedido de concessão de data perante o governador, tanto na capitania do Pará quanto na do Piauí. Nesse sentido, seja em razão de o sesmeiro não ter requerido a confirmação em tempo hábil ou por ter negligenciado essa fase procedimental, fazia-se novo pedido de concessão de data e posterior requerimento de confirmação.

Vê-se, portanto, a existência de um trâmite jurídico-procedimental no requerimento pela concessão das sesmarias, iniciado na interposição deste perante o capitão-mor ou governador, devendo conter a qualificação do pleiteante e informações referentes à gleba pretendida, podendo essa petição ser emendada com notas do provedor da fazenda real, da câmara municipal e do procurador régio. Salienta-se, não obstante o processo ocorresse boa parte na colônia, que somente o rei era competente e legítimo para conceder de fato uma sesmaria, como forma de reiterar seu poder e controle. No mesmo sentido, havia um catálogo de exigências para o devido exercício do direito sobre determinada área de terra concedida mediante sesmaria, como será apresentado na subseção seguinte.

6 CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DO DIREITO

Girolomo Treccani (2001) alerta à condicionalidade da concessão de datas, por haver cláusulas imprescindíveis à não caducidade do direito do sesmeiro, a saber, aproveitamento da terra, registro da carta, medição e demarcação, pagamento de foro e confirmação régia.

De acordo com o autor, tinha-se por fundamental a presença e a efetiva ocupação da terra, com o seu devido aproveitamento, sendo o cultivo elemento determinante à confirmação das sesmarias. Aliada à imprecisão dos parâmetros para definir o conceito de aproveitamento, a aplicabilidade dessa exigência no plano fático estava comprometida em razão da quantidade de terra disponível, haja vista que o poder público deveria ser provocado por terceiros para verificar o inadimplemento da referida cláusula.

A segunda condição elencada pelo autor refere-se ao registro da carta, expressa no Regimento dos Provedores de 1549, cujas disposições estabeleciam o obrigatório registro das cartas de datas em cada provedoria no dia da concessão, sob o risco da perda das terras caso não registradas no prazo de ano.

No que concerne à medição e demarcação das terras concedidas em sesmarias, TRECCANI (2001) aduz que nos primeiros dois séculos da colônia brasileira havia vasta porção de terra disponível para satisfazer demandas de novos pleiteantes, em razão da pouca quantidade de moradores frente a um território extenso. Nessa perspectiva, a Coroa não se preocupou, inicialmente, com a imposição de limites e restrições aos quinhões de terra por ela concedidos.

Entretanto, após esse período inicial, conforme ilações de Porto (1965), apresentava-se como necessária a limitação das áreas concedidas em razão do aumento sensível do número de moradores, sobretudo nas áreas urbanas. O alvará de 05 de outubro de 1795, nessa perspectiva, ainda que tenha sido “diploma derramado, difuso, confuso, contraditório, aéreo, vago, com todos os defeitos da legislação colonial, um dos padrões do desazo com que então se legislava” (PORTO: 1965, p. 137), procurou solucionar, dentre outros, o problema da demarcação de terras.

Sobre a matéria, Márcia Motta (2009) leciona que o referido alvará, prescrito no período mariano, versou acerca da regulamentação das doações de sesmarias, procurando normatizar o acesso às terras ao evidenciar a obrigação de demarcá-las anteriormente à posse. Não obstante a densidade e ambiciosa aspiração desse alvará, ele foi suspenso no ano seguinte pela falta de geômetras devidamente qualificados para realizar uma demarcação minimamente precisa.

Percebeu-se, assim, “o esboço da ideia de módulo rural” (TRECCANI: 2001, p. 37) frente a uma demanda que tornava necessário o estabelecimento de limites à concessão de sesmarias. Contudo, conforme o autor referenciado, desde a Carta Régia de 03 de março de 1704 havia sido determinada a demarcação judicial das terras. Com fulcro na mesma matéria, ainda, o decreto de 20 de outubro de 1753 estabeleceu que as sesmarias deveriam ser confirmadas unicamente após sua medição e demarcação. A Carta Régia de 25 de janeiro de 1807, por fim, prescreveu a confirmação da carta somente após “uma medição judicial julgada por sentença”, conforme os termos descritos por Meirelles (apud TRECCANI: 2001, p. 37).

Tornava-se notória a tentativa da Coroa em controlar os conflitos emergentes na sua principal colônia, utilizando-se do direito, consubstanciado nos seus alvarás, cartas, determinações legais, enfim, para a consecução desse esforço. Márcia Motta (2009), nesse sentido, leciona que mediante as incompatibilidades existentes entre algumas ordenações portuguesas e certos interesses dos proprietários de terra brasileiros, pode-se afirmar corretamente que a Coroa se utilizou das sesmarias como arcabouço jurídico para fomentar e solidificar a colonização no ultramar, legitimando-se por meio do próprio conflito, a partir do qual apresentava seu pretense poder, sobretudo, na formulação de disposições legais com vistas ao controle e à reiteração da sua soberania, requerendo para si a responsabilidade de conceder título legítimo, com natureza incontestável.

Não obstante a limitações legais implementadas pelo reino, os ditames régios não foram efetivamente obedecidos, “pois contrariavam os interesses dos poderosos ‘homens de qualidade’ (nobres e clero) e dos ‘homens de posse’ (burguesia).” (TRECCANI: 2001, p. 40).

As duas últimas condições elencadas por Girolomo Treccani (2001) ao exercício do direito do sesmeiro são o pagamento de foro e a confirmação da data por parte do rei.

Como já mencionado, o solo era gratuitamente concedido antes da edição da Carta Régia de 1740, sendo devido somente o pagamento à Ordem de Cristo, calculado sobre os frutos da produção. A partir de então cobrou-se determinado valor cuja incidência se dava sobre o valor da terra e a distância desta com os centros urbanos. Com os questionamentos contrários à cobrança do foro, as autoridades locais forneciam o que o autor chamou de “prazo de mora” (TRECCANI: 2001: p. 40), habitualmente de cinco anos, para posterior cobrança. Percebeu-se, não obstante a tentativa da implantação de ordem, maior ocupação de áreas sem quaisquer autorizações do poder público.

A Carta Régia de 28 de setembro de 1612 tornou a confirmação da carta de data obrigatória ao exercício do direito pelo sesmeiro, sendo tal obrigatoriedade “possivelmente mais um instrumento de controle real sobre a colônia que dificultava o acesso à terra aos mais pobres e de garantia de acesso à propriedade para os privilegiados” (TRECCANI: 2001, p. 40). Nesse sentido, José Benatti (2003) informa que a carta de confirmação representava o título definitivo sobre a terra, dando ao sesmeiro direito pleno sobre ela.

Vale ressaltar, ademais, de acordo com a leitura dos documentos de concessão de sesmarias realizada, a existência de algumas exigências ao devido exercício do direito, sob pena de o sesmeiro ter suas terras tidas por devolutas caso não as obedecesse. Tais exigências estavam presentes tanto nos documentos da capitania do Pará, quanto na do Piauí, não obstante as sensíveis diferenças territoriais e de atores sociais, conforme será abordado mais posteriormente.

Tais exigências comuns, condicionantes ao devido exercício do direito, eram: o cultivo, a transmissão da posse aos herdeiros, não passar a terra a religiosos, o pagamento do dízimo, a isenção do pagamento de tributo, a concessão de estradas públicas a todos os particulares, bem como dar caminhos livres a pontes, fontes, portos e pedreiras, não prejudicar a terceiros, reservar madeira à construção de embarcações, a necessidade de demarcar e requerer a confirmação das datas.

Havia, portanto, um catálogo de exigências estabelecido pela Coroa, como instrumento político de força e controle, com vistas à administração do regime de sesmarias na colônia. Dentre tais condicionantes ao exercício do direito, destacam-se: cultivo da terra, registro da carta, medição e demarcação, pagamento de foro e confirmação dada pelo rei. Decerto, elas refletiam a própria finalidade das sesmarias, esfera analisada na subseção posterior.

7 FINALIDADE DAS SESMARIAS

Vale ressaltar, outrossim, que os interesses da política sesmarial do medievo português visavam, por exemplo, à consolidação do seu território, enquanto nas suas colônias procurava-se sobretudo fornecer à Coroa produtos rentáveis que favorecessem sua economia, além de ser um mecanismo de colonização também. Nesse sentido, a peculiaridade das sesmarias coloniais era a obrigatoriedade do cultivo, cuja natureza transcendia a esfera jurídica, funcionando também

como verdadeiro princípio normativo da colônia fundamental à ocupação da terra. (ALVEAL. p. 2011)

No que atina às sesmarias concedidas na capitania do Piauí, esse processo ocorreu paralelamente à interiorização do território e à concentração fundiária com vistas ao desenvolvimento da pecuária e fomento da ocupação por sertanistas sob o manto do poder dos grandes sesmeiros (ALVES: 2003), conforme será analisado mais detidamente quando abordadas as particularidades do regime de sesmarias nesse território.

Na capitania do Pará, a seu turno, as sesmarias foram concedidas a moradores da região com o intuito primordial de fomentar a policultura, com estreita relação dos sesmeiros com a cidade de Belém, ainda que as glebas estivessem espacialmente distantes desse centro urbano. Chambouleyron (2011) elucida que os sesmeiros, sobretudo no período de transição dos séculos XVII e XVIII, sentiam-se pertencidos à cidade de Belém, não obstante suas propriedades estivessem espalhadas na região das ilhas e pelo vasto território.

As finalidades das sesmarias nesses territórios, tanto no Piauí quanto no Grão-Pará, serão aprofundadas nos subitens seguintes, para posterior análise comparativa entre as duas regiões.

7.1 PARTICULARIDADES DO REGIME SESMARIAL NA AMAZÔNIA

José Rodrigues (2015) desenvolve uma análise pautada na historiografia da ocupação portuguesa no território da Amazônia, destacando o povoamento dos casais açorianos na região. Portugal primava, nesse sentido, por uma exploração compulsória de todos os meios rentáveis ao fomento de sua economia, sobretudo, a partir das especulações das potencialidades auríferas da região. Outrossim, procurou readaptar e ressignificar a própria configuração natural proposta pelos indígenas, de modo a favorecer os seus interesses e objetivos políticos.

Ademais, conforme as ilações do autor referenciado, ainda que a região fosse revestida de riquezas, possuía também seus perigos. A Coroa reconhecia sua grandeza, mas não se preocupava efetivamente com seu território, não antes do risco das investidas francesas sobre a região no final do século XVI. Com a rendição dos inimigos em 4 de novembro de 1615 e a conquista do forte de São Luís, Portugal estabeleceu-se no mês seguinte na fortificação denominada Forte do Presépio, iniciando, assim, a povoação de Belém. Durante o século XVII, o efetivo e constante

domínio português foi articulado e fomentado na Amazônia, sobretudo, com a formação da malha urbana a partir dessas duas cidades.

A experiência amazônica deslinda à compreensão de que não se pode partir de uma lógica generalizante ao que se refere à consolidação do regime de sesmarias desenvolvido na principal colônia portuguesa. As vastas extensões de terra e a escassa quantidade de indivíduos que as pudesse aproveitar, paralelamente à ocupação da terra e à posse como elemento primordial do domínio pleno, incentivou a obrigatoriedade da ocupação anteriormente à legitimação da propriedade. (CHAMBOULEYRON, 2011).

Vale ressaltar, de acordo com as ilações do autor acima referenciado, a quantidade de sesmarias concedidas nas primeiras décadas do século XVIII (um pouco mais de 1650 títulos) no Estado do Maranhão, cujo território abarcava as capitânicas reais do Pará, Maranhão e Piauí, e a numeração estimada da população destinatária dessas concessões (por volta de três mil indivíduos), majoritariamente branca, masculina e adulta. Ademais, salienta o autor, somente o governador do referido estado poderia conceder legitimamente tais datas.

Desde os primórdios, a ocupação do território amazônico configurou-se a partir da lógica da usurpação dos recursos naturais, com constante associação à violência e marginalização de seus habitantes nativos, quando não eram exterminados ou escravizados e instrumentalizados na busca das drogas do sertão, intento da Coroa para restaurar sua economia em crise. Destaca-se, ademais, a importância dos rios navegáveis na dinâmica de acesso à região, em razão de estes serem o único meio de transporte num território de difícil acesso e permeado por rios caudalosos, funcionando igualmente como meio de escoamento da produção e trânsito do comércio. (TRECCANI, 2001).

O autor acima referenciado, ainda, ressalta o fato histórico de o Pará, através do decreto de 13 de junho de 1621, ter sido diretamente subordinado à metrópole, com tratamento nas esferas administrativa, política e religiosa diferenciado em relação ao restante do Brasil. A procura de ouro, por exemplo, não era aconselhada no âmbito do Grão-Pará, a fim de não evidenciar a cobiça dos espanhóis sobre território juridicamente pertencente aos seus domínios pela força do Tratado de Tordesilhas.

Conforme ilações de Girolomo Treccani (2001, p. 52):

A consolidação do domínio português será consagrada no século XVIII pelos Tratados de Madri (1750) e Santo Idelfonso (1777) que adotaram o

princípio: *Ut possidetis* para estabelecer os limites entre as possessões portuguesas e espanholas. Só a partir deste momento se começaram a *descobrir* minas de ouro no Pará e no Amapá.

À semelhança de outros lugares da colônia, as ordenações régias não eram cabalmente obedecidas, ainda que a Coroa tenha tentado sistematicamente estabelecer seu poderio através do direito, como já mencionado anteriormente neste trabalho. Nessa perspectiva, conforme ensinamento de Treccani (2001), não eram raros os casos de sesmeiros sob o domínio de mais de um quinhão de terras doado em sesmaria, ocorrendo casos de êxito na confirmação de várias dessas concessões, não obstante disposições legais contrárias a essa prática.

O autor referenciado, ainda, aduz que somente as terras governadas por ordens religiosas prosperaram na região em razão das práticas de catequização e do tratamento mais humano direcionado aos indígenas. Alerta, outrossim, à importância da ação missionária para afrouxar os limites fronteiriços, já que suas missões se desenvolveram nos mais remotos lugares da Amazônia.

Com o Marquês de Pombal, no século XVIII, a Amazônia vivenciou outros modos de exploração com o intuito de torná-la campo fértil para o mercado colonial, tirando-a da condição de região periférica. Nesse contexto, o território foi dividido em dois: Pará e província de São José do rio Negro. Ademais, em 7 de julho de 1755 a Companhia Geral do Grão Pará e do Maranhão foi criada, a fim de avigorar a exploração dos recursos amazônicos utilizando-se da mão de obra dos escravos trazidos da África.

Conforme o levantamento de dados realizado neste estudo, as sesmarias concedidas pelo governador do Maranhão a moradores da capitania do Pará, no intervalo compreendido entre os anos de 1720 a 1750, período correspondente à análise das concessões no Piauí posteriormente, revelam alguns elementos relevantes à devida compreensão da dinâmica desenvolvida nesse território amazônico no que tange ao regime de sesmarias.

As extensões de terra concedidas não ultrapassavam o limite de no máximo três léguas, sendo excepcionais casos contrários, como a sesmaria entregue a Gaspar Carvalho da Cunha, com três léguas de comprimento e uma de largo, na localidade chamada Paraim, tendo sido concedida a data em 20/07/1744.

Hodiernamente, no período analisado, as datas eram de duas léguas ou menores, sendo o uso da terra voltado, sobretudo, à plantação de lavouras com fulcro no cultivo de mandioca, cacau, café e açúcar.

Gonçalo Soares Moniz, por exemplo, da capitania do Pará, requereu perante o governo do Estado do Maranhão meia légua de terras de comprido por uma légua de fundo numa paragem localizada junto à foz do Rio Capim, justificando ocupar a terra pretendida e cultivar nela doze mil pés de cacau. Assim, propunha-se a aumentar sua produção. O seu requerimento foi deferido e a carta de data e sesmaria lhe foi concedida em 02/11/1737.

Francisco Cordovil também interpôs pedido perante o governador do Maranhão para que lhe fosse concedida uma légua de terra de comprido e um quarto de légua de centro, já que ocupava e não possuía com justo título o quinhão solicitado, cultivando mandioca, nove mil pés de cacau e quatro mil e trezentos de café. As terras localizavam-se, semelhantemente ao exemplo anterior, junto ao Rio Capim, tendo o pedido do sesmeiro deferido com a consequente concessão da carta de data e sesmaria em 02/04/1738.

No que atina ao uso da terra, ademais, percebeu-se no levantamento de dados que fazendas de gado vacum e cavalari também eram cultivadas no Pará, ainda que numa frequência menor em comparação à produção das culturas anteriormente mencionadas.

Inácia de Espírito Santo de Oliveira Prado, também da capitania do Pará, por exemplo, solicitou uma légua de frente e meia de centro ao governador do Estado do Maranhão para a criação de gado vacum e cavalari, por não possuir terras próprias para esse fim. A sesmaria requerida localizava-se na ilha do Marajó, junto ao rio Arari à mão direita nas cabeceiras do igarapé Mauá, principiando no marco da terra de Plácido da Silveira, tendo sido concedida à requerente em 04/02/1750.

O sesmeiro Gaspar Carvalho da Cunha, já referenciado anteriormente, também alegou povoar o quinhão solicitado com gados vacuns e cavalares, tendo sido agraciado com a excepcionalidade de três léguas de terra na capitania do Pará.

Portanto, na capitania do Pará prevaleceu o uso da terra à policultura, com destaque ao cultivo do cacau e do café, por exemplo, em extensões normalmente não superiores a duas léguas. Destaca-se, ademais, a importância da região em razão da sua potencialidade aurífera, causa de a Coroa ter cedido atenção diferenciada a esse território amazônico.

7.2 PARTICULARIDADES DO REGIME SESMARIAL NO PIAUÍ

Vicente Alves (2003), num primeiro momento, vincula o processo de ocupação do território piauiense às necessidades advindas da agricultura canavieira, destacando a pecuária como principal atividade subsidiária dessa relevante produção econômica da colônia, já que auxiliava no desenvolvimento do engenho com suas produções específicas. Por ser caracteristicamente itinerante e ter por favorecimento imediato a dispensação do grande capital e pessoal, a pecuária difundiu-se nas grandes extensões de terra disponíveis do sertão nordestino.

Sendo irradiada primordialmente na Bahia, com a fundação do centro agrícola em 1549, a pecuária foi desenvolvida por criadores em direção ao interior do território, tendo o do Piauí sido constituído com os primeiros currais introduzidos no lado oriental da bacia do Parnaíba. A partir da segunda metade do século XVII, são ocupadas as margens dos rios Piauí, Paraim, Canindé e Gurgueia (ALVES:2003), rios efetivamente referenciados nos documentos de concessão de sesmarias, os quais serão explicitados posteriormente, a partir do levantamento de dados realizado.

O autor citado, ademais, destaca duas figuras emblemáticas titulares de quase toda a totalidade do território piauiense, a saber, Domingos Afonso Mafrense e a Casa Torre, consubstanciada nos irmãos Francisco Dias Ávila e Bernardo Pereira Gago. Mafrense, no início de 1670, fundou cerca de trinta fazendas de gado no vale dos rios Canindé e Piauí, enquanto os irmãos da Casa Torre requeriam junto ao governador da capitania de Pernambuco sesmarias de aproximadamente dez léguas, indo das cabeceiras do rio Gurgueia até ao rio Parnaíba, área posteriormente nominada Sertão do Parnaguá. (ALVES:2003).

De acordo com as ilações do referido autor, ainda, não se pode olvidar do expressivo destaque dos arrendatários e vaqueiros no processo de conquista e ocupação do território do Piauí, já que eles quem adentravam no sertão em busca de novas terras. O autor, nesse sentido, aduz acerca da escassa presença dos titulares efetivos de terras no povoamento do território.

Valfrido de Sousa (2007), a seu turno, elucida que a colonização territorial do Piauí se deu consubstancialmente em torno da pecuária, principal atividade econômica da região, não sendo rara a existência de conflitos entre posseiros e sesmeiros em razão da terra. Acerca do tema, Girolomo Treccani (2001, p. 39) afirma que:

Para solucionar os conflitos agrários entre sesmeiros e posseiros ou foreiros, que já começavam a se apresentar nas regiões mais densamente

povoadas, como, por exemplo, no sertão do Piauí, a Provisão Régia de 20 de outubro de 1753 de Dom José I, inspirada pelo Marquês de Pombal, determinava que aos antigos sesmeiros seriam reconhecidas só as terras que cultivavam diretamente ou através de prepostos, excluindo-se as que eram trabalhadas por arrendatários ou foreiros e renovava a obrigação de demarcar as terras.

Sousa (2007), ademais, ressalta que tais disputas, inflamadoras do conflito, fizeram com que a Coroa transmutasse a jurisdição piauiense de Pernambuco ao Maranhão no ano de 1701. Santos (apud TRECCANI: 2001, p. 41), igualmente, sinaliza que o regime das sesmarias foi desenvolvido a partir de uma lógica de favoritismo dos agentes da Coroa e dos governos imperiais, constituindo certa classe privilegiada com títulos de grandes extensões de terra nem sempre ocupadas, quiçá aproveitadas.

Porto (1965) salienta o privilégio do conhecimento que a casta de potentados possuía, por ter acesso facilitado à burocracia metropolitana e aos espaços de influência da Corte, enquanto o sertanista circunstanciado pela interiorização do território estava condicionado a simplesmente ocupar o solo, cuidando, muitas vezes, das garantias provenientes da mera posse.

Sousa (2007), vale ressaltar, analisou o processo de colonização do território piauiense no período entre 1680 a 1870, quando, segundo o autor, houve ocupação das terras da região, bem como a caça e o extermínio dos gentios, conflitos entre posseiros e sesmeiros, constituição de latifúndios a partir da lógica de favorecimento aos já privilegiados e a implementação da estrutura econômico-social na Bacia do Parnaíba.

É digno de relevo, ainda, a partir da leitura dos documentos de concessão de datas, o fato de que as sesmarias no Piauí legitimaram a criação de gado em extensas glebas, possibilitando a proliferação de latifúndios, num cenário de isolamento dos produtores em relação aos centros urbanos do litoral, ocorrendo também o distanciamento entre as próprias propriedades, dada a vastidão dessas terras. (ALVES: 2003).

Não se pode olvidar, nesse sentido, dos ensinamentos de Porto (1965. p.62):

Desta sorte, a situação geral da Colônia nordestina forçou a formação de duas civilizações, de dois mundos, de dois planos, na marcha povoadora: a do canavial, agarrada à faixa costeira – mais bem vestida, mais fértil, do solo molhado, rico, cheio de húmus, e, sobretudo, dominado pelo sentido da economia <<colonialista>>, que obrigava o engenho a não se afastar dos portos de embarque – e a do <<pastoreio>>, localizado no sertão, onde se situavam os terrenos pobres, de flora modesta, inadequados à

agricultura, a <<caatinga>>, pouco remuneradora das searas, e cujo aproveitamento seria fruto da criação de gado.

De acordo com as informações obtidas a partir do levantamento de dados realizado por meio da leitura das cartas de data e sesmaria, considerando o mesmo intervalo referenciado na análise da capitania do Pará, percebe-se que o requerente do território piauiense pretendia fazer uso da terra sobretudo para a criação de gado, tanto vacum quanto cavalariço, em extensões excepcionalmente inferiores a três léguas.

O capitão-mor Manuel Alvares de Sousa, caracterizado nos documentos analisados como descobridor de terras e sertões presentes na capitania do Piauí, requereu a concessão de três léguas em quadra da sesmaria localizada na paragem chamada Rio Fundo, junto ao rio Paraim, perante o governo do Estado do Maranhão. O seu pedido foi deferido e a sesmaria concedida em 08/02/1722, mediante a alegação que o quinhão requerido estava contíguo ao seu domicílio, estando com dispêndio na sua fazenda e com risco de vida em virtude de homens gentios e bravos.

Acerca da conquista e guerra aos gentios, elemento presente no documento referenciado acima, Chambouleyron (2011) sinaliza essas ações como fundamentais para a consolidação e legitimação da posse na região do território do Piauí. Analisando outros documentos, encontra-se essa prática sobretudo nos primeiros anos da década de 1720, como no pedido do sesmeiro e descobridor de terras Manuel Pires Ribeiro, ao qual foi concedida sesmaria de três léguas de comprimento e uma de largura em 27/07/1720. O requerente alegou possuir escravos, além de cavalos, ferramentas e armas com guisa à defesa das terras contra a invasão de gentios bárbaros.

Ademais, encontrou-se a necessidade de confirmação das cartas de sesmarias junto à Coroa, como no documento de Marcos Fernandes Oliveira, requerente que não realizou a confirmação no prazo de dois anos estabelecido, realizando, assim, novo pedido. O sesmeiro já ocupava a terra requerida com criação de gado, localizando-se o quinhão de terras junto à ribeira da Gurgueia, com três léguas de comprimento e uma de largura. A sesmaria lhe foi concedida em 02/08/1741.

Outro exemplo emblemático que pode ser citado é o do sesmeiro Miguel de Carvalho e Silva, o qual ocupava há trinta e três anos determinada fazenda onde criava gado vacum, no sítio Boa Esperança, não possuindo o justo título da referida terra. Assim, vê-se a ocupação como anterior à apropriação da terra, destacando-se a posse como pré-requisito do domínio cabal do território, conforme aduz Chambouleyron (2011).

Portanto, destaca-se como característica mais expressiva do processo de ocupação do território piauiense, a partir do regime de sesmarias, a prevalência da pecuária no uso da terra, evidenciando o requerimento e distribuição de grandes extensões territoriais para esse fim. Possibilitando a proliferação de latifúndios, a distância dessa região dos centros de poder do litoral dificultou o controle real sobre o território, não obstante a partir do período analisado os instrumentos de fiscalização terem sido aprimorados e avolumados.

7.3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS CAPITANIAS DO PARÁ E PIAUÍ

Percebe-se sensível diferença nas formas de instrumentalização do regime das sesmarias conforme os atores sociais se distinguem e as especificidades de cada espaço se configuram no bojo de um processo histórico igualmente distinto, não obstante semelhanças genéricas comuns à Amazônia e ao Piauí.

Enquanto à Amazônia orientou-se uma lógica pautada na idealização mítica do seu território, dada a sua vultosa riqueza e suas dimensões inescrutáveis, ao Piauí foi adotado um direcionamento mais voltado aos centros urbanos em razão de estar numa região mais próxima da costa oceânica, não desconsiderando, porém, a interiorização do seu território, onde os posseiros e sertanistas desenvolviam suas atividades ainda mais na subalternidade dos grandes sesmeiros, muitas vezes possuindo somente a mera posse da terra, com conflitos irresolúveis se combatidos unicamente a partir das ordenações régias.

Sobre o tema, Girolomo Treccani (2001. p. 40) ensina que:

A dificuldade que os humildes colonos tinham de aproximar do rei e a burocracia reinol, constituíram-se num sério obstáculo à legalização da propriedade fazendo com que muitos ocupantes, sobretudo os mais pobres, deixassem de lado a possibilidade de adquirir o domínio pleno do solo, contentando-se em deter a posse.

Não se pode inferir que as dinâmicas de ocupação que se apresentavam com dificuldades aos humildes colonos no interior do Piauí configuraram-se da mesma forma na Amazônia, região com rios caudalosos e de difícil acesso, conforme aduz Porto (1965), já mencionado mais detalhadamente linhas acima.

A partir das análises desenvolvidas nos tópicos anteriores, vê-se sensíveis diferenças no que atina ao uso da terra em ambos os territórios, sobretudo, em razão da heterogeneidade

especial do Estado do Maranhão, abarcando tanto a Amazônia, consubstanciada na capitania do Pará neste trabalho, quanto o Sertão Nordestino, entendido aqui para fins de análise especificamente a capitania do Piauí.

Enquanto no Pará desenvolveu-se a policultura, no Piauí a atividade criatória fundava-se na pecuária em razão das grandes extensões de terra com excelentes campos para o pasto (ALVES, 2003), reverberando na dimensão diferenciada das concessões realizadas. De fato, a partir do levantamento de dados feito, a concentração fundiária de grandes quinhões de terra verifica-se muito mais frequentemente no Piauí, sendo raras extensões inferiores a três léguas. Contrariamente, no Pará, eram excepcionais as cartas de data e sesmaria que concediam três léguas a determinado requerente, sendo hodierna a concessão de extensões iguais ou inferiores a duas léguas.

O próprio terreno das duas regiões era sobremaneira distinto, com práticas de exploração diferenciadas: na Amazônia, a ocupação foi caracterizada “pela espoliação permanente dos recursos naturais, associada invariavelmente à violência, ao empobrecimento e extermínio de seus habitantes nativos que eram caçados” (TRECCANI: 2001, p. 48), a fim de serem escravizados com o intuito de se achar as chamadas drogas do sertão para avolumar a economia portuguesa. No Piauí, a seu turno, zelou-se pela atividade pecuária pautada na desigualdade de distribuição de datas entre os requerentes, com benesses aos que já eram política e economicamente favorecidos.

Segundo Girolomo Treccani (2001), a confirmação das datas no Piauí concentrou-se entre os anos 1721-1752, enquanto no Pará aglutinou-se no período de mais de um século, a saber, entre os anos 1702-1818. Nesse contexto, como já exposto, foi criada a Companhia Geral do Grão Pará e Maranhão para articular maior mão de obra (sobretudo, a advinda da África através da escravidão da população negra) frente à vastidão de terras a serem aproveitadas.

Vale ressaltar, ademais, conforme as ilações de Silveira (*apud* TRECCANI: 2001, p.59), no caso específico do Pará, predominava uma economia de subsistência com pequena produção mercantil, não havendo constituição de latifúndio nos dois primeiros séculos de colonização, acelerando esse processo após a incorporação da capitania ao Império Brasileiro, com a implementação de uma economia de mercado ao invés da de subsistência. Nesse sentido, é digno de relevo o seguinte adendo:

Enquanto no resto do Brasil o regime de sesmaria foi suspenso em 1822, no Grão Pará isso se deu só em 29 de abril de 1836, isto é, em plena campanha para debater a revolução cabana, a única no país que conseguiu ocupar o palácio do governador e constituir durante algum tempo um governo revolucionário. (TRECCANI: 2001, p.59).

Assim, salvaguardado o fato de a Amazônia e o Piauí estivessem sob a mesma égide do duplo regime jurídico, a saber, o da colônia e o advindo da Coroa, suas configurações espaciais e seus respectivos atores sociais, bem como interesses dos grandes latifundiários já constituídos em conflito com algumas ordenações da Metrópole, tornaram suas realidades, formas e dinâmicas de introdução do regime de sesmarias diferenciadas.

CONCLUSÃO

A partir da pesquisa realizada, portanto, compreende-se a lei de sesmarias como um instrumento de estímulo da agricultura em Portugal, num cenário de crise e fome, com fulcro na obrigatoriedade do cultivo e da produção para sanar problemas de abastecimento. Nessa perspectiva, o referido diploma legal, conjuntamente com as ordenações reais e demais instrumentos normativos emanados pela Coroa, não foi transmutado integralmente à colônia, em razão da sua própria configuração espacial, dos seus atores sociais emergentes e da dinamicidade que se articulava de forma peculiar e completamente diversa da desenvolvida no reino.

Apreende-se a existência de uma constante inadequação das disposições reais com as realidades da colônia, não obstante a tentativa, igualmente frequente, de medidas resolutivas e fiscalizatórias através das autoridades coloniais, sempre resignadas às ordens reais. Somente o rei de Portugal era legitimamente competente para conceder as sesmarias, ainda que o procedimento para a sua concessão estivesse permeado nas instâncias locais.

Constata-se que o regime de sesmarias foi desenvolvido diferentemente conforme as composições territoriais, atores sociais, especificidades de cada região e centros de poder, seja político ou econômico, distinguiram-se e articulavam-se. Assim, enquanto na capitania do Pará desenvolveu-se, sobretudo, a policultura em extensões normalmente não superiores a duas léguas, no Piauí, em razão das suas configurações naturais, predominou o uso da terra em grandes glebas ao desenvolvimento da pecuária.

Não se pode olvidar que o regime de sesmarias apresenta-se como a primeira forma de concentração fundiária no Brasil, salientando-se as diversas questões controvertidas no que atina ao seu desenvolvimento e o desacordo, desde a implementação do regime no novo território dominado, entre a realidade colonial polimorfa e os moldes estabelecidos pelo Reino, cujos esforços estiveram norteados à adequação dos seus administrados com os seus ditames.

REFERÊNCIAS

ALVEAL, Carmen Margarida de Oliveira. **Identidades e conflitos:** convertendo terra em propriedade do mundo Atlântico português. Séculos XVI-XVIII. Tese de Doutorado em História – Johns Hopkins University, 2007.

ALVES, Vicente. As bases históricas da formação territorial piauiense. **Revista Geosul**, Florianópolis v. 18, n. 36, p 55-76, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/download/13577/12450>. Acesso em: 10 jun. 2016.

BENATTI, José. **Direito de Propriedade e Proteção Ambiental no Brasil:** apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural. Tese de Doutorado em Direito - UFPA, 2003.

CHAMBOULEYRON, Rafael. **Terras e poder na Amazônia colonial (Séculos XVII-XVIII)**. Lisboa, Portugal: Anais do Congresso Internacional Pequena Nobreza nos Impérios Ibéricos de Antigo Regime. Lisboa, Portugal, 18 a 21 de maio de 2011.

MOTTA, Márcia. **Direito à terra no Brasil:** a gestação do conflito, 1795-1824. São Paulo: Alameda, 2009.

PORTO, Costa. **O sistema sesmarial no Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 1965.

RODRIGUES, José Damião. **Das pequenas ilhas ao vasto sertão:** os casais açorianos no povoamento de uma fronteira imperial (Amazônia, século XVII). Naveg@mérica. Revista eletrônica editada por la Asociación Española de Americanistas [en línea]. 2015, n. 15. Disponível em: <http://revistas.um.es/navegamerica/article/download/241491/183671>. Acesso em: 26 jun. 2016.

SOUSA, Valfrido. **Piauí:** apossamento, integração e desenvolvimento (1684-1877). Disponível em https://pos.historia.ufg.br/up/113/o/43_ValfridoSousa_PiauiApossamentoIntegracao.pdf. Acesso em: 12 mai. 2016.

TRECCANI, Girolamo. **Violência e grilagem:** instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA, ITERPA, 2001.

RAU, Virgínia. **Sesmarias medievais portuguesas.** Lisboa: Editorial Presença, 1982.

TERRA DEVOLUTA E ÔNUS DA PROVA: Estudo de caso dos acórdãos do Superior Tribunal de Justiça

Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva⁸¹

José Heder Benatti⁸²

RESUMO: O debate sobre o ônus da prova no que diz respeito às terras devolutas é controverso nos tribunais superiores brasileiros. A doutrina aponta que há divergência, mas não há estudos com utilização de metodologia de análise jurisprudencial para identificar quais são os casos e quais os elementos fáticos e jurídicos encontrados nestas decisões que influenciam a adoção de determinada tese pelo Tribunal Superior. Desta forma, na tentativa de colaborar com as pesquisas doutrinárias sobre o tema, este estudo objetiva identificar qual o parâmetro adotado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) para decidir a quem compete o ônus da prova quanto ao caráter devoluto das terras. Para tanto, delimitou-se três objetivos, que correspondem às três seções deste artigo: apresentar um breve histórico sobre os regimes fundiários no Brasil, identificar o debate doutrinário sobre o ônus de provar que as terras são devolutas, e analisar os acórdãos levantados no site do STJ em cadeia para identificar quais os parâmetros adotados. Utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo e como método de procedimento, o Método do Caso norte-americano. Para realizar o levantamento jurisprudencial foram realizadas duas pesquisas no sítio oficial do STJ: a primeira utilizando as palavras-chave terra devoluta, ônus da prova, e na segunda, utilizando

⁸¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA), na Linha de Pesquisa Direitos Humanos e Meio Ambiente. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES). Advogada. Contato: eymmy.gabrielly@gmail.com

⁸² Doutor em Ciência e Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (2003), mestre em Direito e instituições jurídica e social da Amazônia pela Universidade Federal do Pará (1996). Atualmente é pesquisador do CNPq, Professor Associado da Universidade Federal do Pará e Diretor Geral do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA. Contato: jbenatti@ufpa.br.

apenas as palavras-chave terra devoluta. Nas duas pesquisas foram selecionados apenas os acórdãos, de modo a verificar se há votos e posicionamentos divergentes em uma mesma decisão. Através da análise em cadeia das decisões encontradas, verificou-se que o tema é divergente internamente no STJ, mas que são necessárias a adoção de algumas premissas: no levantamento encontram recursos oriundos, originariamente, tanto de ações de usucapião quanto de ações discriminatórias. Verificou-se que precedentes do Supremo Tribunal Federal que dizem respeito à ação de usucapião (RE 75459-SP e RE 86234-MG) eram citados em fundamentação de recurso especial oriundo de ação discriminatória (REsp 164029-MG, julgado pela 4ª Turma do STJ, em 1999), e o debate ocorreu em um período que existia controvérsia se a competência para julgar ações discriminatórias era da 1ª ou da 2ª seção do STJ. Pacificada a questão da competência para julgar as ações discriminatórias, que atualmente diz respeito à 1ª Seção do STJ, a divergência se mantém nos autos dessas ações, que por vezes o Tribunal Superior defende a tese de que é o particular que precisa provar que a sua terra foi desmembrada do patrimônio público, e em outros casos defende que cabe ao Estado, que ajuizou a ação, comprovar que a terra é devoluta. Conclui-se que os Tribunais e as partes precisam ter mais atenção ao utilizar acórdãos como fundamentação, de modo a demonstrar não só a tese que mais se adequa à sua pretensão, mas também observar se os fatos norteadores são semelhantes. Esses elementos não podem ser inferidos apenas com a leitura da ementa disponibilizada pelo Tribunal, ou ainda, por trecho do voto proferido por um dos Ministros.

1 INTRODUÇÃO

As terras devolutas são institutos originários do direito brasileiro. A regulamentação apresentada pela Lei n. 601 de 1850 não impossibilitou a alienação de milhares de glebas, sem prévia discriminação.⁸³ Mesmo com a preocupação com a identificação das terras públicas e quais estavam sob o domínio privado desde o século XIX, o cenário é que as medidas tomadas não foram suficientes para evitar a existências nos dias atuais de glebas mal descritas, imprecisas, sobrepostas, deslocadas e algumas não identificáveis, favorecendo a formação de conflitos judicializáveis que, por sua vez, encontraram novos obstáculos no próprio judiciário.

Um desses obstáculos diz respeito à questão do ônus da prova das terras devolutas, que se mantem divergente na doutrina e nas decisões dos Tribunais Superiores brasileiros.⁸⁴

Desta forma, o presente artigo tem por objetivo identificar quais os parâmetros utilizados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) para afirmar a quem pertence o ônus de provar que a terra é devoluta, diante da divergência existente na doutrina e na jurisprudência brasileira.

Adotou-se o método de abordagem dedutivo e como método de procedimento, o Método do Caso norte-americano, para análise dos acórdãos. O levantamento jurisprudencial foi atualizado em 04/06/2016, através de duas pesquisas no sítio oficial do STJ, selecionando apenas os acórdãos: na primeira busca, foram utilizadas as

⁸³ Discriminar para o Direito Agrário significa separar as terras públicas das particulares e pode ser realizada administrativa ou judicialmente. A primeira previsão legal do processo discriminatório ocorreu na Lei de Terras de 1850, Lei n. 601/1850, ao prever no seu art. 10 que: “O governo proverá o modo prático de extremar o domínio público do particular, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução as autoridades que julgar mais convenientes, ou a comissários especiais, os quais procederão administrativamente, fazendo decidir por árbitros as questões e dúvidas de fato, e dando de suas próprias decisões recurso para o Presidente da Província, do qual o haverá também para o Governo”.

⁸⁴ É comum encontrar nas ementas dos tribunais a expressão “A ausência de transcrição no Ofício Imobiliário não induz a presunção de que o imóvel se inclui no rol das terras devolutas; o Estado deve provar essa alegação”, ou ainda “A jurisprudência desta Corte Superior é firme no sentido de que as terras situadas em faixa de fronteira não são, por si só, terras devolutas, cabendo à União o encargo de provar a titularidade pública do bem” e ver tal expressão ser reproduzida em outros julgamentos, sem observância dos fatos que norteiam a demanda.

palavras-chave terra devoluta ônus da prova⁸⁵. Na segunda, utilizando as palavras-chave terra devoluta⁸⁶, no intuito de dar maior segurança ao levantamento realizado.

Para desenvolver essa metodologia, foram delimitados três objetivos, os quais correspondem às três seções deste artigo: apresentar um breve histórico sobre os regimes fundiários no Brasil, identificar o debate doutrinário sobre o ônus de provar que as terras são devolutas, e analisar os acórdãos levantados no site do STJ em cadeia para identificar quais os parâmetros adotados.

2 REGIMES FUNDIÁRIOS BRASILEIROS

Oficialmente, o Brasil apresenta quatro fases no que tange ao regime de propriedade: o regime sesmarial, o regime de posse, o regime da Lei de Terras e o regime republicano. No *regime sesmarial*, as propriedades se davam pela confirmação de sesmarias, havendo, todavia casos de posse ilegítimas pelo não cumprimento das cláusulas resolutivas, bem como posses de áreas não consentidas pela Coroa Portuguesa, conforme aponta Treccani (2006, p. 69).⁸⁷

O período de colonização do Brasil até o final do século XVIII foi caracterizado pela gratuidade as terras, haja vista que as concessões de terras da Coroa eram feitas gratuitamente ao donatário, ficando obrigado à sua ocupação e utilização produtiva. Caso contrário, a Coroa cancelava a concessão e retomava para si as terras, e depois distribuía para outras pessoas. No entanto, em 1822, houve a suspensão do sistema de sesmarias e começou a vigorar o sistema de posses, no qual o posseiro explorava e beneficiava a terra e só posteriormente a legalizava tendo assim reconhecido seu direito pelo poder público.

Esse período de 1822 a 1850 ficou conhecido como *Regime de Posses*, ou *Período áureo das posses*. Nesse lapso de tempo nada foi feito para regularizar a

⁸⁵ Com essa busca, surgiram 15 (quinze) acórdãos no STJ.

⁸⁶ Da busca com palavras-chave mais amplas, surgiram 122 (cento e vinte e dois) acórdãos no STJ.

⁸⁷ Também reconhecemos que a posse era uma forma de adquirir a propriedade naquele momento histórico, a qual denominamos de propriedade senhorial. A propriedade senhorial originou-se pelo apossamento primário da terra, ou seja, pela posse e não pela transferência oficial do bem público para o patrimônio particular, como ocorreu no sistema sesmarial. E o costume local e a concepção jurídica reinante na época que lhe deu o *status* de propriedade privada rural. Posteriormente o Estado buscou reconhecê-la e legitimá-la devido à pressão dos proprietários senhoriais (BENATTI, 2003). Denominamos sistema sesmarial o conjunto de normas que regulamentavam o acesso à terra pela concessão e confirmação real, pois as regras de funcionamento da sesmaria estavam contidas em prescrições genéricas das Ordenações, sendo que, no final do século XVII, houve uma intensa regulação normativa.

situação das terras públicas. A posse tornou-se a única forma de aquisição do domínio sobre as terras, ainda que de fato, através da ocupação real e direta por quem se interessasse pela área. (ROCHA et al, 2010).

Acontece que em 1850, com a edição da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como “Lei de Terras”, houve a tentativa de implementação de uma política de terras que realizasse a necessária conversão do regime sesmarial em propriedade plena privada, proibindo a transferência gratuita de terras públicas e legitimando as posses já formadas. (TRECCANI, 2006, p. 77)

No entanto, Mattos Neto (2008) enfatiza que a referida lei se inspirou em modelo não democrático de acesso à propriedade fundiária, pois adotou como único meio de aquisição da terra pública imperial a compra e venda, com exceção do seu art. 14, ao regular que o governo imperial tinha autorização para vender as terras públicas também em hasta pública. Além disso, as terras devolutas situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de 10 léguas poderiam ser concedidas de forma gratuita. O conceito de terra devoluta foi regulamentado pela primeira vez no art. 3º da Lei de Terras, no qual o legislador optou por fazê-lo por exclusão⁸⁸.

Com o advento do *regime republicano*, houve a transferência aos Estados as terras devolutas situadas em seus territórios, deixando para a União as áreas de fronteira. Em 1946, foi promulgado o Decreto-Lei n. 9.760 de 1946, dispondo sobre os bens imóveis da União, e trazendo conceito de terras devolutas na faixa de fronteira.⁸⁹ A

⁸⁸ São terras devolutas: a) As que *não* se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal; b) as que *não* se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; c) as que *não* se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas pela lei de terras devolutas; d) as que *não* se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas pela lei nº 601/50.

⁸⁹ Art. 5º São devolutas, na faixa da fronteira, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprios nem aplicadas a algum uso público federal, estadual territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado: a) por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais; b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados; c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites; d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada; e) por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa fé, por termo

Lei n. 3.081, de 22 de dezembro de 1956 regulamentava o processo das ações discriminatórias de terras públicas, mas foi revogada pela Lei n. 6.383, de 7 de dezembro de 1976, que atualmente regulamenta o processo discriminatório de terras devolutas. O objetivo deste processo é separar as terras públicas das terras particulares, mediante a verificação da legitimidade dos títulos de domínio particulares, e apurando, por exclusão, as terras do domínio público.

Já na Constituição Federal de 1988, as terras devolutas aparecem enquanto bens dos Estados (art. 26, IV), exceto quando as terras forem indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, quando serão bens da União, por força do art. 20, II. Além disso, a referida Constituição trouxe uma afetação às terras devolutas, determinando a sua indisponibilidade ou das terras arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, quando forem necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, bem como dispõe que elas deverão ser destinadas para fins de política agrícola e reforma agrária.

3 TERRAS DEVOLUTAS E ÔNUS DA PROVA: DEBATE DOUTRINÁRIO

Uma das questões que dizem respeito às terras devolutas e que será objeto deste estudo, é a seguinte: em um litígio a quem cabe o ônus de provar que as terras são devolutas? Cabe ao Estado? Ou aos particulares? Há controvérsias. Para entender como o Superior Tribunal de Justiça (STJ) está discutindo o ônus, vamos, primeiramente, apresentar os posicionamentos encontrados a respeito.

Segundo Garcia (1958) não se pode conceber domínio por exclusão. Quem alega ser dono, está na obrigação de provar o que alega. Para o autor, raramente existe um proprietário que esteja em condições de provar a filiação dos seus títulos até 1850, e essa prova é difícilíssima pois antigamente era comum vender grandes tratos de terra por documentos particulares, e com o tempo, esses documentos se deterioravam ou se perdiam.

superior a 20 (vinte) anos; f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa fé; g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de Novembro de 1937.

Além disso, a Fazenda Pública tem condições de provar a sua dominialidade, inclusive com fundamento na Lei de Terras⁹⁰. Por força do Decreto n. 1.318 de 30 de janeiro de 1854⁹¹, as terras devolutas deveriam ser cadastradas, ou seja, levantadas em um mapa geral para cada distrito, e esses mapas seriam acompanhados de memoriais, contendo as notas discriminativas do terreno medido e todas as outras indicações que deveriam ser feitas. Desta forma, se cumprisse o que estava determinado na lei, o Estado conseguiria comprovar a sua dominialidade.

Há quem se posicione de forma contrária. Maia (1982, p. 105 apud Costa 2000, p. 165) afirma que é “difícil para o poder público exhibir as provas da existência de terras de patrimônio público. Se as terras devolutas são um patrimônio sem perspectiva, que só se apuram pelo exercício de ação própria, a prova prévia de sua existência constituía tarefa de quase impossível cumprimento”.

Na ação discriminatória o ônus da prova é invertido, pois o ente estatal, como autor da ação, não tem de provar que uma determinada área é devoluta, e como tal, pertence ao seu patrimônio (Lei 6.383/1976, art. 4º). São os particulares interessados é que devem provar de que são proprietários da área ou de parte da área que o Poder Público trouxe na referida ação. (ARAÚJO, 1987, p. 185 apud COSTA 2000, p. 164)

Cumpra-se destacar que na discriminação de terras devolutas é indispensável que o autor prove que a área, de que se arroga particular, é realmente devoluta, por não ter passado para o domínio particular por qualquer título legítimo. Caso existam títulos de domínio que o autor entenda serem nulos, ou falsos, ou inaptos, por qualquer motivo, ele deverá arguir todos esses defeitos na inicial, requerendo que os documentos inidôneos dos réus tenham suas transcrições canceladas. (BORGES, 1976)

⁹⁰ Para Garcia (1958, p. 148-151) o Estado pode comprovar que: “I – *que o imóvel não se acha sob o domínio de um particular*: o que pode ser verificado mediante certidão extraída dos livros do Registro de Imóveis, pois se tiver registro, pode-se afirmar que o imóvel não é devoluto, já que o registro faz prova plena de domínio, enquanto não for anulado; II – *que o imóvel não se acha aplicado a algum uso público nacional, estadual ou municipal*, que também pode ser verificado mediante certidões das repartições competentes e também por vistorias; III – *que o imóvel nunca foi havido por sesmarias ou outras concessões da União ou dos Estados*, que também pode ser configurado através de certidões negativas das repartições competentes. Se constatar ter havido concessão de sesmarias ou de outras concessões, o Estado deve comprovar que ela caiu em comisso, por falta do cumprimento das condições legais. Provado a ocorrência do comisso, o Estado deverá provar que não houve revalidação da sesmaria ou concessão, que também pode ser feito mediante certidão negativa; IV – *que em 1850 o imóvel não estava na posse de qualquer do povo*: todas as posses nesse período deveriam ser manifestadas ao Vigário, que as levava a registro e remetia posteriormente esse livro de registro ao Distrito de terras.

⁹¹ Trata-se do Decreto que regulamentava a execução da Lei de Terras.

A Lei n. 3.081 de 22 de dezembro de 1956⁹² exigia que a Fazenda Pública, autora da ação discriminatória, instrísse o pedido inicial com todos os requisitos necessários ao deslinde da situação fundiária de gleba discriminada, apresentando o croqui da área, a relação dos ocupantes encontrados com suas posses e propriedades presumíveis, menção às moradias, culturas e benfeitorias, e a prova de existência de terras do domínio público, que seria obtida pela exclusão das áreas possivelmente assentadas no registro imobiliário. (COSTA, 2000).

Por sua vez, Vaz Junior (2013) destaca que, na ação discriminatória, o ônus probatório oscila entre os polos da relação processual. Portanto, cabe a cada parte provar os fatos e seu interesse no que diz respeito a eficácia constitutiva, impeditiva, modificativa ou extintiva dos direitos que estão em debate.

A distorção sobre o debate do ônus da prova se inicia quando a doutrina e a jurisprudência do STJ entendem que as decisões Recurso Extraordinário (RE) n. 75459/SP, julgado em 27 de abril de 1973 e RE n. 86.234/MG, de 12 de novembro de 1976, oriundos de ação de usucapião e transcrevendo unicamente o voto do Ministro Moreira Alves e a sua afirmação de que “inexiste em favor do Estado a presunção *juris tantum*”, que ele pretende extrair do art. 3º da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850 [...]. “Cabia, pois, ao Estado o ônus da prova que no caso, se tratava de terreno devoluto”, podem ser utilizados como fundamento dos acórdãos proferidos em recursos oriundos de ações discriminatórias. Verificaremos como isto ocorreu no STJ na próxima seção deste artigo.

Desta forma, diante das teses apresentadas pela doutrina, objetivamos identificar quais os parâmetros utilizados pelo STJ nas suas decisões para identificar de quem é o ônus de provar que as terras são devolutas.

4 LEVANTAMENTO JURISPRUDENCIAL NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Diante de todos esses pontos verificados na legislação e na doutrina, realizamos levantamento jurisprudencial no sítio oficial do Superior Tribunal de Justiça (STJ) para

⁹² Regulava o processo nas ações discriminatórias de terras públicas. Foi revogada pela Lei n. 6.383, de 7 de dezembro de 1976, que atualmente dispõe sobre o procedimento de discriminação de terras devolutas, e que manteve os requisitos para realizar o processo discriminatório da gleba de terra.

verificar de que forma a questão do ônus da prova das terras devolutas vêm sendo aplicada pelo Tribunal Superior.

Primeiramente, destacamos a importância deste método de análise de decisões judiciais. O método do caso norte americano permite ao pesquisador saber como os Tribunais decidem com base em determinados conceitos teóricos, além de ser eficaz para o entendimento, por apresentar como um conflito de direitos, discutido hipoteticamente nos livros, se coloca e é resolvido na prática. (RAMOS; SCHORSCHER, 2009, p. 54). Para tanto, apresentaremos o recorte metodológico feito para identificar as decisões a serem analisadas.

4.1 RECORTE METODOLÓGICO

Dando início a aplicação do método, foram feitos dois levantamentos de decisões no sítio oficial do Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁹³. No primeiro, foi feita busca no campo pesquisa livre as palavras-chave terra devoluta ônus da prova, selecionando apenas os acórdãos. Desta busca surgiram 15 (quinze) acórdãos, que foram colocados em uma tabela e organizados por ordem cronológica de julgamento, identificando o número do recurso, o relator, a turma julgadora, data de julgamento e publicação, a tese vencedora, os acórdãos citados na fundamentação dos Ministros e a ação que deu origem ao recurso.

Após a leitura do inteiro teor, 3 (três) decisões foram excluídas da análise⁹⁴, por não enfrentar a questão do ônus da prova, totalizando 12 (doze) acórdãos. Em seguida foi realizada uma segunda pesquisa, mais ampla, utilizando as palavras-chave terra devoluta e selecionando apenas os acórdãos. Desta busca surgiram 122 (cento e

⁹³ Ver stj.jus.br/SCON/

⁹⁴ Tratam-se do REsp 933345/SP (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Francisco Falcão. Julgado em 14/08/2007, DJe de 20/09/2007), AgRg no REsp 577106/SC (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 28/10/2008, DJE de 01/12/2008) e EDcl no REsp 617428/SP (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Herman Benjamin Julgado em 14/06/2011 e DJE de 12/09/2011).

vinte e dois) acórdãos, os quais foram lidas as ementas e organizados em tabela, identificando o número do recurso, o Ministro Relator, data de julgamento e de publicação, a ementa do acórdão e os acórdãos citados.

Com a leitura das ementas, foram selecionados 14 (quatorze) acórdãos, os quais tratavam especificamente de ônus de provar o caráter devoluto das terras objeto do litígio. Cumpre-se ressaltar que os 12 acórdãos encontrados na primeira busca surgiram novamente na prova, com o acréscimo de 2 (dois) acórdãos⁹⁵. Os acórdãos analisados estão dentro do marco temporal de 1999 a 2016.

4.2 ANÁLISE EM CADEIA

Verificou-se que nos 14 (quatorze) acórdãos analisados⁹⁶, existem dois tipos de ação originária: usucapião e ação discriminatória, sendo 9 (nove) acórdãos oriundos de ação de usucapião e 5 (cinco) de ações discriminatórias. Para melhor ilustrar, vejamos:

Tabela 1 – Acórdãos do Superior Tribunal de Justiça analisados sobre ônus da prova e terra devoluta.

Recurso	Turma Julgadora	Data de Julgamento	Ação Originária
REsp 164029/MG	4ª Turma	25/10/1999	Discriminatória
REsp 73518/RS	4ª Turma	18/11/1999	Usucapião
REsp 107640/RS	4ª Turma	21/03/2000	Usucapião
REsp 113255/MT	3ª Turma	10/04/2000	Usucapião
REsp 97634/RS	3ª Turma	16/02/2003	Usucapião
AgRg no Ag 622945/MG	4ª Turma	15/02/2005	Discriminatória
AgRg no Ag 514921/MG	3ª Turma	17/11/2005	Usucapião

⁹⁵ Tratam-se do REsp 674558/RS (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 13/10/2009, DJe de 26/10/2009) e do REsp 964233/RN (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, julgado em 18/10/2011, DJe de 04/11/2011).

⁹⁶ Ver Tabela 1.

REsp 674558/RS	4ª Turma	13/10/2009	Usucapião
REsp 617428/SP	2ª Turma	26/08/2010	Discriminatória
REsp 964223/RN	4ª Turma	18/10/2011	Usucapião
REsp 1265676/MG	2ª Turma	20/09/2012	Discriminatória
AgRg no REsp 611577/RS	3ª Turma	20/11/2012	Usucapião
EResp 617428/SP	Corte Especial	04/06/2014	Discriminatória
AgRg no AREsp 692824/SC	3ª Turma	15/03/2016	Usucapião

Fonte: elaboração própria. Baseada nos dados do banco eletrônico de jurisprudências do STJ, 2016.

Em uma primeira análise da Tabela 1, podemos verificar que há acórdãos proferidos tanto por turmas de direito privado (3ª e 4ª Turmas), como por turmas de direito público (2ª Turma). Além disso, há dois acórdãos que, mesmo se tratando de ações discriminatórias originariamente, foram julgadas pela 4ª Turma do STJ, quais sejam, o Recurso Especial (REsp) 164029/MG e o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento (AgRg no Ag) 622945/MG.

Entendemos que esses acórdãos não devem ser utilizados como fundamentação nem precedentes, apesar de ter verificado que em alguns recursos eles foram utilizados para afirmar dissídio jurisprudencial e requerer a inversão do ônus da prova em favor da pretensão dos recorrentes particulares. Eles não devem ser utilizados pois estes acórdãos utilizaram enquanto precedentes acórdãos do STF⁹⁷ que não tratavam da mesma questão fática aduzida na demanda.

Na análise dos acórdãos, verificamos a presença de dois parâmetros: a análise do ônus em razão da ação (ação de usucapião e ação discriminatória) e em razão do argumento de que a inexistência de transcrição do imóvel no registro imobiliário gera a presunção de que a terra é devoluta.

⁹⁷ No REsp 164029/MG, ação discriminatória ajuizada pelo Estado de Minas Gerais, foi utilizado como fundamento trecho dos acórdãos do RE 74459/SP e RE 86234/MG, que dizem respeito de ação de usucapião. Neste caso o STJ não demonstrou qual era a similitude fática entre os casos.

4.2.1 Ação de Usucapião x Ação Discriminatória

No levantamento realizado, observamos que os recursos que tratam de ônus da prova são oriundos tanto de ações de usucapião como de ações discriminatórias, no caso dessa última em um número menor. Nos acórdãos oriundos de ações de usucapião foi possível verificar que o STJ distribui o ônus da prova ao autor, inicialmente, quanto ao fato constitutivo do seu direito.

No entanto, no curso do processo o Poder Público se manifesta e alega que a terra é devoluta. Nesse momento, o ônus se inverte para este, nos termos do art. 333, II do CPC, por alegar fato impeditivo do direito do autor. Acontece que o Estado afirma que a terra é devoluta em razão da ausência de transcrição no registro imobiliário, e pelo que se depreende dos acórdãos, não apresenta nenhuma prova, o que leva o STJ a entender que não se trata de terra devoluta, dando improvido ao recurso do Estado, e mantendo a decisão anterior que julgou procedente a ação de usucapião.

Como já foi visto na segunda seção deste artigo, Paulo Garcia (1958) afirma que o Estado tem condições de provar que a terra é devoluta, mediante certidão extraída dos livros do Registro de Imóveis, pois se tiver registro, pode-se afirmar que o imóvel não é devoluto, já que o registro faz prova plena de domínio, enquanto não for anulado, mediante certidões das repartições competentes e também por vistorias, bem como que o imóvel nunca foi havido por sesmarias ou outras concessões da União ou dos Estados, também podendo ser configurado através de certidões negativas das repartições competentes. Se constatar ter havido concessão de sesmarias ou de outras concessões, o Estado deve comprovar que ela caiu em comisso, por falta do cumprimento das condições legais. Provado a ocorrência do comisso, o Estado deverá provar que não houve revalidação da sesmaria ou concessão, que também pode ser feito mediante certidão negativa.

Além disso, por encontrarmos mais decisões oriundas de ação de usucapião do que de ação discriminatória, em uma leitura apenas da ementa, pode-se inferir como majoritária a tese do ônus de provar que a terra é devoluta passa a ser obrigação do Estado.

Já no que diz respeito às ações discriminatórias, existem controvérsias. Verifica-se que ação discriminatória é o instrumento destinado a separar, delimitar o

que é devoluto e o que é particular. Na referida ação, a Fazenda Pública é a autora e os réus os confrontantes, os proprietários, os posseiros, os ocupantes, ou seja, quaisquer interessados que de alguma forma tenham interesse jurídico na área objeto da discriminatória.

Nos 5 (cinco) acórdãos encontrados sobre o tema, oriundos de ações discriminatórias, podemos destacar como paradigmas o REsp 617428/SP e os Embargos de Divergência interpostos deste mesmo recurso.

O primeiro se trata de recurso especial interposto por particulares⁹⁸, tendo como recorrida a Fazenda do Estado de São Paulo, julgado pela Segunda Turma em 26/08/2010 e publicado em 27/04/2011, por relatoria do Ministro Herman Benjamin.

Em síntese, o Estado de São Paulo ajuizou ação discriminatória de terras devolutas em fevereiro de 1958, com o intuito de discriminar uma área de aproximadamente 68.000ha (sessenta e oito mil hectares), localizada nas Comarcas de Presidente Venceslau e Santo Anastácio em São Paulo, integrante do chamado 15º Perímetro de Presidente Venceslau. As terras compõem a área da antiga Fazenda Pirapó-Santo Anastácio, de aproximadamente 455.000ha (quatrocentos e cinquenta e cinco mil hectares), na região do Pontal do Paranapanema.

O juiz de origem julgou procedente a ação, excluindo apenas as áreas com relação às quais o Estado renunciou o direito de discriminar, em razão de um acordo feito e homologado entre as partes. Os particulares recorreram e o Tribunal de Justiça decidiu, quanto ao ônus da prova, que restou incontroverso nos autos que todos os títulos exibidos pelos réus têm uma única filiação, e são desmembrados do imóvel Fazenda Pirapó-Santo Anastácio, cujo registro tem origem em registro Paroquial. Ocorre que há vício original na pretendida transferência de posse e domínio das terras à esfera privada.

Além disso, não bastasse a ineficácia do Registro Paroquial, como título atributivo da propriedade, o fato é que a matéria relativa à origem da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio já foi exaustivamente analisada em outras ações discriminatórias, inclusive até pelo Supremo Tribunal Federal, sempre com a conclusão no sentido de ser viciada a suposta passagem das terras para a esfera privada. Neste caso, a questão do ônus da prova é apenas uma das problemáticas tratadas no acórdão.

⁹⁸ Ponte Branca Agropecuária S/A e Outros, Willian Branco Peres e Outros, Wilson Rondó Júnior E Outros, Antônio dos Santos Vardasca e Outros e Deborah Rodrigues Rondó Orlando e Outro.

Em seu voto, o Ministro Herman Benjamin afirmou que os recorrentes Antônio dos Santos Vardasca e Outros e William Branco o Peres e Outros sustentaram que o Estado não comprovou que as terras são devolutas, não se desincumbindo do ônus a ele imputado.

Na ação discriminatória, para que o Estado comprove que as terras são devolutas, haverá de afastar o domínio particular, pois a definição de terra devoluta refere-se exatamente à inexistência de titularidade privada e ausência de destinação específica dada pelo poder público, o que permite sua determinação somente de forma indireta. No caso em comento, isso conseguiu ser provado em razão dos vícios na cadeia dominial e pela ausência de usucapião extraordinário. No entanto, destacou que no caso de ser impossível a prova negativa – de inexistência de domínio privado, o art. 4º da Lei n. 6.383/1976 impõe aos ocupantes a comprovação da propriedade.

A ministra Eliana Calmon proferiu voto-vista, afirmando que a discussão relativa ao ônus da prova nas ações discriminatórias já se encontra superada, por haver a presunção de que são do Estado as glebas que não possuam título hábil. Fundamenta sua tese no fato de que todas as terras do território brasileiro foram herdadas da Coroa Portuguesa e posteriormente transmitidas aos Estados-membros, já no período republicano, tem absoluta pertinência a presunção. Afirma que o STF sempre levou em conta essa presunção, e cita o RE 51290/GO na fundamentação. Assim, basta que o Estado ilida os títulos dos proprietários para que se reconheça a devolutividade das terras.

A turma, por unanimidade, conheceu de alguns recursos, mas negou provimento a todos eles.⁹⁹ Após a oposição de embargos de declaração, que foram rejeitados, os particulares interpuseram Embargos de Divergência suscitando conflito de competência entre as Seções do STJ e divergência do posicionamento firmado na sua demanda com os acórdãos do REsp 164.029/MG, quanto ao ônus do Estado de provar o

⁹⁹ Durante o levantamento também foi encontrado o acórdão dos Embargos de Declaração interpostos desta decisão, mas o tema ônus da prova não foi enfrentado diretamente. A discussão diz respeito à quem compete julgar as ações discriminatórias (turmas de direito público – Primeira e Segunda Turmas, que compõem a Primeira Seção do STJ – ou as turmas de direito privado – Terceira e Quarta Turmas, as quais compõem a Segunda Seção do STJ). No entanto, neste julgado, o Ministro Herman Benjamin deixa claro que a competência da Primeira Seção passou a ser questionada em Petições, Reclamações e até em Conflitos de Competência pelos patronos dos particulares em diversas demandas análogas, após a Segunda Turma pacificar o entendimento em favor do Estado, e que os precedentes da Segunda Seção relativos a essa matéria, em que houve manifestação de mérito, versam sobre demandas propostas por particulares (ações de usucapião, reivindicatórias, reintegratórias), em que o debate sobre a discriminação de terras públicas ocorre apenas incidentalmente.

caráter devoluto das terras cuja discriminação pleitear; e o REsp 113.255/MT, de que a ausência de registro imobiliário não impõe presunção de que a terra é devoluta.

O recurso foi julgado em 04/06/2014, com relatoria da Ministra Nancy Andrighi, onde esta destacou em seu voto que nos termos do conceito de terras devolutas constante da Lei n. 601 de 1850, a natureza devoluta das terras é definida pelo critério de exclusão, de modo que ausente justo título de domínio, posse legítima ou utilização pública, fica caracterizada a área como devoluta, pertencente ao Estado-membro em que se localize, salvo as hipóteses excepcionais de domínio da União previstas na Constituição Federal.

A Ministra também destacou que não havia dissonância entre as teses firmadas entre os acórdãos utilizados pelos recorrentes como paradigmas, mas sim a ausência de similitude fática, uma vez que com base nas provas produzidas, o domínio particular foi afastado pelos vícios na origem da cadeia dominial.

Portanto, a Relatora concluiu no que diz respeito ao ônus da prova, se as terras devolutas são definidas pelo critério de exclusão, cabe ao Estado, na ação discriminatória, demonstrar que a terra não se encontra no domínio particular, podendo fazer por meio de certidão cartorária. No que diz respeito às posses, a comprovação de que sobre a área não havia posse, consiste em prova de difícil produção, pois corriqueiramente essa situação jurídica não se encontra documentada ou não é levada ao conhecimento do Poder Público. Desta forma, por se tratar de prova negativa, de difícil ou impossível produção pelo Poder Público, e em observância aos preceitos da Lei 6.383/76, esta deve ser feita pelo particular ocupante.

Após o proferimento desta decisão não houve, no STJ, julgamento de nenhum caso discutindo ônus da prova em ações discriminatórias. Trata-se de uma decisão que pode criar um novo paradigma porque distribui o ônus entre as partes. O processo discriminatório judicial, apesar de pouco utilizado, é importante, como forma de discriminar previamente as terras devolutas dos particulares, para depois destiná-las.

4.2.2 Ausência de transcrição no registro imobiliário e a presunção de que a terra é devoluta

Verificamos em diversos acórdãos que o argumento adotado pela Fazenda Pública nos recursos oriundos de ação de usucapião é a de que a “ausência de transcrição no registro imobiliário gera a presunção de que a terra é devoluta”. O Poder

Público alega que pelo fato de não haver transcrição do imóvel no registro imobiliário em nome de particular, a gleba de terra seria devoluta. Essa tese não foi utilizada nos casos de ação discriminatória em que o Estado conseguiu comprovar a falsidade dos títulos dos particulares.

Entendemos que a ausência de transcrição no registro imobiliário não gera a presunção de que a terra é devoluta. Primeiramente, por identificar que apenas com o Código Civil de 1916 o registro do título passou a implicar a transferência de domínio. Anteriormente ao Código Civil, o registro imobiliário não gerava presunção de domínio pois ele tinha como objetivo dar publicidade ao ato translativo de domínio.

A tese utilizada pelo Poder Público desconsidera que existem formas de aquisição da propriedade, por exemplo a usucapião extraordinário (Código Civil de 1916, art. 550), que não exigem justo título, e que apenas ao final da ação de usucapião é que a sentença servirá como título para registro no Cartório de Registro de Imóveis. Ressaltamos que existiam atos e contratos administrativos nos quais títulos provisórios eram expedidos e que continham cláusulas, dentre elas, a proibição de levar o contrato à registro.

O fato de não haver transcrição no registro imobiliário não gera a presunção de que a terra é devoluta, uma vez que a ausência de registro indicasse o devoluto, a pessoa jurídica de direito público não precisaria insistir nas ações discriminatórias (RIBEIRO, 2007). Além disso, o Código Civil de 1916 dispunha que a transcrição é uma forma de aquisição de propriedade, mas também admitia outros meios para adquiri-la.¹⁰⁰

Portanto, entendemos que o Poder Público deveria afastar essa tese e fazer o seu papel, discriminando o que ainda existe de terras devolutas e destinando-as para a para fins de reforma agrária ou proteção ambiental, conforme determinam os artigos 188 e 225, § 5º da Constituição Federal, respectivamente.¹⁰¹

¹⁰⁰ Como nos casos de acessão, usucapião e pelo direito hereditário (art. 530, do Código Civil de 1916)

¹⁰¹ Segundo dados do Programa Terra Legal (2014), na Amazônia Legal, dos 113 milhões de hectares de glebas de terra federais, 55 milhões precisam ser destinadas. Até o momento a principal atividade desenvolvida pela Secretaria Especial de Regularização Fundiária (SERFAL), ligada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário até junho 2016, foi de identificar, georreferenciar e digitalizar a malha fundiária das terras federais, conforme determina a Lei 10.267/2001, pois essas informações não estavam disponíveis. Segundo os dados do Relatório de Desempenho 2009/2014 e Planos de Meta 2015/2017 do Programa Terra Legal (2014), em média mais de 70% do que foi empenhado em cada ano, de 2009-2014, foi destinado a ação de georreferenciamento. A execução orçamentária da Serfal até dezembro de 2014 foi de 428 milhões de reais.

CONCLUSÃO

Em resposta à problemática informada no início deste artigo, concluímos que no que diz respeito ao ônus da prova das terras devolutas, há duas situações no STJ: nos recursos oriundos de ação de usucapião o STJ entende que o ônus de provar que a terra é devoluta é do Estado, aplicando o art. 333, II do antigo Código de Processo Civil, uma vez que se inverte o ônus da prova para o réu em razão da alegação de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

No que tange os recursos oriundos de ação discriminatória, o posicionamento mais recente é de que cabe ao Estado demonstrar que a terra não se encontra no domínio particular, podendo fazer por meio de certidão cartorária. No que diz respeito às posses, a comprovação de que sobre a área não havia posse, consiste em prova de difícil produção, pois corriqueiramente essa situação jurídica não se encontra documentada ou não é levada ao conhecimento do Poder Público. Desta forma, por se tratar de prova negativa, de difícil ou impossível produção pelo Poder Público, e em observância aos preceitos da Lei n. 6.383/76, esta deve ser feita pelo particular ocupante.

Além disso, verificamos que os Tribunais e as partes precisam ter mais atenção ao utilizar acórdãos como fundamentação, de modo a demonstrar não só a tese que mais se adequa à sua pretensão, mas também observar se os fatos norteadores são semelhantes. Esses elementos não podem ser inferidos apenas com a leitura da ementa disponibilizada pelo Tribunal, ou ainda, por trecho do voto proferido por um dos Ministros.

No que tange ao argumento de que a ausência de transcrição no registro imobiliário gera a presunção de que a terra é devoluta, entendemos que não, devendo o Estado propor a ação discriminatória/arrecadação competente ou demonstrar, através de certidões negativas, que a terra é devoluta.

Desta forma, novas pesquisas serão necessárias para acompanhar o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, de modo a verificar como a distribuição do ônus da prova, por mais que se trate de aspecto processual, afeta a estrutura fundiária brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENATTI, José Heder. *Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural*. Belém: NAEA/UFGA, Tese de doutorado, 2003.

BORGES, João Afonso. *Terras devolutas e sua proteção jurídica*. Goiânia: Oriente, 1976.

BRASIL. Decreto-Lei 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 5 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De19760compilado.htm>. Acesso em: 22 jul. 2016.

BRASIL. Lei 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 22 jul. 2016.

BRASIL. Lei 6.383, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras providências. Brasília, DF, 7 dez. 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm>. Acesso em 22 jul. 2016.

BRASIL. Relatório de Desempenho 2009-2014. Planos de Metas 2015-2017. Programa Terra Legal da Amazônia. Brasília: Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Processual civil. Administrativo. Ação discriminatória. Pontal do Paranapanema. Acórdão recorrido. Omissão. Falta de fundamentação. Não-conhecimento. Inexistência de interesse da União. Competência da Justiça Estadual. Adequação da via eleita. Regularidade da citação. Súmula 7/STJ. Legislação estadual. Não-conhecimento. Registros públicos. Presunção relativa. Prova emprestada. Cabimento. Documento falso. *Recurso Especial n. 617428/SP*. 2ª Turma. Relator: Ministra Nancy Andrighi. Data de Julgamento 26.08.2010. DJe de 27.04.2011. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=756131&num_registro=200302256811&data=20110427&formato=PDF. Acesso em: 25 jun 2016

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação discriminatória. Caráter devoluto das terras. Ônus da prova. Recurso Especial interposto pela letra “c” do admissor constitucional. *Recurso Especial n. 164029/MG*. 4ª Turma. Relator: Ministro Barros Monteiro. Data de julgamento: 25.10.1999. DJe de 17.12.1999. Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num_registro=199800097635&dt_publicacao=17-12-1999&cod_tipo_documento=. Acesso em: 10 jul 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Civil. Embargos de Divergência em Recurso Especial. Ação discriminatória. Terras Devolutas. Competência Interna. 1ª Seção. Natureza Devoluta das terras. Critério de Exclusão. Ônus da Prova. Prova Emprestada. Identidade de Partes. Ausência. Contraditório. Requisito Essencial. Admissibilidade da Prova. *Embargos de Divergência no Recurso Especial n. 617428/SP*. 2ª Turma. Relator: Ministra Nancy Andrighi. Data de Julgamento: 04.06.2014. DJe de 17.06.2014.

Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1327867&num_registro=201102882939&data=20140617&formato=PDF. Acesso em: 10 jul 2016

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

GARCIA, Paulo. *Terras Devolutas: defesa possessória, usucapião, registro torrens*. Livraria Oscar Nicolai, 1958.

MATTOS NETO, Antonio José de. *A Questão Agrária No Brasil: Aspecto Sociojurídico*. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/texto/antoniojmneto.pdf>>. Acesso em: 19 ago 2014.

RAMOS, Luciana de Oliveira; SCHORSCHER, Vivian Cristina. Método de Caso. In: GHIRARDI, José Garcez (Coord). *Método de Ensino em Direito: conceitos para um debate*. São Paulo: Saraiva, 2009.

RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de Usucapião*. Volume 1. 5 ed. rev., e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

ROCHA, Ibrahim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. *Manual de Direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e Grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará*. Belém: UFPA, 2006.

VAZ JUNIOR, Jorge Pereira. *Ação discriminatória de terras devolutas: ônus da prova*. 1 ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2013.

Debilidade da Governança de terras: a percepção da sociedade

Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani¹⁰²

Resumo

Depois de séculos de “invisibilidade” nas últimas décadas as populações tradicionais ganharam destaque e assumiram o protagonismo no debate sobre seus direitos territoriais. Sua entrada em cena obrigou o poder público a rever suas políticas de regularização fundiária. Precisa se registrar alguns avanços na implementação das políticas de regularização fundiária, mas permanece a ameaça de possíveis retrocessos. Num contexto de conflitos pela posse da terra é possível encontrar caminhos de conciliação? Este debate só pode ser resolvido se forem estabelecidos critérios claros de preferência na distribuição das terras públicas.

Palavras chaves:

Populações tradicionais. Regularização Fundiária. Conflitos agrários.

Abstract:

¹⁰² Professor de Direito Agroambiental da Universidade Federal do Pará. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas.

After centuries of "invisibility" in the last decades the traditional populations have gained eminence and assumed the role in the debate on their territorial rights. Their arrival on the scene forced the government to revise its land tenure policies. It is need to register some progress in implementing land tenure policies, but remains the threat of possible setbacks. In a context of conflicts over land hold is it possible to find reconciliation paths? This debate can be resolved only if clear criteria of preference in the distribution of public lands are established.

Keywords:

Traditional populations. Land regularization. Agrarian conflicts.

1 - “Invisibilidade” das populações tradicionais

A “invisibilidade” das populações tradicionais foi uma constante ao longo da história do Brasil e da América Latina. Dados recentes, divulgados em julho de 2016 pela Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (Cepal), mostram como, em 2010, na América Latina, viviam cerca de 45 milhões de indígenas (8,3% da população regional). Comparando este número com os 30 milhões que tinham sido estimados em 2000, se percebe o aumento significativo desta presença. Segundo Alicia Bárcena, secretário executivo da Cepal este aumento: “é o resultado não só do crescimento da população, mas sobretudo a **uma maior visibilidade destes censos populacionais** (grifo nosso)”.¹⁰³ Este aumento pode ser atribuído de maneira espacial ao fato que enquanto em 1990 só dois países adotavam o critério do autoreconhecimento, em 2010 este número aumentou para 21. A CEPAL mostra, ainda, as graves desigualdades sociais que atingem os povos indígenas e afrodescendentes que continuam a ganhar muito menos que os demais setores da sociedade.

No caso do Brasil, desde meados da década de oitenta com a realização do **Encontro dos Povos da Floresta**, os movimentos sociais procuram **dar visibilidade às populações tradicionais** e aos conflitos enfrentados por eles. A **Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil**, um trabalho coordenado pelo antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, da Universidade Estadual do Amazonas e da Universidade Federal do Maranhão, em conjunto com outras

¹⁰³ Ver CEPAL *apoya visibilidad estadística y participación de los pueblos indígenas en la Agenda 2030*, in <http://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-apoya-visibilidad-estadistica-participacion-pueblos-indigenas-la-agenda-2030> acesso em 02 de agosto de 2016, p. 1.

universidades e instituições de pesquisa, bem como, sobretudo, organizações representativas das comunidades permite dar rosto a estes grupos sociais procura resgatar o protagonismo destes povos e comunidades:

O Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA) tem como objetivo dar ensejo à auto-cartografia dos povos e comunidades tradicionais na Amazônia. Com o material produzido, tem-se não apenas um maior conhecimento sobre o processo de ocupação dessa região, mas sobretudo uma maior ênfase e um novo instrumento para o fortalecimento dos movimentos sociais que nela existem. Tais movimentos sociais consistem em manifestações de identidades coletivas, referidas a situações sociais peculiares e territorializadas. Estas territorialidades específicas, construídas socialmente pelos diversos agentes sociais, é que suportam as identidades coletivas objetivadas em movimentos sociais. A força deste processo de territorialização diferenciada constitui o objeto deste projeto. **A cartografia se mostra como um elemento de combate. A sua produção é um dos momentos possíveis para a auto-afirmação social.** É nesse sentido que o PNCSA busca materializar a manifestação da auto-cartografia dos povos e comunidades nos fascículos que publica, que não só pretendem fortalecer os movimentos, mas o fazem mediante a transparência de suas expressões culturais diversas (Grifo Nosso)¹⁰⁴.

A pesquisa já publicou cerca de setenta fascículos e 13 livros relativos a comunidades tradicionais espalhadas pelos diferentes estados brasileiros.

O fim da “invisibilidade” coincidiu com um novo momento jurídico criado pela promulgação da Constituição de 1988, quando o Estado brasileiro se reconheceu como “pluriétnico e multicultural” conforme se pode auferir nos artigos 215 e 216 da Constituição federal.¹⁰⁵ Este marco jurídico deve nortear a elaboração e aplicação de todas as normas nacionais e internacionais incorporadas no ordenamento jurídico internacional.

Segundo a Procurada da República Débora Duprá¹⁰⁶:

A princípio resultado de exercício hermenêutico, tal compreensão, na atualidade, está reforçada por vários documentos internacionais dos quais o

¹⁰⁴ NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNIA. Apresentação do Projeto Nova Cartografia Social In <http://novacartografiasocial.com/apresentacao/> acesso em 02 de agosto de 2016.

¹⁰⁵ Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - *O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.* [...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à *memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira* [...] (Grifo nosso).

¹⁰⁶ DUPRAT, Debora. O Direito sobre o marco da pluriétnicidade /multiculturalidade. In DUPRAT, Debora (org). *Pareceres Jurídicos: Direito dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus: UEA, 2007. p. 9.

Brasil é signatário, merecendo destaque a Convenção 169, da OIT¹⁰⁷, a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais¹⁰⁸, ambas já integrantes do ordenamento jurídico interno, e, mais recentemente, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas¹⁰⁹.

Sendo normas que dizem respeito à direitos humanos fundamentais têm eficácia plena e são autoaplicáveis gerando efeitos imediatos.

A descoberta da existência destes grupos que detém uma identidade específica que os diferencia dos demais setores da sociedade faz com que caiba ao Poder Público adotar políticas afirmativa que defendam esta diversidade cultural como ensina Duprá¹¹⁰:

A noção central, comum a esse conjunto de atos normativos, é a de que, no seio da comunidade nacional, há grupos portadores de identidades específicas e que cabe ao direito assegurar-lhes o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas entidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram. Assim, a defesa da diversidade cultural passa a ser, para os Estados nacionais, um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana (grifo no original).

A identificação destes povos e a obrigação de defender seus direitos está gravado no artigo primeiro da Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho.

Artigo 1°

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

¹⁰⁷ Esta norma foi aprovada pelo Congresso Nacional em 20 de junho de 2002, por meio do Decreto Legislativo nº 143, e promulgada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT em 25 de julho de 2002, a norma entrou em vigor para o Brasil, em 25 de julho de 2003, nos termos de seu art. 38. (Nota do autor)

¹⁰⁸ Esta convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 485, 20 de dezembro de 2006. (Nota do autor)

¹⁰⁹ A “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas” foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 14 de setembro de 2007. (Nota do autor)

¹¹⁰ DUPRAT, Debora. *O Direito sobre o marco da pluriethnicidade /multiculturalidade*. In DUPRAT, Debora (org). *Pareceres Jurídicos: Direito dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus: UEA, 2007. pp. 9-10.

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

O mesmo artigo determina qual o caminho para se auferir os critérios de identificação: o autoreconhecimento¹¹¹.

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

3. A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.

Uma das dificuldades a serem superadas é a própria identificação antropológica destas comunidades. Cunha e Almeida destacam sua capacidade de se integrar ao meio ambiente:

O que todos esses grupos possuem em comum é o fato de que tiveram pelo menos em parte uma história de baixo impacto ambiental e de que têm no presente interesses em manter ou em recuperar o controle sobre o território que exploram. E, acima de tudo, estão dispostos a uma negociação: em troca do controle sobre o território, comprometem-se a prestar serviços ambientais.¹¹²

De um ponto de vista jurídico a definição foi dada pelo Decreto Federal nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2006:

Art. 3º Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias

¹¹¹ Por isso achamos que a Orientação Normativa nº 3, de 1º de agosto de 2016, do Secretário de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que determina a indicação de comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos que se declararem pretos ou pardos para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, contraria a Convenção 169.

¹¹² CUNHA, Manuela Carneiro da & ALMEIDA Mauro W. B. disponível em <http://uc.socioambiental.org/territ%C3%B3rios-de-ocupa%C3%A7%C3%A3o-tradicional/quem-s%C3%A3o-as-popula%C3%A7%C3%B5es-tradicionais> acesso em 01 de agosto de 2016.

de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

O Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016 apresenta a lista dos integrantes do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT:

Art. 4º O CNPCT será composto por:

.....

§ 2º Os representantes da sociedade civil, um titular e dois suplentes, serão eleitos por meio de edital público, assegurada vaga para cada um dos seguintes segmentos:

I - povos indígenas;

II - comunidades quilombolas;

III - povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana;

IV - povos ciganos;

V - pescadores artesanais;

VI - extrativistas;

VII - extrativistas costeiros e marinhos;

VIII - caiçaras;

IX - faxinalenses;

X - benzedeiros;

XI - ilhéus;

XII - raizeiros;

XIII - geraizeiros;

XIV - caatingueiros;

XV - vazanteiros;

XVI - veredeiros;

XVII - apanhadores de flores sempre vivas;

XVIII - pantaneiros;

XIX - morroquianos;

XX - povo pomerano;

XXI - catadores de mangaba;

XXII - quebradeiras de coco babaçu;

XXIII - retireiros do Araguaia;

XXIV - comunidades de fundos e fechos de pasto;

XXV - ribeirinhos;

XXVI - cipozeiros;

XXVII - andirobeiros;

XXVIII - caboclos; e

XXIX - juventude de povos e comunidades tradicionais.

Percebe-se como esta longa lista de povos e comunidades que integram o conceito “Populações Tradicionais” amplia o previsto em normas anteriores.

2 - Populações Tradicionais: Novos atores sociais entram em cena e passam a exigir o reconhecimento de seus direitos

A identificação das comunidades, o reconhecimento de sua identidade e de seus territórios passa a ser utilizado por elas como um instrumento de luta para a obtenção de seus direitos. Assiste-se a uma agudização dos conflitos que envolvem estas comunidades e suas pretensões territoriais.



Fonte: Quadro elaborado por Girolamo D. Treccani

Num espaço determinado a “Terra”, a “Água”, a “Floresta” e o “Subsolo” passam a ser disputados por diferentes grupos sociais: “Povos Indígenas”, “Remanescentes das Comunidades de Quilombos”, “Áreas protegidas”, “Agricultura familiar” concorrem no mesmo espaço com o “Agronegócio”, as “Madeireiras”, a “Mineração” e o avanço sempre mais significativo do processo de “Urbanização”. Neste contexto será necessário estabelecer critérios claros de prioridade.

Um trabalho de BOSSI, Dário, CHAMMAS, Danilo. MILANEZ, Bruno. CARNEIRO, Marcelo Sampaio¹¹³ apresenta bem os problemas e conflitos trazidos pela

¹¹³ BOSSI, Dário, CHAMMAS, Danilo. MILANEZ, Bruno. CARNEIRO, Marcelo Sampaio. Reféns da

mineração: trata-se de uma “benção” ou de uma “ameaça silenciosa e violenta”? Para as populações tradicionais a resposta parece muito mais com a segunda opção:

Mexer com as entranhas da mãe terra, por décadas ficou atividade escondida e pouco noticiada, mas nos últimos tempos ocupa cada vez mais as manchetes da mídia nacional e internacional: a mineração é para alguns promessa e bênção, para outros ameaça silenciosa e violenta. [...]

Segundo o Observatório de Conflitos Ambientais, **os projetos mineiros, que afetam centenas de comunidades**, já geraram 120 conflitos em 15 países só na América Latina. São as comunidades brasileiras as mais afetadas por essa atividade.

As informações da CPT relatam que no ano de 2010 houve 27 conflitos pela terra e 19 pelo acesso à água envolvendo mineração; em 12 casos houve denúncias de trabalho escravo em atividades ligadas à mineração (5% do total) [...].

Novos projetos estão sendo lançados, novas comunidades ameaçadas de expulsão, a própria logística em expansão **ameaça violentamente propriedades rurais, aldeias e povoados, comunidades indígenas e quilombolas** que eventualmente se encontrarem na linha de passagem de minerodutos e ferrovias, ou nas proximidades dos portos. (grifos nossos)

O levantamento da CEPAL mostra um dado preocupante: “Na América Latina, entre 2009 e 2013, foram identificados 235 conflitos gerados por projetos da indústria extrativa (mineração e hidrocarbonetos) nos territórios indígenas”.¹¹⁴

PADILLA e BOSSI¹¹⁵ mostram como os conflitos socioambientais gerados pela mineração não se restringem ao Brasil, mas alcançam os diferentes países da América Latina:

A crescente pressão pela exploração de minérios na América Latina provoca uma onda de conflitos, especialmente socioambientais. A partir de várias iniciativas e fontes, os casos de conflito estão sendo sistematizados, para mostrar que frequentemente a imposição de projetos minerários, contra a vontade das comunidades afetadas, tem se convertido em um fator de

riqueza de nossa terra: os impactos da mineração sobre as comunidades. In CPT. CANUTO, Antônio. LUZ, Cássia Regina da Silva. WICHINIESKI, Isolete *Conflitos no Campo Brasil 2010*. Goiânia: CPT, 2011. p. 66.

¹¹⁴ Ver CEPAL apoya visibilidad estadística y participación de los pueblos indígenas en la Agenda 2030, in <http://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-apoya-visibilidad-estadistica-participacion-pueblos-indigenas-la-agenda-2030> acesso em 02 de agosto de 2016, p. 2.

¹¹⁵ *Ididem*, p. 83.

desestabilização das frágeis democracias que governam a região.

O mapa abaixo apresenta os conflitos provocados pela mineração no Brasil. Percebe-se a dimensão nacional dos 105 conflitos espalhados nas diferentes grandes regiões do Brasil¹¹⁶:

Mapa de Conflitos envolvendo In- justiça Ambiental e Saúde no Brasil detalha 105 conflitos entre comunidades e empreendimentos mineiros, aprofundando suas causas e as reivindicações das comunidades.



Fonte: Mapa de Conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil - Fiocruz

Dados coletados pelo Centro de Documentação Dom Tomás Balduino, do Secretariado Nacional da Comissão Pastoral da Terra, apresentam 96 ocorrências envolvendo mineração em Conflitos por Terra e Água, tendo como vítimas 42,7%

¹¹⁶ *Ididem*, p. 83.

Populações tradicionais e 57,2% Pequenos proprietários, Posseiros, Assentados. A Violência contra a pessoa devido a mineração fez 41 vítimas 83% Populações tradicionais 17,7% Pequenos proprietários.

Os mesmos autores mostram como não se trata de conflitos fruto de de consequências indesejadas e localizadas em nome de um “projeto nacional de desenvolvimento”, como muitas vezes as propagandas das empresas ou dos governos tentam fazer acreditar: trata-se de escolhas “**ecocidas**” fruto de visões diferentes de desenvolvimento¹¹⁷:

Existe uma enorme diferença e incompatibilidade de visões entre empresas e Estados, de um lado, e comunidades locais do outro, a respeito da gestão de ecossistemas, economias locais e formas de vida. Isso torna praticamente impossível um acordo entre atores que se opõem entre si nos conflitos minerários.

É provável que esta incompatibilidade de interesses nos conflitos minerários se mantenha ainda por anos. Especialmente porque a resposta de empresas e governos é a criminalização do protesto social que se opõe à mineração, e a imposição de um modelo econômico depredador e ecocida, ao invés de se reconhecer essa incompatibilidade de interesses e colaborar a coexistência de diversas formas de vida e projetos no território.

O território é o contexto onde se realiza a gestão integral das comunidades. Implica alimentação, segurança, saúde, proteção, construção social, valores éticos e morais, cultura, espiritualidade.

Sem uma adequada gestão do território, esses valores se perdem e as comunidades desamparadas ficam à mercê do desenraizamento.

Diante do avanço da mineração aumenta a resistência das populações tradicionais: “A rede Justiça nos Trilhos sistematizou um total de 23 protestos não violentos da população da região, somente entre os anos 2012-2014”¹¹⁸.

¹¹⁷ *Ididem*, p. 85.

¹¹⁸ PADILLA, César. BOSSI, Dário. Mineração na América Latina Impactos e Resistências In CPT. CANUTO, Antônio. LUZ, Cássia Regina da Silva. COSTA, Edmundo Rodrigues *Conflitos no Campo – Brasil 2014*. Goiânia: CPT, 2014. p. 80.

Os registros realizados nos últimos três anos pelas equipes regionais da Comissão Pastoral da Terra da Amazônia mostram como é nesta região que se concentra o maior número de conflitos¹¹⁹:

Na Amazônia, em 2013, foram registrados:

- 20 dos 34 assassinatos de trabalhadores e trabalhadoras do campo;
- 174 das 241 pessoas ameaçadas de morte;
- 63 dos 143 povos do campo presos;
- 129 das 243 pessoas agredidas;
- 88 das 141 ocorrências de trabalho escravo.

E na Amazônia, em 2013, cerca 5.530.036 hectares do total de 6.228.267 hectares de terra estavam envolvidos em conflitos por terra.

No ano de 2014 os números mostram situação semelhante. Na Amazônia, se computaram:

- 24 dos 36 dos assassinatos registrados no campo brasileiro;
- 38 das 56 tentativas de assassinato;
- 150 das 182 pessoas ameaçadas de morte;
- 71 das 131 ocorrências de trabalho escravo;
- 7.178.743 hectares do total de 8.134.241 hectares de terra envolvidos em disputa.

Em 2015 estes não só se confirmam, mas adquirem uma dimensão, pode-se dizer, espantosa.

- Dos 51 assassinatos registrados no Brasil, 48 foram na Amazônia, sendo 21 em Rondônia, 19 no Pará, 6 no Maranhão, 1 no Amazonas, e 1 em Mato Grosso.

Na Amazônia ocorreram também:

- 30 das 59 tentativas de assassinato;
- 93 das 144 pessoas que receberam ameaças de morte;
- 66 dos 80 camponeses presos;
- E dos 21.374.544 hectares em conflito, 20.000.853 estão na Amazônia.

Os dados acima mostram que a Amazônia concentra mais de 90% dos hectares em conflito e 76% dos assassinatos continuando a ser a região mais problemática do País.

¹¹⁹ ARTICULAÇÃO DAS CPT'S DA AMAZÔNIA. Amazônia, conflitos tiram o brilho do verde. In CPT. *AMAZÔNIA, um bioma mergulhado em conflitos. Relatório Denúncia*. Amazônia, fevereiro de 2016. pp. 10-11.

Oliveira¹²⁰, depois de analisar os dados relativos aos conflitos pela terra de 2001 a 2015 concluiu que, em 2015: “*Continua ampliando-se a barbárie no campo brasileiro*”.

Em sua análise Oliveira percebe a dimensão nacional dos conflitos¹²¹:

Em relação à distribuição territorial dos conflitos, ela continua presente em todo país, mostrando que os conflitos por terra não ocorrem apenas em área de fronteira, mas sim, contraditoriamente, também em áreas de ocupação antiga dominada pela agricultura capitalista mais tecnicada. Esta tese alimenta a concepção de que a reprodução social do campesinato nacional continua a se fazer por todo o país.

Analizando **os sujeitos sociais em luta pela terra e pelo território em 2015** Oliveira¹²² destaca que a categoria mais atingida são os “*camponeses posseiros*”:

Entre eles, destacaram-se com 33,2% ou 253 ocorrências, os *camponeses posseiros*, incluindo entre eles todas as suas categorias sociais ou diferentes denominações regionais (posseiros, seringueiros, castanheiros, ribeirinhos, fecho e fundo de pastos, geraizeiros, pescadores, vazanteiros e etc.). A seguir, aparecem os *camponeses sem terra* com 28% ou 214 conflitos; depois ficaram os *camponeses assentados/proprietários* com 14,3% ou 109. Estas são as três principais categorias sociais da classe camponesa que lutaram pelo acesso à terra e para ficar na terra no ano de 2015. Participaram também da luta pela demarcação de seus territórios os quilombolas com 10,1% ou 77 conflitos e os povos indígenas com 13,1% ou 100 conflitos (grifos nossos).

Os dados coletados permitem, porém, outras interpretações complementares. Se os *seringueiros, castanheiros, ribeirinhos, fecho e fundo de pastos, geraizeiros, pescadores, vazanteiros*, que foram corretamente enquadrados entre os *camponeses posseiros* por não terem a documentação oficial de suas terras, tivessem sido incluídos entre as “*populações tradicionais*” ao lado dos povos indígenas e das comunidades remanescentes de quilombo, esta categoria possivelmente teria se destacado como a mais atingida.

¹²⁰ OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Camponeses, indígenas e quilombolas em luta no campo: a barbárie aumenta. In CPT. *Conflitos no Campo – Brasil 2015* [Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim Pinto Andrade - Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2015. p. 33.

¹²¹ *Ibidem*. p. 39.

¹²² *Ibidem*, pp. 38-39.

Esta posição aliás foi reconhecida pela Diretoria e Coordenação Executiva Nacional da Comissão Pastoral da Terra na “Apresentação” do “Caderno de Conflito”¹²³.

Neste quadro de conflitos e de violência, já há alguns anos ganham destaque o que se chama de populações tradicionais, as que têm uma relação com a terra-natureza, não mercadológica. Segundo Carlos Walter, “no Brasil inteiro, independentemente da região geoeconômica, são as populações tradicionais que vêm ocupando a cena do enfrentamento fundiário e sinalizando para a ressignificação da questão (da reforma) agrária”.

Todas as análises acima nos remetem a uma discussão sobre o modelo de desenvolvimento que o Brasil quer adotar. A **Carta Aberta do 1º Encontro das Comunidades Tradicionais do Baixo São Francisco sobre Terra e Território** (Propriá - SE, 18 de setembro de 2011) já identificava o conflito entre populações tradicionais com os grandes projetos e suas raízes:

Vindos dos Estados de Alagoas, Bahia, Pernambuco e Sergipe nos encontramos em Propriá (SE) para debater os principais impactos dos projetos em execução ou previstos para a Bacia do Rio São Francisco. Somos mais de 47 pessoas, vítimas da cobiça dos grandes projetos previstos pelo Governo (Energia Nuclear, **Mineração**, Transposição do Rio São Francisco, Transnordestina, Hidroelétricas, Canal do Sertão e etc.). **As grandes obras são concebidas sem nenhuma preocupação referente aos impactos socioambientais. Na verdade, tais obras atendem aos interesses de grandes corporações e exportadores, vinculados a atividades econômicas concentradoras de riqueza como o agronegócio, mineração e a produção de biocombustíveis.**

São apresentados para a sociedade, 2 (dois) modelos de projetos contraditórios: um intencionalmente construído pelo **Poder Público e grandes grupos econômicos**, a fim de favorecer o grande capital e **outro dos movimentos sociais, comunidades e povos tradicionais, baseado na preservação socioambiental e continuidade da vida.** Os dois modelos demandam terra e água, por isto vivem em permanente conflito, principalmente por se relacionarem com estes elementos de forma diferenciada. O resultado do confronto é a depredação do rio e a violência contra as comunidades seculares que habitam sua bacia.

¹²³ DIRETORIA E COORDENAÇÃO EXECUTIVA NACIONAL DA COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Apresentação. In CPT. *Conflitos no Campo – Brasil 2015* [Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim Pinto Andrade - Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2015. p. 8.

Neste cenário, o Governo se sobressai como o maior provocador destes conflitos e fragmentador das políticas públicas, inclusive estimulando a violência com seus projetos e não priorizando a reforma agrária e a demarcação dos territórios tradicionais (grifos nossos).

As comunidades identificaram claramente a responsabilidade dos conflitos: projetos de desenvolvimento propostos de maneira antagônica. Neste quadro a posição dos governos não é aquele de árbitros dos conflitos, mas de quem adota uma posição claramente ao serviço do capital. Por isso é apontado como o: “**maior provocador dos conflitos**”. É de fundamental importância rever o conceito de “desenvolvimento” para poder se avançar em qualquer proposta se acordo entre populações tradicionais e outros setores da sociedade.

3 – Governança fundiária: desafios, avanços e retrocesso

Um segundo elemento fundamental neste diálogo é que qualquer discussão sobre a **Governança Fundiária** passa pelo conhecimento da **situação da ocupação das terras** e das **diferentes formas de destinação das terras públicas**.

Para isso é necessário responder a algumas perguntas chave:

1 – Quantas terras foram incorporadas ao patrimônio público (arrecadadas, desapropriadas, compradas, etc.)

2 – Quantas foram afetadas a fins específicos (povos indígenas, unidades de conservação, outras).

3 – Terras já incorporadas legitimamente no patrimônio particular (cuidado no caso do Pará se detectaram mais de 5.700 registros imobiliários com limites superiores aos permitidos pelas CF, mas o Congresso Nacional só autorizou 28 imóveis).

Nos últimos anos foram dados passos importantes para se conhecer a estrutura agrária nacional:

- a) **acervo fundiário**¹²⁴: o site do INCRA permite a visualização da localização dos imóveis públicos e particulares em várias situações. Em todos os casos são apresentadas informações básicas, tais como: superintendência, nome do imóvel (gleba), município e

¹²⁴ Ver <http://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/interface/incra.html?fj3pia1q38567d75h63jj0dpt1> acesso em 01 de agosto de 2016.

unidade da federação; número do processo, área e famílias beneficiadas, o órgão responsável e a esfera competente (federal ou estadual). Além das informações gerais existem as específicas conforme cada realidade: **imóveis públicos e particulares certificados**: situação informada, código do imóvel, data de submissão e de aprovação; **glebas federais**: data arrecadação; **assentamentos**: Código Sipra do projeto, a área declarada; capacidade; o número de beneficiários; fase; data de criação; forma e data de obtenção; **quilombolas**: data da publicação RTID; data publicação portaria; data da titulação; **áreas de assentamento ou unidades de conservação reconhecidas como de reforma agrária** (Flona, RDS, Resex, Projetos Estaduais, e Projeto Casulo - municipal): data de criação e de reconhecimento; forma de obtenção; **Terras indígenas**: nome e etnia do povo, fase do processo administrativo, situação jurídica, modalidade; **Unidades de Conservação federais e estaduais**: categoria, ano e ato legal de criação e **Área de proteção permanente**.

O “**Acervo Fundiário**” é, sem dúvida, um dos maiores avanços na democratização do acesso às informações. Um dos maiores problemas percebidos quando se pesquisa é a incongruência ou a falta de exatidão de algumas informações, sobretudo relativas as áreas. Existem várias divergências entre os dados que constam neste banco de dados e os que estão publicados no Diário Oficial. No caso das áreas arrecadas, por exemplo, em alguns casos a área apresentada é aquela que foi discriminada, em outros casos é a que consta nas portarias de arrecadação, em outros ainda a que foi certificada. Infelizmente, porém, o site não informa qual destas informações está sendo utilizada. A não ser nas áreas de conservação não é apresentado o diploma legal relativo àquela gleba (lei, decreto, portaria, etc.) dificultando a possibilidade de verificar as informações disponibilizadas.

O site do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio¹²⁵, permite um acesso mais completo a estas informações, apesar de algumas situações de divergência de números que não é explicada¹²⁶.

¹²⁵ Ver <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros> acesso em 01 de agosto de 2016.

¹²⁶ No caso da Floresta Nacional de Caxiuanã a área que consta no site é de 317.946,37 hectares (<http://www.icmbio.gov.br/portal/flona-de-caxiuanã?highlight=WyJmbG9uYSJd>) acesso em 01 de agosto de 2016), enquanto o Decreto nº 239, de 28 de novembro de 1961, que pode ser encontrado na mesma página, apresenta uma área de 200.000 hectares.

b) **SIGEF geo e SIGEF Destinação** (em construção, possível adesão dos governos estaduais). **SIGEF Acervo** (falta).

O Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF-GEO, também, representa um grande avanço pois permite localizar numa base certificada, portanto correta de um ponto de vista geográfico, imóveis públicos e particulares. Trata-se de um sistema desenvolvido pelo INCRA/MDA para gestão de informações fundiárias do meio rural brasileiro. Conforme informa o site: “Por ele são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais:¹²⁷. Atualmente o INCRA já certificou 195.997 imóveis com uma área total de 122.855.675,052 de hectares. Os estados com o maior número de imóveis certificados são: São Paulo: 31.620; Mato Grosso: 23.435 e Goiás: 22.593. Já no que diz respeito à área Mato Grosso: 21.398.571,70 ha; Amazonas 6.425.894,10 ha e Pará 12.087.109,76 ha apresentam os maiores imóveis. Observa-se que a área média dos imóveis certificados nos estados do Amazonas (4.028,77 ha); Pará (2.556,50 ha) e Mato Grosso: (913,10 ha) é muito elevada devido a grande presença de glebas públicas. O SIGEF-GEO permite verificar a unidade da federação, o município e a superintendência onde se localiza o imóvel, o código do imóvel, nº da certificação, nº do processo, nome do imóvel e a área constante na peça técnica (ha). Um dos graves problemas do SIGEF-GEO é aceitar incluir em seu cadastro imóveis cujas matrículas estão sendo questionadas judicialmente, ou até já foram bloqueadas ou até canceladas, como no caso dos imóveis da empresa Jarí (Grupo Orsa) no município de Almeirim (Pará). Apesar do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002¹²⁸, prever que a certificação não reconhece o domínio, não se pode construir políticas públicas sobre informações confusas.

Outra grande conquista que o SIGEF-GEO, criado pelo Programa Terra Legal e adotado posteriormente pelo INCRA e estendido a todo o Brasil, é a possibilidade de ser utilizado também pelos governos estaduais. No encontro realizado em Palmas (Tocantins) entre 14 e 16 de outubro de 2015, os diferentes institutos e secretarias de terras se comprometeram a adotar o SIGEF-GEO em seus trabalhos. Quando isso acontecer teremos um banco de dados de caráter nacional com todas as terras públicas e particulares.

¹²⁷ Ver <https://sigef.incra.gov.br/> acesso em 01 de agosto de 2016.

¹²⁸ “Art. 9º § 2º A certificação do memorial descritivo pelo INCRA não implicará reconhecimento do domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário”.

Outro avanço é a construção do módulo **SIGEF Destinação**¹²⁹ que irá permitir ao governo federal (Terra Legal) e aos governos estaduais, otimizar a instrução dos processos de regularização fundiária desde o começo de sua tramitação, acompanhando suas diferentes fases: juntada correta dos documentos, georreferenciamento do imóvel e demais passos verificando automaticamente se estão obedecendo as normas específicas e se interligando com os demais bancos de dados de outros órgãos governamentais. Evitar-se-á a possibilidade de sobrepor terras em processo de titulação com áreas já destinadas aos povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombo, unidades de conservação etc.

Falta definir a adoção ou construção do **SIGEF Acervo** que irá reunir todas as informações relativas às glebas incorporadas ao patrimônio público federal e estadual e as afetadas para fins públicos (povos indígenas e unidades de conservação) ou particulares (remanescentes das comunidades de quilombo, agricultores familiares e demais categorias privadas). Considerando a fragilidade das informações documentais e espaciais a atual situação cria um verdadeiro paradoxo: a probabilidade de titular em terras já tituladas é muito mais que uma mera possibilidade. Isso requer a adoção de um sistema que integre todas as informações acima. Já no Primeiro Seminário sobre Desenvolvimento Econômico & Governança de Terras, realizado na UNICAMP em 14 e 15 de setembro de 2015 foi apresentado o projeto “**Integração de Dados Fundiários, Agrários e Ambientais no Estado do Pará – O SIG-Fundiário**”¹³⁰ fruto da Cooperação entre a Universidade Federal do Pará, o Ministério Público Estadual e o Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM do Ministério da Defesa com a participação do Ministério Público Federal e Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

No mesmo seminário assim apresentávamos esta iniciativa¹³¹:

¹²⁹ Este Sistema deveria estar disponível até o final do ano.

¹³⁰ Para acompanhar o debate relativo à sistematização destas informações o reitor da Universidade Federal do Pará baixou a Portaria 5.052/20014, alterada pela Portaria 1868, de 2 de maio de 2016, designou uma Comissão Especial para atuar no Projeto Institucional denominado “Laboratório de Integração de Informações Agrárias, Econômicas e Ambientais para Análise Dinâmica da Amazônia – IntegrAdatAmazônia. A Comissão é integrada pelos Professores Doutores Francisco de Assis Costa (Núcleo de Altos Estudos da Amazônia – NAEA), Eloi Luiz Fávero (Instituto de Ciências Exatas e Naturais – ICEN - Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação - CTIC), Girolamo Domenico Treccani (Instituto de Ciências Jurídicas – ICJ) e pelo aluno do programa de Pós-graduação do NAEA: Sebastião Aluizio Solyno Sobrinho. O Software foi desenvolvido por alunos do ICEN/CETIC, de maneira especial Gustavo Lobato.

¹³¹ TRECCANI, Girolamo Domenico. IntegrAdatAmazônia: caminho para solução do caos fundiário. Apresentação no Seminário sobre Desenvolvimento Econômico & Governança de Terras. Unicamp: Campinas (SP), 15 de setembro de 2015.

Neste contexto se insere o trabalho do **IntegrAdatAmazônia** que visa resgatar as informações relativas à incorporação das terras no patrimônio público (compilação e espacialização das portarias de arrecadação e compra e dos decretos de desapropriação) e sua destinação pública (terras indígenas, quilombolas, unidades de conservação federais e estaduais) ou particular (diferentes formas de alienação de terras públicas).

O projeto trabalhou em 2014 e 2015 em seis municípios: Acará, Concórdia do Pará, Moju, Mocajuba, Tailândia e Tomé Açu. O primeiro passo foi a digitalização dos acervos do ITERPA e INCRA (SR 01): **38.127 processos** de origem (INCRA e ITERPA) e das **23.526 matrículas** dos respectivos cartórios de registros de imóveis. Foram **digitalizados 61.533 processos, com cerca de 1,8 milhões páginas.**

O segundo passo foi espacializar os documentos que apresentavam alguns dados relativo a sua localização (pouco mais de 30% dos processos). Todos estes dados foram incluídos num Banco de Dados num sistema desenvolvido em **Software livre por alunos do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC) da UFPA.**

Os dados preliminares permitem afirmar que é possível encontrar o caminho da “segurança jurídica”.

Em 2016 foi iniciada a análise de documentos relativos às terras pretendidas pela Jarí do Grupo Orsa que afirma ocupar mais de oitocentos mil hectares no Município de Almeirim (Pará). As residentes da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia, unidade ligada ao Programa de Pós-graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, irão analisar, a pedido do Ministério Público do Estado do Pará centenas de processos de origem em tramitação no Instituto de Terras do Pará – ITERPA para verificar a legitimidade das matrículas registrada em nome da empresa.

- c) **Avanços legislativos:** É importante registrar alguns avanços significativos na legislação que democratiza o acesso à informação. Destacam-se a **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011 que *regula o acesso a informações*; o **Decreto nº 8.777**, de 11 de maio de 2016 que *institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal* e o **Decreto nº 8.764**, de maio de 10 de 2016, que *institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais* e **garante o amplo acesso às informações**. Todas estas normas irão permitir à sociedade brasileira conhecer melhor informações fundamentais sobre a estrutura fundiária brasileira.

A lei de acesso à informação determina que:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

.....

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (**internet**) (grifo nosso).

Destaca-se, de maneira especial Sistema de Registro dos Imóveis de Uso Especial da União SPIUnet que, apesar de ter entrado em vigor ainda em 2002 como determina a Portaria SPU no 206, de 8 de dezembro de 2000, só mais recentemente iniciou a ampliar seu cadastro abrangendo os diferentes imóveis arrecadados ou desapropriados pela União.

A Política de Dados Abertos do Poder Executivo poderá criar uma nova possibilidade de transparência nas informações e controle social sobre as políticas públicas. Seria importante estender esta política também para os governos estaduais e municipais.

Art. 1º Fica instituída a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, com os seguintes objetivos:

I - promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos;

II - aprimorar a cultura de transparência pública;

.....

Art. 4º Os dados disponibilizados pelo Poder Executivo federal, bem como qualquer informação de transparência ativa, são de livre utilização pelo Governo federal e pela sociedade.

A criação do SINTER vem atender a necessidade de integrar as informações relativas aos imóveis reunindo num único banco de dados os dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - Sinter, ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados espaciais, o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais, cadastrais e

geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

- d) O aumento dos **Assentamentos Especiais** (de maneira especial os **Projetos de Assentamento Agroextrativistas - PAE**¹³², **Projetos de Desenvolvimento Sustentável - PDS**¹³³; **Projetos de Assentamento Florestal - PAF**)¹³⁴ na Amazônia a partir do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003) é outro elemento a ser reconhecido como positivo.

Também é positiva a inserção na Relação dos Beneficiários – RB dos moradores das **Reservas Agro-extrativistas**¹³⁵; **Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS**¹³⁶ e **Florestas Nacionais - FLONA**¹³⁷ e aqueles implantados por instituições governamentais estaduais, para que tenham acesso às políticas públicas do Plano Nacional de Reforma Agrária¹³⁸. Não se pode, porém, confundir o reconhecimento de direitos territoriais das populações da Amazônia, uma política necessária com a política de reforma agrária cuja definição jurídica está consagrada no Estatuto da Terra¹³⁹ e cujos resultados, a nível de desapropriações e deficitários desde o começo da década passada.

- e) **Terra Legal**: No caso do Terra Legal cabem destacar dois avanços importantes:

e). 1 **Certificação das Glebas federais**. O trabalho do Terra Legal permitiu aumentar de maneira significativa as glebas públicas georreferenciadas alcançando 52,1 milhões de hectares e 137 mil parcelas georreferenciadas¹⁴⁰.

¹³² **PAE**: Portarias/INCRA/P/Nº 268 e 269, ambas de 23/10/1996.

¹³³ **PDS**: Portaria INCRA n.º 477, de 4 de novembro de 1999.

¹³⁴ **PAF**: Portaria INCRA n.º 1.141, de 19 de dezembro de 2003.

¹³⁵ **RESEX**: arts. 14, IV e 18 da Lei n.º 9.985, de 18 de abril de 2000 que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

¹³⁶ **RDS**: Lei do SNUC art. 14, VI e 20

¹³⁷ **FLONA**: Lei do SNUC Art. 14. III e art. 17.

¹³⁸ Os procedimentos técnicos administrativos da criação e reconhecimento estão amparados pela Norma de Execução DT n.º 69, de 12 de março de 2008.

¹³⁹ Art. 1.º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1.º Considera-se Reforma Agrária o 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 (grifo nosso).

¹⁴⁰ PIRES, Mauro Oliveira. *O Terra Legal e a Governança Fundiária na Amazônia*. II Seminário Governança Fundiária e Desenvolvimento Econômico Unicamp, Campinas, 4-5 Agosto 2016.

e). 2 Registra-se, enfim, o **avanço nas ações de regularização das terras na Amazônia**. Um dado significativo anunciado por Mauro Pires no II Seminário Governança Fundiária e Desenvolvimento Econômico realizado na Unicamp, foi a sensível melhoria na tramitação dos processos internos que permitiu reduzir de 1.421 (2009) para 80 dias (2015) o tempo de expedição de título. Apesar de continuar a persistir o problema de não massificação das titulações e da dificuldade de garantir a participação dos representantes da sociedade na execução das políticas de regularização fundiária a expedição de 25.883 títulos, 70% dos quais na área rural, é de bom auspício.

e). 3 **Carta de Palmas**: um dos maiores legados do Terra Legal, em 2015, foi a realização de três Oficina de Interlocação com Órgãos de Terras estaduais¹⁴¹. Nas diferentes oficinas consultores¹⁴² apresentaram sua avaliação sobre a situação fundiária e os órgãos de terra apresentaram suas legislações, trabalhos desenvolvidos e metas a serem alcançadas em 2015. Em Palmas, foi constatada a necessidade de: “estabelecer uma agenda conjunta e permanente de interlocação e cooperação técnica, visando ao aperfeiçoamento das políticas fundiárias na Amazônia Legal, e ao fortalecimento institucional dos órgãos envolvidos”. Fruto deste dialogo foram apresentadas várias propostas de ações conjuntas entendendo que: “a ação isolada dos órgãos de terras não será suficiente”. Entre elas destacamos:

1. *Aprimorar e parametrizar o marco legal, dinamizando a tramitação dos processos de regularização fundiária e diminuindo as divergências e incongruências e tornando mais claras as regras para toda a população.*
2. *Promover a superação das indefinições e sobreposições de títulos e por vezes os conflitos de interesse entre União e Estados.*
3. *Buscar meios para que no prazo de 10 anos todas as glebas públicas estaduais e federais estejam com seus perímetros georreferenciados e certificados,*
4. *Promover a padronização e integração dos diferentes cadastros de terra e a vinculação dos mesmos com o registro dos imóveis,*
5. *Implementar um sistema modular de gestão de terras, incluindo o acervo, o georreferenciamento, a titulação e o registro.*

¹⁴¹ 1ª. Oficina de Interlocação com Órgãos de Terras e do Ciclo PDCA 2015 do Programa Terra Legal foi realizada em Brasília (DF) de 23 a 27 de fevereiro de 2015, a 2ª. em Cuiabá (MT) nos dias 6 e 7 de agosto de 2015 e a 3ª. em Palmas (TO) de 14 a 16 de outubro de 2015.

¹⁴² Em nossa intervenção destacamos a que para: “superar o **atual caos fundiário**, primeiramente deverá definir a dominialidade das áreas”. Ver TRECCANI, Girolamo Domenico. *Desafios da Regularização Fundiária diante dos cenários e perspectivas* na 1ª. Oficina de Interlocação com Órgãos de Terras e do Ciclo PDCA 2015 do Programa Terra Legal. (DF) de 24 de fevereiro de 2015.

6. *Promover a **transparência e o acesso a informação para que a população** possa fazer o devido acompanhamento das políticas fundiárias.*
7. *Incentivar a **participação social** como elemento de fortalecimento da **governança fundiária**.*
8. *Promover o **contínuo diálogo entre os órgãos de terra, os órgãos de controle, os cartórios, os Poderes Judiciário e Legislativo, visando à identificação e superação dos problemas que afetam a política de terras na Amazônia**.*
9. *Padronizar as metodologias e critérios para o estabelecimento do **valor de referência da terra***
10. *Promover a valorização e o fortalecimento da regularização fundiária executada pelos órgãos de terra. (grifos nossos).*

f) **Cadastro Ambiental Rural:** O CAR¹⁴³ permite hoje a massificação do conhecimento sobre o uso dos imóveis rurais. Esta experiência é de fundamental importância pois permite verificar se os detentores de imóveis, a qualquer título que seja sua ocupação, estão cumprindo com suas obrigações legais relativas à área de preservação permanente, reserva legal, etc. Centenas de milhares de imóveis já foram cadastrados envolvendo milhões de hectares.

g) **Ao lado destes avanços precisam ser registrados inegáveis retrocessos.** Citamos, por exemplo, a Proposta de Emenda a Constituição PEC 215, que inclui dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, remanescentes das comunidades de quilombos e unidades de conservação. Sua eventual aprovação irá dificultar ainda mais a já difícil tramitação destes processos que reconhecem direitos territoriais destas populações. A nível do poder executivo destaca-se negativamente a paralização da Reforma Agrária na Amazônia e das titulações das terras quilombolas e reconhecimento dos territórios indígenas.

No que diz respeito ao SINTER preocupa a redação do artigo 3º que não prevê expressamente a participação dos órgãos de terras estaduais como usuários do sistema:

¹⁴³ O CAR foi instituído pela **Lei 12.651/2012**, cujo artigo 39 assim determina: “Art. 29, o Cadastro Ambiental Rural - CAR, é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”.

Art. 3º O acesso pelos usuários às informações armazenadas no Sinter deverá ser efetuado observado o limite de suas competências, do sigilo fiscal e das demais hipóteses legais de sigilo e de restrição ao acesso a informações.

§ 1º Serão usuários do Sinter:

I - a Secretaria da Receita Federal do Brasil;

II - os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta;

III - os serviços de registros públicos e os serviços notariais; e

IV - as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante convênio celebrado com a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Trata-se de um grave equívoco, pois são eles que emitem a maior parte dos títulos e dispõem do maior acervo de informações sobre a realidade fundiária brasileira. O pior, porém, é a posição equivocada de se excluir a sociedade civil destas informações. O acesso às informações é de fundamental importância para o controle social e o combate à grilagem. Não procede a alegação de que estas informações estão submetidas a sigilo. O que interessa à sociedade é saber: nome e CPF dos detentores das terras, tamanho e localização das mesmas e quando e como se deu destaque daquele imóvel do patrimônio público.

Outro problema é a possibilidade do CAR estar favorecendo a apropriação indevida de terras na medida em que se permite a sobreposição entre cadastros diferentes e, especialmente, a sobreposição com terras indígenas e unidades de conservação conforme mostra um estudo divulgado recentemente¹⁴⁴:

Dos mais de 150 mil registros do CAR paraense analisados pela Pública, ao menos 108 mil apresentam alguma sobreposição com outros imóveis rurais; no total, a reportagem identificou quase 240 mil áreas de sobreposição, que somam mais de 14 milhões de hectares. A pesquisa revela também que em 48 mil cadastros as sobreposições preenchem mais de 100% do imóvel rural, o que significa que diversos registros incidem sobre o mesmo imóvel.

Além desses milhares de cadastros, ao menos 1.540 registros incidem diretamente sobre terras indígenas e outros 291 sobre Unidades de Conservação de Proteção Integral, áreas protegidas pertencentes à União.

¹⁴⁴ Ver BARROS, Ciro. BARCELOS, Iuri, GALLO João Otávio, *As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural* <http://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/> acesso em 01 de agosto de 2016.

A estas sobreposições devem ser acrescentadas as que incidem em territórios ocupados por comunidades quilombolas. É de fundamental importância que as populações tradicionais realizem seu CAR para deixar de serem: "invisíveis".

Considerações Finais: o DIALOGO COMO SOLUÇÃO

Todas as questões levantadas acima mostram a necessidade de se encontrar parâmetros que garantam saídas a esta situação tão complexa. Antes de tudo é necessário perceber que os conflitos só podem ser superados se todas as pessoas envolvidas: estado, em todas as suas dimensões (executivo, legislativo e judiciário) e os diferentes atores sociais estabelecerem consensos sobre pontos fundamentais:

1 – Definir critérios preferência nos processos de regularização fundiária quando houver sobreposição de interesses em uma mesma área:

- a) as posses tradicionalmente ocupadas pelos **índios**;
- b) reconhecimento de domínio dos territórios **quilombolas**, das ocupadas pelas **demais populações tradicionais** e das áreas necessárias à **proteção dos ecossistemas** naturais e;
- c) as glebas de terras destinadas à regularização fundiária e a reforma agrária (**propriedade familiar**);
- d) as atividades agro-ambientais (agricultura, pecuária, extrativismo ou misto) para **imóveis médios e grandes**.

Os critérios acima se baseiam em normas constitucionais (art. 231, parágrafo 6º¹⁴⁵ e 68 do ADCT¹⁴⁶ da Constituição Federal) e outras normas complementares como a **Lei nº 11.952**, de 25 de junho de 2009¹⁴⁷.

¹⁴⁵ **Art. 231 § 6º** São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

¹⁴⁶ **Art. 68.** Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

¹⁴⁷ Art. 8º Em caso de conflito nas regularizações de que trata este Capítulo, a União priorizará:

No caso de Juruti Velho, depois de anos de disputas e de inúmeras paralizações dos trabalhos da empresa, a ALCOA e a ACORJUVE, que representa as famílias tradicionais do “Projeto Agroextrativista PAE Juruti Velho”, celebraram um Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta. Este Termo, que teve a interveniência do INCRA como detentor legal da terra (nos PAE a terra permanece pública e o INCRA assina um Contrato de Concessão Real de Uso com a Associação).

Um dos pontos fundamentais do acordo celebrado foi o reconhecimento daquelas famílias como “populações tradicionais”, fato que a empresa se recusava a fazer anteriormente:

Os signatários do Presente Termo de Compromisso reconhecem neste ato que as unidades familiares beneficiárias do Projeto Agroextrativista PAE JURITI VELHO, criado pela Superintendência Regional do INCRA de Santarém, Estado do Pará [...] constituem Comunidades Tradicionais da Região de Juruti Velho, nos termos do Decreto nº 6.040/2007, possuindo formas próprias de organização social, que ocupam e usam o território e recursos naturais de forma permanente, que lhes foi destinado e reconhecido pelo INCRA como seus, como condição para sua reprodução cultural, social, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos, também, pela tradição. Esse reconhecimento tem por base o estudo denominado: “Aspectos Históricos e Socioeconômicos do Projeto de Assentamento Agroextrativista – PAE Juruti Velho (grifos nossos)”¹⁴⁸.

O Termo citado acima permitiu às famílias agroextrativistas o direito à participação no resultado da lavoura, renda pela ocupação do terreno e indenização por danos e prejuízos e servidão minerária.

Finalmente a integração do Cadastro INCRA/Receita Federal/Órgãos Estaduais de Terra¹⁴⁹ e os dados dos Cartórios de Registros de Imóveis. A eventual reformulação do decreto do SINTER poderá vir a resolver esta situação permitindo o livre acesso às

I - a regularização em benefício das comunidades locais, definidas no inciso X do art. 3º da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, se o conflito for entre essas comunidades e particular, pessoa natural ou jurídica;

¹⁴⁸ ALCOA/OMNIA MINÉRIOS LTDA./ACORJUVE/INCRA. *Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta*. Juruti (PA). 2009. mimeo

¹⁴⁹ § 2º Fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

informações básicas. Neste sentido o trabalho desenvolvido pela Universidade Federal do Pará, Ministério Público Estadual, Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM e Tribunal de Justiça do Estado do Pará apresentado no Seminário Desenvolvimento Econômico & Governança Fundiária da UNICAMP¹⁵⁰ é melhor caminho a ser trilhado.



Depois de digitalizar, espacializar e inserir no SIG Fundiário todas as informações documentais e espaciais se sentiu a necessidade de prever a implantação da Câmara de Conciliação que reunisse o Tribunal de Justiça – TJ/PA, a Advocacia Geral da União AGU, Ministério Público Estadual e Federal e a Procuradoria Geral do Estado – PGE/PA. Mais uma vez o dialogo como caminho para a solução dos conflitos.

Referências

ALCOA/OMNIA MINÉRIOS LTDA./ACORJUVE/INCRA. *Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta*. Juruti (PA). 2009. Mimeo.

ARTICULAÇÃO DAS CPT'S DA AMAZÔNIA. Amazônia, conflitos tiram o brilho do verde. In CPT. *AMAZÔNIA, um bioma mergulhado em conflitos. Relatório Denúncia*. Amazônia, fevereiro de 2016. pp. 9-11.

¹⁵⁰ TRECCANI, Girolamo Domenico. *Políticas públicas em prol da governança: registro, cadastro e regularização*. In Seminário Desenvolvimento Econômico & Governança Fundiária. Campinas (Unicamp) 15 de setembro de 2015.

BARROS, Ciro. BARCELOS, Iuri, GALLO João Otávio, *As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural* <http://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/> acesso em 01 de agosto de 2016.

BOSSI, Dário, CHAMMAS, Danilo. MILANEZ, Bruno. CARNEIRO, Marcelo Sampaio. Reféns da riqueza de nossa terra: os impactos da mineração sobre as comunidades. In CPT. CANUTO, Antônio. LUZ, Cássia Regina da Silva. WICHINIESKI, Isolete *Conflitos no Campo Brasil 2010*. Goiânia: CPT, 2011. pp. 65-74.

BRASIL. *Constituição Federal*. Publicada no Diário Oficial da União em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 485**, 20 de dezembro de 2006. *Aprova o texto da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, celebrada em Paris, em 20 de outubro de 2005*, publicado no Diário Oficial da União em 22 de dezembro de 2006.

BRASIL. **Decreto nº 239**, de 28 de novembro de 1961. *Cria a Floresta Nacional de Caxiuana e dá outras providências*. Publicado no Diário Oficial da União em 30 de novembro de 1961.

BRASIL. **Decreto nº 4.449**, de 30 de outubro de 2002. *Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nos. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996*. Publicado no Diário Oficial da União em 31 de outubro de 2002.

BRASIL. **Decreto nº 5.051**, de 19 de abril de 2004. *Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais*, publicado no Diário Oficial da União em 20 de abril de 2004.

BRASIL. **Decreto nº 8.750**, de 9 de maio de 2016. *Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Publicado no Diário Oficial da União em 10 de maio de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8.764**, de 10 de maio de 2016. *Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei*

nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Publicado no Diário Oficial da União em 11 de maio de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8.777**, de 11 de maio de 2016. *Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal*. Publicado no Diário Oficial da União em 12 de maio de 2016.

BRASIL. INSTITUTO CHICO MENDES DA BIODIVERSIDADE. Floresta Nacional de Caxiuanã In (<http://www.icmbio.gov.br/portal/flona-de-caxiuanã?highlight=WyJmbG9uYSJd>) acesso em 01 de agosto de 2016).

BRASIL. INSTITUTO CHICO MENDES DA BIODIVERSIDADE. Unidades de Conservação In <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros> acesso em 01 de agosto de 2016.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA: **Portaria nº 1.141**, de 19 de dezembro de 2003. *Cria a modalidade de Projeto de Assentamento Florestal – PAF*. Publicada no Diário Oficial da União em 06 de janeiro de 2004.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Acervo Fundiário*. In <http://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/interface/incra.html?fj3pia1q38567d75h63jj0dpt1> acesso em 01 de agosto de 2016.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Norma de Execução DT nº 69, de 12 de março de 2008. *Dispõe sobre o processo de criação e reconhecimento de projetos de assentamento de Reforma Agrária*. Publicada no Diário Oficial da União em 17 de março de 2008.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Portaria nº 268**, de 23 de outubro de 1996. *Cria em substituição à modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista, a modalidade de Projeto de Assentamento Agro-Extrativista*. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de outubro de 2000.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Portaria nº 269**, de 23 de outubro de 1996. *Aprova a metodologia para implantação de Projetos de Assentamento de Base Agro-Extrativista*. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de outubro de 2000.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Portaria nº 477**, de 4 de novembro de 1999. *Cria a modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS*. Publicada no Diário Oficial da União em 05 de novembro de 1964.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Sistema de Gestão Fundiária*. In <https://sigef.incra.gov.br/> acesso em 01 de agosto de 2016

BRASIL. **Lei 12.651**, de 25 de maio de 2012. *Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001*. Publicada no Diário Oficial da União em 28 de

maio de 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.985**, de 18 de abril de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).* Publicada no Diário Oficial da União em 17 de setembro de 2000.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.* Publicada no Diário Oficial da União em 18 de novembro de 2011.

BRASIL. **Lei nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964. *Dispõe sobre o Estatuto da Terra.* Publicada no Diário Oficial da União em 31 de novembro de 1964.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO). Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União. <https://www5.serpro.gov.br/conteudo-solucoes/produtos/administracao-federal/spiunet-sistema-de-gerenciamento-dos-imoveis-de-uso-especial-da-uniao> acesso em 01 de agosto de 2016.

BRASIL. SECRETÁRIA DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO **Orientação Normativa nº 3**, de 1º de agosto de 2016, *Dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014.* Publicada no Diário Oficial da União em 02 de agosto de 2016.

BRASIL. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Portaria 5.052**, de 20014, designa a Comissão Especial para atuar no Projeto Institucional denominado “Laboratório de Integração de Informações Agrárias, Econômicas e Ambientais para Análise Dinâmica da Amazônia – IntegrAdatAmazônia.

CEPAL *apoya visibilidad estadística y participación de los pueblos indígenas en la Agenda 2030*, in <http://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-apoya-visibilidad-estadistica-participacion-pueblos-indigenas-la-agenda-2030> acesso em 02 de agosto de 2016.

CUNHA, Manuela Carneiro da (Antropóloga, Professora da Universidade de Chicago) & ALMEIDA Mauro W. B. disponível em <http://uc.socioambiental.org/territ%C3%B3rios-de-ocupa%C3%A7%C3%A3o-tradicional/quem-s%C3%A3o-as-popula%C3%A7%C3%B5es-tradicionais> acesso em 01 de agosto de 2016.

DIRETORIA E COORDENAÇÃO EXECUTIVA NACIONAL DA COMISSÃO PASTORAL DA

TERRA. Apresentação. CPT. *Conflitos no Campo – Brasil 2015* [Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim Pinto Andrade - Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2015. p. 7-8.

DUPRAT, Debora. O Direito sobre o marco da pluriétnicidade / multiculturalidade. In DUPRAT, Debora (org). *Pareceres Jurídicos: Direito dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus: UEA, 2007. pp. 9-19.

NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNIA. Apresentação do Projeto Nova Cartografia Social In al In <http://novacartografiasocial.com/apresentacao/> acesso em 02 de agosto de 2016.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Camponeses, indígenas e quilombolas em luta no campo: a barbárie aumenta. In CPT. *Conflitos no Campo – Brasil 2015* [Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim Pinto Andrade - Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2015. pp. 28-43

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. **“Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas”**. Nova York 14 de setembro de 2007. Disponível em <http://bolivia.indymedia.org/node/1276>. Acesso em 25 de julho de 2008

PADILLA, César. BOSSI, Dário. Mineração na América Latina Impactos e Resistências In CPT. CANUTO, Antônio. LUZ, Cássia Regina da Silva. COSTA, Edmundo Rodrigues *Conflitos no Campo – Brasil 2014*. Goiânia: CPT, 2014. pp. 76-86.

PIRES, Mauro Oliveira. *O Terra Legal e a Governança Fundiária na Amazônia*. II Seminário Governança Fundiária e Desenvolvimento Econômico Unicamp, Campinas, 4-5 Agosto 2016.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Desafios da Regularização Fundiária diante dos cenários e perspectivas*. Palestra na 1ª. Oficina de Interlocução com Órgãos de Terras e do Ciclo PDCA 2015 do Programa Terra Legal. (DF) de 24 de fevereiro de 2015.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Políticas públicas em prol da governança: registro, cadastro e regularização*. In Seminário Desenvolvimento Econômico & Governança Fundiária Campinas (Unicamp) 15 de setembro de 2015.

ANÁLISE DO CADASTRO DAS TERRAS ATRIBUÍDAS NO BRASIL E SUA IMPORTÂNCIA PARA A GESTÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

Marcelo Fernando Fonseca
Jaudete Daltio
Lucíola Alves Magalhães
Gustavo Spadotti Amaral Castro
Carlos Alberto de Carvalho
Paulo Roberto Rodrigues Martinho

RESUMO

As ações de governança fundiária no Brasil compõem processos de enorme complexidade frente às inúmeras demandas de atores sociais em busca de sua consolidação e afirmação no território. O poder público exerce papel fundamental nessa dinâmica, sendo o responsável pleno pela atribuição de terras no país. Em 2014, as áreas atribuídas representavam 35,7% do território brasileiro. A existência de cadastros e bases de dados cartográficas consistentes sobre esses territórios auxilia as deliberações, decretos e atos governamentais que demandam tomadas de decisões estratégicas. Um primeiro complicador nesse cenário é a dispersão dos dados: cada órgão governamental (INCRA, FUNAI, MMA, por exemplo) é responsável por organizar e gerenciar sua própria base e, nesse processo, particularidades intrínsecas a gestão interna de cada órgão são observadas. Além disso, vários aspectos a respeito da disponibilidade, qualidade e acurácia dos dados ainda precisam ser superados. O objetivo deste trabalho é realizar uma análise dos registros de terras legalmente atribuídas no país com ênfase na componente geoespacial e atributos. O intuito é identificar, quantificar e qualificar as terras atribuídas no país e suas respectivas categorias temáticas. Os resultados mostram a necessidade de correções dos dados vetoriais georreferenciados, dada ocorrência de sobreposição e duplicidade de áreas, além de uma verificação dos atributos associados, visando integridade e completude. Entende-se que bases de dados consistentes e

atualizadas sobre terras atribuídas são ferramentas indispensáveis no processo de governança fundiária do país.

Palavras-chave: Base de dados; terras atribuídas; geoprocessamento; governança fundiária.

Introdução

O território brasileiro, com seus 8,5 milhões de km² - quinto mais extenso do globo - historicamente chama a atenção de estudiosos que associam esta peculiar característica às potencialidades de atividades socioeconômicas e produtivas. Tal fato não se concretiza simplesmente pela grande disponibilidade de áreas, mas sim pela sua efetiva utilização, feita de forma racional e planejada, mediante práticas coerentes na atribuição, uso e ocupação das terras.

Interagindo com os diversos atores sociais, o poder público decisório assume papel fundamental na intermediação de interesses e na consolidação do pacto federativo, determinando por meio de portarias, decretos, leis e todo um aparato legislativo a dinâmica da atribuição de terras no Brasil, foco desse trabalho. O espectro de atores sociais nesse processo vai desde empresas públicas, autarquias de planejamento e organizações não governamentais a entidades e associações representantes de movimentos sociais e agentes da sociedade civil.

Por terras atribuídas, para efeitos desse estudo, consideraram-se as áreas destinadas às Unidades de Conservação (UCs), às Terras Indígenas (TIs), aos Assentamentos Rurais (ARs) e aos Territórios Quilombolas (TQs), espaços cujo processo de criação e delimitação perpassa inúmeras etapas e estudos dentro da esfera federal, sofrendo também influências das instâncias estaduais e municipais. As terras atribuídas ocupam atualmente mais de 300 milhões de hectares, ou 36% do território brasileiro, cinco vezes a estimativa da área total de grãos a ser colhida no país (IBGE; Conab, 2016). Se toda essa área somada fosse considerada um país, ocuparia o posto de oitavo maior país do mundo, ultrapassando nossos vizinhos argentinos, que possuem um território com pouco mais de 278 milhões de hectares. Isso mostra sua relevância no contexto do planejamento fundiário brasileiro e o enorme interesse coletivo em constituir cadastros fidedignos e bases de dados consistentes das terras atribuídas no país.

Atualmente, várias bases de dados cartográficos encontram-se disponíveis, oriundas de órgãos oficiais prioritariamente destinados ao atendimento das questões fundiárias, porém, frequentemente encontramos obstáculos em sua efetiva utilização, dado questões de acesso, qualidade e acurácia. A Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), instituída pelo Decreto nº 6.666 do ano de 2008, materializa essa necessidade e representa um importante passo para o compartilhamento de dados espaciais produzidos pelas instituições públicas (BRASIL, 2008).

O objetivo desse trabalho é realizar uma análise dos registros dessas terras legalmente atribuídas com ênfase na sua componente geoespacial, identificando, quantificando e qualificando os totais em cada categoria. Os resultados apresentam o cruzamento de dados cadastrais através de técnicas de geoprocessamento e demonstram a necessidade de aprimoramento e correções dessas bases de dados vetoriais, visto que aspectos relacionados à sobreposição e duplicidade de áreas foram encontrados.

Entende-se que tais problemas podem advir de reivindicações e reconhecimentos que muitas vezes perpassam décadas, enfrentam dilemas ideológicos e necessidades de desenvolvimento socioeconômico e atrelam-se a questões técnicas e até jurídicas. Porém, a regularização dos dados existentes nessas bases digitais poderia, inclusive, contribuir para dirimir e evitar novas disputas e conflitos, uma vez que contribuem para uma efetiva e real análise territorial.

Uma base de dados das terras atribuídas no país, consistente e atualizada, representa uma importante ferramenta em prol da governança fundiária. Uma base pública e disponível a toda sociedade permite não só embasamento técnico para novas deliberações, decretos e atos governamentais como também uma efetiva participação coletiva na formulação e execução de políticas públicas direcionadas ao uso e ocupação do território brasileiro.

Material e Métodos

Os dados oficiais disponíveis sobre as terras atribuídas no país são de responsabilidade e foram obtidos junto aos seguintes órgãos governamentais: Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), responsáveis pelos dados das Unidades de Conservação no país (UCs); Fundação Nacional do Índio (FUNAI), mantenedora dos dados sobre as Terras Indígenas (TIs); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), responsável pela gestão dos dados sobre os Assentamentos da reforma agrária (ARs) e também de Territórios Quilombolas (TQs); e Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), detentor de dados sobre os quilombos.

As bases cartográficas em formato vetorial, ano base 2014, foram inseridas e processadas em um Sistema de Informação Geográfica, juntamente com os atributos associados às feições poligonais territoriais de cada categoria. Por meio do software ArcGIS 10.2 (ESRI, 2014), técnicas de geoprocessamento foram aplicadas nos planos

de informação visando compatibilizar as bases de dados segundo premissas cartográficas elementares, como projeção e *datum*, a fim de possibilitar comparações e análises entre elas. Uma série de procedimentos complementares, como intersecção e união entre áreas, generalização e agregação de feições baseada em atributos foram feitas objetivando a consolidação de resultados.

Para o cálculo geométrico de áreas, foram adotados os parâmetros adequados definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o uso da projeção cônica equivalente de Albers e o Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas (SIRGAS 2000). A elaboração e apresentação de mapas como expressão gráfica dos resultados permite aferir análises acerca da distribuição espacial das áreas legalmente atribuídas.

Resultados e Discussão

1.1. Unidades de Conservação

A proteção de importantes áreas naturais se dá, segundo o MMA, por meio das Unidades de Conservação (UCs), que podem ser de proteção integral, com regras e normas impeditivas, e de uso sustentável, nos quais as atividades de coleta e uso dos recursos naturais são permitidas de acordo com controles ambientais específicos. Para esse estudo, considerou-se a totalidade das UCs em seus diferentes grupos e subgrupos e suas diferentes origens administrativas: municipal, estadual e federal (Figura 1). O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985/2000, estabelece mecanismos para a criação, implantação e gestão das UCs através de regulamentações e diretrizes específicas.

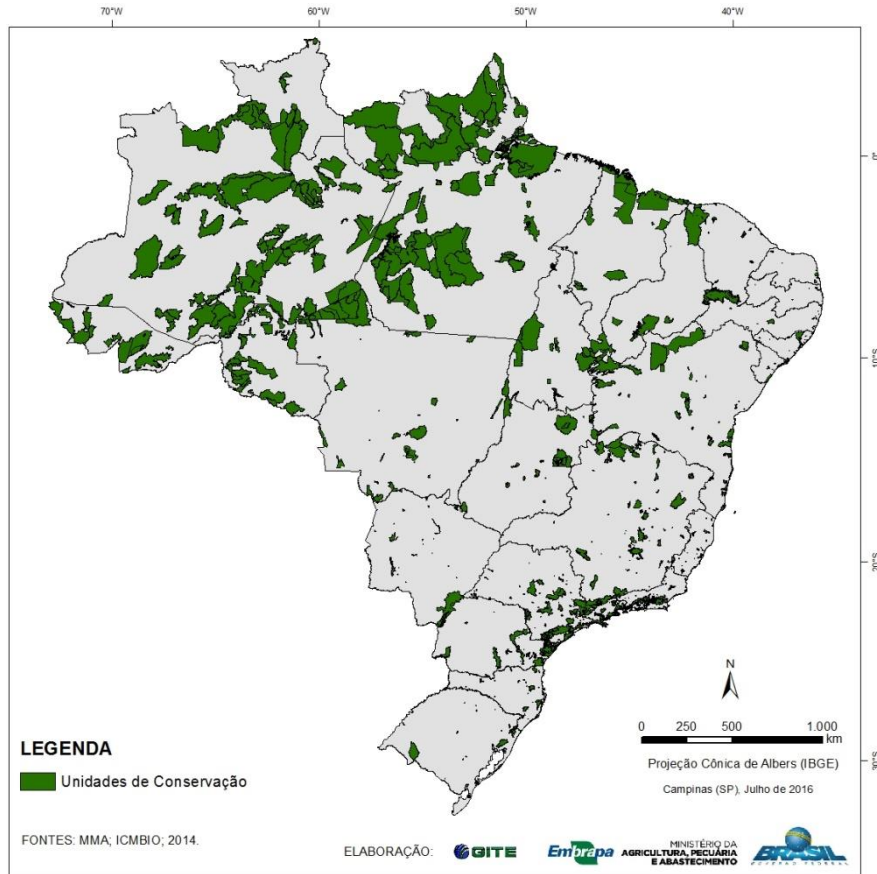


Figura 2 - Distribuição Espacial das Unidades de Conservação do Brasil.

Todos os estados brasileiros, além do Distrito Federal, possuem UCs, num total de 143.815.075 ha ou 17% do Brasil. Como pode ser observado na Figura 1, esse percentual varia consideravelmente entre as regiões do Brasil, atingindo patamares muito superiores na região Norte, por exemplo, ocupando 63% da área do estado do Amapá, 32% do Pará, 29% do Acre e 26% do Amazonas. O estado do Espírito Santo, por outro lado, possui menos de 3% de sua área em UCs. Em âmbito nacional, as unidades de Proteção Integral correspondem a 34%, enquanto 66% são de Uso Sustentável (SFB, 2016).

1.2. Terras Indígenas

Órgão responsável pela política indigenista nacional, a FUNAI é a fonte dos dados referentes às Terras Indígenas, cuja distribuição espacial é mostrada na Figura 2. De acordo com as informações compiladas, somente os estados do Piauí e Rio Grande do Norte, além do DF, não possuem TIs, muito embora isso não signifique que não haja reivindicações ou áreas em estudo nesses locais. No país, são 113.914.158 ha de terras

destinadas aos povos indígenas, o que corresponde a 13% da área total. Destaque para a presença de TIs nos estados de Roraima (46% da área estadual), Amazonas (28%), Pará (23%), Rondônia (21%) e Mato Grosso (17%), acima do patamar médio do Brasil. Em números absolutos, essa área está distribuída em 587 TIs. Tratam-se majoritariamente de terras indígenas tradicionalmente ocupadas e regularizadas com a homologação e registro em cartório em nome da União e na Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Ainda existem outras 126 TIs em fase de estudo (indicadas com localização aproximada na Figura 2).

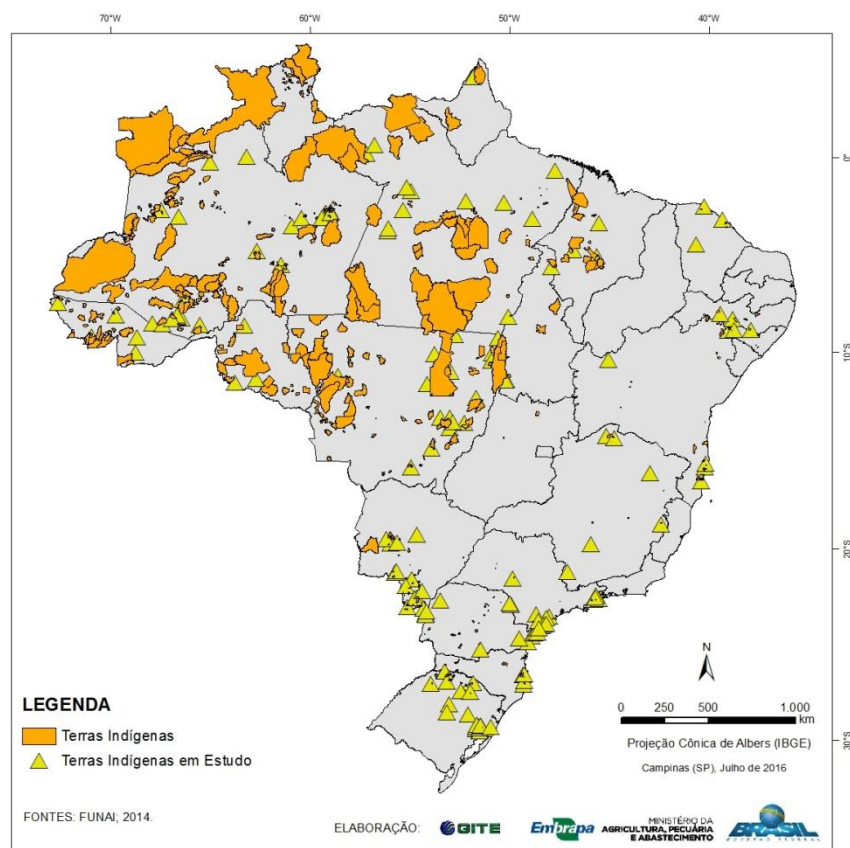


Figura 3 - Distribuição Espacial das Terras Indígenas do Brasil.

1.3. Assentamentos de Reforma Agrária

A base de dados de assentamentos rurais encontra-se sob a tutela do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão responsável pelo cadastro nacional de imóveis rurais e por administrar as terras públicas da União, provendo o ordenamento fundiário nacional. Segundo dados do INCRA, no final de 2014, existiam no país mais de 9 mil assentamentos com quase um milhão de famílias assentadas,

distribuídas nos 26 estados federativos e o Distrito Federal. Eles ocupavam conjuntamente uma área total de mais de 88 milhões de hectares, o que equivale a 10% da área do território brasileiro, como mostra a Figura 3.

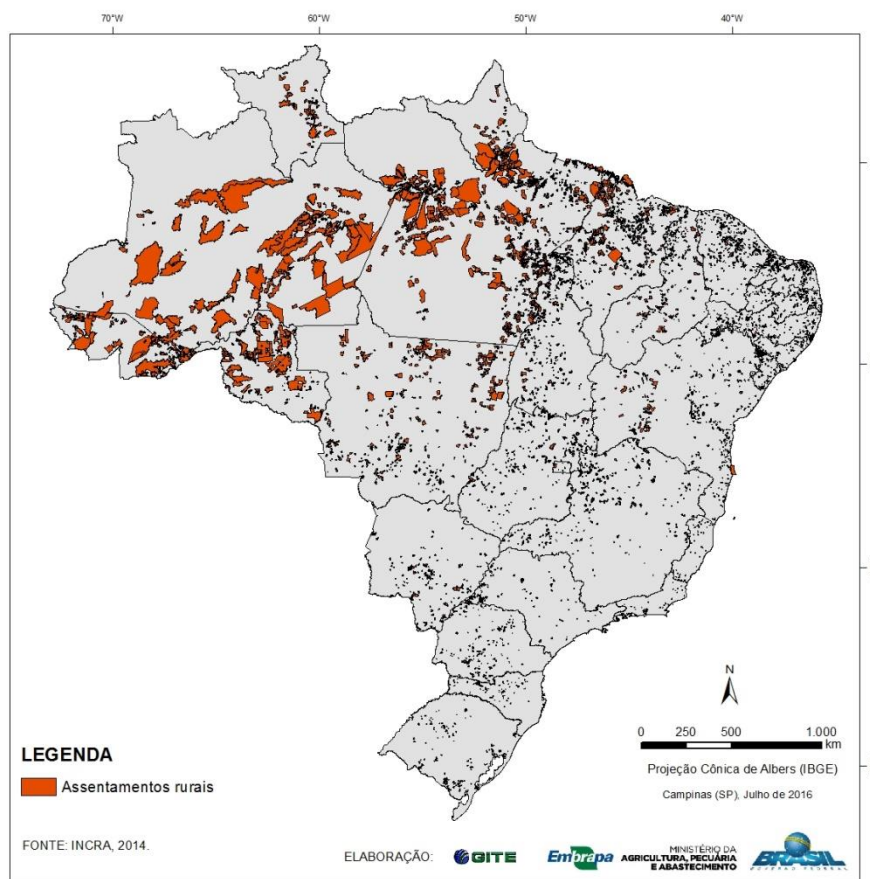


Figura 4 - Distribuição dos assentamentos da reforma agrária no Brasil.

A região Nordeste concentra o maior número de assentamentos (4.260 assentamentos, ou 46% do total), mas em termos territoriais é a região Norte que comporta a maior área (67 milhões de hectares, ou 76%). Essas duas regiões recebem também o maior número de famílias assentadas, num total de 751.716 famílias, ou 77,5% do total de beneficiados. A partir da verificação dos atributos da base de assentamentos rurais, afere-se que 65% dos assentamentos têm mais de dez anos de criação, fato que se constitui, em visão preliminar, uma informação relevante para a priorização de titulação dos assentamentos.

1.4. Territórios Quilombolas

Os Territórios Quilombolas são certificados a partir de autodeclarações das comunidades tradicionais. A Fundação Cultural Palmares (FCP), vinculada ao Ministério da Cultura, emite essas certificações dando início a um trâmite para reconhecimento e análise realizado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Na esfera federal, o INCRA executa as etapas de regularização das terras quilombolas e é responsável também pela emissão do título de propriedade coletiva para a comunidade.

A Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) mantém um Sistema de Monitoramento do Programa Brasil Quilombola, lançado em 2004 com a finalidade de consolidar uma política de Estado para as áreas quilombolas (SEPPIR, 2015). Os dados utilizados neste trabalho e apresentados na Figura 4 unificam essas fontes de dados em uma só base cartográfica (INCRA E SEPPIR).

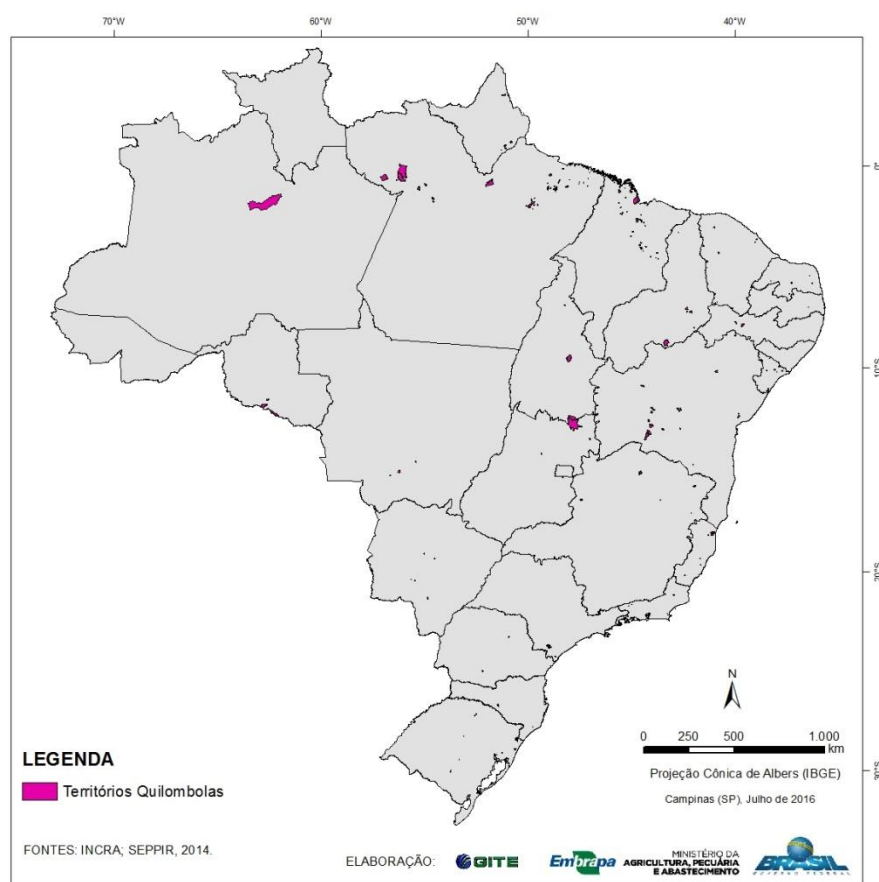


Figura 5 – Distribuição das áreas quilombolas no Brasil.

Em números absolutos, a área ocupada pelos territórios quilombolas não é tão expressiva como as demais categorias supracitadas, somando cerca de 2.503.184 ha (0,3% do Brasil) que se distribuem em 24 estados da federação. Apenas os estados do

Acre e Roraima, além do Distrito Federal, não possuem territórios nas categorias de regularização fundiária consideradas pelo INCRA. Os três maiores TQs encontram-se nos estados do Amazonas, Goiás e Pará, respectivamente.

1.5. Visão Agregada e Inconsistências

Nesse trabalho, duas visões agregadas são pertinentes para compreender o panorama geral da atribuição de terras no Brasil de acordo com regulamentações frente às ações antrópicas e atribuições advindas da esfera governamental no uso do território. As seguintes divisões e nomenclaturas são consideradas:

- Terras Protegidas: engloba territórios protegidos pelo governo federal onde ações antrópicas são expressamente restritas (não necessariamente impeditivas). Representam a somatória das UCs e TIs;
- Terras Legalmente Atribuídas: somatória de todos os territórios atribuídos, representando a somatória de UCs + TIs + ARs + TQs.

O conjunto total das áreas protegidas do estado brasileiro (somatória de UCs + TIs) é mostrado na Figura 5. Esse conjunto representa aproximadamente 29% da área do Brasil. Esse percentual é mais expressivo na região Norte, com uma média aproximada de 50% de sua área protegida, seguindo os respectivos percentuais: Amapá (71% da área total do estado), Roraima (67%), Pará (55%), Amazonas (54%), Acre (44%), Rondônia (44%) e Tocantins (13%). O estado de Tocantins possivelmente apresenta percentuais menores em relação aos demais pelo fato de contemplar apenas uma fração do bioma amazônia ao noroeste de seu território, sendo coberto predominantemente pelo bioma cerrado, notadamente menos inserido em políticas protecionistas. Em termos nacionais, para fins de comparação, a região Sul do país (PR, SC e RS) apresenta 17% de seu território destinado às áreas protegidas.

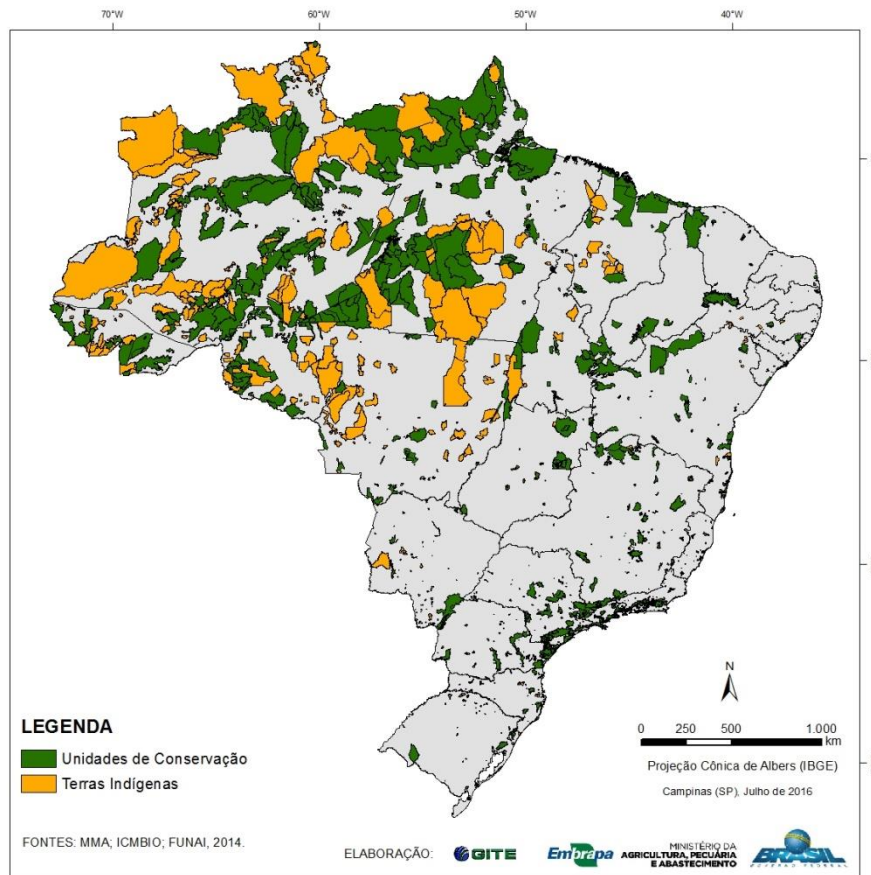


Figura 6 – Distribuição Espacial das áreas protegidas no Brasil (UCs + TIs)

Já com relação à construção de uma perspectiva sobre o total de terras legalmente atribuídas, incluindo todas as categorias analisadas, temos um quadro complexo que contempla, excluindo-se as sobreposições, aproximadamente 303 milhões de hectares ou 35,7% do território brasileiro, divididos em mais de 11 mil áreas a gerenciar: 1.204 UCs, 587 TIs, 9.203 ARs e 281 TQs, conforme mostra a Figura 6. A compartimentação espacial dessas áreas resulta em muitos casos da lógica e da pressão de diversos grupos sociais e políticos, em diferentes períodos históricos, o que acentua o desafio atual de gestão fundiária.

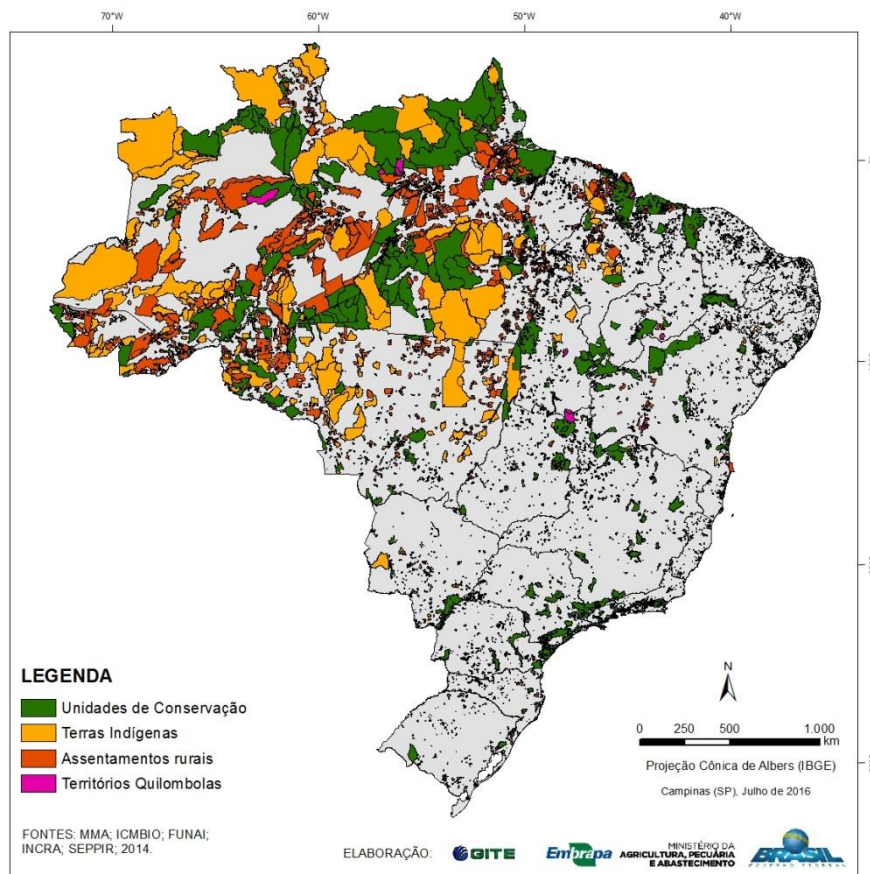


Figura 7 – Distribuição das áreas legalmente atribuídas no Brasil (UCs + TIs + ARs + TQs)

O quantitativo de áreas atribuídas é volumoso e significativo. Vale lembrar que existem ainda nos meios oficiais centenas de trâmites contendo novas solicitações para criar ou ampliar unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos rurais e territórios quilombolas. Além de inúmeros processos em papel que ainda não constam nas bases vetoriais disponibilizadas pelos gestores dos dados. Esse quadro presente evidencia a necessidade de se discutir com mais afinco a temática do planejamento territorial e a importância da manutenção das bases de dados cadastrais como forma de apoio em discussões de conflitos de governança fundiária.

Além de enfrentar as dificuldades naturais ao lidar com essas novas demandas, o governo brasileiro ainda necessita equacionar a problemática envolvendo quesitos técnicos relacionados à qualidade, acurácia e disponibilidade das bases de dados, oriundos de todas as instituições públicas sob sua tutela. Sem entrar no mérito ou justificativas acerca desses problemas, algumas dessas condições foram identificadas e quantificadas.

A partir da aplicação de técnicas de geoprocessamento, aferiu-se que aproximadamente 42 milhões de hectares, ou 14% dessas áreas legalmente atribuídas, trata-se de sobreposições ou áreas duplicadas dentro das categorias analisadas, como mostra a Figura 7. As sobreposições foram calculadas entre todos os grupos utilizando-se a ferramenta de *overlap*. Posteriormente o resultado foi sumarizado utilizando-se as ferramentas *union* e *dissolve*. A maior sobreposição de áreas foi identificada entre os Assentamentos Rurais e as Unidades de Conservação.

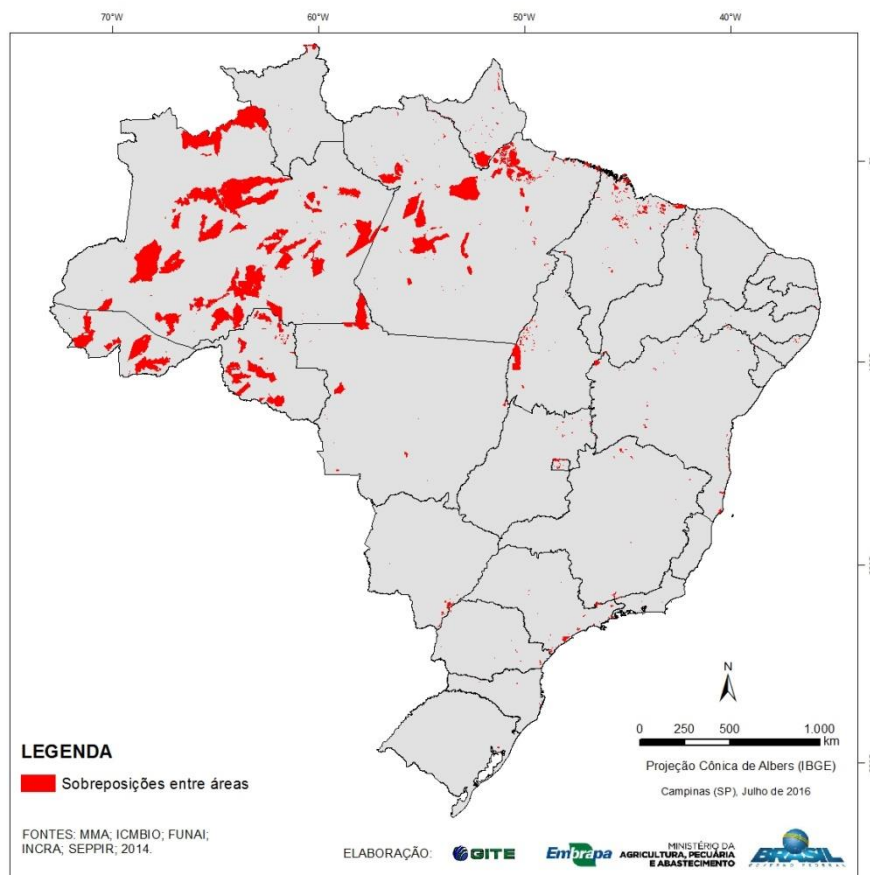


Figura 8 - Distribuição das áreas legalmente atribuídas sobrepostas

As sobreposições de áreas acarretam incerteza quanto à natureza da atribuição das terras e originam conflitos sociais e institucionais, prejudicando ações de planejamento e gestão do território. O diálogo entre as instituições mantenedoras dos dados cumpre importante papel na busca de soluções e aprimoramento dessas bases.

Considerações Finais

A atribuição de terras é função legítima do Estado brasileiro. Ela está associada diretamente a reivindicações dos inúmeros grupos, minorias e movimentos sociais que se envolvem em disputas e conflitos pela terra, amparados em pressupostos de desenvolvimento socioeconômico ou prerrogativas ideológicas. Esse quadro complexo de ocupação e uso territorial representa um enorme desafio de governança fundiária e envolve conflitos, processos técnicos e judiciais, impactos sociais e implicações socioeconômicas significativas.

A reivindicação de novas áreas, cada vez mais, entra em conflito com espaços já ocupados pelas atividades econômicas, núcleos urbanos ou outros usos. Há ainda a necessidade de compatibilizar essa realidade territorial com a expansão das cidades, da agropecuária, de locais para alocação de infraestrutura, como energia elétrica, estradas e rodovias, portos e sistemas de abastecimento, armazenagem etc.

No ano de 2014, as áreas legalmente atribuídas representavam (excluindo-se as sobreposições) mais de 303 milhões de hectares ou 35,7% do território brasileiro, divididos entre 11.275 áreas a gerenciar: 1.204 Unidades de Conservação, 587 Terras Indígenas, 9.203 Assentamentos Rurais e 281 Territórios Quilombolas. O intuito deste trabalho foi apresentar a distribuição espacial dessas categorias, sua abrangência e representatividade fundiária, indicando a necessidade de reflexão sobre sobreposições e duplicidades.

O mecanismo atual de publicação desses dados espaciais, que é de responsabilidade dos respectivos órgãos produtores de dados, ainda requer adequações. É notória a importância do uso e compartilhamento de dados espaciais produzidos pelas diversas instituições governamentais por diferentes atores. Um dos esforços mais expressivos no processo de compatibilização é a implantação da IDE Nacional (INDE) que, de acordo com seu decreto de criação, é um “conjunto integrado de tecnologias; políticas; mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento; padrões e acordos, necessário para facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal” (BRASIL, 2008). A adoção e implantação da INDE nos órgãos públicos e federais estão em andamento. Um exemplo disso é o grande volume de dados atualmente hospedados pelo portal de visualização da INDE, que incorpora dados de grandes instituições como o IBGE, o Ministério do Planejamento, o Ministério de Desenvolvimento Social, dentre outros.

Em função do quadro fundiário já complexo que se delineou a partir das atribuições de terras pelo Estado brasileiro, torna-se cada vez mais relevante manter, disponibilizar e dar transparência às bases de dados espaciais cadastrais de áreas legalmente atribuídas, cruciais para atender as exigências da sustentabilidade e de um planejamento e uma gestão mais equilibrada e eficaz do território. A visão integrada dessas temáticas viabiliza a compreensão dos territórios e representa um arcabouço de suma importância para guiar processos de atribuição fundiária.

Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto-lei nº 6.666, de 27 de novembro de 2008. Institui, no âmbito do Poder Executivo Federal, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo. Brasília, DF, 28 de nov. 2008. Seção 1, p. 57.

CPISP, Comissão Pró-índio de São Paulo. Terras de quilombo Tituladas no Brasil. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br>>. Acesso em maio de 2016.

ESRI. Environmental Systems Research Institute. ArcGIS 10.2 for Desktop. Geographic Information System software. 2014.

FCP, Fundação Cultural Palmares. Informações Quilombolas. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br>. Acesso em maio de 2016.

FUNAI, Fundação Nacional do Índio. Índios no Brasil. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br>>. Acesso em junho de 2016.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Acompanhamento dos processos de regularização quilombola. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/quilombola>>. Acesso em maio de 2016.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Dados espaciais: acervo fundiário. Disponível em: <<http://acervofundiario.incra.gov.br>>. Acesso em maio de 2016.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em junho de 2016.

SEPPIR, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Sistema de Monitoramento. Disponível em: <<http://monitoramento.seppir.gov.br>>. Acesso em maio de 2016.

SFB, Serviço Florestal Brasileiro. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/>>. Acesso em junho de 2016.

SNUC. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. 5.ed. Brasília: MMA/SBF, 2004. 56p.

CASO PURAQUEQUARA: EXEMPLO DE USO COMPARTILHADO E CONVIVÊNCIA PACÍFICA EM TERRAS DA UNIÃO.

Flora Regina Camargos Pereira¹⁵¹

RESUMO: O presente trabalho tem por escopo apresentar um caso de sucesso na governança fundiária em terras da União jurisdicionadas ao Comando do Exército. Para tanto, inicialmente é traçado um rápido panorama sobre a importância das terras vocacionadas aos interesses da defesa nacional. Na sequência, é apresentada a legislação referente às formas de utilização das terras repassadas às Forças Armadas, mais especificamente ao Exército. Em seguida, é apresentado o “caso Puraquequara”. Discorre-se sobre o conflito fundiário existente entre Exército e população ribeirinha no Estado do Amazonas e a forma como o mesmo foi equacionado. Nesse desiderato, são apresentados alguns dados, assim como a forma de resolução do conflito dentro da legalidade. Por fim, chega-se à conclusão de que com uma boa governança fundiária é possível harmonizar-se os interesses da defesa nacional, aos interesses sociais, com o uso compartilhado das terras. Esse tipo de solução atende, sobretudo, uma parcela da população que vive em condições precárias e enquadra-se na categoria de baixa renda. O caso Puraquequara tornou-se paradigma dentro do Exército Brasileiro por demonstrar a possibilidade de se garantir a devida proteção aos interesses da soberania nacional sem descuidar dos problemas sociais pujantes no Brasil, garantindo à classe mais desprivilegiada economicamente condições de vida em sintonia com a dignidade da pessoa humana.

¹⁵¹ 1º Tenente do Quadro Complementar de Oficiais do Exército Brasileiro - Especialidade Direito. Assessora Jurídica da Diretoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente do Exército Brasileiro (DPIMA). Mestranda em direito constitucional (Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP), área de concentração Direitos e Garantias Fundamentais – floracamargos@yahoo.com.br.

PALAVRAS-CHAVE: Governança fundiária; Defesa nacional; Uso compartilhado da terra.

SUMMARY: This work has the scope to present a case of success in land governance in land of jurisdictional Union to the Brazilian Army Command. Therefore, it is initially drawn a quick overview of the importance of land geared the interests of national defense. Next, the legislation is presented regarding the uses of land transferred to the Brazilian Armed Forces, specifically to the Army. Then, it is displayed "Puraquequara case". It elaborates on the existing land conflict between Army and local population in the State of Amazonas and how it was solved. In this desideratum, are some data, as well as how to resolve the conflict within the law. Finally, one comes to the conclusion that with a good land governance is possible to harmonize the interests of national defense, social interests, the shared use of land. This type of solution meets, especially, a portion of the population living in precarious conditions and falls within the low-income category. The "Puraquequara case" became paradigm within the Brazilian Army to demonstrate the ability to guarantee adequate protection to the interests of national sovereignty without neglecting the booming social problems in Brazil, ensuring the most underprivileged class economic living conditions in line with the dignity of human person.

KEYWORDS: Land governance; National defense; Shared land use.

INTRODUÇÃO

A valorização da dignidade da pessoa humana ocorrida, dentre outros fatores, em razão das ideias do neoconstitucionalismo, do reconhecimento da força normativa dos princípios e da valorização dos direitos fundamentais, faz com que ela seja buscada cada vez mais. Nesse intento, a função social do direito de propriedade ganha importante destaque tanto na doutrina quanto na jurisprudência como um dos instrumentos que permitem a busca da almejada dignidade.

Apesar de já estar presente no ordenamento jurídico brasileiro há alguns anos, a garantia da função social da propriedade ganhou contornos mais extensos na atual

constituição. Essa amplitude faz com que abalizada doutrina defenda sua aplicação não só em relação aos bens privados, mas também em relação aos bens públicos.¹⁵²

Nesse contexto, por vezes bens públicos são recrutados a atenderem anseios fundamentados na função social que a propriedade pública também deve buscar. Tais aspirações, geralmente de cunho social, devem ser vistas com a devida cautela, ainda mais quando se tratar especificamente de bens públicos destinados ao atendimento das necessidades de segurança nacional, quais sejam: bens imóveis da União jurisdicionados às Forças Armadas.

Diante desse panorama nasce a necessidade de se harmonizar a garantia fundamental do atendimento a função social da propriedade aplicada à propriedade pública e o devido atendimento das necessidades da segurança nacional, sobretudo no seu viés de defesa nacional, a qual cabe às Forças Armadas, conforme dispositivo também constitucionalmente previsto, art.142 CF/88.

O desiderato de se operacionalizar um direito fundamental, ajustando-o a outro importante aspecto relativo à defesa nacional, que também é parte integrante do texto constitucional, é uma das facetas na qual se vislumbra a incontestante importância da governança fundiária. Aqui, apesar de reconhecer-se a importância dos terrenos repassados às Forças Armadas para fins militares, não seria recomendável que os representantes castrenses simplesmente virassem as costas aos prementes problemas sociais experimentados pelo Brasil quando tais questões afetassem suas áreas.

¹⁵²Apesar da consagração constitucional da necessidade de atendimento da função social da propriedade, há ainda divergência doutrinária sobre sua aplicação ou não às propriedades públicas, isso porque, no dizer de alguns, a propriedade pública, uma vez que pertencente à administração pública, é em sua natureza concebida para atender aos interesses coletivos e com isso não se haveria que falar em função social da propriedade pública. Assim, para esses autores falar em função social da propriedade pública soa, no mínimo, como um pleonasma. Como adepta dessa corrente, cita-se Nilma de Castro Abe (ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC n. 11 – jan./jun. 2008, p. 135-154).

Já outros defendem, com maior razão, que a função social da propriedade foi inserida no texto constitucional de forma aberta, como uma cláusula geral, e assim sendo deve também ser aplicada às propriedades públicas dentro de suas possibilidades. Entre os autores que defendem tal ponto de vista, cita-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº6 abril/mai/junho, 2006. Disponível na internet em <http://www.direitodoestado.com.br/>. Acesso em 23 dez 2014) e Sílvio Luis Ferreira da Rocha (ROCHA, Sílvio Luís Ferreira. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 131-132). Os autores afirmam que o fato de o poder público afetar seus bens a fins ligados ao interesse coletivo não exclui a aplicação da função social da propriedade a ele. A localização topográfica do princípio da função social no texto constitucional, no art. 5º, XXIII, junto aos direitos fundamentais, reforça a tese de sua amplitude, pois como direito fundamental deve ser aplicado na maior medida possível.

Na busca de uma harmonização desses interesses, o Exército Brasileiro vivenciou uma solução pacificadora com um exemplo de governança fundiária no qual foi preconizado o uso compartilhado de áreas militares com ocupantes, a princípio, irregulares de baixa renda.

Trata-se do caso Puraquequara. Em primeiro lugar são apresentados alguns aspectos sobre a propriedade imóvel da União destinada ao atendimento de fins militares e a legislação aplicável a esses imóveis no que tange às formas de utilização. A seguir será apresentado o caso Puraquequara em detalhes e por que ele pode é tido como paradigma para resolução de conflitos fundiários em áreas da União jurisdicionadas às Forças Armadas.

1 ÁREAS MILITARES

Antes de se embrenhar no caso especificamente abordado, se faz necessário delinear, mesmo que de modo *an passant*, os contornos do uso de área militares, bens públicos da União de uso especial jurisdicionados às Forças Armadas.

A Secretaria do Patrimônio da União (SPU), órgão gestor do patrimônio imóvel da União e diretamente ligado ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, destina bens imóveis da União às Forças Armadas para atendimento dos interesses militares. Esses imóveis são utilizados pelas Forças para a construção de quartéis, hospitais militares, próprios nacionais residenciais, campos de instrução, entre outras finalidades voltadas ao cumprimento da missão constitucional das Forças Armadas. Esses bens públicos de natureza especial destinados às Forças Armadas servem direta ou indiretamente aos fins previstos na Lei Complementar nº 97/99¹⁵³, sobretudo para o preparo e emprego dos militares para o cumprimento de suas missões. São bens especificamente vocacionados ao atendimento dos interesses precípuos da Defesa e Segurança Nacionais.¹⁵⁴

¹⁵³ A Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

¹⁵⁴ No que se refere à busca da definição de segurança nacional, deve ser demarcada preliminarmente a noção de segurança. Segundo PESSOA (1971, p.7) a ideia de segurança é dotada de tal amplitude que tem ligação direta com a paz integral (soma da paz física com a paz psicológica) e seu cerne liga-se predominantemente aos fatos e sobre eles exerce influência. Assim, infere-se que a segurança poderia ser tida com a ausência de perigo ou sua minimização. Esse conceito pode ser aplicado tanto ao indivíduo

Consoante já tido, considerando a natureza da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro - de princípio constitucional de direito fundamental que emana efeitos sobre todo o ordenamento - é possível vislumbrar que tal princípio tem em sua gama de atuação também as propriedades públicas e entre essas as militares.

Nesse contexto, devido a várias pressões sociais e políticas, os bens públicos, assim como os jurisdicionados às Forças Armadas têm sido recrutados para atendimento de ocupações de grupos sociais pouco privilegiados, de baixa renda.

Porém, as referidas áreas foram jurisdicionadas às Forças Armadas justamente para promover a defesa nacional, a qual poderia ser afetada diretamente e de modo negativo se atendidos todos os interesses sociais envolvidos. Assim, cresce de importância a busca de soluções conciliatórias, como a que será apresentada a seguir.

2 FORMAS DE UTILIZAÇÃO DOS BENS MILITARES

quanto ao Estado. Quanto a este último, ciente da generalização do conceito averiguado, pode-se dizer que haverá segurança quando não há perigo ameaçando os cidadãos que compõem um dado Estado. A Política Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto nº 5484/05, define a segurança como sendo “a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais.”

O viés apresentado remete à segurança nacional, que, segundo PESSOA (1971, p. 118-120) pode ser definida como o grau relativo de garantia proporcionado pelo Estado em um dado momento, o qual é alcançado por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares visando à consecução ou manutenção dos interesses nacionais, mesmo diante de pressões e antagonismos reais ou potenciais. A segurança nacional é fruto de uma série de medidas de defesa e de prevenção, em dimensão global, que visam garantir a paz social e política.

Mesmo reconhecendo a ligação indissociável entre segurança nacional e defesa nacional, há que se destacar que não se trata de sinônimos. Nesse ponto, a lição de PESSOA (1971, p. 113) mostra-se esclarecedora: “É necessário não recair atualmente no equívoco de considerar a Segurança Nacional como o equivalente de uma defesa amplamente conceituada. Para isso, é útil insistir: a defesa e o ataque são, entre outros processos, expressões da Segurança Nacional, meios de que ela se utiliza. De resto, a defesa e o ataque são encargos diretamente ligados às Forças Armadas regulares. Ora, o conceito de Segurança Nacional atualmente inclui a prática dessas hostilidades ofensivas ou defensivas, bem como de todos os elementos que concorram para o fortalecimento do Poder Nacional, em tempos de paz ou não, utilizando para isso meios variadíssimos em qualidade e incalculáveis em quantidade. Assim, a defesa coloca-se, como já se especificou, no seu lugar exato: é uma das formas de expressão da Segurança Nacional e não a Segurança Nacional em si, sob outra denominação embora incorreta.”

O já citado Decreto nº 5484/05 define a defesa nacional como: “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.”

Tais conceitos, somados ao comando constitucional do art. 142 da constituição de 1988, denotam a importância da participação das Forças Armadas na manutenção da defesa e segurança nacionais para o fim garantir a soberania nacional. Os imóveis jurisdicionados às Forças Armadas dão o suporte, em conjunto com outros elementos para o cumprimento dessa missão.

A despeito de tratar-se de bens públicos de natureza especial¹⁵⁵, as áreas jurisdicionadas às Forças Armadas, e mais especificamente ao Exército Brasileiro, poderão ser utilizadas em finalidades complementares, desde que de modo consentâneo com os interesses militares.

Regramentos internos da Força Terrestre preveem, em consonância com a legislação patrimonial aplicável, utilizações nas modalidades de cessão de uso, arrendamento, locação, permissão de uso e concessão de direito real de uso resolúvel (CDRUR).¹⁵⁶

Nesse sentido, a Lei nº 9636/98, que dispõe sobre os imóveis da União e que se aplica também aos bens imóveis militares, traz em seu artigo 18¹⁵⁷ a possibilidade de

¹⁵⁵ Os bens de uso especial são bens voltados a aparelhar o serviço público, isto é, são aqueles aplicados no desempenho das atividades estatais. Visam à execução de serviços públicos. São imóveis indispensáveis à prestação e funcionamento do serviço administrativo e ao serviço público em geral.

DI PIETRO (2004, p.569) define bens de uso especial como o conjunto de coisas móveis e imóveis, corpóreas ou não que são utilizadas pela Administração Pública para a realização de seus fins e atividades.

São exemplos de bens de uso especial edifícios onde se situem repartições públicas. O critério de identificação desse tipo de bem reside na afetação ao atendimento de um interesse público específico. Enquanto os bens estiverem afetados ao atendimento de algum serviço público incidirá sobre eles o regime jurídico dos bens públicos.

¹⁵⁶As hipóteses de utilização do patrimônio imóvel jurisdicionado ao Exército Brasileiro são tratadas nas Instruções Gerais 10-03, (IG 10-03) e nas Instruções Regulamentadoras 50-13 (IR 50-13) as quais têm como base a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, alterado pela Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que foi regulamentada pelo Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001, o Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 e o Decreto nº 77.095, de 30 de janeiro de 1976.

¹⁵⁷Lei nº 9636/98: Art. 18. A critério do Poder Executivo poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos no Decreto-Lei nº 9.760, de 1946, imóveis da União a: I - Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades sem fins lucrativos das áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde; II - pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional.

§ 1º A cessão de que trata este artigo poderá ser realizada, ainda, sob o regime de concessão de direito real de uso resolúvel, previsto no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, aplicando-se, inclusive, em terrenos de marinha e acrescidos, dispensando-se o procedimento licitatório para associações e cooperativas que se enquadrem no inciso II do caput deste artigo.

§ 2º O espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes, da plataforma continental e de outros bens de domínio da União, insusceptíveis de transferência de direitos reais a terceiros, poderão ser objeto de cessão de uso, nos termos deste artigo, observadas as prescrições legais vigentes.

§ 3º A cessão será autorizada em ato do Presidente da República e se formalizará mediante termo ou contrato, do qual constarão expressamente as condições estabelecidas, entre as quais a finalidade da sua realização e o prazo para seu cumprimento, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista no ato autorizativo e consequente termo ou contrato.

§ 4º A competência para autorizar a cessão de que trata este artigo poderá ser delegada ao Ministro de Estado da Fazenda, permitida a subdelegação.

cessão de áreas da União para determinados fins. O referido artigo 18, em seu parágrafo primeiro, trata da possibilidade de cessão de direito real de uso nos termos ditados pelo artigo 7º do Decreto-Lei nº 271/67¹⁵⁸ para fins de regularização fundiária. No parágrafo sexto do mesmo artigo 18 consta a dispensa da licitação para cessões no âmbito de programas de regularização fundiária.

Com base nessa possibilidade de utilização dos imóveis da União para atendimento de interesse social, e considerando os ditames do Decreto-Lei nº 271/67, nasceu a ideia de se legalizar o uso de área da União jurisdicionada ao Comando do Exército por particulares de baixa renda em consonância com os interesses militares.

Ainda segundo o Decreto-Lei nº 271/67 (artigo 7º, parágrafo 5º) a realização de CDRUR em áreas administradas pelo Comando do Exército Brasileiro depende de sua anuência prévia.

§ 5º A cessão, quando destinada à execução de empreendimento de fim lucrativo, será onerosa e, sempre que houver condições de competitividade, deverão ser observados os procedimentos licitatórios previstos em lei.

§ 6º Fica dispensada de licitação a cessão prevista no caput deste artigo relativa a: I - bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; II - bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública e cuja ocupação se tenha consolidado até 27 de abril de 2006.

§ 7º Além das hipóteses previstas nos incisos I e II do caput e no § 2º deste artigo, o espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes e de outros bens do domínio da União, contíguos a imóveis da União afetados ao regime de aforamento ou ocupação, poderão ser objeto de cessão de uso.

¹⁵⁸ Decreto Lei nº 271/67: Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato intervivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

§ 5º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia: I - do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração; e II - do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência de República, observados os termos do inciso III do § 1º do art. 91 da Constituição Federal.

Com o CDRUR, o domínio da área permanece com a União/Exército Brasileiro e a função social da propriedade pública pode ser plenamente alcançada, sem prejudicar os interesses castrenses. Essa divisão dos direitos inerentes à terra pública preserva o interesse do Exército Brasileiro na área e se mostra um modo eficiente de governança fundiária em relação aos imóveis militares.

Dentro desse espírito, surge o caso Puraquequara, o qual demonstrou que com muita negociação entre entes governamentais, comunidades envolvidas e sociedade civil interessada é possível promover-se um uso harmônico e pacífico da propriedade pública. A forma de resolução de conflito fundiário encontrada garante a cidadania a ocupantes irregulares de baixa renda e a efetivação da dignidade humana que lhes é inerente e assegurada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Abordados esses pontos, adentrar-se-á no caso de sucesso em que tais parâmetros puderam ser adotados equacionando um problema que se desenrolava desde antes da década de 1960.

3 O CASO PURAQUEQUARA

O Comando Militar da Amazônia conviveu, nem sempre de modo pacífico, com algumas ocupações na área onde se encontra o Campo de Instrução do Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS). A área é conhecida como Puraquequara e localiza-se entre o rio Puraquequara, rio Preto da Eva, rodovia AM-010 e rio Amazonas.

O imóvel, situado na cidade de Manaus, foi repassado ao Exército em 1968 por meio do Decreto nº 63556, de 06 de novembro de 1968, o qual autorizou o então Serviço de Patrimônio da União (hoje SPU) a aceitar a doação do governo do Estado do Amazonas. No imóvel foi alocado o Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS)¹⁵⁹.

Desde a doação já existiam ocupantes irregulares na área. Em 1979 foi editada a Lei estadual nº 925, de 19 de junho de 1979, por meio da qual o governo do Estado do Amazonas se comprometeu a indenizar os ocupantes irregulares. Contudo, tais

¹⁵⁹O CIGS foi criado em 1964 com a finalidade de ministrar cursos de operações militares na selva. O primeiro curso de Guerra na Selva foi ministrado em 1966. A partir daí, em seus 51 anos, o CIGS formou mais de 5900 combatentes de selva, sendo 482 oriundos de nações amigas. O centro é referência mundial em operações militares e técnicas de sobrevivência na selva. Lá são formados militares empregados no combate aos crimes transfronteiriços, sobretudo na região amazônica.

ocupantes nunca foram retirados do local, tampouco há notícia de algum pagamento de indenização.

A área é usada para treinamentos militares e adestramento da tropa, sobretudo para o curso de Guerra na Selva, principal curso desenvolvido na área destinada ao CIGS.¹⁶⁰

Diante disso, não haveria como o Exército abrir mão do domínio da área em prol dos ocupantes irregulares, mesmo reconhecendo a importância de resolver o problema.

Dentro da área do CIGS, hoje jurisdicionada ao Comando do Exército, existem cerca de 400 famílias divididas em cinco comunidades: São Francisco do Mainã, Lago do Jatuarana, União e Progresso, Santa Luzia do Tiririca e São Pedro da Costa do Tabocal. Esses ocupantes na sua maioria são agricultores familiares e pescadores, enquadrados no conceito de baixa renda.¹⁶¹

Tendo herdado esse problema, a administração militar iniciou em meados de 2009 um trabalho conjunto com a SPU, Advocacia Geral da União no Estado do Amazonas (AGU/AM), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e outros entes no intuito de equacionar a questão das ocupações irregulares. Os trabalhos envolveram cadastramento das famílias, levantamentos topográficos, negociações com os ocupantes e associações de representantes, além de estudos jurídicos que levassem à legalização das ocupações sem prejudicar os interesses militares na área.

Dos trabalhos supracitados, nasceu a possibilidade de assinar contratos de concessão de direito real de uso resolúvel (CDRUR), nos termos do Decreto Lei nº 271/67. A hipótese foi analisada e aprovada pela AGU e, a partir de então foram empreendidos pelo Exército Brasileiro vários contatos com as comunidades para apresentar a ideia e desenvolver as negociações.

Dentre as atuações diretamente realizadas pelo Exército Brasileiro para a consecução das cessões destacaram-se: levantamento cadastral (georeferenciamento e análise social) para celebração de CDRUR com as famílias que assim o desejassem; implementação do programa luz para todos nas comunidades que iniciaram o processo de regularização; formação de grupo de trabalho, composto por integrantes do Exército

¹⁶⁰Maiores detalhes sobre o curso de Guerra na Selva podem ser acessados por meio do sítio: www.cigs.ensino.eb.br

¹⁶¹ Aqui entendidas como baixa renda as famílias com renda mensal até dois salários-mínimos.

Brasileiro, da AGU, do Ministério Público Federal, da Superintendência do Patrimônio da União (órgão regional da SPU) e representantes das comunidades.

As ações empreendidas pelo Exército Brasileiro em conjunto com as demais instituições públicas e privadas já citadas resultaram na assinatura de oitenta e dois contratos de CDRUR individuais e quatro coletivos. As assinaturas ocorreram no decorrer do ano de 2013, e perfizeram um total aproximado de cento e quarenta e três famílias beneficiadas.

Indispensável frisar que não houve qualquer discriminação de gênero, posto que o direito real de uso foi concedido tanto a homens quanto a mulheres. Cerca de trinta e um por cento dos contratos individuais de CDRUR foram assinados por mulheres.

Os contratos foram celebrados por prazo indeterminável e de forma resolúvel, isto é, poderão ser rescindidos em caso de descumprimento das cláusulas contratuais.

As CDRUR foram assinadas pelo representante local da SPU e os moradores (CDRUR individual) ou as associações representativas das comunidades (CDRUR coletivo), com a interveniência do Exército Brasileiro por meio do Comandante do Comando Militar da Amazônia.

Nos contratos, tanto individuais quanto coletivos, constou a finalidade social da regularização fundiária e o seu objetivo final nos seguintes termos:

o presente CDRU/COLETIVO tem por finalidade viabilizar a regularização fundiária de interesse social das 41 famílias de baixa renda que integram a comunidade ribeirinha de São Francisco do Mainã, para a garantia do direito à terra, à moradia e ao trabalho, assim como a promoção do uso sustentável dos recursos naturais, das atividades produtivas agroextrativistas e seus meios de subsistência e cultura.¹⁶²

o presente CDRUR tem como finalidade viabilizar a regularização fundiária de interesse social da família de baixa renda que integra a comunidade tradicional ribeirinha da área adjacente à comunidade Puraquequara, para a garantia do direito à terra, à moradia e ao trabalho, assim como a promoção do uso sustentável dos recursos naturais, das atividades produtivas agroextrativistas e seus meios de subsistência e cultura.¹⁶³

¹⁶² Exemplo de contrato de CDRUR celebrada em 04 de agosto de 2013 de modo coletivo com a Associação Comunitária Mainã.

¹⁶³ Exemplo de CDRUR assinada pelo Sr. Manuel Pereira da Silva em 08 de dezembro de 2013, pertencente à Comunidade Jatuarana.

Interessante ressaltar que constaram nos contratos cláusulas que impedem a transferência das áreas concedidas a terceiros, de forma onerosa ou não. A finalidade dessa cláusula foi garantir a sobrevivência da comunidade tradicional, o que perderia a razão de ser caso fosse permitida a transmissão *inter vivos*. Pelo mesmo motivo, vedou-se a transmissão testamentária. Essas vedações visaram não só a garantir a continuidade da comunidade tradicional, mas também a evitar algum tipo de especulação imobiliária sobre as áreas que pudesse prejudicar os ocupantes e talvez até a proteção ambiental.

Todavia, o direito real de uso sobre os imóveis da União pode, conforme contrato, ser transmitido *causa mortis* a fim de que os descendentes e futuras gerações possam manter seu modo de vida tradicional com a efetiva garantia do direito à moradia.

Ainda sobre o teor dos contratos de CDRUR, nota-se que neles constam regras de convivência, fruto de reuniões entre os entes envolvidos e as comunidades, que garantem a coexistência serena entre os militares e as comunidades.

Apesar de ainda restarem ocupantes irregulares, o Exército Brasileiro continua o trabalho de regularização. Atualmente, alguns integrantes da comunidade Jatuarana que ainda não haviam aquiescido com a proposta de CDRUR, percebendo o sucesso e tranquilidade adquirida pelos moradores que aderiram ao contrato, procuraram representantes da Força Terrestre para assinarem instrumento jurídico de igual teor aos anteriormente firmados, o que comprova a eficiência da solução encontrada. As propostas estão em andamento com parecer favorável do Exército Brasileiro para a celebração da CDRUR.

4 GOVERNANÇA RESPONSÁVEL

O entendimento que resultou na assinatura dos contratos de CDRUR encontra-se alinhado com as diretrizes internacionais (esposadas pelo Brasil) sobre o assunto da governança de terras. O caso concreto ora em análise propiciara o atendimento de vários objetivos propostos pelas diretrizes voluntárias sobre governança responsável de terras da FAO¹⁶⁴ (*Food and Agriculture Organization* - Organização das Nações Unidas

¹⁶⁴ As diretrizes voluntárias para governança responsável da terra e dos recursos pesqueiros e florestais no

para Alimentação e Agricultura), já que defendeu a um só tempo a preservação do meio ambiente e os direitos da comunidade ribeirinha sem, contudo, desnaturar a vocação principal da área para atendimento dos interesses militares.

A título de ilustração, a fim de comprovar a adequação da conduta da Força Terrestre com as diretrizes voluntárias sobre a governança responsável de terras da FAO, cita-se o atendimento dos princípios de “prevenir disputas relacionadas com a posse”, “dignidade da pessoa humana”, “enfoque holístico e sustentável”, entre outros.

A regularização dos ocupantes tradicionais da área além de permitir a legalização para os envolvidos ainda previne uma série de problemas. O imóvel se encontra em plena floresta amazônica e por isso é muito propício a crimes ambientais. A área desperta interesses múltiplos por ser extremamente bem preservada pelo CIGS e pela proximidade com a cidade de Manaus. O entendimento entre o Exército Brasileiro e os ocupantes tradicionais propicia melhor controle da área não só pelas patrulhas patrimoniais realizadas pelos militares, que evitam novas invasões e um sem número de ilícitos, sobretudo ambientais, mas também em razão do controle conjunto feito com a ajuda dos moradores legalizados.

Os benefícios da solução consensual ora apresentada ultrapassa o seu âmbito para se tornar paradigma de atuação em outros casos de áreas militares invadidas que comportem utilização compartilhada. Ressalta-se, entretanto que para a utilização do CDRUR em outros casos é necessária a prática da governança responsável das áreas militares, conforme ocorreu no caso Puraquequara. Somente dessa forma não haverá prejuízos para os interesses da defesa nacional nem para os interesses sociais sobrepostos.

CONCLUSÃO

Com o estudo proposto conclui-se que o direito fundamental da função social, inerente à propriedade, é aplicável à propriedade pública. Contudo, na aplicação da função social deverá ser considerada a destinação dos bens imóveis que se dedicam à consecução das finalidades precípua da segurança/defesa nacional, mormente quando

contexto da segurança alimentar nacional (DVGTT) foram aprovadas pela 38ª sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), em maio de 2012.

as áreas são jurisdicionadas às Forças Armadas. A destinação de imóveis aos interesses castrenses cria um limite à aplicação da função social da propriedade pública em prol do atendimento do ditame também constitucionalmente previsto que garante a defesa nacional. Porém, as Forças Armadas, do mesmo modo que a administração pública em geral, não podem se furtar da realidade social do país onde se inserem e, por isso, devem ser buscadas soluções conciliatórias para os casos de invasões em áreas militares.

O caso Puraquequara conseguiu harmonizar os interesses da população ribeirinha de baixa renda com as necessidades do Exército. Isso foi possível com a efetivação das CDRUR, que foram assinadas tanto individualmente, como de modo coletivo com algumas comunidades. A solução aqui apresentada além de constituir um exemplo de governança fundiária responsável, também fomenta a convivência pacífica entre militares e civis, além de promover a defesa conjunta do meio ambiente na área em questão.

A regularização fundiária na área do Puraquequara produziu benefícios para todos os envolvidos, mas destacadamente para os ocupantes legalizados, os quais pertencem a uma classe social vulnerável e, em vários aspectos, marginalizada. O mérito da regularização é inegável, uma vez que promoveu não somente a já citada convivência harmônica entre civis e militares, mas também por gerar uma estabilidade social, com a garantia da habitação, o que certamente propiciará maior desenvolvimento social e econômico sustentável das famílias que lá vivem.

Assim, o caso Puraquequara deve ser tido como modelo para o tratamento de outras ocorrências semelhantes não só em áreas das Forças Armadas, mas da administração pública em geral, pois nele é possível perceber-se a promoção bastante ampla de dois importantes valores constitucionais: a função social da propriedade e a defesa nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, Nilma de Castro. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional** – RBDC n. 11 – jan./jun. 2008, p. 135-154.

AGUIAR, Carlos; BORBA, Teresa. Regularização Fundiária e procedimentos administrativos. *In*: ROLNIK, Raquel *et alii*. **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 200.

AUGUSTINI, Camila; GUERESI, Simone; RESCHKE, Alexandra. Um novo parâmetro para a gestão dos bens da União: Função Socioambiental da Propriedade. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 1, Porto Alegre, p. 35-43, ago/set.2005.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *In*: Juvelino Strozake (coord.), **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: RT, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº6 abril/mai/junho, 2006. Disponível na internet em <http://www.direitodoestado.com.br/>. Acesso em 23 dez 2014.

_____. **Direito administrativo**. 17ª ed. Atlas: São Paulo, 2004.

FERNANDEZ, Vitor Bukvar. **Passado não resolvido: a histórica falta de regulamentação na ocupação de terras no Brasil e após 1964**. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Campinas. 2014.

FORTINI, Cristiana. A função social dos bens públicos e o mito da imprescritibilidade. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 5, n. 12, p. 117, abr./jun 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

PESSOA, Mário. **O direito da segurança nacional**. Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais/ editores. São Paulo, 1971.

REYDON, Bastiaan Philip. A questão agrária brasileira requer solução no século XXI. *In*: Erly Cardoso Teixeira, Leonardo Bornachi de Mattos e Carlos Antônio Moreira Leite. (Org.). **As questões agrária e da infraestrutura de transporte para o agronegócio**. 1ed.Viçosa: UFV, 2011, v. 1, p. 03-48

ROCHA, Silvio Luis Ferreira. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 131-132.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Constituição da República do Brasil**: de 8 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar n. 97**: de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em 15 de jun. de 2016.

BRASIL. **Lei n. 9636**: de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9636.htm>. Acesso em 15 de jun. de 2016.

BRASIL. **Lei n. 8666**: de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 15 de jun. de 2016.

BRASIL. **Decreto Lei n. 9760**: de 05 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm>. Acesso em 15 de jun. de 2016.

BRASIL. **Decreto Lei n. 271**: de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras

providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em 15 de jun. de 2016.

PORTARIA n. 513, de 11 de julho de 2005. Aprova as Instruções Gerais para a Utilização do Patrimônio Imobiliário Jurisdicionado ao Comando do Exército (IG 10-03) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/be_ostensivo/BE2005/be2005pdf/be28-05.pdf>. Acesso em 15 jun. 2016

PORTARIA n. 011-DEC, de 4 de outubro de 2005. Aprova as Instruções Reguladoras de Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Jurisdicionado ao Comando do Exército (IR 50-13) Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/be_ostensivo/BE2005/be2005pdf/be43-05.pdf>. Acesso em 15 jun. 2016.

13 anos de uma política federal de regularização de territórios quilombolas: construções e desafios.

Isabelle Picelli¹⁶⁵

Julia Dalla Costa¹⁶⁶

Richard

Torsiano¹⁶⁷

Nas três últimas décadas, o Brasil conheceu um amplo processo de redemocratização que possibilitou a entrada na agenda pública de questões até então pouco visíveis, gerando políticas públicas inovadoras. As demandas por redistribuição e reconhecimento de grupos étnicos formadores da sociedade brasileira ganham maior visibilidade nos anos 1980. A Constituição de 1988 operou a confirmação da existência no Brasil de um Estado pluriétnico, reconhecendo e garantindo as diferenças étnicas (SILVA, 1994).

Do ponto de vista das demandas por acesso à terra, o Brasil passa a abrigar demandas cada vez mais diferenciadas. Atualmente existem mais de 240 grupos indígenas identificados, cerca de 2000 comunidades remanescentes de quilombos, além de outros grupos sob a categoria de “povos e comunidades tradicionais”, como pescadores artesanais, faxinais, ribeirinhos, comunidades de fundo de pasto e grupos extrativistas, a exemplo das quebradeiras de coco babaçu, seringueiros, açazeiros e marisqueiros. A diversidade sociocultural brasileira se reverte, portanto, em diversidade fundiária. Essas demandas por terra se constituem no que Bromley (*apud* LITTLE,

¹⁶⁵ Coordenadora Geral de Regularização de Territórios Quilombolas, INCRA, Mestre em Ciências Políticas, UnB: isabelle.picelli@incra.gov.br

¹⁶⁶ Analista Técnica de Políticas Sociais, Coordenação de Regularização de Territórios Quilombolas, INCRA, Bacharel em Ciências Sociais com habilitação em Antropologia e Sociologia, UnB: julia.dallacosta@incra.gov.br

¹⁶⁷ Consultor, Gestor em Políticas Públicas, Mestrando em Cadastro Multifinalitário, Universidad de Jáen-Espanha: richard.m.torsiano@gmail.com

2002) chama de uma “outra reforma agrária” e movem a discussão sobre redistribuição de terras no país para uma problemática que passa a ser também centrada nos processos de ocupação e afirmação territorial (LITTLE, 2002).

As Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais, DVGT (BRASIL,2015), aprovadas no Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) da ONU em 2012, recomendam aos Estados e à sociedade civil o reconhecimento em suas leis e práticas de que as terras, florestas e outros entes naturais possuem além de valor econômico, sentido social e cultural para grupos com sistema de uso tradicionais da terra (*customary tenure systems*), como indígenas, quilombolas e outras comunidades. Aos Estados, as DVGT recomendam o reconhecimento e proteção das terras de uso tradicional desses grupos em compasso com suas legislações nacionais e também com os marcos internacionais que tratam dessas populações, em especial a Convenção 169 Sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A política de regularização de territórios quilombolas - assim como a titulação de terras indígenas e a criação de reservas extrativistas - longe de ser fruto de mero interesse acadêmico, representa resultados dessa mudança do cenário político de demandas sociais do campo brasileiro. Tendo como marco legal inicial o artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1988, a política de regularização fundiária de quilombos é regulamentada atualmente pelo Decreto 4.887/2003, cabendo ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgãos estaduais e municipais a execução concorrente dessa ação fundiária. As considerações tecidas na presente reflexão se referem à construção e resultados da ação de regularização de territórios quilombolas pela União, ou seja, daquela empreendida pelo INCRA.

Pode-se dizer que após treze anos da existência do Decreto 4.887 de 2003, a ação estatal de regularização de territórios quilombolas se encontra consolidada do ponto de vista dos procedimentos legais e técnicos como ação de reconhecimento de *customary tenure systems* pelo estado brasileiro, relativo às comunidades remanescentes de quilombos. O produto final dessa política pública é o acesso a um direito de caráter fundiário e étnico. Em termos de democratização da estrutura fundiária brasileira, o Decreto 4.887 de 2003 opera com maior eficácia que o Decreto 3.912 de 2001. Esse último previa que só poderiam ser reconhecidas as propriedades de terras que eram ocupadas por quilombos em 1888 e estavam ocupadas por remanescentes em 5 de

outubro de 1988. A partir da leitura dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação de territórios quilombolas produzidos pelo INCRA, é possível afirmar que caso o Decreto 3.912 de 2001 estivesse vigente o impacto da ação de regularização seria pequeno tanto para a melhoria de vida das comunidades remanescentes quanto para efeitos de democratização do acesso à terra no país. Isso porque em muitos casos os processos de perda, esbulho, expropriação de terras vividos pelos grupos negros rurais ocorreram antes do marco de 1988 estabelecido pelo referido Decreto, restando a vários grupos estudados viverem em áreas diminutas e insuficientes para abrigar todo o grupo camponês, engendrando migração para áreas vizinhas ou para as cidades. Tais acontecimentos estão relacionados ao processo de modernização da agricultura no Brasil que se iniciou nos anos 50, se acentuou a partir da década de 1960 principalmente nas regiões Sul e Sudeste e expandiu para outras regiões sobretudo a partir da década de 1970 (Graziano Neto, 1985).

Reconhece-se aqui, de logo, a maior eficácia do Decreto 4887/2003 em promover o acesso à terra às comunidades negras rurais. Convém mencionar que a análise e considerações aqui tecidas derivam de dados públicos acerca dessa ação estatal, mas também da experiência de inserção profissional dos autores enquanto “burocratas de médio escalão” (BMEs) na política pública aqui em questão¹⁶⁸.

Dos conceitos que informam a práxis: territorialidade e quilombo

Os atuais normativos vigentes reforçam a importância dos estudos históricos e antropológicos como base para identificação da relação de um grupo demandante com uma terra, delimitando territórios que fazem e fizeram parte da trajetória histórica do grupo. A territorialidade produzida pelos grupos remanescentes ao longo das décadas é o norte para atribuição do reconhecimento territorial e acesso formal a terra previsto nessa ação pública. Acerca do conceito de território, pode-se dizer que um território é produto de processos sociais e políticos vividos pelo grupo. Trata-se, segundo Little (2002:3), de “esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico”. No caso das comunidades remanescentes de quilombo, o território está intimamente relacionado à

¹⁶⁸ Segundo Lotta, Pires e Oliveira (2014), “trata-se dos atores que desempenham função de gestão e direção intermediária (como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores) em burocracias públicas e privadas.”

estratégia de sobrevivência ao sistema escravista – quando ainda vigente – e ao pós-escravidão.

É preciso lembrar que o fim do regime escravista, no ano de 1888, não representou o fim da segregação da população negra no Brasil, nem o fim das teorias raciais importadas da Europa ou recriadas no Brasil. Não houve qualquer tipo de ação por parte do Estado de reparação ou agregação dos ex-escravos na sociedade mais ampla, o que gerou um campesinato negro bastante empobrecido, periférico e vivendo sobre a égide de teorias raciais de naturalização das desigualdades e a biologização das diferenças (ALMEIDA, 1998). Nesse contexto de estigmatização e exclusão, a “aquilombagem” (ou seja, a formação de quilombos) foi uma estratégia que perdurou também após a abolição da escravidão.

Os Relatórios Antropológicos, principais peças componentes dos Relatórios Técnicos elaborados pelo INCRA, representam rico acervo da história das comunidades negras – e também urbanas – no Brasil. Destaca-se aqui a parceria com universidades brasileiras para produção desses estudos, envolvendo profissionais antropólogos, sociólogos, historiadores e geógrafos na tarefa de escrever a história de grupos pouco visíveis na historiografia brasileira. O conjunto de Relatórios Antropológicos produzidos pelo Inera e parceiros formam acervo inédito que conta como as comunidades negras operaram a ocupação do espaço territorial brasileiro, suas formas de apropriação e uso das terras, bem como os processos de expropriação e exploração vividos.

No que se refere a quem são os beneficiários da política – ou seja, acerca do conceito de quilombo – a política federal de regularização de territórios quilombolas está atenta aos achados históricos e científicos brasileiros sobre esse fenômeno. O que é o quilombo foi – e ainda é – objeto de disputa conceitual e política entre diferentes grupos.

Acerca desse ponto é interessante lembrar que nos tempos da colônia e do Império brasileiro o conceito de quilombo vigente se referia à “toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele”. Essa definição foi utilizada pelo Conselho Ultramarino em carta ao rei de Portugal no ano de 1740 (ROCHA, 2005). Nas épocas colonial e imperial, o quilombo representou radical ruptura com o sistema brasileiro latifundiário e escravista. Foram criminalizados e violentamente reprimidos por representarem uma contestação da ordem jurídica, econômica e social vigentes

(MOURA, 1972). Ambos os conceitos mencionados têm em comum o fato de criminalizarem o fenômeno quilombo, tendo em vista que transgrediam o sistema escravocrata então vigente, e tratarem esses grupos como isolados geográfica e culturalmente da sociedade em geral. O elemento da *fuga* também está presente de forma central. Essa noção perdurou durante séculos na historiografia brasileira.

Os anos 1980 conhecem um crescimento da produção científica acerca do campesinato negro. A promulgação da Constituição de 1988 também contribuiu para o crescimento do interesse acadêmico sobre o fenômeno. Em especial, estudos do campo da História e da Antropologia passaram a desvelar os modos de reprodução, ocupação e apropriação do território no período pós-escravidão. Diferentemente do conceito que vigorava no período escravista, os estudos revelam a diversidade de formação dos quilombos. Não só a fuga constituiu elemento de busca e apropriação de terras. A doação de terras a escravos e ex-escravos, a compra de terras, a ocupação de terras livres após a abolição e apropriação de fazendas abandonadas pelos proprietários, devido ao declínio de culturas como o açúcar, também estão na origem dos quilombos.

Assim, o entendimento atual de quilombo traz ruptura com a definição antiga, bem como a desvinculação com a ideia de que os atuais quilombolas são sobras ou reminiscências do passado. Deve-se considerar que:

“[...] o ponto de partida da análise crítica é a indagação de como os próprios agentes sociais se definem e representam suas relações e práticas em face dos grupos sociais e agências com que interagem. [...] O importante aqui não é tanto como as agências definem, ou como uma ONG define, ou como um partido político define, e sim como os próprios sujeitos se autorrepresentam e quais os critérios político-organizativos que norteiam suas mobilizações e forjam a coesão em torno de uma certa identidade. Os procedimentos de classificação que interessam são aqueles construídos pelos próprios sujeitos a partir dos próprios conflitos, e não necessariamente aqueles que são produto de classificações externas, muitas vezes estigmatizantes.” (Almeida, 1996, pg. 67 e 68).

A partir desses achados, o conceito de quilombo ganha elementos para além dos que foram elencados na definição do Conselho Ultramarino de 1740. A sobrevivência dos grupos negros se deu a partir de diferentes formas de ocupação da terra e não

apenas a partir da fuga de um grupo de escravos. O olhar sobre essa produção desde a década de 1980 faz com que a Associação Brasileira de Antropologia concluisse:

“(...) não se trata de grupos isolados ou de uma população estritamente homogênea. Da mesma forma, nem sempre foram constituídos a partir de movimentos insurrecionais ou rebelados, mas sobretudo, consistem em grupos que desenvolveram práticas cotidianas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos e na consolidação de um território próprio. A identidade desses grupos também não se define pelo tamanho e número de seus membros, mas pela experiência vivida e as versões compartilhadas de sua trajetória e continuidade enquanto grupo. Neste sentido, constituem grupos étnicos conceitualmente definidos pela antropologia como um tipo organizacional que confere pertencimento através de normas e meios empregados para indicar afiliação ou exclusão” (ABA, 1994).

Assim, o conceito de quilombo faz menos menção à fuga – que pode ser elemento histórico presente ou não – e mais referência a “grupos que desenvolveram práticas de resistência na manutenção e reprodução de seus modos de vida característicos num determinado lugar”, em que sua identidade é definida por uma “referência histórica comum, construída a partir de vivências e valores partilhados” (ARRUTI, 2003:16).

O Decreto 4.887/2003 traz em sua redação a conceituação que traduz o quilombo enquanto *grupo* que partilha *história própria e comum aos membros*, relacionada a uma *ancestralidade negra*. Assim, a legislação atual e portanto, a política de regularização fundiária para esse público, segue os achados históricos e científicos que elucidam esse fenômeno social que é a formação de grupos negros que partilham características comuns e história relacionada ao passado escravista brasileiro. As diferentes formas de apropriação da terra – fuga, ocupação de terras livres, doações, heranças de terras – são consideradas na história da manutenção dos grupos negros rurais na terra para fins de regularização fundiária.

O uso de um conceito de quilombo atualizado pela literatura histórico-antropológica é um ponto positivo da legislação e da práxis dessa ação estatal. Resta claro que o elemento da fuga não representa a totalidade de estratégias de formação das comunidades negras rurais e urbanas.

Dos estudos técnicos até o efeito jurídico da titulação das terras

A política de regularização fundiária quilombola se trata de política pública que conjuga as dimensões de reconhecimento e redistribuição social. As demandas por reconhecimento são aquelas que clamam por aceitação oficial das diferenças e especificidades de alguns grupos, têm como principal objetivo a correção de injustiças culturais ou simbólicas (FRASER, 2002). Já as demandas por redistribuição são aquelas referentes a melhores condições materiais de reprodução. O processo de titulação das terras remanescentes de quilombos dá conta dessa demanda ambivalente por reconhecimento da história das comunidades negras dentro da história brasileira e ao mesmo tempo tem fim com a entrega do território tradicionalmente ocupado, garantindo acesso formal à terra e a permanência em terras suficientes para sua reprodução física e cultural, condição básica para o desenvolvimento e inclusão social.

Nesses 13 anos desde a edição do Decreto 4887/2003, desenvolveu-se uma práxis de identificação de territórios quilombolas. Seguiram-se cinco instruções normativas do INCRA¹⁶⁹, culminando com a Instrução Normativa 57/2009. A primeira instrução não previa a realização de relatório antropológico; a partir da IN 20/2005 esse estudo passa a ser obrigatório, porém as instruções normativas seguintes aprimoraram as informações que este estudo deve apresentar. Os grupos beneficiários passam a ver essa peça técnica como meio de “transmitir” e “testemunhar” suas perspectivas sobre suas histórias, de contar uma “História apagada” e que agora também está em um “documento” escrito (CHAGAS, 2005:78). Os relatórios antropológicos, além de representarem a possibilidade de garantir uma “fala histórica” para grupos sobre os quais há poucos escritos, tem servido de instrumento de prova jurídica para materialização de um direito fundiário (CHAGAS, 2005).

A produção dessa natureza de relatório gerou um acervo inédito com informações históricas, cartográficas, agronômicas, ambientais e socioeconômicas, revelando formas de apropriação do território brasileiro por esses grupos e também trajetória de perda de acesso à terra. O acervo constituído pelo INCRA e parceiros é rico em mostrar o fenômeno do aquilombamento no Brasil. Reconhecida a importância desse acervo, na 2º Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, em 2013, o INCRA fez o compromisso de fomentar e divulgar o conhecimento produzido pela autarquia acerca desses grupos. A iniciativa culminou com a parceria entre o INCRA, a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o Núcleo de Estudos

¹⁶⁹ Instruções Normativas 16/2004, 20/2005, 49/2008, 56/2009 e 57/2009.

Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para popularização e difusão do material por meio da sistematização dos laudos antropológicos das comunidades quilombolas do Brasil em material de fácil leitura¹⁷⁰.

A elaboração dos estudos de identificação de territórios quilombolas, não obstante, não suscitam efeitos jurídicos imediatos aos grupos demandantes. O processo de regularização de terras é composto por onze fases¹⁷¹ até o ajuizamento das ações judiciais desapropriatórias de cada imóvel inserido dentro do território identificado. Cada fase é composta por diversas etapas administrativas informadas pela IN 57/2009 e pelo Decreto 4887/2003. Após o ajuizamento das ações, o INCRA aguarda a atuação da Justiça para desapropriar a área e emitir o título definitivo em nome da associação representativa da comunidade quilombola.

As etapas previstas na legislação, que envolve a atuação de outros órgãos e entidades públicas que são chamados a se manifestar, a assinatura de decreto presidencial que autoriza a desapropriação e a atuação do Poder Judiciário, somada à complexidade dos estudos de definição dos territórios tradicionais, representam um dos desafios para a consolidação do acesso ao território tradicional. Atualmente, existem 1.536 processos de regularização fundiária abertos no INCRA por comunidades quilombolas. Quase 60% deles se localizam na região nordeste, sendo que três estados (Bahia, Maranhão e Minas) concentram 52% da demanda total.

Os desafios para a titulação das terras tradicionalmente ocupadas começam já na fase de identificação dos territórios. Considerando essa demanda, o INCRA buscou a diversificação das estratégias de produção dos relatórios antropológicos, visando aumentar a capacidade operacional. As universidades brasileiras, a partir das parcerias efetuadas para a elaboração de relatórios antropológicos, desde o início da política pública foram atores importantes para produção dessas peças. Em 2012, o INCRA iniciou um processo licitatório nacional inédito que contratou 106 (cento e seis) relatórios dessa natureza, que foi seguido por licitações regionais.

¹⁷⁰ A parceria prevê a elaboração de 190 livretos até o final de 2017. Os primeiros livretos produzidos se encontram em http://www.incra.gov.br/memoria_quilombola.

¹⁷¹ Resumidamente são elas: 1) Abertura de processo 2) Elaboração das sete peças do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), 3) Contestação ao RTID, 4) Notificação pessoal dos contestantes, 5) Recurso ao RTID, 6) Notificação pessoal aos recorrentes 7) Notificação aos órgãos e entidades públicas, 8) Publicação da Portaria de Reconhecimento, 9) Publicação do Decreto Presidencial de Interesse Social, 10) Avaliação e medição dos imóveis inseridos no território identificado, 11) Ajuizamento das ações desapropriatórias dos imóveis inseridos no territórios identificados

É correto afirmar que a autarquia tem atuado prioritariamente em situações de conflito em seus planejamentos atuais, conflitos esses que chegam ao órgão pelos beneficiários, via Ouvidoria Agrária Nacional ou por meio do Ministério Público. Pode-se afirmar também que o início dos trabalhos de campo pode ser o próprio suscitador de conflitos entre quilombolas e detentores de áreas. Os trabalhos de identificação “mexem” com relações até então estabelecidas – não raro relações bastante assimétricas – entre quilombolas e não quilombolas no campo. Em diversas situações descritas pelos relatórios técnicos, os quilombolas são meeiros, diaristas em terras de terceiros ou empregados em fazendas que outrora foram terras ocupadas. O maior ou menor grau de conflitos instalados e latentes tem influência sobre os ritmos dos trabalhos técnicos de identificação dos territórios.

O Estado, por meio do INCRA, ao atuar na regularização fundiária, tem se apresentado como ator mediador de conflitos no campo. Além dos tradicionais conflitos entre comunidades quilombolas demandantes por direitos fundiários e os atuais detentores de áreas, os trabalhos de identificação de territórios quilombolas têm revelado diversos desafios para a consolidação dos territórios quilombolas. Na práxis estabelecida nesses treze anos pela autarquia, o olhar sobre a ocupação da malha fundiária passou a fazer parte do trabalho de identificação de territórios. Na perspectiva de garantir acesso à terra para as comunidades quilombolas, o INCRA empreendeu, nos últimos anos diálogo com outros órgãos públicos e atores da sociedade civil visando soluções para os casos de sobreposições e/ou de complexidade fundiária. Destacam-se os casos em que é verificada sobreposição de reivindicações de terras por diferentes povos e comunidades tradicionais, fruto dos contatos históricos entre diferentes grupos e uso comum de recursos naturais. Visando respeitar e reconhecer os diferentes *customary tenure systems*, o INCRA tem buscando o diálogo com esses grupos e com órgãos que atuam na regularização fundiária¹⁷².

Do olhar crítico para conciliação de projetos individuais ou coletivos no campo também é lançado mão quando as áreas outrora tradicionalmente ocupadas atualmente são base para sobrevivência de famílias de pequenos agricultores. Análises antropológicas (entre elas Garcia Júnior, 1989; Woortmann, 1995; Woortmann, 1990) conseguem ver o chamado campesinato mais amplamente que um modo de produção ou

¹⁷² Destaque para os diálogos conciliatórios empreendidos junto à FUNAI nos casos de sobreposição de interesses entre o quilombo de Tinguá e os povos indígenas Mundurucu e Apiaká no município de Santarém, Pará que culminaram em acordo entre os grupos e os diálogos em curso entre os quilombolas de Sertão de Itamabuca e os indígenas Guarani de Ubatuba, em São Paulo.

uma lógica econômica, mas também como um modo de vida, ou mesmo como uma ordem moral. O olhar das Ciências Sociais sobre o campo revelou relações com a terra para além da relação de exploração. Para o camponês, que tem um trabalho baseado na mão de obra familiar, a terra é mais do que um meio de produção, ela incorpora o significado do processo de trabalho e sua inscrição no cotidiano familiar. O modo de vida camponês é “constituído a partir de relações pessoais e imediatas, estruturadas em torno da família e de vínculos de solidariedade informados de parentesco, tendo como unidade social básica a comunidade” (MARQUES, 2004, p. 145). Já para Antônio Cândido (1964), é comum encontrar o grupo de vizinhança – que em geral é formado por membros de uma mesma família, descendentes de um mesmo patriarca – como unidade social elementar. O grupo de vizinhança seria um tipo de povoamento disperso. O camponês também apresenta uma territorialidade própria que ao mesmo tempo que se insere no território capitalista a ele se contrapõe como algo diverso, que agrega outros elementos a terra.

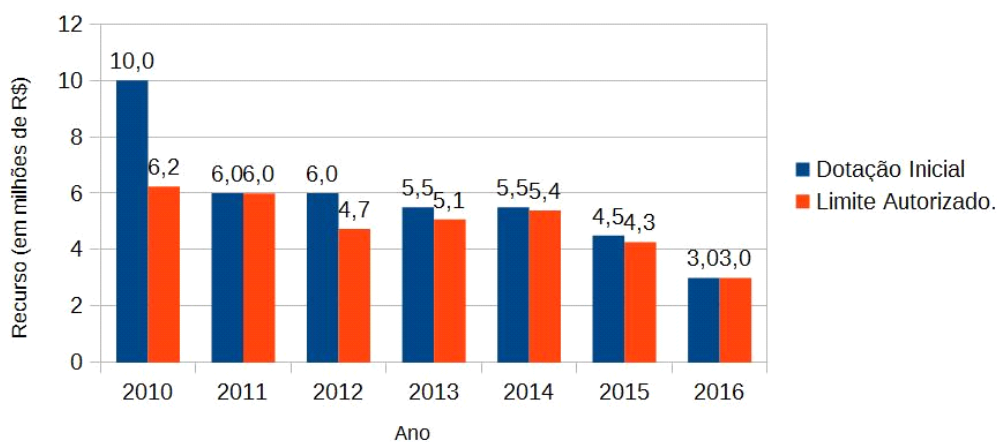
Assim, além do olhar e atenção para outros povos com *customary tenure systems*, com sistema comunais de uso, o processo de regularização fundiária de territórios quilombola tem se atentado para os grupos de agricultores familiares que tem em comum com os povos tradicionais a noção de terra que extrapola o uso para reprodução física. Nas situações em que diferentes sistemas comunais demanda uma área em comum ou há sobreposição do território quilombola identificado com grande número de agricultores familiares, o INCRA tem atuado na busca-se da conciliação entre as diferentes demandas por terra. As tentativas tem como norte a Convenção 169 da OIT - ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo n. 143 de abril de 2004 - especialmente no dispositivo que apregoa a necessidade de escuta dos povos tribais – incluídos os indígenas e quilombolas – quando o território tradicionalmente são afetados por ações estatais.

Os desafios para regularização de territórios tradicionais em sua totalidade não param por aí, em face da complexa malha fundiária brasileira. Por vezes, é preciso buscar a compatibilização da regularização de territórios quilombolas com unidades de conservação de Proteção Integral (UCPI), que não admitem a presença humana, mesmo que a presença desses povos tenha sido anterior à criação dessas Unidades. Dos seis territórios quilombolas identificados dentro de UCPI, em apenas um caso, INCRA, ICMBio e a comunidade chegaram em acordo no processo de mediação no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da AGU, processos conciliatórios que datam de

2007. Mesmo no caso em que foi homologado acordo na referida instância da AGU, não houve ainda desafetação da área da UC acordada em prol da comunidade quilombola.

As iniciativas de aumento de capacidade da autarquia – parcerias com Universidades e contratações de relatórios – bem como a atuação mediadora no campo podem ser prejudicadas a médio prazo pelas reduções orçamentárias que vem ocorrendo desde 2015. A partir do gráfico 1 percebe-se que os limites de gastos autorizados para os trabalhos de campo e demais gastos para cumprimento dos ritos administrativos apresentam decréscimo desde o ano de 2014, atingindo o menor montante em 2016, de R\$ 3 milhões.

Gráfico 1. Ação 210z - Identificação de territórios quilombolas
Orçamento previsto na LOA e Limite autorizado para gasto

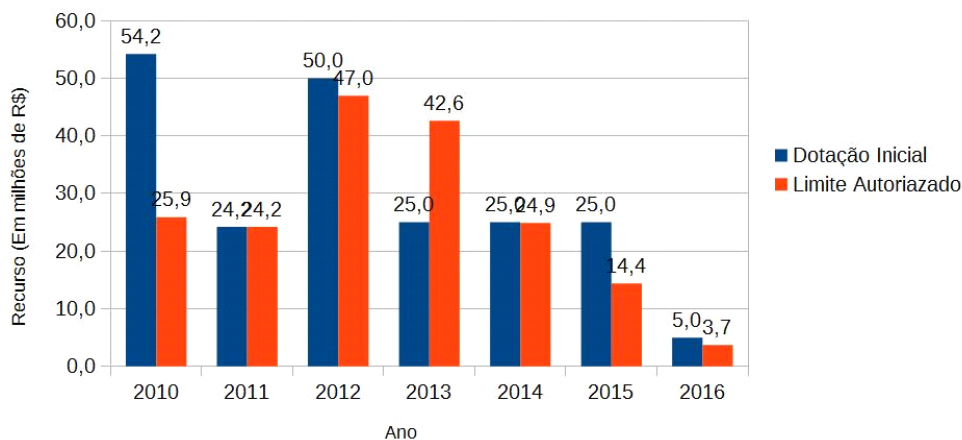


Fonte: SIAFI

A ação orçamentária de desinstituição de territórios quilombolas sofreu restrições mais severas a partir de 2015, como aponta o gráfico 2. O valor previsto para gasto naquele ano era de R\$ 25 milhões, enquanto o valor previsto em LOA em 2016 foi de apenas R\$ 5 milhões, os quais foram contingenciados para o montante de R\$ 3 milhões e setecentos mil. A redução de 80% o valor disponível para indenizar imóveis (posseiros e proprietários) terá impacto no ajuizamento de ações desapropriatórias, que são a fase final antes do repasse das terras ao grupo quilombola. Por conseguinte, prevê-se a diminuição do quantitativo de terras tituladas caso esse orçamento se mantenha no mesmo padrão.

Gráfico 2. Ação 210z - Indenização de imóveis inseridos em territórios quilombolas

Orçamento previsto na LOA e Limite autorizado para gasto



Fonte: SIAFI

Em síntese, o reconhecimento por parte do Estado brasileiro das diversas situações de formação de aquilombamentos – a fuga, heranças, doações, ocupações de terras livres, resistência em empreendimentos rurais abandonados - e a regularização de terras que tem sentido na trajetória do grupo remanescente, além de valorizar sua existência enquanto grupo formador da sociedade brasileira, guarda o potencial de democratizar a estrutura fundiária brasileira.

As diversas fases e etapas do procedimento de regularização fundiária, que exigem recursos humanos e orçamentários para cumprimento das legislações vigentes, somada às complexidades da malha fundiária representam desafios para a geração dos efeitos jurídicos nos territórios quilombolas. A diminuição do orçamento anualmente disponível vem adicionar mais um elemento que tem influência sobre os resultados dessa política pública.

Territórios titulados e articulação com políticas de inclusão produtivas

Os primeiros títulos expedidos com base no Artigo 68 do ADCT da CF remontam aos anos 1990, quando o INCRA e os institutos de terra do Pará, Maranhão e Piauí expedem títulos em áreas públicas federais e estaduais. A partir de 2006, os primeiros títulos com base no Decreto 4.883/2003 são expedidos pelo INCRA, após processo de indenização e desintrusão de ocupantes não quilombolas. Até o presente momento foram entregues 209 títulos em 152 territórios quilombolas em todo o país,

totalizando 1.046.101,0433 ha. Tal área representa 0,12% do território nacional. A título de comparação, as Unidades de Conservação ocupam 17% do território nacional, as terras indígenas 13%, projetos de assentamento da reforma agrária 10% e estabelecimentos rurais 42% ¹⁷³.

O crescimento progressivo do número de territórios titulados levanta questões acerca da melhoria das condições de vida das comunidades que já tiveram acesso à terra, bem como do uso e controle das terras e recursos naturais por parte das comunidades.

Há poucos dados acerca da situação das famílias vivendo em territórios titulados e o impacto que o acesso formal à terra tem sobre a qualidade de vida das comunidades remanescentes de quilombos. Sabe-se a partir do conhecimento focado em alguns casos (GRUPIONI e ANDRADE, 2015; PEDROSO, 2008), que nos quilombos titulados é praticado o plantio de alimentos, a pecuária de grandes e pequenos animais, a pesca, o extrativismo, e outras atividades não agrícolas, como o turismo e o artesanato. Em vários casos, estas atividades são realizadas não só para o sustento da comunidade, mas também para o fornecimento a mercados locais e regionais, contribuindo para o desenvolvimento tanto das comunidades como da região em que estão inseridas. Portanto, não é correto contrapor área regularizada para quilombolas com área destinada à agricultura, ou mesmo afirmar que a primeira retira possibilidade de desenvolvimento da segunda. Territórios quilombolas são uma plena possibilidade de desenvolvimento da produção de alimentos e de preservação da diversidade social, agrícola e ambiental deste país.

A única pesquisa de caráter abrangente que promoveu um diagnóstico dos territórios quilombolas titulados foi realizada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O estudo quantitativo, de caráter censitário, pesquisou os domicílios dos territórios titulados entre 1995 e 2009 e visou oferecer um diagnóstico acerca da situação dessa população no que se refere a condições de vida, da segurança alimentar e do acesso a programas sociais¹⁷⁴.

¹⁷³ Dados obtidos em www.agricultura.gov.br (dados de todos os tipos de estabelecimentos rurais), www.mma.gov.br (apenas dados das Unidades de Conservação continentais, excluindo-se as marinhas), www.funai.gov.br (dados de todos os tipos de terras indígenas), www.incra.gov.br (dados de todos os tipos de assentamento, inclusive os em processo de obtenção).

¹⁷⁴ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate nº 20. Quilombos do Brasil: segurança alimentar e nutricional em territórios titulados. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Brasília, DF, 2014.

A pesquisa revelou que cerca de 55% das famílias pesquisadas em territórios titulados apresentam características de insegurança alimentar quando a avaliação é realizada por meio do parâmetro se o adulto pertencente a uma família de alguma das comunidades quilombolas ficou o dia inteiro sem comer ou só fez uma refeição no dia porque não tinha comida em casa. É interessante notar que ao se considerar separadamente as seis regiões pesquisadas esse número é muito alto na região do Baixo Amazonas (86,3%) e menor no Centro Sul (24,2%). As condições de vida também são medidas pelo critério de renda. No caso das famílias tituladas, em 2011, ano de realização da pesquisa, 45,6% dos quilombolas em territórios titulados viviam em condição de extrema pobreza¹⁷⁵.

Chama atenção ainda a baixa cobertura de importantes programas de estruturação produtiva. O PRONAF chega a apenas 5,8% das famílias na média nacional, o Garantia Safra a 4% e a assistência técnica rural (ATER) a apenas 1,3% das famílias entrevistadas. De acordo com a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural e a Academia Brasileira de Extensão Rural (2012), a ATER tem impacto positivo na renda do produtor rural e do município. O baixo nível de assistência técnica rural não parece ser exclusividade das famílias quilombolas tituladas, mas uma condição geral dos agricultores familiares no Brasil a partir da avaliação feita por Guanziroli (2007). Ademais, a pesquisa supracitada também revela baixo acesso a políticas públicas de infraestrutura, como esgotamento sanitário e acesso à moradia adequada.

Documentos oficiais do Estado brasileiro – como o documento base do II Plano Nacional de Reforma Agrária (Brasil, 2003) – reconhecem a necessidade de alinhar a reforma da estrutura fundiária brasileira a políticas de fomento produtivo no campo voltadas para as áreas reformadas, entre elas os territórios quilombolas. O mesmo documento promove o discurso de fomento ao etnodesenvolvimento:

“(...) o II PNRA prevê ações de promoção do etnodesenvolvimento e de garantia da segurança alimentar e nutricional das comunidades quilombolas. Trata-se de aproveitar suas experiências históricas e os recursos reais e potenciais da sua cultura, de acordo com projetos definidos segundo seus próprios valores e aspirações, portanto, a partir da capacidade autônoma de uma

¹⁷⁵ Quando essa renda per capita foi menor do que o valor de 70 reais, contando inclusive a renda oriunda do Programa Bolsa Família, nos casos em que a família recebia (Brasil, 2014).

sociedade culturalmente diferente para guiar seu desenvolvimento” (Brasil,2003).

Um conceito de etnodesenvolvimento bastante influente é de Batalla *et al* (*apud* VERDUM, 2002:88) como sendo:

“(...) o exercício da capacidade social dos povos indígenas para construir seu futuro, aproveitando suas experiências históricas e os recursos reais e potenciais de sua cultura, de acordo com projetos definidos segundo seus próprios valores e aspirações. Isto é, a capacidade autônoma de uma sociedade culturalmente diferenciada para guiar seu desenvolvimento”.

Nesse mesmo caminho, como sugere Stavenhagen (1984), para pensar desenvolvimento como política ou modelo a ser transformado, é preciso pluralizar nossa curiosidade pelos grupos humanos. Para novas políticas públicas serem desenhadas a fim de alcançar eficiência, diferentes vozes precisam ser consideradas.

Sem adentrar aqui na polissemia que perpassa o conceito de etnodesenvolvimento nem empreender uma avaliação acerca da especificidade das ações de desenvolvimento – se elas consideram o conceito de “etno” em suas atividades – promovidas pelo Governo Federal nos últimos anos, a partir de Grin (2009) pode-se dizer que o governo Lula foi um dos que mais se preocupou com a questão das políticas para grupos étnicos. No que se refere à população quilombola, em 2004, é criado o Programa Brasil Quilombola (PBQ) com objetivo de consolidar os marcos da política de Estado para as áreas quilombolas. Como seu desdobramento, foi instituída a Agenda Social Quilombola, por meio do Decreto 6.261/2007, que agrupa as ações voltadas às comunidades em quatro eixos: 1) acesso à terra; 2) infraestrutura e qualidade de vida; 3) inclusão produtiva e desenvolvimento local; e 4) direitos e cidadania. A coordenação geral do Programa é de responsabilidade da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), que atua em conjunto com os onze ministérios que compõem o seu Comitê Gestor. Assim, o INCRA passa a compor o PBQ por meio da execução do eixo 1) acesso à terra.

É preciso também mencionar que os Planos Plurianuais dos períodos de 2012-2015 e 2016-2019 estabelecem metas que dizem respeito ao fomento produtivo para comunidades quilombolas. Ora as metas são específicas para famílias quilombolas, ora essas estão contidas na categoria “povos e comunidades tradicionais”. O mais recente

plano plurianual (2016-2019) traz as seguintes metas e iniciativas referentes ao fomento da produção agrícola voltada para comunidades quilombolas:

Tabela 1. Metas ou Iniciativas relacionadas ao fomento produtivo voltado para comunidades quilombolas ¹⁷⁶		
Programa	Meta ou Iniciativa	Órgão responsável
PROGRAMA: 2034 - Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo	Meta: Apoiar a agroindustrialização de pelo menos 400 empreendimentos em comunidades quilombolas, como forma de estimular a comercialização por meio do cooperativismo e associativismo	Ministério do Desenvolvimento Agrário
PROGRAMA: 2012 - Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar	Meta: Fomentar o etnodesenvolvimento e a economia solidária em 300 comunidades quilombolas. Meta: Prestar ATER qualificada, direcionada e continuada para 1 milhão de famílias da agricultura familiar, incluindo ATER específica para jovens rurais e povos e comunidades tradicionais	Ministério do Trabalho e Emprego
PROGRAMA: 2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	Iniciativa: Estruturação de diretrizes para a construção de planos de gestão territorial e ambiental em territórios quilombolas	Ministério do Desenvolvimento Agrário
		Ministério do Meio Ambiente

No que se refere ao crédito via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), não existe meta ou iniciativa específica para essa população. Os quilombolas são considerados, para fins de acesso ao PRONAF, na categoria geral de “agricultores familiares”.

¹⁷⁶ Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019>, acessado em 29/07/16.

Não obstante a existência de ações estatais voltadas para o fomento da produção e geração de renda agrícola e até não agrícola, e de estarem incluídos como agricultores familiares para fins de crédito agrícola, não existe uma lógica programática de articulação entre acesso à terra e as políticas de fomento disponíveis. Em outras palavras, as comunidades que recebem o título da terra não tem tido necessariamente acesso a outras políticas disponíveis no leque de ações do Programa Brasil Quilombola. Inexiste um fluxo – ou, para usar um jargão empregado na política de assentamentos de famílias, uma “rota” – para consolidação de um território quilombola que reúna acesso à terra – via política de regularização fundiária quilombola – e apoio à produção (emissão da DAP, ATER, crédito, fomento a empreendimentos agrícolas ou que levem em conta outros potenciais da comunidade), aos moldes do que existe para implantação de assentamentos.

Além do cenário de baixo acesso a políticas públicas básicas, a ausência de um fluxo contínuo de políticas públicas – terra e fomento produtivo - que têm potencial de superação da pobreza entre essas comunidades e de implementar com a máxima efetividade sua inclusão social, o tema da gestão do territórios e de seus recursos naturais de forma coletiva por esses grupos é pouco abordado na literatura brasileira e pelos órgãos afetos ao desenvolvimento desses público. Algumas perguntas surgem nesse sentido: as instituições tradicionalmente existentes nesses grupos promovem a gestão sustentável e equitativa das terras comunais tituladas? Lembrando que instituições são consideradas aqui no sentido expresso por North (1991) como sendo modos de fazer e regras formais ou informais, tradicionais que reduzem as incertezas inerentes à interação humana fornecendo, por conseguinte, os incentivos para a cooperação.

Discussões internacionais trazem as terras e recursos gerenciados de maneira comunal como sendo Common Pool Resources (CPR), os quais significam recursos naturais utilizados de maneira comum por um grupo. A teoria de Hardin (1968) aponta que esses bens são sujeitos ao mal uso por parte de alguns indivíduos, com tendência à apropriação individual e à superexploração, gerando o que chama de “tragédia dos comuns”. A partir de estudos empíricos mais recentes, a economista Elinor Ostrom (1990, 1999 e também Ostrom *et al*[1999]) dialoga com Hardin, contrapondo sua visão, apresentando possibilidades de gestão coletiva de sucesso dos CPR. Compreende que existem situações em que os indivíduos agem a partir de regras cooperativas (instituições) de usos desses bens, agindo com base no interesse coletivo. A partir de

experiências bem sucedidas de gestão de recursos comum em diferentes partes do mundo (Ásia, Europa e América do Norte), ela identificou grupos que com pouca ou nenhuma tecnologia desenvolveram processos de governação participada, cooperativa e democrática, criando acordos, regras e associações que permitem o uso eficiente e sustentável de recursos de bem comum. Em comum, identificou alguns princípios presentes nas experiências de boa gestão de recursos comuns, entre eles, a participação dos utilizadores na definição/adaptação das próprias regras, demarcação clara das fronteiras dos recursos de bem comum e dos seus utilizadores e fácil acesso a meios de resolução de conflitos bem como a custos reduzidos (Ostrom, 1990). Esses princípios são capazes de promover arranjos cooperativos para uso de recursos compartilhados.

Uma atuação pública de apoio à gestão e uso dos territórios quilombolas titulados deve levar em conta as instituições locais dos (respeito ao “etno”) e também promover instituições que afastem o fenômeno da tragédia dos comuns, buscando uso equitativo e sustentável dos recursos, como a terra, florestas e água. Existem iniciativas públicas embrionárias e privadas locais no campo da gestão territorial dos territórios quilombolas. Em abril de 2013, é publicada a Portaria 98 pelo Ministério do Meio Ambiente. Entre outras coisas, a portaria institui o Grupo de Trabalho Interministerial-GTI para a instituição do Plano Nacional de Gestão Territorial e Ambiental para esses territórios. O GTI engendrou a consultoria “Elaboração de diretrizes para a definição de instrumentos e mecanismos de gestão ambiental e territorial em territórios quilombolas”, que visa elaborar diretrizes iniciais para uma gestão de territórios quilombolas. O trabalho de consultoria ainda não foi finalizado. No âmbito das iniciativas privadas, o Instituto Socioambiental (ISA) atua na região do Vale do Ribeira, reduto de várias comunidades quilombolas em São Paulo, com a elaboração de planos de uso e gestão participativo, com estabelecimento de processos de monitoramento das ações pactuadas pelo grupo¹⁷⁷.

Um Plano Nacional de Gestão Territorial e Ambiental deve promover instituições cooperativas e o fortalecimento das associações quilombolas para o uso compartilhado não rival, uso e governança com equidade do novo ativo que vem com a titulação das terras. A máxima eficácia da democratização da estrutura fundiária, que é um dos objetivos da regularização das terras quilombolas, também só será alcançado

¹⁷⁷ A metodologia de abordagem para elaboração dos plano está descrita na publicação “Planejamento Territorial Participativo Relato de experiências em comunidades quilombolas do Vale do Ribeira/SP”, de autoria do ISA.

com o acesso ao conjunto de políticas de fomento produtivo disponíveis. Faz-se necessário ainda novo diagnóstico acerca da situação dos territórios titulados, visando estabelecer um acompanhamento do acesso a políticas públicas e dos impactos da titulação das terras sobre a qualidade de vida das comunidades remanescentes de quilombos.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Quilombos: Repertório Bibliográfico de uma Questão Redefinida (1995-1997). BIB, Rio de Janeiro, n. 45, p. 51-70, 1.º semestre de 1998.

_____. Os Quilombos e as novas etnias (1996). Em: O'DWYER, Eliane Cantarino (org.). Quilombos: identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

ARRUTI, José Maurício. O quilombo conceitual: Por uma Sociologia do “artigo 68”. Projeto Egbé – Territórios Negros (KOINONIA), 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ASBRAER & ACADEMIA BRASILEIRA DE EXTENSÃO RURAL – ABER. (2012). *Serviços de ATER para o Brasil contemporâneo: “Contribuição da Extensão Rural Estatal aos candidatos à Presidência da República”*. Disponível em: <http://www.asbraer.org.br/arquivos/bibl/1-documento-dos-presidenciaveis.pdf>.

ABA, Associação Brasileira de Antropologia. *Parecer do Grupo de Trabalho Quilombos*. Brasília, 1994.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate nº 20. Quilombos do Brasil: segurança alimentar e nutricional em territórios titulados. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. *Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais*. Governo Federal. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015

BRASIL. *II Plano Nacional de Reforma Agrária – II PNRA*. Governo Federal. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

_____. *Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21/11/2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm

_____. *Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004*. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 20 de abril de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm

CHAGAS, M.F. Estudos antropológicos nas comunidades remanescentes de quilombos: sinais que amplificam a luta por uma vida histórica, vida jurídica. In: LEITE, I.B. (Org.) *Laudos Periciais Antropológicos em debate*. Florianópolis: Co-edição NUER/ABA/2005.

FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea. *Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares*, Rio de Janeiro, ano 4, n.1, 2002, p.7-32.

GRIN, Monica. Ambiguidades do multiculturalismo no Brasil: diálogos entre negros e judeus. WebMosaica revista do instituto cultural judaico marc chagall v.1 n.1 (jan-jun) 2009.

GARCIA JÚNIOR, A. O sul: caminho do roçado - estratégias de reprodução camponesa e transformação social. São Paulo: Marco Zero; Brasília: Editora Universidade de Brasília: MCT: CNPq, 1989.

GRAZIANO NETO, Francisco. Questão Agrária e Ecologia: Crítica da Agricultura Moderna, São Paulo: Brasiliense, 1985

GRUPIONI, Denise Fajardo; ANDRADE, Lúcia M. M (Orgs.). Entre Águas Bravas e Mansas, índios & quilombolas em Oriximiná. - São Paulo : Comissão Pró-Índio de São Paulo :Iepé, 2015.

Grupo de Trabalho “Comunidades Negras Rurais”/ABA. Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais, Associação Brasileira de Antropologia, 1994.

GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 301-328, abr/jun 2007.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. Science, New Series, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Instrução Normativa nº 57. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 21 de outubro de 2009. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/institucional/legislacao--/atos-internos/instrucoes/file/243-instrucao-normativa-n-57-20102009>

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia nº 322, DAN/UnB, 2002.

LOTTA, PIRES E OLIVEIRA. *Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas*. Revista do Serviço Público, Brasília 65 (4): 463-492 out/dez 2014.

NORTH, D. C. (1991), Institutions. *Journal of Economic Perspectives*. Volume 5, no 1 – Winter – p. 97-112.

MARQUES, M. I. Medeiros. Lugar do modo de vida tradicional na modernidade. In: OLIVEIRA, A. U.; MARQUES, M. I. M. (Org.). *O campo no século XXI: território de vida, de luta e de construção da justiça social*. São Paulo: Casa Amarela; Paz e Terra, 2004. p. 145-162

MOURA, C. *Rebeliões da senzala: quilombos, insurreições e guerrilhas*. São Paulo: Conquista, 1972.

OSTROM et al (1999): *Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges*, Science, Vol. 284. no. 5412, pp. 278 - 282

OSTROM, Elinor (1990): *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*, Indiana University, University Press, Cambridge

OSTROM, Elinor (1999): *Design principles and threats to sustainable organizations that manage commons*, Center for the Study of Institutions, Population, and Environmental Change, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University

PEDROSO, Fabio Graf. *As experiências de desenvolvimento sustentável do quilombo de Ivaporunduva: um estudo de caso da perspectiva da agroecologia*. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de São Carlos, 2008.

ROCHA, E. G. T. *O Decreto 4887 e a regulamentação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos*. Boletim Informativo do Nuer: Territórios quilombolas: reconhecimento e titulação das terras, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 97-102, 2005.

SILVA, D. S. *Direito Insurgente do Negro no Brasil: Perspectivas e Limites no Direito Oficial*. In: DONIZETE CHAGAS, S. (Org.), *Lições de Direito Civil Alternativo*. São Paulo: Ed. Acadêmica, 1994.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. *Anuário Antropológico*, 84: 11-44. Brasília, 1984.

VERDUM, R. Etnodesenvolvimento e mecanismos de fomento do desenvolvimento dos povos indígenas: a contribuição do subprograma Projetos Demonstrativos (PDA). In: SOUZA LIMA, A. C.; BARROSO-HOFFMANN, M. R. (Orgs.) Etnodesenvolvimento e políticas públicas: bases para uma nova política indigenista. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/LACED, 2002.

WOORTMANN, Ellen F. *Herdeiros, parentes e compadres: colonos do Sul e sitiantes do Nordeste*. São Paulo: Hucitec; Brasília: EdUnB, 1995.

WOORTMANN, Klaas. "*Com parente não se neguceia*": o campesinato como ordem moral. In: ANUÁRIO ANTROPOLÓGICO 87. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990. p. 11-73.

_____. *Migração, família e campesinato*. In: WELCH, C. A. et al. (Org.). *Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas*: v. 1. São Paulo: Unesp; Brasília: Nead, 2009. p. 217-238.

REGISTROS PAROQUIAIS DA FREGUESIA DE SANT'ANNA DA CAMPINA EM BELÉM: ANÁLISE DA ORIGEM FUNDIÁRIA

Natalia Altieri Santos de Oliveira¹⁷⁸

Luly Rodrigues da Cunha Fischer¹⁷⁹

1. INTRODUÇÃO

A análise dos registros paroquiais que foram consignados em todo o período de vigência da Lei de Terras e do Decreto nº 1.318 de 1850 se faz importante em razão dos mesmos serem fonte para se conhecer a origem da organização fundiária dos mais diversos municípios brasileiros. Partindo desta afirmação, a escolha pelo exame dos registros paroquiais existentes da Freguesia de Sant'Anna da Campina foi baseada em pesquisa feita nos livros de todas as Freguesias que possuem declarações de partes de Belém.

O problema inicial a ser respondido com o presente trabalho era qual seria a origem fundiária da cidade de Belém relatada por meio das declarações formuladas pelos seus próprios habitantes à época da manutenção do livro da Freguesia de Sant'Anna da Campina, e se seria possível identificar a atual correspondência destes registros na atual configuração urbana da cidade.

A hipótese inicialmente formulada para responder tal problema e que serão provadas ou não são relativas ao fato de que a origem fundiária de Belém era baseada, em grande parte, de propriedades oriundas de meras posses, ou seja, que grande parte da estrutura da cidade não era feita de áreas devidamente tituladas.

¹⁷⁸ Bolsista CAPES. Mestranda em Direitos Humanos e Meio Ambiente – Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Email: nataliaaltieri@gmail.com

¹⁷⁹ Doutora em Direito da UFPA/Université Paris XIII. Email: lulyfischer@yahoo.com

Nesse sentido, o objetivo principal deste trabalho é o estudo da origem fundiária da cidade, tendo como objetivos específicos a identificação dos registros paroquiais da Freguesia de Sant'anna e com base nestes, verificar quais foram os regimes jurídicos de propriedade que justificaram os mesmos, a fim de analisar como se caracterizava inicialmente a questão fundiária no município de Belém.

Para tanto, serão estudados também o contexto de regime sesmarial, da época do império da posse, efeitos da lei de terras e seu decreto regulamentador, a origem dos municípios, em especial de Belém, e claro, a aplicabilidade da lei de terras nos perímetros urbanos.

A metodologia utilizada no presente trabalho iniciou-se com a pesquisa de campo do livro da Freguesia ora estudada, com a consequente sistematização e análise dos dados colhidos com base no método interpretativo histórico, tendo a parte bibliográfica sido baseada em diversos autores, conforme será explicado no decorrer do texto.

Outrossim, buscando a exposição de todo o conteúdo, este trabalho foi dividido em quatro partes. Inicialmente será apresentada a evolução histórica da legislação fundiária no Brasil e no estado do Pará. Em seguida será feito um breve estudo do instituto do registro paroquial. Na terceira parte será analisada a aplicação da lei de terras para o reconhecimento da posse de núcleos urbanos. Por fim, serão apresentados os dados referentes à aplicação da lei de terras no município de Belém por meio da análise realizada dos registros paroquiais de Sant'Anna da Campina.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E NO ESTADO DO PARÁ

A origem da estrutura agrária nacional encontra-se no Direito Português, haja vista que não houve a criação inicial de uma legislação própria para a colônia (BENATTI, 2003). Com a ocupação portuguesa em 1500, todas as terras brasileiras passaram a pertencer a Portugal, cabendo ao Rei a permissão ou não do acesso às terras (TRECCANI, 2009).

O histórico dos instrumentos legais de organização das terras inicia-se com as Ordenações Portuguesas, sendo com a Ordenação Filipina, promulgada em 1603, que se encontra a representação da última fase de evolução do regime de sesmarias

(ALMEIDA, 1870). O regime sesmarial passou a ser aplicado no Brasil em 1531 por meio da Carta Foral de 06 de outubro do mesmo ano, e nada mais era que a doação por parte do Rei português de 14 porções de terras conhecidos com Capitânicas Hereditárias, tendo sido revogado em 1549 ante ao fracasso apresentado pelo sistema implementado (TRECCANI, 2011).

Eram concessões gratuitas para homens de muitas posses, mas não eram feitas de forma incondicionada, na medida em que aqueles que recebiam as porções de terras tinham como obrigação a construção de torres ou fortalezas para a defesa da terra, bem como o dever de levar pessoas para promover o povoamento das novas terras, sob pena de ter a terra devolvida ao patrimônio público real, o que mais tarde seria conhecido como terras devolutas (ROCHA *et al*, 2010).

Durante o período em que o sistema sesmarial esteve em vigor no Brasil, diversas leis, decretos, cartas régias, alvarás, provisões, resoluções e avisos foram editados, o que culminou em uma confusão legislativa. Entretanto, é possível apontar algumas cláusulas como ditas essenciais para que a Carta de Sesmaria fosse considerada válida, como a questão do aproveitamento, que consistia na exigência de “lavar” a terra, sendo esta uma exigência que justificava a concessão das cartas; a medição e demarcação, que era considerada como sendo uma obrigação que era dificultada pela escassez de técnicos capacitados bem como em razão da imensidão do território brasileiro; o registro da carta em livro próprio; o pagamento de foro, que variava em razão do tamanho da terra e a sua distância das cidades; e por fim, a confirmação da carta pelo rei português (ROCHA, *et al*, 2010).

Por meio do Decreto de 21 de maio de 1821, a Coroa Portuguesa passou a assegurar o garantia do domínio e da posse contra qualquer pretensão do Estado, garantindo aos proprietários o poder absoluto sob suas terras, pois entendia que tratava-se de uma infração grave ao direito de propriedade, que por sua vez era considerado sagrado. Determinava ainda que o Estado apenas poderia tomar para si as terras se previamente entrasse em comum acordo com o proprietário da terra, mediante o pagamento prévio por parte da Fazenda Real. O Decreto passou a reconhecer a aquisição da propriedade como simples e direta, pois com a ocupação e uso, ocorreria a tradição, fazendo com que a propriedade senhorial passasse a ter o mesmo *status* da propriedade sesmarial.

Após a suspensão do regime sesmarial, em 1822, o Brasil passou a não ter nenhum tipo de norma que regulamentasse devidamente o acesso a terra, coexistindo

diferentes formas de apropriação da terra, dividindo-se entre as propriedades que eram oriundas das sesmarias confirmadas; as posses ilegítimas que se eram as sesmarias caídas em comisso em razão do descumprimento de alguma cláusula, e posses estabelecidas em terras públicas sem qualquer alvará do poder público (ROCHA *et al*, 2010). As posses ilegítimas se expandiram em demasia, motivo pelo qual tal período passou a ser conhecido como período áureo da posse (MATTOS NETO, 2006). Tal fato histórico deu-se pouco antes da Independência do Brasil, fazendo com o que o Estado novo nascesse com grandes problemas agrários e sem um ordenamento jurídico próprio, na medida em que ainda se aplicava as ordenações portuguesas (no caso, a ordenação Filipina, que foi a última) (ROCHA *et al*, 2010).

No ano seguinte, em 1822 iniciou-se no Brasil o período chamado Regime da Posse de Terras Devolutas, situação esta que foi decorrente direta da proibição da concessão de novas sesmarias, permanecendo tal situação até 1850, pois por durante 28 anos o Brasil ficou sem uma regulamentação de acesso a terra, facilitando a dissipação da posse sem autorização ou fiscalização oficial do governo (BENATTI, 2003).

Apesar de toda a discussão ensejando a criação de uma lei que finalmente regulasse o acesso à terra, nada foi feito de concreto na Constituinte de 1824, pois, ainda que houvesse um projeto relativo ao tema, foi aprovado apenas no artigo 179 que previa o pleno direito de propriedade. A discussão na Constituinte pairava em como promover a colonização efetiva das terras, sem que houvesse a doação ou ocupação desordenada das mesmas, ou perda de mão de obra, ao passo em que o tráfico de escravos estava próximo do fim (CARVALHO, 1981).

Foi com a promulgação da Lei nº 514, mais precisamente o seu artigo 16, que se pode falar na primeira tentativa de se promover a colonização do espaço brasileiro neste período de caos normativo. A lei, que dispunha dos mais variados assuntos de organização administrativa, elucidava no supracitado artigo que a União doaria porções de terra às Províncias com a finalidade de colonizar as respectivas áreas doadas, sendo as mesmas repassadas ao domínio das províncias após o período de cinco anos caso os colonos não cumprissem com as condições impostas. Assim sendo, houve a manutenção do regime da posse, que havia nascido justamente com o regime senhorial¹⁸⁰, tendo

¹⁸⁰ Entende-se por regime senhorial o apossamento primário da terra sem que haja a transferência oficial do bem público para o patrimônio particular, sendo legitimada por meio da posse. Na época da chamada “era da posse” o sistema senhorial se dissipou por meio do apossamento das terras devolutas (BENATTI, 2005), que posteriormente puderam sofrer o processo de legitimação, conforme previsto na lei de terras. Cumpre destacar ainda que esse regime não incluía os quilombolas, índios, caboclos, ribeirinhos, entre

como uma das principais consequências o aumento do desconhecimento por parte do governo português de quais eram as terras que ainda eram de seu domínio legal e quais faziam parte do domínio particular.

Este período é considerado como o que impulsionou e consolidou de vez os grandes latifúndios, justamente em razão da ausência de norma legal que regulasse o acesso a terra, bem como a abstenção por parte do governo português no tocante às fiscalizações das próprias cartas concedidas anteriores à suspensão do regime sesmarial, na medida em que muitos foram os casos em que houveram a expansão da terra.

Ademais, o fato de ter garantido o pleno direito de propriedade em nada alterou a situação em que encontrava o Brasil, na medida em que garantir tal direito pleno não era o mesmo criar mecanismos que possibilitassem o exercício deste direito constitucional; ou seja, permanecia um direito com pouca exigência e aplicabilidade de fato, o que só foi alterado com a edição da Lei de Terras, em 1850.

A lei nº 601 de 18 de setembro de 1850 foi promulgada com o objetivo de regular as terras devolutas do Império, bem como as terras que eram possuídas por meio de título de sesmaria que não haviam preenchido todos os requisitos (já que as sesmarias legais estariam com o seu domínio garantido). A finalidade principal da lei era por fim ao caos que imperava até então em razão da ausência de normas que regulassem o acesso a terra, passando a distinguir o que era de propriedade privada e o que era de propriedade pública (BENATTI, 2003).

No que diz respeito às sesmarias confirmadas, a Lei de terras tinha como objetivo criar um mecanismo que consolidasse de vez a propriedade que era oriunda das sesmarias já confirmadas, afastando de vez a possibilidade das mesmas perderem o caráter de propriedade em razão de revogação vinda por Parte do reino de Portugal. A solução encontrada foi a garantia do domínio das mesmas sem que para isso precisasse ocorrer a revalidação das mesmas, conforme se extrai dos artigos 21 e 22 do Decreto 1.318 de 1854.

Com relação às sesmarias concedidas, o problema inicial era a sua revalidação e legitimação das posses. Faz-se mister salientar que “muitas sesmarias concedidas antes de 1822 haviam caído em comisso e que todas as propriedades ocupadas após aquela data eram posses não legitimadas” (CARVALHO, 1981, p. 42). Sendo assim,

fazia-se imprescindível que as terras (propriedades ou meras posses) fossem medidas e devidamente tituladas, sob pena de serem consideradas como terras devolutas.

Aqueles que, a partir da promulgação de tal lei se apossassem das terras públicas ou alheias seriam despejados das mesmas e não teriam direito à qualquer indenização oriunda das benfeitorias que porventura tivessem feito. Tal situação assim se explicava em virtude tal ocupação irregular passar a ser considerada como um crime, limitando, assim, o acesso à terra à quem apenas dispusesse de capital suficiente para comprá-las, excluindo aquele que apenas detivesse de sua força laboral.

Contudo, as doações que foram feitas anteriormente à promulgação da referida lei (por meio da lei nº 514 de 1848, no seu artigo 16, supracitado) não foram anuladas, apenas ficou coibida a cessão de novas terras de forma gratuita fora das exceções previstas em lei. Essas doações diziam respeito às porções de terras que o Império concedeu a cada província com o objetivo de promover a colonização, sendo vedado aos colonos que transferissem as terras enquanto que as mesmas permanecessem aproveitadas. Para que a validade das doações permanecessem, era de extrema importância que as províncias informassem ao governo central quais eram as porções que seriam aproveitadas com o fim de demarcá-las.

A coexistência desses dois regimes (o instituído pela Lei 514 de 1848 e a Lei 601 de 1850) foi confirmada por meio do Aviso nº 119 de 24 de março de 1851 (FREITAS, 1882). Contudo, ainda que as doações fossem apenas aquelas feitas nas exceções legais, faz-se mister salientar que, de acordo com o Aviso nº 225 de 1872, ainda era possível existir outras doações gratuitas, mas seriam feitas pelo poder legislativo (LACERDA, 1882).

Outrossim, uma das grandes inovações estava justamente logo no primeiro artigo, qual seja a proibição de aquisição de terras por meio diverso à compra, salvo casos excepcionais previstos na própria lei, como por exemplo, as terras que faziam fronteira com outros países em uma zona de dez léguas que poderiam ser concedidas gratuitamente. Cumpre destacar ainda que, posteriormente, por meio da lei nº 628 de 17 de setembro de 1851, ficou defeso a disposição de arrendamento nas terras que eram consideradas como devolutas.

Além da proibição do acesso a terra por modo diverso da compra, a lei revalidava as sesmarias e outros tipos de concessões que foram expedidas pelo governo (fosse ele português, no caso das cartas de sesmarias, fosse o próprio governo imperial brasileiro, no caso de outros tipos de concessões); assegurava e legitimava as posses que

foram adquiridas por meio de ocupação primária ou pela compra além de se acharem cultivadas ou com o princípio de cultura e moradia habitual, tudo antes da vigência da lei.

Foi apenas em 1854 que a Lei de Terras foi devidamente regulamentada, por meio do decreto nº 1.318, que tinha como objetivo executar de fato a de Lei nº 601/1850, em razão das mais diversas autorizações que foram concedidas com fundamento na lei de terras (FREITAS, 1882). Com este ato houve a regulamentação da Repartição Geral de Terras Públicas (artigo 1º do Decreto), além de ter normatizado a medição das terras públicas, a legitimação das terras particulares (fosse por meio das sesmarias não confirmadas, fosse pelas posses mansas e pacíficas), bem como a venda das terras públicas (único mecanismo de aquisição das aludidas terras, com as exceções dos casos em que poderia haver doações).

O Capítulo III do Decreto tratava da revalidação e legitimação das terras, considerando como sendo um modo prático de extremar o domínio público e particular (FREITAS, 1882). A finalidade principal deste capítulo era garantir o domínio e a propriedade das sesmarias que já haviam sido validadas, bem como assegurar a legitimação das posses anteriores a promulgação e as sesmarias e/ou outras concessões governamentais que haviam caído em comisso, como outrora destacado.

Com o Decreto nº 1.318 de 1864 é que houve a instituição das terras reservadas e as das faixas de fronteiras, que poderiam ser adquiridas por meio da doação, tinha como explicação no fato do Governo Imperial querer promover a colonização nem que fosse pelo menos das referidas áreas (LACERDA, 1960). Da igual modo houve a regulamentação do registro Paroquial, que era previsto no artigo 13 da Lei de Terras e no artigo 93 do decreto 1.318, tendo sido instituído com o objetivo de se conhecer quantas terras já haviam sido ocupadas, tendo como base as declarações daqueles que se diziam ser seus possuidores.

O efeitos práticos da lei de terras e do Decreto nº 1.318 foram diversos, sendo mister salientar que a Lei de terras fez efetivamente foi limitar (ou quase impedir) o acesso à terra dos ex-escravos e dos imigrantes recém chegados a partir de então (ARAÚJO; TÁRREGA, 2011), não tendo cumprido a finalidade inicial que em tese era a de diminuir as grandes propriedades, ao passo que apenas aqueles que detinham dinheiro eram quem de fato compravam as terras, além de sempre alegarem que estavam ocupando a terra tempo suficiente para demandar a aplicação do instituto do usucapião (BENATTI, 2003).

O resultado que se pode extrair é que a Lei de Terras e o Decreto nº 1.318 foram essenciais para o rompimento da estrutura anterior, na medida em que ao prever o acesso às terras por meio da compra, a propriedade deixou de ser privilégio daqueles que tinham um bom relacionamento com o governo (que antes, no caso, era a Coroa Portuguesa). No entanto, apesar da existência de pontos positivos, em 1877, a Lei de Terras foi considerada letra morta, em razão da inexistência de informações completas e corretas de quantas sesmarias existiam, qual era o *status* em que se encontravam ou quantas terras devolutas persistiam (CARVALHO, 1981).

A análise feita por vários juristas, dentre os quais Teixeira de Freitas (1882), é que o fracasso jurídico da Lei de Terras se deu justamente com a não efetividade do artigo 1º da Lei, na medida em que para se manter na posse da terra bastava a alegação de morada habitual e cultura efetiva, não sendo obrigado, de fato, que houvesse a regularização dos posseiros. A discussão pairava, portanto, no que juridicamente falando poderia ser considerado como sendo “efetiva cultura”, por se tratar de um termo que necessitava de parâmetros objetivos (inexistentes à época) para ser aferido em cada caso concreto. Ademais, os mesmos juristas apontavam o usucapião como medida diversa à compra, demonstrando de forma enfática que o preceito contido referido artigo 1º poderia facilmente ser violado (BENNATI, 2003).

Entretanto não se pode considerar que a lei de terras foi um insucesso por completo quanto à tentativa de limitar a existência de grandes propriedades, na medida em que quanto à legitimação de posse, grande parte das terras que foram legitimadas foram as que estavam ocupadas por pequenos agricultores. O que ela impossibilitou na verdade, foi o acesso posterior aos menos favorecidos economicamente (FERREIRA, 2012, p. 46).

No estado do Pará, no período de 1700 a 1820, foram concedidas 2.143 sesmarias, tendo o ápice de concessões em 1740, com 552 concessões, ocorrendo um declínio após tal década. Contudo, tendo em vista a impossibilidade de analisar todos os documentos, não era possível a constatação exata de quantas sesmarias efetivamente haviam sido confirmadas, sendo possível estimar apenas que aproximadamente 24% das solicitações de fato haviam sido confirmadas (BENATTI, 2003).

No mesmo ano da primeira Constituição Republicana estimou-se que, no Estado do Pará, apenas 13% de todo o território estadual encontrava-se devidamente regularizado (TRECCANI, 2009), número este considerado baixo, evidenciando, assim, que mesmo após a criação de uma lei que regulasse o acesso a terra, os problemas

fundiários paraenses permaneciam. Apesar de todas as críticas, aparentemente no Estado do Pará a situação era otimista, sendo considerada a Província com mais registros, na medida em que no relatório do Ministério da Agricultura, do ano de 1860, existiam 19.320 registros em todo o estado, divididos em 66 Freguesias, tendo sido registrado, no fim, 22.611 registros no estado do Pará (MUNIZ, 1907), sendo 595 registrados na Capital, divididos em três Freguesias (Sé, Trindade e Sant'Anna).

Neste sentido, o estudo específico no instituto do registro paroquial se faz como importante na medida em que, como foi possível notar, este é uma fonte de informações acerca da estrutura fundiária.

3. BREVE ESTUDO DO INSTITUTO DO REGISTRO PAROQUIAL

Criado pela lei de terras (artigo 13), e instituído pelo Decreto nº 1.318 de 1854 (artigo 91 e seguintes), o Registro Paroquial foi considerado um mecanismo de coleta de dados com a finalidade de se criar estatísticas sobre o cenário fundiário nacional, bem como foi considerado como um mecanismo de auxílio para que o governo conhecesse quais eram as terras que já haviam sido ocupadas (ROCHA *et al*, 2010).

O decreto 1.319 de 1854 continha disposições sobre as informações mínimas que deveriam fazer parte das declarações, bem como o modo que os registros deveriam ser guardados, servindo como prova de mansa e pacífica, conforme se extrai da leitura dos artigos 100, 103 e 104. De acordo com estes artigos, as declarações deveriam conter o nome do possuidor, qual a Freguesia em que estivesse situada a propriedade, a extensão da mesma e sua situação, além dos seus limites (artigo 100), sendo tais declarações escritas pelos Vigários sendo as mesmas cobradas por letra (artigo 103), ficando estes registrados pela ordem que forem escritos (artigo 104).

Contudo, apesar da finalidade inicial do registro paroquial estar ligado ao conhecimento estatístico das terras, os mesmos são uma rica fonte para se conhecer as situações dos imóveis, quais e quantos eram os seus confinantes, e a sua localização, podem-se construir até uma reprodução de onde seriam os locais mais habitados das cidades, à época das declarações (MARCÍLIO, 2004).

Diversos foram os casos em que os registros paroquiais foram usados como sendo um elemento comprovador de propriedade privada, ainda que o artigo 94, parte final, seja

claro ao destacar que os registros não conferem qualquer tipo de direito aos declarantes, demonstrando má-fé de quem assim os queria usar (SANTOS, 1986).

Outra evidência de que o registro paroquial não seria considerado como título legítimo de propriedade encontra-se no artigo 91 do decreto supracitado, na medida em que o mesmo era obrigatório a todos, ainda que fossem meros possuidores (SANTOS, 1986).

Indo além, por meio da leitura do artigo 93, é notável que o registro paroquial era constituído por meio das meras declarações que eram feitas, pois não era defeso dos vigários a recusa em registrar as declarações (artigo 102 do decreto), neste sentido, não é possível conceber que fosse permitido que um indivíduo constituísse a si próprio título de domínio apenas com base nas declarações que prestou (SANTOS, 1986). Se isso fosse possível, aquele mesmo que constituiu domínio, teria a capacidade de revogá-lo, fato este que não era possível de ocorrer com o registro paroquial. Assim sendo, por meio da leitura do artigo 25 do decreto nº 1.318, é possível concluir que de fato o registro paroquial não seria considerado como um título legítimo, na medida em que este não era apto a transferir domínio.

Entretanto, ainda existem casos nos tribunais brasileiros em que há a discussão acerca da natureza jurídica do registro paroquial¹⁸¹. De acordo com o que foi encontrado nas decisões coletadas acerca do assunto, pode-se concluir que o entendimento é que o registro paroquial é um documento unilateral meramente declaratório que não serve como prova de propriedade em uma cadeia dominial.

É possível notar que o registro paroquial apesar de todas as críticas que enfrentou, principalmente no que tange a não ser um documento hábil para comprovar a posse ou tampouco a propriedade, é um instituto de extrema importância para entender como se construiu a estrutura fundiária de uma determinada cidade. No presente trabalho, buscou-se compreender como foi a origem da ocupação territorial urbana na cidade de Belém com base no estudo das declarações registradas na Freguesia de Sant'Anna da Campina nos anos de 1854 a 1858, ano em que o livro foi finalizado, com 83 registros.

4. APLICAÇÃO DA LEI DE TERRAS PARA O RECONHECIMENTO DA POSSE DE NÚCLEOS URBANOS

¹⁸¹ Recurso Extraordinário nº 79828-GO, Recurso Especial nº 617428 – SP e Recurso Especial nº 389.372 – SC.

A ingerência do governo na organização/estruturação urbana das cidades no Brasil Português não se dava por meio de normas próprias, como ocorreram nas colônias espanholas, mas sim por meio de agentes do reino que se destacaram na criação e implementação dos projetos de engenharia de fortes, que serviam principalmente para proteger as terras ali povoadas, tanto que muitos dos centros urbanos foram projetados e cresceram a partir da construção de fortes, Igrejas e praças (ARAÚJO, 1998).

A influência da Igreja Católica na organização urbana é datada desde o nascimento das primeiras povoações, em que os atos normativos da Igreja eram usados como meios para garantir a posse ou mesmo de conseguir algum lugar para morar, na medida em que para que o reconhecimento de um arraial (o embrião de muitas cidades) por parte do Estado iniciava-se através da Igreja (MARX, 1991).

Além disso, o prestígio da Igreja no tocante ao processo de urbanização é evidenciado no que diz respeito ao fato do clero ser mantido pelo governo português como se fosse um dos seus agentes reais que tivesse o poder de gerência no novo espaço urbano a ser construído, na medida em que “a mentalidade colonialista dos séculos XVI, XVII e XVIII encontrava-se impregnada de uma visão catequizadora e regeneradora dos territórios conquistados” (ARAÚJO, 1998, p. 41).

O nascimento dos primeiros esboços do que podemos considerar como centros urbanos se deu por meio de exceções criadas no próprio sistema de terras das sesmarias, na medida em que era de extremamente necessário que as áreas não fossem consideradas como improdutivas, e uma porção de terra que possuía uma Igreja (ainda que bem pequena), assim não seria considerada e o possuidor não perderia a sua concessão de sesmaria (MARX, 1991).

Foi com o crescimento dessas Freguesias que as unidades municipais passaram a ter autonomia dentro do Estado, consolidando de vez a influência da Igreja para com o ordenamento territorial urbano, além de demandar cada vez mais que houvesse a delimitação das áreas dos novos municípios nascentes, na medida em que as imprecisões territoriais era problema frequente desde a época das concessões das sesmarias, culminando ainda em abusos de aproveitamento da terra alheia, problema este intensificado posteriormente (MARX, 1991).

A posse então passou a ser considerada como uma característica essencial dos centros urbanos que nasceram na época do Brasil colônia, principalmente quando se

levava em consideração o fato de que a posse efetiva da terra ajudava na questão da defesa destas, o que era essencial para o governo português (ARAÚJO, 1998).

Na Amazônia, mais especificamente São Luis e Belém, o contexto histórico que antecedeu o nascimento das referidas cidades é relacionado com às invasões que estas porções de terras sofriam, tanto que o nascimento destas cidades se deu por razões militares, sendo o ponto de partida, novamente, os fortes que eram construídos (ARAÚJO, 1998).

É notável, portanto, a existência de duas origens distintas para os primeiros centros urbanos na Amazônia: o nascimento a partir de um forte, caracterizando as chamadas “cidades-fortalezas”, ou o nascimento a partir de pequenos núcleos que foram se formando a partir das igrejas como alternativa para que não houvesse a devolução da porção da terra para o reino português, levando as cidades a um *status* de símbolo maior da colonização portuguesa (ARAÚJO, 1998), mas sempre com a característica principal de que a terra que nascia as cidades era de controle predominante público, sem que houvesse a constituição verdadeira de porções de domínio privado.

Visando a colonização e exploração do restante do território, muitas foram as expedições realizadas pelos jesuítas (principalmente), fazendo com que rapidamente a extensão da capitania do Grão Pará se estendesse até a entrada do Amazonas, ocorrendo, na mesma época, diversas doações à particulares (ARAÚJO, 1998). Essas doações em grande parte feitas com o uso do instituto da enfiteuse¹⁸², que havia sido importada do direito português sem que houvesse a promulgação de um dispositivo legal que regulasse a localização o a área do terreno que seria aforado, existindo casos, como por exemplo, na cidade de Belém, de concessões que foram feitas em momento em que o município assim não poderia proceder em razão de não ter havido ainda a confirmação da doação da sesmaria que fazia composição de seu patrimônio, conforme será estudado na próxima seção.

Tais doações tomaram grandes proporções, tendo até saído do controle do reino português, que tentou estabelecer limites que controlassem tais concessões, na medida em que existiam diversos abusos praticados pelos intermediários que elegiam como recebedores um seletivo grupo social, sem que houvesse o uso efetivo de tais terras (ARAÚJO, 1998).

¹⁸² Entende-se por enfiteuse o instituto em que há a atribuição a outrem o domínio útil do imóvel mediante pagamento, podendo ser em prazo estipulado ou perpétuo (DINIZ, 2013).

Assim, os centros urbanos já nasciam com problemas no tocante a sua organização fundiária e dominial, tornando-se dúvida a aplicação da lei de terras no âmbito urbano, na medida em que é cristalino que os referidos problemas deveriam ser dirimidos de alguma forma, sendo a lei de terras um dos mecanismos viáveis, como será explicado abaixo, especificamente no que diz respeito a cidade de Belém.

Neste sentido, a primeira dúvida surgida é relativa à aplicação da Lei nº 601 de 1850 no âmbito urbano, na medida em que, como estudado até agora, muito se falava na regularização do acesso à terra tendo como um dos pressupostos de cultura efetiva, o que, em tese, se remeteria apenas ao espaço rural, onde comumente há a lavoura.

Como dito acima, as concessões eram em diversos casos feitas com base no instituto da enfiteuse, contudo, muitas eram as situações em que o particular apenas ocupava o terreno sem que houvesse qualquer tipo de permissão daquele que era o real dono da propriedade, elucidando que a ausência de normatização não produzia efeitos exclusivamente na área rural na medida em que a forma que os espaços urbanos nasceram e foram se consolidando, fez com que o problema da regularização também ocorresse nas cidades, pois muitas destas, por exemplo, foram construídas com base em uma só porção de sesmarias já confirmadas (e, portanto, sendo considerada como patrimônio particular), ocorrendo nestes casos, pequenas unidades de posse.

É neste ponto que é notável a influência da lei de terras no âmbito urbano, na medida em que o problema da desordem ocupacional oriunda da ausência de especificação das terras públicas também afetava as cidades, tendo em vista o seu processo de crescimento outrora já descrito (MARX, 1991). Assim, a legitimação destas posses se fazia imprescindível para a regularização destas, sendo tal processo regulado, até então, apenas por meio da lei de terras e o decreto nº 1.318 de 1854, na medida em que a Lei nº 601 de 1850 denotava a ideia de planejamento territorial, fosse ele urbano ou rural (FRIDMAN; RAMOS, 2012).

Além disso, cumpre destacar que os patrimônios municipais inicialmente eram formados por meio de concessões solicitadas pelas Câmaras Municipais pelo Governo Imperial, existindo, posteriormente concessões feitas de cartas de sesmarias e doações particulares, fazendo com que muitos municípios se considerassem possuidores do direito a ocupação de terras nos termos da Lei nº 601 de 1850, fazendo suas declarações de posse, com o conseqüente respeito das respectivas propriedades conquanto a vigência do Decreto 1.318 de 1854 (MUNIZ, 1904). De acordo ainda com Muniz (1904), apenas os municípios de Ourém, Monte Alegre, Ponta de Pedras, Soure, Portel,

Quatipuru, Oeiras, Melgaço, Muaná Itaituba e Cameté no Estado do Pará possuíam a real discriminação de seu patrimônio municipal. Sendo assim, é patente a ausência de dados concretos e totais do patrimônio da cidade de Belém, especialmente quando levado em consideração a existência de doações no período em que a concessão da primeira légua patrimonial ainda não havia sido confirmada.

Neste sentido, tendo em vista que a finalidade da lei de terras era a de legalizar o acesso à terra, a mesma necessidade fazia-se presente nas cidades, uma vez que a existência de propriedades não regularizadas também era algo constante, pois o nascimento e crescimento das mesmas normalmente eram oriundos de uma só grande propriedade que era dividida aos demais sem qualquer tipo de transferência formal (MARX, 1991).

Contudo, apesar do artigo 91 do decreto nº 1.318 de 1854 preceituar que todos os possuidores são obrigados a registrar a suas terras no prazo estipulado, existiam casos, especialmente no tocante à área urbana, que se excetuavam de tal imposição legal. Um exemplo são os terrenos aforados pelas Câmaras Municipais. De acordo com o Aviso nº 17 de 29 de setembro de 1855, as áreas circunscritas dentro da linha divisória prevista na Circular de 13 de janeiro¹⁸³ do mesmo ano não eram obrigadas a registrar os seus terrenos. Entretanto, caso o fizessem, deveriam descrever as condições que foram feitos os aforamentos (FREITAS, 1882).

Em Belém, mais especificamente, a aplicação da lei de terras no seu respectivo perímetro urbano foi regulado pela Lei Provincial nº 394 de 25 de outubro de 1861, mais especificamente no seu artigo 11¹⁸⁴.

Neste sentido, é notável que a obrigatoriedade do registro subsistia a todos (com raras exceções, já estudadas acima), fosse no âmbito urbano, fosse no âmbito rural, na medida em que a desorganização territorial era latente em todos os setores nacionais, tendo sido criada a lei de terras justamente com um desses objetivos. Assim sendo, a aplicabilidade da lei de terras era essencial para que houvesse a organização dos perímetros urbanos.

¹⁸³ Não foi possível encontrar o exato teor do Aviso e da Circular em questão nas publicações das decisões do Império.

¹⁸⁴ Não foi possível ter acesso ao inteiro teor da referida lei provincial.

5 APLICAÇÃO DA LEI DE TERRAS NO MUNICÍPIO DE BELÉM: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS REGISTROS PAROQUIAIS DE SANT'ANNA

Fundada em 1616 por Francisco Caldeira Castello Branco, a cidade de Belém possui cinco concessões de terra para o seu patrimônio municipal (LAMARÃO, 1980). A área é maior do que 20.300 hectares, composta entre a distribuição da primeira e da segunda légua na sede da cidade, as terras urbanas do Pinheiro, as terras urbanas e rurais do Apeú e as terras do Distrito de Mosqueiro (MUNIZ, 1904)¹⁸⁵.

A primeira légua patrimonial foi concedida em 1627, tendo ocorrida a primeira demarcação em 1703, com a confirmação em 1708. Em 1851, foi ordenada uma nova demarcação (MUNIZ, 1904). Nesta última demarcação, o limite da primeira légua patrimonial foi convencionado como sendo até a Avenida Dr. Freitas, tendo o patrimônio da mesma sido incorporado ao município de Belém pela CODEM quando de sua criação, junto as demais doações que a cidade havia recebido pelo Governo do Estado ou de concessões particulares (LAMARÃO, 1890), o que era comum, como já explanado outrora.

As cidades, na época da Lei de Terras, eram divididas em Freguesias, que, como dito outrora, foram uma das origens para o crescimento dos centros urbanos (MARX, 1991), tendo a influência destas permanecido em razão do decreto 1.318 de 1854 dispor que as declarações deveriam constar as Freguesias que as áreas em questão faziam parte, como se fosse o ponto de referência, em razão de tais freguesias terem posteriormente se transformado em distritos, como será demonstrado abaixo em uma ilustração que contém os distritos de Belém, cidade esta que era dividida em quatro Freguesias distintas, qual seja a Freguesia da Sé – a mais antiga e a que está os registros da Primeira légua patrimonial (MUNIZ, 1904) –, a Freguesia da Santíssima Trindade, a Freguesia de Sant'Anna da Campina, e por fim, a Freguesia de Benfica.

Para um melhor entendimento da estrutura fundiária da cidade de Belém, se faz de extrema importância também se conhecer um pouco mais o espaço urbano, na medida em que a estrutura urbana da cidade é um dos elementos citados nos registros da Freguesia de Sant'Anna da Campina, por meio da indicação das ruas em que estavam situadas as áreas objeto das declarações, bem como em razão da sistematização que será

¹⁸⁵ Área relativa ao ano de 1904. Cumpre destacar que esta não é mais a área total do município de Belém, na medida em que o mesmo sofreu diversos desmembramentos desde então.

feita posteriormente relacionando as ruas anteriores com as possíveis atuais localizações dos registros.

No século XIX, por volta de 1830, constava na cidade a existência de 35 (trinta e cinco) ruas com larguras diversas, sendo algumas meros caminhos de terra recém abertos. As ruas eram as seguintes: Rua do Açougue; da Boa Vista: do Norte; de São Boaventura; estas três estão na frente marítima; Rua do Espírito Santo; dos Cavaleiros; do Aljube; da Atalaia; Longa; de Alfama; da Barroca; dos Ferreiros; de Santo Amaro; do Bom Jardim; Nova do Piri; de São José; dos Mercadores; Formosa; de Santa Anna; das Flores: do Bailique; da Cruz das Almas; dos Quarenta e oito; de Belém: esta rua está em projeto; Rua de Santo Antonio; das Mercês; de São Vicente; do Pão d'água; de São Vicente de Fora; Nova do Príncipe; Nova da Glória; Nova da Princesa; dos Mártires (BAENA, 2004).

Além destas ruas, a cidade ainda era composta por 31 (trinta e uma) travessas, das quais apenas 18 se encontravam com a existência de casas já construídas e habitadas. As travessas em questão eram a Travessa da Residência; de S. João; de Água de Flor; dos Cavaleiros; da Vala; da Praça; da Queimada; das Caneleiras; do Arsenal; do Pelourinho; do Bailique; de Caetano Rufino; do Espírito Santo; de Santo Antonio; dos Mirandas; das Gaiotas; do Açougue; da Misericórdia; do Passinho; da Piedade; das Eleições; dos Carros; da Pedreira; dos Inocentes; das Flores; de São Vicente; da Olaria; da Glória; da Praia; da Estrela e de São Matheus (BAENA, 2004).

Ainda era possível encontrar em Belém 12 largos, sendo cinco considerados como grandes, e sete considerados como pequenos, sendo estes o de Santo Antonio, o de Santa Anna, o das Mercês, o da Trindade, o do Rosário, o de São João, o do Carmo e aqueles são o da Pólvora, o dos Quartéis, o de Palácio, o da Sé e o de São José. Destes, o que era considerado como o maior era o Largo da Pólvora (BAENA, 2004). As Freguesias posteriormente se transformaram em distritos, conforme se pode notar na Ilustração 1.

A escolha da Freguesia de Sant'Anna da Campina, que se estabeleceu em 1727, sendo composta por 1236 casas (BAENA, 2004) se deu em razão da mesma ser a Freguesia com mais chãos de terra, cujos registros serão apresentados abaixo.

A análise quantitativa dos dados foi baseada nas declarações que se encontravam legíveis e que foram devidamente transcritas e digitadas. Foram levantados os seguintes pontos: a relação entre os imóveis considerados como urbanos e os considerados como rurais; as formas de aquisição das áreas declaradas; e a relação dos que declararam pagar foro à Câmara Municipal de Belém.

No que se refere à classificação urbano/rural, foi possível identificar a partir das descrições que época ainda existiam áreas que eram consideradas rurais, tendo sido encontrado 8 (oito) declarações que remetiam à áreas rurais. Em contrapartida, todas as demais descrições em relativas a áreas no perímetro urbano de Belém, resultando, assim, em 70 (setenta) declarações eram relativas às áreas urbanas. Neste sentido, o resultado obtido foi de que aproximadamente 90% das áreas que foram declaradas e registradas no livro da Freguesia de Sant'Anna da Campina nos anos de 1954 a 1958 eram consideradas como urbanas pelos declarantes, conquanto aproximadamente 10% foram declaradas como rurais.

Quanto à forma de aquisição das áreas declaradas, a maior parte das declarações sequer mencionavam qual era a origem da área que estavam registrando, culminando num total de 60 (sessenta) registros nesta situação, relativos a aproximadamente 77% do total. No entanto, existem registros que o declarante referia qual era a origem da área. Destes, 06 (seis) afirmaram que a propriedade era advinda de herança, resultando em aproximadamente 7,7% do total. Outra origem declarada era de compra e venda, relativos a 10 (dez) registros, no total de aproximadamente 13,3% das declarações. Existiam ainda aqueles que declararam que a área era oriunda de partilha ou de concessão da Câmara Municipal, existindo 01 (um) registro de cada espécie, relativos a aproximadamente 1% cada um.

No que se refere ao pagamento de foros à Câmara de Belém, dos 78 registros legíveis e que foram analisados (sejam eles rurais e urbanos), 21 declaram que pagavam foro à Câmara Municipal, o que é aproximadamente 27%.

Foi possível constatar que grande parte das declarações eram de posses e não indicavam documentos comprobatórios da propriedade. A maioria das declarações apenas eram relacionadas com uma suscinta descrição da metragem da área e sua localização à época, ainda que imprecisa em razão da ausência de numeração das casas, algo comum na época (BARATA, 1973).

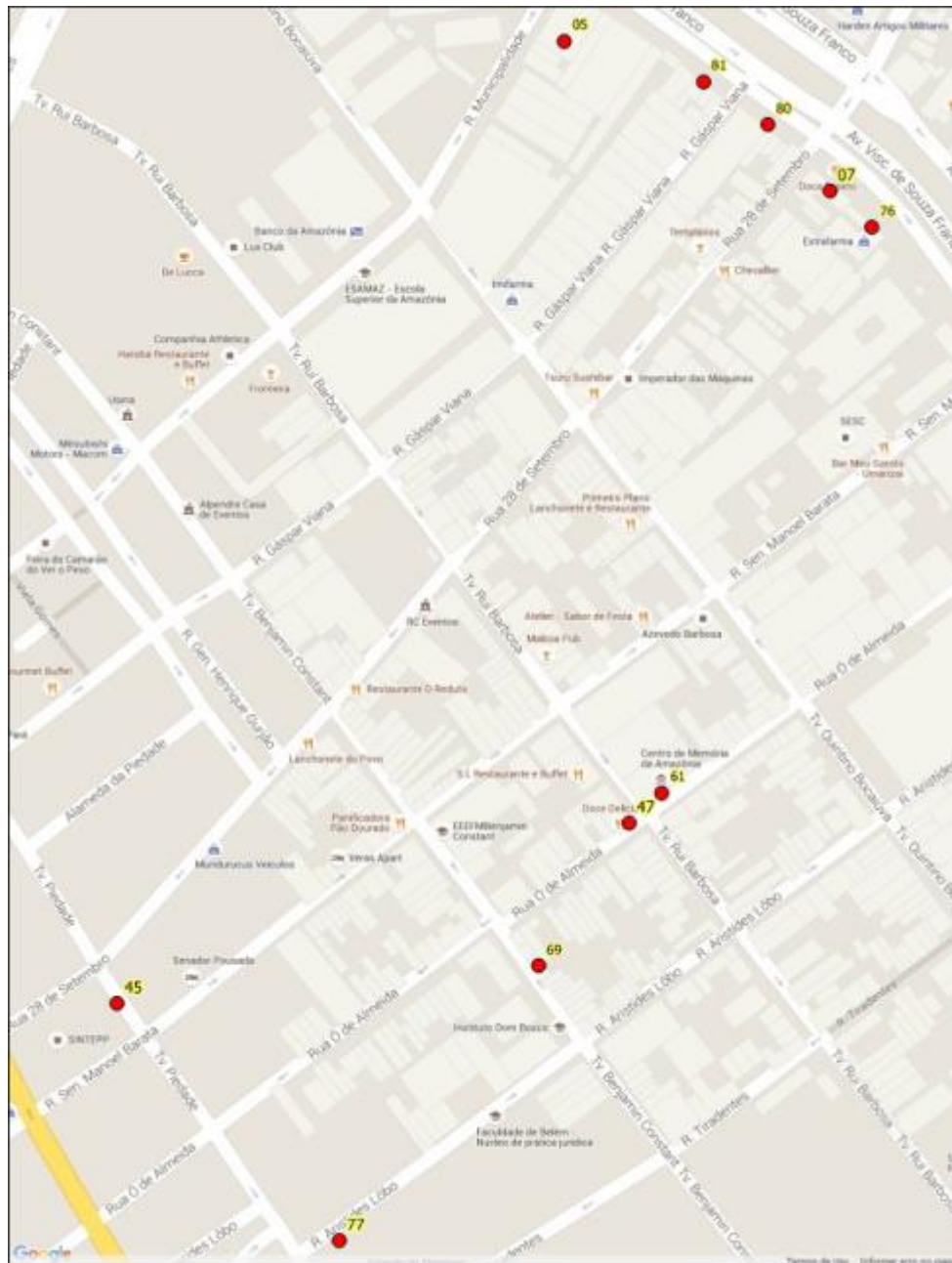
Dos registros, 30% seriam encontrados atualmente no Bairro da Campina (registros 01, 03, 04, 06, 17, 20, 21, 22, 23, 39, 40, 42, 43, 46, 55, 67, 70, 72, 75, 77 e 78

Mapa 2 – Registros urbanos encontrados no atual bairro de Nazaré



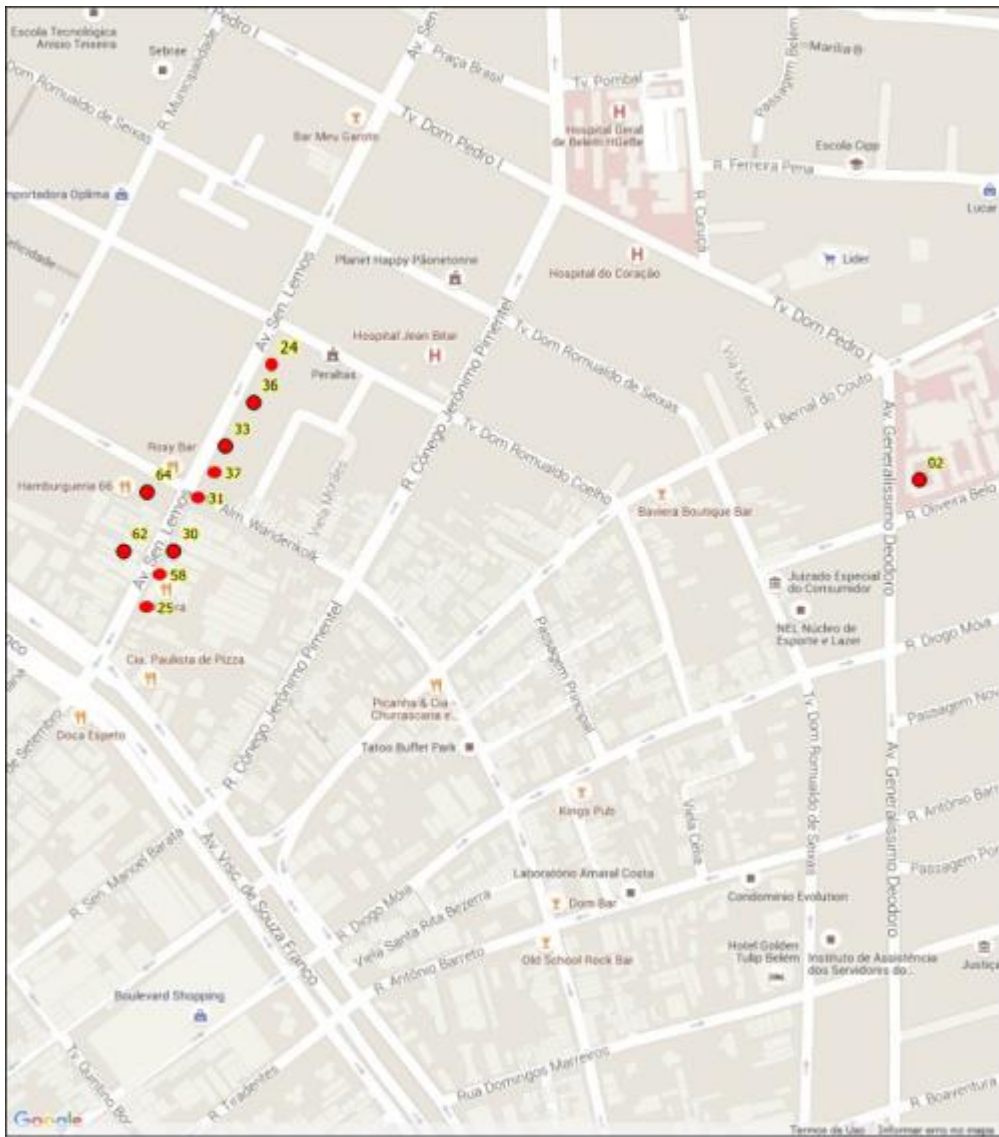
Fonte: Elaborado por Flávio Augusto Altieri dos Santos, 2016.

Mapa 3 – Registros urbanos encontrados no atual Bairro do Reduto



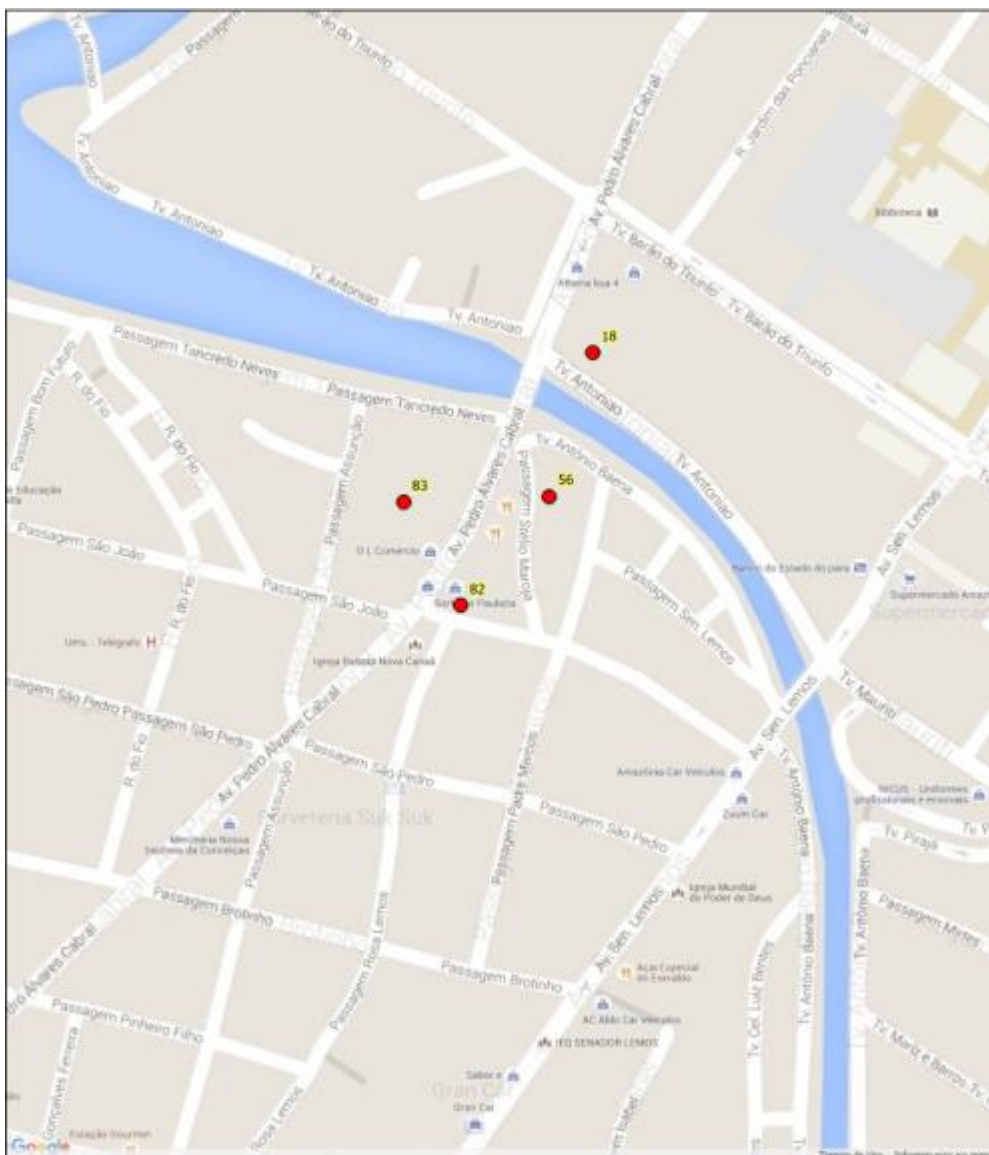
Fonte: Elaborado por Flávio Augusto Altieri dos Santos, 2016.

Mapa 4 – Registros urbanos encontrados no atual Bairro do Umarizal



Fonte: Elaborado por Flávio Augusto Altieri dos Santos, 2016.

Mapa 5 – Registros urbanos encontrados no atual Bairro do Telégrafo



Fonte: Elaborado por Flávio Augusto Altieri dos Santos, 2016.

Dentre tantas conclusões que foram extraídas dos dados coletados dos registros de Sant’Anna, o primeiro passível de citação diz respeito ao fato de que, no período de 1854 a 1858 foi possível verificar que ainda existiam, no perímetro urbano da época, áreas consideradas como rurais, ainda que em menor quantidade quando comparada às declarações que remetiam ao âmbito urbano.

Além disso, ainda era possível encontrar casos em que uma só pessoa se declarava como possuidora de uma grande extensão de terra que atualmente é quase um bairro todo, como no caso do registro nº 49, feito por João Joaquim de Aragão Denim,

que declarou que possuía uma légua de terras na Fazenda Val de Cans, o que nos dias atuais é correspondente à quase totalidade do bairro de mesmo nome da fazenda.

É importante destacar que, com o advento da lei de terras e das legislações estaduais que tratavam da questão da legitimação de posse, houve a delimitação do tamanho máximo das áreas que poderiam ser legitimadas, que de acordo com o artigo 11 da Lei nº 601 de 1850 seria de 500 braças de lado, com o intuito de se evitar o grande latifúndio e a concentração de terras, como já explanado outrora.

Nesse sentido, a existência de um registro cuja declaração remonta a uma área de uma légua de frente cria a dúvida se esta mesma posse posteriormente seria legitimada, na medida existia empecilho quanto ao tamanho, além de não ser possível que esta fosse fragmentada para que existisse registros distintos em partes menores (FREITAS, 1885).

Outrossim, foi notado a existência de um registro cujo declarante afirmava ser possuidor de uma ilha inteira., José Antônio Conceição relatou ter adquirido por título de compra uma ilha denominada Cotijuba, fazendo por um lado com a baía do Marajó, por outro com a Ilha Paquetá, pela parte de cima com a Ilha Arapiranga, e pela de baixo com a Ilha Itatuoca¹⁹².

Quanto a este segundo registro, este denotou ter sido originado de um título de compra, a mesma situação também se mostrava incompatível com a lei de terras no mesmo aspecto quanto ao seu tamanho. Ou seja, caso esta suposta compra, relatada no registro de número 52, fosse feita sob o advento da lei de terras e o seu decreto regulamentador, a mesma não seria possível em razão dos limites máximos estabelecidos.

Ainda no que diz respeito às extensões das áreas que foram objeto das declarações registradas, faz-se mister salientar que as casas tinham dimensões próximas, evidenciando certa regularidade no tamanho das mesmas, ora bem grandes, com mais de cem braças de *choens*, ora menores, com até mesmo dez braças de *choens* de frente ou de fundo¹⁹³.

Essa disparidade entre os tamanhos era facilmente percebida pela localização das casas, ao passo em aquelas que estavam situadas nas principais ruas ou avenidas eram as maiores, enquanto que as casas menores estavam circunscritas nas ruas ou travessas secundárias e de menor porte (KIDDER apud CRUZ, 1971, p.59)

¹⁹² Registro de número 52.

¹⁹³ Uma braça de choens significa aproximadamente 1,8 metros.

Ademais, um fato curioso se fez presente em todas as declarações: em nenhum momento era dito qual era a numeração das propriedades que estavam sendo descritas, o que torna a identificação da real localização atual das mesmas um trabalho ainda mais difícil, podendo-se estimar no máximo qual era o perímetro em que possivelmente estavam localizadas na época dos registros e fazer a comparação com áreas atuais, tal como foi feito na confecção dos mapas que foram apresentados na seção anterior. Essa ausência de numeração é explicada em razão disso ser obrigatório apenas a partir de 1804 (BARATA, 1973).

Além disso, foi possível verificar que a prevalência de declarações em que constava que o possuidor pagava foro à Câmara Municipal, um mecanismo de exploração patrimonial bastante comum à época, como já explanado outrora, indicando, assim, que a propriedade era do Município de Belém, sendo, portanto, considerado como patrimônio público. É possível, portanto, aferir a continuidade do sistema aforamento como mecanismo de controle da propriedade privada (MADUREIRA, 2012).

Das 78 declarações que se encontravam legíveis (rurais e urbanos), 21 declaram que pagavam foro à Câmara Municipal, o que é aproximadamente 27%. Contudo, a maioria dos registros não indicavam qual era a origem da área que estavam registrando, culminando num total de 60 (sessenta) registros nesta situação, relativos a aproximadamente 77% do total.

Sendo assim, não é possível aferir, com precisão, de que apenas estes 21 registros, dos 78 que foram analisados, eram os que de fato pagaram foro à Câmara Municipal, na medida em que é grande a quantidade de declarações sem a menção da sua origem, podendo existir, dentre esses 60 registros inúmeros casos de pagamento de foro à Câmara, mas que não foi mencionado em razão do fato de que o valor do pagamento dos emolumentos dos registros paroquiais variavam em razão do número de palavras, existindo diversas casos em que o declarante se mostrava sucinto em razão do preço que poderia pagar pela declaração que estava prestando.

Foi possível constatar que grande parte das declarações eram de posses e não continham documentos comprobatórios da propriedade, na medida em que a maioria das declarações apenas eram relacionadas com uma sucinta descrição da metragem da área e sua localização à época.

Ainda no que tange às declarações, foi possível verificar que muitos eram os casos em que igarapés eram considerados como limites para os seus terrenos,

ratificando um fato já discutido neste trabalho, qual seja a grande quantidade de casos em que havia a imprecisão das localizações das áreas, fosse no perímetro urbano, como aqui constatado, fosse em perímetros rurais.

Entretanto, apesar da ausência de grandes detalhes, foi possível constatar que a maioria das declarações que mencionavam a origem relatava que o seu terreno era oriundo de compra e venda, representando 13,3% de todas as declarações, tendo sido aferidos 10 (dez) registros nessa situação dentre os 78 analisados.

Ademais, faz-se mister salientar a existência de registros cujos declarantes relatavam que a propriedade objeto da declaração estava tendo a sua propriedade discutida no âmbito judicial, evidenciando, mais uma vez, a necessidade da aplicação da lei de terras no âmbito urbano, na medida em que na época (1854 a 1858) a regulamentação presente no ordenamento jurídico para dirimir questões fundiárias era a lei de terras e o decreto nº 1.318 de 1854.

Assim sendo, alguns casos relatados com a existência de discussão litigiosa acerca do domínio da propriedade ¹⁹⁴ não iriam possuir soluções práticas nem legais se não fosse aplicada a Lei de Terras, na medida em que não haveria arcabouço jurídico além deste, pois até mesmo a Constituição vigente à época apenas previa a o direito de propriedade, sem instituir instrumentos legais para tanto até a promulgação da lei de terras e seu decreto regulamentador.

Dentre as correspondências das localizações dos registros que foram passíveis de feitura, foi possível averiguar que a Freguesia de Sant'Anna da Campina abrangia parte dos atuais bairros de Nazaré, Reduto, Umarizal, Telégrafo, Val de Cans, Campina e até mesmo a Ilha do Cumbu, tendo sido verificado que a maioria dos registros nos dias atuais possivelmente estariam localizados no bairro de Nazaré, tendo sido encontrados 21 registros que em tese atualmente estariam no referido bairro.

CONCLUSÃO

A edição de uma lei regulamentadora do acesso à propriedade se fazia necessário até mesmo para o próprio desenvolvimento do Estado, na medida em que foi apenas com o advento da Lei de Terras que foi possível se falar na criação de propriedade privada de fato (antes se tinha propriedade do estado e semi-estatal), bem

¹⁹⁴ Registros de número 58, 71 e 73.

como na democratização do acesso, na medida em que uma das suas finalidades (tal como previa o decreto paraense nº 410) era que houvesse o fomento das pequenas propriedades em detrimento à expansão do latifúndio, que era uma característica marcante do regime sesmarial e do regime senhorial.

Além disso, ainda que registro paroquial não fosse considerado como um documento hábil para comprovar o domínio da propriedade, na medida em que se tratava de mera declarações, o mesmo poderia ser usado como mecanismo de prova relativo à posse para requerer, posteriormente, a legitimação da mesma e a consequente expedição de título de domínio.

A forma que os municípios brasileiros foram criados fez-se necessária a aplicação de uma regulamentação, qual fosse, e lei nº 601 e o decreto nº 1.318 de 1854 em razão da existência de diversos problemas fundiários, tal como a inexistência de delimitações concretas das áreas que eram cedidas, ou até mesmo a existência de casos em que o município de Belém havia doado porções de terras sem que tivesse competência para isso.

Nesta perspectiva, considerando ainda que o problema inicial a ser respondido com o presente artigo era qual seria a origem fundiária da cidade de Belém relatada por meio das declarações formuladas pelos seus próprios habitantes à época da manutenção do livro da Freguesia de Sant'Anna da Campina, e se seria possível identificar a atual correspondência destes registros na atual configuração urbana da cidade.

Foi possível concluir que não se tem como afirmar qual a origem da estrutura fundiária de Belém, sendo possível construir apenas a correspondência atual dos registros em um para atualizado da cidade de Belém, tendo sido permitido a constatação de que muitos registros atualmente estariam próximos de pontos comerciais conhecidos de Belém, como no caso de alguns registros encontrados no Bairro de Nazaré e do Umarizal, por exemplo.

Não obstante, ainda se faz necessária a complementação da pesquisa para se verificar se essa mesma situação se repete nas áreas abrangidas pelas demais freguesias (Sé, Trindade e Benfica), para saber ainda se é possível afirmar qual a origem da estrutura fundiária de Belém.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Candido Mendes de. Código Philippino, ou, Ordenações e leis do Reino de Portugal : recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I. Rio de Janeiro : Typ. do Instituto Philomathico, 1870. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>>. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

ARAÚJO, Ionnara Vieira de; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 19, 2011. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1716/1330>>. Acesso em 16 de janeiro de 2016.

ARAÚJO, Renata Malcher. **Cidades da Amazônia no Século XVIII**: Belém, Macapá e Magazão. 2ª Ed. Porto: FAUP, 1998.

BAENA, Antônio Ladislau Monteiro. **Ensaio Corográfico Sobre a Província do Pará**. Brasília: Edições do Senado Federal - volume 30, 2004.

BARATA, Manoel. **Formação Histórica do Pará**: Obras Reunidas. Belém: Universidade Federal do Pará, 1973.

BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil**: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural. Belém: Tese de Doutorado, 2003.

BRASIL. **Colecção das Decisões do Governo no Império do Brazil de 1821**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

_____. **Colecção das Decisões do Governo no Império do Brazil de 1822**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887.

_____. **Colecção das leis do Império do Brasil de 1848**. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1849.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 04/01/2016.

_____. **Constituição Brasileira de 1824**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137569/Constituicoes_Brasileiras_v1_1824.pdf?sequence=5>. Acesso em 04/01/2016.

_____. **Lei 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 06 de janeiro de 2016.

_____. **Decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854 – Manda executar a lei nº 601 de 18 de setembro de 1950**. Disponível em:

<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75492&norma=102306>>. Acesso em 06 de janeiro de 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

_____. **Coleção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1851**. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1852.

_____. **Coleção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1872**. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1873.

_____. **Coleção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1877**. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1878.

_____. **Coleção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1863**. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1864.

_____. **Coleção das Decisões do Governo do Império do Brasil de 1875**. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, 1876.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 79828 – GO**. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, 06 de março de 1989. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14673880/recurso-extraordinario-re-79828-go>>. Acesso em 17 de dezembro de 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 617428 – SP**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 26 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19111943/recurso-especial-resp-617428-sp-2003-0225681-1/inteiro-teor-19111944>>. Acesso em 17 de dezembro de 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 389372 – SC**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília, 04 de junho de 2009. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4350438/recurso-especial-resp-389372-sc-2001-0152522-4/inteiro-teor-12204139>>. Acesso em 17 de dezembro de 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Modernização** frustrada: a política de terras do Império. *Revista Brasileira de História*, n.o 1, 1981, pp. 39-57.

CRUZ, Ernesto. **Ruas de Belém**: Significado histórico de suas denominações. Belém: Edições Cejup, 1992.

_____. **As Edificações de Belém 1783 a 1911**. Belém: Conselho Editorial de Cultura, 1971.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil**: Direito das Coisas. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERREIRA, Eliana Ramos. Em cumprimento ao edital do reverendo vigário: os registros paroquiais no Pará – 1854-1860 (conflitos e tensões). Belém: **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada** – Vol. 7 Nº 13, 2012.

FREITAS, Augusto Teixeira de. **Terras e Colonização**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1882.

_____. **Livro das Terras ou Coleção da Lei, Regulamentos e Ordens**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: H. Lambert & C, 1885.

FRIDMAN, Fania; RAMOS, Carlos Alexandre F. A história da propriedade da terra no Brasil. **Anais: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**, v. 2, n. 1, 2012, p. 187-195.

LACERDA, Manoel Linhares de. **Tratados das Terras do Brasil**. Volume II. Editora Alba Limitada: Rio de Janeiro, 1960.

LAMARÃO, Paulo. **Comentários à Legislação de Terras do Estado e Outros Ensaios**. Belém: Grafisa, 1980.

MADUREIRA, Nuno Luís. **História do Trabalho e das Ocupações**. Oeiras: Celta Editora, 2002.

MARCÍLIO, Maria Luíza. Os registros paroquiais e a História do Brasil. **Revista Varia História**, v. 31, p. 13-20 2004. Disponível em: <http://members.tripod.com/historia_demografica/bhds/bhd36/mlm.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2016.

MARX, Murillo. **Cidade no Brasil: Terra de Quem?**. São Paulo: Nobel, 1991.

MATTOS NETO, Antônio José. A questão agrária no Brasil: aspecto sócio-jurídico. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História**, v. 33, n. 1, 2009.

MUNIZ, João de Palma. **Patrimônio dos Conselhos Municipais do Estado do Pará**. Belém: Aulliard & C., 1904.

_____. **Legislação de Terras: Dados estatísticos**. Belém: Oficina Gráfica do Instituto Lauro Sodré, 1924.

_____. **Livro das Terras**. Rio de Janeiro: H. Laemmert & C.: 1885.

PARÁ. **Decreto nº 410 de 8 de outubro de 1891**: Regula a alienação das terras devolutas situadas dentro dos limites do Estado do Pará, e dá regras para a revalidação de sesmarias e outras concessões do Governo e para a legitimação das posses mansas e pacíficas. Disponível em: <<https://arisp.files.wordpress.com/2009/07/decreto-estadual-n-c2ba-410-de-8-de-outubro-de-18911.pdf>>. Acesso em 04/01/2016.

ROCHA, Ibraim *et al.* **Manual de Direito Agrário Constitucional**: lições de direito agroambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SANTOS, Delmiro dos. **Direito Agrário: Sesmarias, Terras Devolutas, Registro Paroquial e Legislação Agrária.** Edições Cejup: Belém, 1986.

TRECCANI, Girolomo Domenico. **Violência e Grilagem: Instrumentos de Aquisição da Propriedade da Terra no Pará.** Belém: UFPA, ITERPA, 2011.

_____. O Título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. Belém: **Procuradoria Geral do Estado do Pará**, n.20, p.121-158, 2009.

NATUREZA JURÍDICA DOS TERRENOS DE MARINHA E ACRESCIDOS DE MARINHA: classificação a partir da jurisprudência dos Tribunais Superiores

Nilson Oliveira Santa Brígida¹⁹⁵

Luly Rodrigues da Cunha Fischer¹⁹⁶

Resumo: O trabalho objetiva discutir a natureza jurídica dos terrenos de marinha e seus acrescidos a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). O art. 20, VII, da Constituição Federal de 1988 dispõe que se tratam de bens públicos da União; a doutrina jurídica, por sua vez, majoritariamente os classifica como sendo bens públicos dominicais a partir de uma definição civilista baseada no art. 99, do Código Civil de 2002. Todavia, após análise da jurisprudência do STF e STJ, foram encontrados acórdãos que os colocam na situação de bens de uso comum do povo. Desse modo, questiona-se: qual seria a natureza jurídica dos terrenos de marinha e seus acrescidos? Através da utilização do método de abordagem dialético, pretende-se realizar uma discussão entre a doutrina, legislação e jurisprudência a fim de se contrapor o critério de classificação civilista ao modelo funcionalista de bens públicos. Como método de procedimento foi utilizado o Método do Caso norte-americano para coletar e analisar a jurisprudência do STF e do STJ. Esse método sintetiza as teses jurídicas utilizadas pelos ministros quando da prolação de seus votos, possibilitando verificar o posicionamento adotado nos tribunais sobre o assunto. Para fins de refinamento da pesquisa, no dia 08/06/2016, foram utilizadas as expressões “terreno de marinha uso público” e “terreno de marinha uso comum” nos campos de busca dos sítios eletrônicos de ambos os tribunais, resultando no aparecimento de 1 acórdão no STF e 11 acórdãos no STJ. Após a leitura do inteiro teor de todos, foram verificados aqueles úteis para pesquisa e realizada análise em cadeia das jurisprudências coletadas. Esta pesquisa se divide em três eixos: primeiramente, demonstra-se a classificação legal sobre terrenos de marinha e seus acrescidos, bem como sua conceituação na literatura jurídica; após, expõe-se o instituto a partir da jurisprudência divergente dos tribunais superiores; por fim, rediscute-se a natureza jurídica dos

¹⁹⁵ Advogado. Graduado em Direito pela Universidade da Amazônia (2015). Mestrando em Antropologia Social no Programa da Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal do Pará (PPGA/UFGPA). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: nilson_sb@yahoo.com.br

¹⁹⁶ É doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará e Universidade de Paris XIII (2014) em regime de co-tutela. Possui graduação (2005) e mestrado em Direito (2008) pela Universidade Federal do Pará. É professora adjunta da Universidade Federal do Pará, ministrando as disciplinas de Direito Agrário e Direito Ambiental. E-mail: lulyfischer@yahoo.com

terrenos de marinha e acrescidos de marinha a partir da concepção funcionalista de bens públicos. Notou-se haver divergência entre a classificação doutrinária e a jurisprudencial. O STF, a partir do julgamento do ACO 320/SC demonstrou a possibilidade de utilização de acrescidos de marinha para fins de uso público em um caso que os acrescidos de marinha aparecem como bens de uso comum do povo. O STJ também demonstrou a possibilidade de classificar o instituto como bens de uso comum no AgRg MC 23476/RN em que foi pedida a demolição de uma benfeitoria construída em terreno de marinha sem a autorização do poder público e no REsp 635980/PR em que o tribunal se manifestou no sentido de que ocupação de terreno de marinha, correspondente à área de uso comum, por particular é considerada ato lesivo à coletividade. Ambos os tribunais não desconsideraram a possibilidade de classificação dos terrenos de marinha e acrescidos como bens dominicais, contudo, pela análise em cadeia das decisões coletadas, verificou-se que essa conceituação não é rígida e dependerá do uso e afetação dados ao bem público, o que acaba por alterar sua natureza jurídica.

Palavras-chave: Bens Públicos. Terrenos de Marinha e Acrescidos de Marinha. Natureza Jurídica. Jurisprudência.

1 INTRODUÇÃO

Os terrenos de marinha ou marinhas, como propõe Rosita S. Santos¹⁹⁷ (1985), correspondem a bens públicos da União de caráter histórico que remontam à própria ocupação do Brasil. Conforme relata a autora, dois foram os motivos principais para a designação dessas áreas como categoria jurídica: a primeira, de caráter geopolítico, refere-se à uma política administrativo-fundiária de ocupação do solo para povoamento, construção de portos e trapiches, produção de sal, desenvolvimento da pesca e proteção costeira; a segunda, com feições estratégicas, consistiu na formação de uma reserva de área especial para ser de propriedade da Coroa Portuguesa.

A primeira legislação que instituiu os terrenos de marinha foi decretada pela Assembléia Geral, em 15 de novembro de 1831, sem, contudo, definir o objeto jurídico protegido, o qual teve sua conceituação institucionalizada pela Instrução de 14 de novembro de 1832, do Tribunal Público do Tesouro Nacional (SANTOS, 1985). A autora menciona que tal definição não foi completa, de modo que foram sendo agregados outros termos ao conceito inicial com o passar dos anos, tais como a

¹⁹⁷ No presente artigo, propomos que ao fazermos referência a qualquer autor(a) pela primeira vez, indiquemos seus nomes completos a fim de facilitar a leitura, bem como servir como marcador de gênero nas produções científicas.

conversão do limite da linha do preamar médio de 1831, de 15 braças craveiras para 33 metros; o acréscimo dos acrescidos de marinha, entre outros.

Todavia, Santos (1985) entende que, apesar do esforço conceitual da legislação sobre o tema, faltava ao instituto a manifestação de inteligência jurídica, a qual foi dada apenas em 31 de janeiro de 1905 a partir de uma decisão do STF¹⁹⁸ que dispôs que terreno de maninha não seria sinônimo de próprio nacional, nem tampouco se incluiria entre as terras devolutas; sendo, em verdade, um bem nacional.

Considerando a importância da orientação jurisprudencial sobre o assunto, propomos uma análise semelhante do instituto jurídico através de método próprio, qual seja, o *Case Method*. A intenção é evidenciar e interpretar como os Tribunais Superiores estão tratando a questão da sua natureza jurídica, pois mesmo correspondendo a instituto histórico e com extensa legislação, ainda são escassos os estudos sobre esse tipo específico de bem público, causando inexatidões sobre o tema, o que acaba por gerar consequências em relação à governança fundiária.

Cabe falar que a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO, 2007) entende como governança de terras o processo através do qual a sociedade é administrada e se administra a partir da gestão da propriedade e de interesses contrapostos de grupos, considerando tanto as instituições governamentais oficiais como as não-governamentais. Partindo dessa premissa, destacamos a prática da boa governança, que abarca, dentre outras coisas, os direitos humanos que envolvem a propriedade e a administração de terras, no sentido do planejamento de seu uso por entender que isso gerará impactos importantes no plano estrutural seja ele jurídico, econômico ou gerencial.

Dessa feita, o presente trabalho busca discutir a natureza jurídica dos terrenos de marinha e seus acrescidos a partir da ótica do STF e STJ para atualizar o debate sobre o tema e assim contribuir com a discussão. Para tanto, será dividido em três eixos centrais: apresentação da classificação legislativo-doutrinária sobre as marinhas, destacando sua natureza jurídica; análise da jurisprudência divergente dos Tribunais Superiores sobre o assunto; e discussão dos resultados a partir do modelo de classificação funcionalista dos bens públicos, considerando os regimes jurídicos de direito público aplicados ao instituto.

¹⁹⁸ Informamos que, embora Santos (1985) não tenha mencionado o número da decisão em sua obra, esta corresponde à Ação Cível Originária (ACO) n. 8.

Na primeira parte do trabalho, a pesquisa é subdividida em três subseções de modo a 1) conceituar o instituto a partir de normas infraconstitucionais, estabelecendo um paralelo com as definições doutrinárias do tema, 2) apresentar um debate conceitual acerca dos bens públicos, demonstrando as diferenças entre os modelos civilista-subjetivo e funcionalista-objetivo e 3) apresentar a classificação doutrinária da natureza jurídica dos terrenos de marinha. Na segunda parte do trabalho, apresentamos os aspectos metodológicos da pesquisa com a descrição do *Case Method* e a consequente análise dos acórdãos selecionados. Por fim, na terceira parte, realiza-se a análise em cadeia da jurisprudência dos Tribunais Superiores, para formular uma classificação da natureza jurídica dos terrenos de marinha a partir de um diálogo entre doutrina e jurisprudência.

2 CONCEITUAÇÃO LEGAL E DOUTRINÁRIA DOS TERRENOS DE MARINHA E ACRESCIDOS

A definição legal dos terrenos de marinha pode ser encontrada tanto no art. 2º, do Decreto-Lei n. 9.760/1946, quanto no art. 13 do Decreto n. 24.643/1934. O primeiro documento legal dispõe sobre os bens imóveis da União enquanto o segundo corresponde ao Código de Águas do país. Assim, são terrenos de marinha bens imóveis da União, de localização continental ou insular, com áreas de influência da maré para a parte da terra, banhadas pelo mar ou por rios navegáveis que, medidas horizontalmente, estejam dentro da área de 33 metros da posição da linha do preamar-médio de 1831, considerando-se a oscilação de pelo menos 5 centímetros do nível das águas ocorrido em qualquer parte do ano.

Diógenes Gasparini (2011) leciona que é possível subdividir a classificação dos terrenos de marinha pela sua localização – continentais, costeiras e insulares – ou em função das águas que banham essas áreas, quais sejam, marítimas, fluviais e lacustres. Maria Sylvia Z. Di Pietro (2013), por sua vez, preceitua que mesmo que a legislação faça menção aos rios e suas margens, nesse caso só serão considerados como terrenos de marinha áreas que tiverem influência das águas das marés; caso contrário, estar-se-á diante da figura jurídica dos terrenos reservados, que têm definição legal no art. 14 do Decreto n. 24.643/1934.

Perceba-se que os terrenos de marinha correspondem à designação de uma área de influência do preamar médio de 1831, necessitando para sua identificação da realização de um ato de demarcação a ser desenvolvido pelo Serviço de Patrimônio da União (SPU), conforme preceitua o art. 9º, do Decreto-Lei n. 9.760/1946. Vale ressaltar que de acordo com a jurisprudência, esse ato de demarcação corresponde a um ato administrativo de natureza meramente declaratória¹⁹⁹, a qual não discute direito de propriedade. Isso porque os terrenos de marinha são considerados bens originários da União, não havendo a possibilidade de oposição de títulos particulares contra o ente federal²⁰⁰.

No que tange aos acrescidos de marinha, aponta-se que de acordo com o art. 3º, do Decreto-Lei n. 9.760/1946, são aqueles terrenos que se formaram de maneira natural ou artificial para o lado do mar, ou rios que sofram influência das marés, em sequência aos terrenos de marinha. Nesse ponto, cabe mencionar Mariana A. P. de Freitas (2005), a qual aduz que mesmo se tratando de um bem jurídico que decorre de extensão das marinhas, os acrescidos não desnaturam o bem original nem deslocam a linha do preamar médio. Assim, ressalta-se que são institutos diferentes com definições legais próprias, mas que, em geral, têm tratamento jurídico semelhante.

Em relação à sua abordagem constitucional, há que se falar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) foi a primeira a recepcionar de maneira explícita esses bens como bens públicos da União, conforme se depreende pela leitura do art. 20, VII, desse diploma legal (FREITAS, 2005). José S. Carvalho Filho (2014, p. 1225) chega a afirmar que “[o]s terrenos de marinha pertencem à União por expresso mandamento constitucional [...], justificando-se o domínio federal em virtude da necessidade de defesa e de segurança nacional”.

Todavia, com este último posicionamento não concordamos em razão de sua construção (i)lógica. Explica-se. Primeiramente, apontamos que por uma ordem cronológica os terrenos de marinha correspondem a bens públicos da União anteriores à CRFB/1988, porém com força infraconstitucional. Ademais, entendemos que atualmente não é possível apontar como fundamental a justificativa de necessidade de defesa do território nacional como motivo principal de proteção jurídica do bem em

¹⁹⁹ Sobre o assunto, sugerimos conferir o Recurso Especial n. 1127908/SC, que trata do prazo prescricional para discussão do ato de demarcação. Dentre os fundamentos utilizados pelos Ministros, há a indicação de que o ato de demarcação de terrenos de marinha não atingiria os direitos de propriedade do particular por ser de natureza meramente declaratória.

²⁰⁰ Quanto à inoponibilidade de títulos contra a União, informamos que o STJ elaborou a Súmula n. 496 sobre a questão.

razão de revelar mais um caráter econômico do que defensivo. Desse entendimento, coadunam Gasparini (2011) e Santos (1985), de modo que aquele primeiro entende que a importância das marinhas extrapola o aspecto defensivo por revelar-se útil na aferição de renda, enquanto esta última preceitua que a roupagem econômica sempre acompanhou a necessidade de proteção jurídica desse bem, o qual representou e representa uma reserva de espaço físico para desenvolvimento de uma política econômica.

Feitas as considerações, passemos à classificação doutrinária sobre a natureza jurídica dos terrenos de marinha enquanto bem público da União. Para tanto, primeiramente faremos uma breve apresentação sobre as teorias que envolvem bens públicos, em seguida as relacionaremos com os terrenos de marinha e seus acréscidos.

2.1 CLASSIFICAÇÃO CONTROVERTIDA E COMPLEMENTAR DOS BENS PÚBLICOS

A temática acerca dos bens públicos representa um dos grandes debates doutrinários no campo do Direito Público, pois retrata uma série de controvérsias interpretativas. Nesse sentido, podemos citar que uma delas corresponde a um dissenso legislativo ocasionado pelo fato da definição jurídica desse tipo de bens encontrar escopo no Código Civil de 2002 (CC/02), entre os artigos 98 ao 103. Ademais, podemos elencar também a discussão que envolve a contrariedade na expressão “bens do Estado”, de modo a sugerir a utilização de termos do direito privado quando do regime publicista. Assim, para nos aprofundarmos no assunto, partiremos da doutrina de Direito Civil, definindo qual o entendimento jurídico de bens públicos no direito privado para em seguida entrarmos na seara do Direito Administrativo, com a discussão dos modos de classificação desses bens.

Flávio Tartuce (2011), quando da discussão do tratamento jurídico dos bens no CC/02, inicia fazendo a diferenciação dos conceitos de *bens* e *coisas* como objetos do Direito. O autor preceitua que a distinção entre essas figuras jurídicas se fez a partir do CC/02, posto que no Código anterior eram tratadas como se fossem sinônimos. Tartuce (2011) indica que o atual Código Civil entende *coisas* como representativo genérico de *bens*, ou seja, as *coisas* seriam tudo que pudesse existir obviamente enquanto que *bens* seriam tipos de *coisas*, que em função de sua utilidade e raridade, poderiam ser passíveis de apropriação e estipulação de valor econômico.

Há que se falar que no CC/02 existem várias formas de classificação dos bens, posto que são espécies do gênero coisas. Dentre as existentes, delimitaremos nossa análise aos bens em relação ao titular do domínio. Nessa senda, Tartuce (2011) aduz que os bens podem ser classificados entre bens particulares e bens públicos. Aqueles correspondem aos pertencentes às pessoas físicas ou jurídicas de Direito Privado, atendendo aos interesses dos seus proprietários, podendo ser classificados a partir de um entendimento excludente – o que não for público privado é – conforme sugere a redação do art. 98 do CC/02. Já os bens públicos seriam os pertencentes a alguma entidade de Direito Público interno (primeira parte do art. 98, *caput*, CC/02).

Em relação aos bens públicos, Tartuce (2011) menciona o Enunciado n. 287 do Conselho da Justiça Federal (CJF), aprovado na IV Jornada de Direito Civil, o qual dispõe que o critério adotado pelo art. 98 do CC/02 é exemplificativo, de modo que a classificação enquanto bens públicos abrangeria também a pessoa jurídica de direito privado que tenha um bem afetado à prestação de serviço público. Esse enunciado demonstra que os próprios civilistas notam um dissenso conceitual em relação ao conceito apresentado no CC/02.

Mesmo que não tenham adentrado no tema, tanto o autor civilista quanto o mencionado Enunciado n. 287 CJF/STJ suscitaram o debate da classificação controvertida de bens públicos. Floriano A. Marques Neto (2009) dispõe que esse debate é um dos principais que existem no país, pois nos leva a refletir sobre os aspectos estruturais do Estado-Administração quando da atribuição de domínios sobre coisas dotadas de valor econômico.

Marques Neto (2009) aponta existirem critérios diferentes para a delimitação da natureza jurídica dos bens públicos, quais sejam: o critério civilista-subjetivo e o critério funcionalista-objetivo. O primeiro se refere a uma noção de titularidade e domínio, ou seja, cabe saber quem é o titular do direito subjetivo que resulta no exercício de poder sobre o objeto, demonstrando uma relação de propriedade sobre a coisa pública; já o segundo reflete a relação funcional sobre a finalidade do bem público, recaindo nos critérios relativos à afetação, de modo a refletir a utilidade que o bem gera para a coletividade. Ressalta-se, por oportuno, que essas duas formas de classificação correspondem em verdade a dois ângulos distintos sobre o mesmo fenômeno jurídico e não devem ser encaradas como excludentes em si, mas como complementares.

Desse modo, é de se entender que tais teorias fornecem subsídios interpretativos da legislação vigente sobre o assunto. Assim, conforme visto, enquanto o art. 98 do

CC/02 dita na sua literalidade que os bens públicos pertencem às pessoas jurídicas de direito público, ensejando a aplicação do critério subjetivista; o art. 99 da mesma lei traz uma classificação tripartite de bens públicos (de uso comum do povo, de uso especial e dominicais), revelando um aspecto funcional dos bens classificados pelos tipos de uso. Contudo, conforme explana Marques Neto (2009), o art. 99, do CC/02, não representa um dispositivo conceitual, mas tão somente um artigo exemplificativo com técnica redacional ruim, correspondendo a prescrições legais impróprias.

Perceba-se que a classificação dos bens públicos como instituto jurídico é complexa, representando um debate, a um só tempo, controvertido e complementar, exigindo ao pesquisador um diálogo integrativo que ultrapasse a clássica dicotomia entre público e privado. Assim, é de se notar que embora a legislação civil não tenha sido muito feliz quando da escrita sobre bens públicos ela possibilitou o debate sobre o assunto e influenciou a construção das proposições de cunho subjetivista (art. 98, CC/02), bem como das ideias de caráter funcionalista (art. 99, CC/02). Para aprofundamento do tema, passa-se, então, aos estudos dos terrenos de marinhas e seus acrescidos como bens públicos em espécie, enfatizando a questão da sua natureza jurídica.

2.2 CLASSIFICAÇÃO DOUTRINÁRIA DA NATUREZA JURÍDICA DOS TERRENOS DE MARINHA

Os debates que envolvem a natureza jurídica de um bem público geralmente se pautam na definição proposta pelo art. 99 do CC/02, ou seja, indicam se um bem corresponde a um bem de uso comum do povo, bem de uso especial ou bem dominical, de modo que cada um deles revelará características próprias no que tange ao regime jurídico de direito que lhes deve ser aplicado: público ou privado. Nesse sentido, os bens de uso comum e os bens de uso especial corresponderiam a bens de domínio público, ensejando a aplicação das regras de direito público do Estado, enquanto que os bens dominicais estariam entre os bens de domínio privado do Estado, submetendo-se ao regime jurídico de direito privado do Estado (DI PIETRO, 2013).

Perceba-se que para que seja feita a classificação da natureza jurídica do bem público é necessário considerar não apenas a taxonomia civilista do art. 99 do CC/02, mas também deve se ter em mente a indicação sobre qual regime jurídico de direito o bem público estará submetido. Em relação aos terrenos de marinha Gaparini (2011, p.

1001) escreve que “[o]s terrenos de marinha são bens dominicais ou disponíveis que integram o patrimônio da União.”; já Di Pietro (2013, p. 781) leciona que eles “[t]êm a natureza de bens dominicais, uma vez que podem ser objeto de exploração pelo Poder Público, para obtenção de renda.”

Em uma leitura apressada, poder-se-ia afirmar que os terrenos de marinha teriam, então, a função precípua de gerar obtenção de renda para o Estado. Todavia, há que se advertir que isso seria uma interpretação reducionista desse bem público. Nilma C. Abe (2013) dispõe que os bens dominicais devem ser voltados aos usos que proporcionem benefícios diretos para a coletividade. Sendo assim, Di Pietro (2013) esclarece que a natureza dos bens dominicais embora tenha por tradição ser exclusivamente patrimonial, atualmente está relacionada ao modo de administração desses tipos de bens, posto que buscam atender o interesse geral. Em relação à obtenção de renda para o Estado, portanto, a autora escreve que essa atitude poderá corresponder, por um prisma mais amplo, a um exemplo de possibilidade de recolhimento de receita para concretização de fins coletivos.

Desse modo, note-se que a discussão que envolve a natureza jurídica dos terrenos de marinha não é tão simples a ponto de afirmar que correspondem a bens públicos dominicais. Pelo contrário, trata-se de classificação complexa que perpassa primeiramente pela análise controvertida de bens públicos e se desenrola no sentido de suscitar a interpretação do modo que o Estado gere seus bens privados para conseguir alcançar a concretização de fins coletivos de bem comum. Ocorre, todavia, que nem a legislação nem a doutrina se aprofundaram na matéria para fazer outras afirmações construtivas acerca do instituto. Desse modo, passa-se à análise da jurisprudência dos Tribunais Superiores para maiores esclarecimentos.

3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DOS TERRENOS DE MARINHA SEGUNDO OS TRIBUNAIS SUPERIORES

O estudo da jurisprudência²⁰¹, cada vez mais, ganha importância no plano jurídico brasileiro, pois representa o posicionamento dos tribunais sobre determinado

²⁰¹ Entendemos por jurisprudência o substantivo coletivo que corresponde ao conjunto de decisões judiciais sobre determinado assunto, que pode ocorrer em juízos de qualquer instância. Todavia, ressaltamos a preferência pela análise da jurisprudência dos Tribunais Superiores em virtude do seu grau de influência e orientação dos juízos de menor grau.

assunto. Paulo Nader (2010) leciona que ao revelar o sentido e alcance das normas, o Poder Judiciário por intermédio da construção jurisprudencial beneficia a ordem jurídica, deixando-a mais clara e, conseqüentemente, mais acessível ao conhecimento.

Contudo, é preciso esclarecer que para proceder na análise jurisprudencial é necessária a definição de método de procedimento próprio, o qual permita a sistematização lógica de dados. Assim, informa-se que o método eleito para a presente pesquisa corresponde ao *Case Method* ou Método do Caso Norte-Americano.

Esse método corresponde a uma proposta pedagógica de estudo do Direito apresentada por Christopher Langdell em 1870 na Universidade de Havard, nos Estados Unidos da América, conforme expõe Antônio Carlos R. do Amaral (2011). Inobstante esse fato, há que se falar que tal proposta de ensino e pesquisa também é útil e aplicável ao Direito brasileiro.

Amaral (2011) preceitua ainda que é um método relativamente simples em sua estrutura; já em relação ao seu conteúdo, o autor dispõe que ele dependerá das circunstâncias concretas da ocasião, pois o método se alimenta da realidade dos litígios jurídicos existentes.

No que concerne aos elementos básicos que devem ser buscados quando da análise das decisões a partir do método, esses são: problema do litígio (para saber qual foi a demanda que provocou a judicialização); histórico processual e histórico material da demanda; quantidade de votos; quantidade de teses; e decisão. Cabe ressaltar que é recomendável a análise de decisões colegiadas em função delas apresentarem pluralidade de votos e possível divergência entre eles, as quais enriquecerão ainda mais o debate. Assim, passemos à descrição do recorte metodológico realizado para a presente pesquisa.

3.1 ASPECTO METODOLÓGICO

Primeiramente, cabe mencionar que a presente pesquisa corresponde à apresentação de um dos resultados preliminares obtidos quando do desenvolvimento do projeto intitulado “Apuração de Remanescente da 1ª Léguas Patrimonial de Belém: identificação dos limites e da afetação desse patrimônio ao uso público”, que teve como uma das etapas o levantamento e análise de dados referentes à coleta de jurisprudência nos Tribunais Superiores brasileiros. No que tange aos terrenos de marinha, foi obtido um total de 110 (cento e dez) acórdãos no sítio eletrônico do STF e 479 (quatrocentos

de setenta e nove) acórdãos no sítio eletrônico do STJ, no período de maio a outubro de 2015. Notou-se que em alguns acórdãos os tribunais decidiram de forma diferenciada no que tange ao modelo de classificação da função exercida por esses bens públicos.

Assim, no dia 08 de junho de 2016, realizou-se novo recorte metodológico para delimitá-lo à análise aqui proposta. Desse modo, acessaram-se novamente os sítios eletrônicos do STF e do STJ, realizando-se busca de jurisprudência com a utilização de termos específicos – “terreno de marinha uso público” e “terreno de marinha uso comum” – no intuito de procurar uma classificação jurisprudencial funcionalista do instituto a fim de confrontá-la com a classificação doutrinária. Como resultado, encontrou-se 1 acórdão no sítio do STF e 11²⁰² acórdãos no STJ. Após a leitura do inteiro teor de todos, foram verificados aqueles úteis para pesquisa, quais sejam: o ACO 320/SC, no caso do STF; e AgRg MC 23476/RN e REsp 635980/PR, no STJ. Façamos, então, uma breve exposição de cada um dos casos selecionados, a partir da aplicação do Método do Caso, a fim de contextualizar a discussão, para em seguida, fazermos a análise em cadeia da jurisprudência.

3.1.1 Análise do ACO 320/SC

Em 31 de agosto de 2001 foi publicado o acórdão referente à Ação Cível Originária n. 320, ajuizada pelo Estado de Santa Catarina contra o Sr. Manoel Gonçalves e Cônjuge, Garden Hotel S/A e União Federal, em que se discute a declaração da nulidade do título de aforamento de acrescido de marinha concedido aos réus, Sr. Manoel Gonçalves e Cônjuge, e transferido por estes ao co-réu Garden Hotel S/A, em razão da mesma área ter sido concedida ao Estado de Santa Catarina para destinação de fins coletivos. Primeiramente a ação foi ajuizada na Justiça Federal, mas houve o declínio de competência para o STF, sendo a este distribuída em 09 de junho de 1983.

Como questão fática, o autor relata que, por intermédio de seu Departamento de Estradas de Rodagem (DER), solicitou para o Serviço de Patrimônio da União, em 5 de julho de 1977, autorização para aterrar áreas de marinha, bem como sua cessão, com o

²⁰² Informamos que quando da realização da pesquisa pela utilização da expressão “terreno de marinha uso comum” surgiram 6 (seis) acórdãos, quais sejam: AgRg na MC 23476/RN; REsp 1044320/PE; REsp 798143/RJ; REsp 650728/SC; REsp 635980/PR; REsp 443370/SP. Já ao utilizar a expressão “terreno de marinha uso público” apareceram 11 (onze) acórdãos: AgRg na MC 23476/RN; REsp 1128194/SC; REsp 931060/RJ; AgRg no REsp 926956/RS; REsp 1044105/PE ; REsp 1044320/PE; REsp 798143/RJ; REsp 466500/RS; REsp 635980/PR; ; REsp 443370/SP; e MS 8946/DF.

objetivo de construir a chamada Via de Contorno Norte – logradouro público, com suas respectivas áreas verdes. O Estado de Santa Catarina relata ainda que naquele mesmo mês de julho de 1977 o Diretor-Geral do SPU concedeu licença verbal para início das obras, sendo que tal autorização somente foi formalizada no dia 5 de setembro de 1979, por meio de Portaria n. 722 do Ministério da Fazenda, a qual foi precedida de Decreto Presidencial. Perceba-se com isso que a União constituiu enfiteuse para o Estado de Santa Catarina por intermédio de um contrato de cessão sob o regime de aforamento materializado na Portaria Ministerial (BRASIL, 2001).

Ocorre, contudo, que nesse interim, no ano de 1978, o Sr. Manoel Gonçalves e sua mulher, titulares do domínio útil de uma área de marinha ali próximo, solicitaram e obtiveram seguimento de outra área de acrescido de marinha, a qual teria sido artificialmente aterrada pela DER. Após, o casal transferiu para o Garden Hotel os direitos atinentes a nova área em 13 de agosto de 1979, quando a obra pública já estava construída, com uma das pistas entregue ao uso público (BRASIL, p. 491). Foi então que o Estado de Santa Catarina ajuizou ação requerendo, dentre outras coisas: a decretação da nulidade do aforamento referente às duas áreas de acrescidos artificiais de marinha de titularidade do casal (BRASIL, 2001).

Tal caso se afigura importante, pois ensejou a construção de teses divergentes que se dividiram, em linhas gerais, em duas frentes: a supremacia do interesse público sobre o particular e a proteção do direito privado por preenchimento de todos os requisitos do negócio jurídico. O caso apresentou um total de 7 (sete) votos²⁰³, dos quais serão apresentados apenas os dois principais que ocasionaram a formação da divergência.

O Ministro Relator, Min. Octávio Gallotti, levantou em seu voto 3 teses centrais, quais sejam: aduziu que quando a União outorgou os títulos aos particulares o imóvel em questão já estaria afetado ao uso no serviço público, sendo, portanto uma concessão irregular; que o direito de preferência próprio do regime jurídico que rege os terrenos de marinha e seus acrescidos só se aplica quando não restar configurado interesse público sobre a área aforada (art. 4º do Decreto-Lei n. 3.438/1941), pois considera que a preferência é fonte subsidiária de direito, não sendo direito propriamente dito; e que a finalidade primordial dos terrenos de marinha é atender o serviço público seja ele federal, estadual ou municipal. Assim, conclui julgando procedente a ação para declarar

²⁰³ O sete votos pertencem aos Ministros Octávio Gallotti, Carlos Madeira, Moreira Alves, Célio Borja, Aldir Passarinho, Sydney Sanches e Néri da Silveira.

nulo o aforamento das áreas. Cabe mencionar que a esse voto se filiaram o Min. Carlos Madeira, o Min. Aldir Passarinho e o Min. Néri da Silveira.

Em posicionamento contrário, o Ministro Moreira Alves discorda do Ministro Relator utilizando para tanto quatro teses centrais. O Ministro aduz que o art. 4º do Decreto-Lei n. 3.438/1941 foi revogado pelo Decreto-Lei n. 9.760/1946, e que de acordo com o art. 105 desta norma, não é qualquer interesse público de qualquer pessoa jurídica que impede que o imóvel da União possa ser objeto do regime enfiteutico; que os Estados-Membros não têm o direito de serem ouvidos previamente para impugnarem o regime enfiteutico concedido; que a constituição da enfiteuse por parte dos particulares observou todas as formalidades legais quando da sua elaboração; e que a cessão autorizada pelo Ministério da Fazenda ao Estado de Santa Catarina não foi sequer formalizada de modo que o autor não seria sequer titular do direito real e poderia, quando muito, pleitear indenização em ação própria caso tenha ocupado a área em boa-fé. A esse posicionamento filiaram-se o Min. Célio Borja, o qual aduziu que mais que um interesse público protegido por lei, há um direito particular tutelado por lei, sendo o negócio jurídico celebrado com observância de todos os trâmites dispostos no Decreto-Lei n. 9.760/1946, não havendo provas de dolo ou fraude que viciem o negócio jurídico; e o Min. Sydney Sanches.

Como resultado, aponta-se que, por maioria, julgou-se procedente a ação nos termos do Ministro Relator, ou seja, em favor do Estado de Santa Catarina, de modo a prevalecer a tese publicista.

3.1.2 Análise do AgRg MC 23476/RN

Em 12 de maio de 2015, foi publicado Agravo Regimental na Medida Cautelar n. 23476/RN, decorrente da protocolização da petição originária que data de 28 de outubro de 2014. O caso corresponde ao ajuizamento de recurso por parte da Sociedade Empresária Ecoturismo Atividades Hoteleiras Ltda, tentando aplicar efeito suspensivo à decisão que determinava demolição de barraca construída na Praia Baía dos Golfinhos, na cidade de Tibau do Sul/RN.

A barraca teria o fim de dar apoio para comercialização de produtos aos hóspedes do Hotel Village Natureza (BRASIL, 2015). Assim, a União ajuizou ação visando a demolição dessa barraca. Quando do julgamento, o Ministro Relator, Min. Og Fernandes, primeiro aborda a tese de que a barraca foi construída “em terreno de

marinha (praia), de uso comum do povo e área de preservação permanente” (BRASIL, 2015, p. 5), após preceitua que ficou demonstrado nos autos que “[...]a barraca foi edificada em área de terreno de marinha e zona pós-praia” (BRASIL, 2015, p. 6), a qual não poderia ser privatizada. Mais adiante na decisão o Ministro se vale do argumento de que por se tratar de área de preservação permanente, esse fato seria orientador do limite do direito de propriedade.

Há que se falar que os argumentos jurídicos utilizados pelo Ministro correspondem à mera transcrição dos termos do julgamento do acórdão da Medida Cautelar que visava emprestar efeito suspensivo ao Recurso Especial n. 1.431.139/RN (BRASIL, 2015). Todavia, o fato é que o Ministro Relator²⁰⁴, ao fundamentar sua decisão em mera transcrição, demonstra concordância e aprovação de todos os termos e fundamentos utilizados.

Dito isso, percebe-se que em uma só decisão o STJ atribuiu três classificações diferentes para o lugar onde estava construída a barraca. De modo que, no referido caso, foi demonstrada uma classificação controvertida do terreno de marinha. Não se sabe se por equívoco do tribunal ou se realmente há a possibilidade de multiclassificação do bem público em questão.

3.1.3 Análise do REsp 635980/PR

O último caso selecionado corresponde ao julgamento do Recurso Especial n. 635980/PR, publicado em 27 de setembro de 2004, que na origem correspondeu à Ação de Manutenção de Posse ajuizada por particular contra a União, para proteção de área localizada no Estado do Paraná, a qual é utilizada para atividades comerciais de camping. Vale ressaltar que a área corresponde a terreno de marinha, na qual o particular exerceria a posse há mais de cinco anos à época e onde teria realizado benfeitorias. No ano de 2001, em razão de fenômeno denominado ressaca marítima, a União exigiu que o particular desocupasse o imóvel pelo perigo de sua localização. (BRASIL, 2004)

Quando do julgamento da demanda, o STJ por intermédio do Min. José Delgado se posicionou afirmando que a posse do ocupante do terreno de marinha não se sobrepõe ao domínio da União sobre o imóvel. Assim, a ocupação de bem imóvel da

²⁰⁴ Nesse caso, informa-se que houve apenas a prolação do voto do Ministro Relator e todos os outros Ministros, por unanimidade, acompanharam-no em seu julgamento.

União, além de precária, não seria revestida de boa-fé, pelo que não ensejaria ao recorrente direito de indenização sobre as benfeitorias construídas.

Por fim, o STJ conclui que a ocupação de área de uso comum do povo por particular configura ato lesivo à coletividade e, mesmo se concedida pela União, poderia ser revogada discricionariamente. Com isso, expostas as decisões, passemos para análise em cadeia da jurisprudência a fim de discuti-las a partir de um debate entre doutrina e jurisprudência, no que tange à classificação da natureza jurídica dos terrenos de marinha.

4 ANÁLISE EM CADEIA DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES À LUZ DOS REGIMES JURÍDICOS DE DIREITO DO ESTADO

Na presente seção, pretende-se rediscutir a classificação da natureza jurídica dos terrenos de marinha e acrescidos por meio da formação de um diálogo entre doutrina e jurisprudência. Para tanto, primeiramente se faz necessária uma breve exposição sobre o conceito e as características dos regimes jurídicos de direito do Estado, posto que nortearão a discussão.

Marques Neto (2009) escreve que os bens públicos se submetem a égide de um regime jurídico-administrativo de direito público derogatório de direito privado, de modo que esse regime público não é unitário, no sentido de ser único; pelo contrário, para o autor existem várias nuances de regime de direito público que variarão seus matizes a depender do bem público protegido. Tanto assim, que Di Pietro (2013) leciona que os bens de domínio público e os bens de domínio privado do Estado apresentarão regimes jurídicos diferenciados, quais sejam o regime jurídico de direito público e o regime jurídico de direito privado do Estado.

Em relação ao primeiro, tem-se que guarda correlação direta com os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, pois estariam explicitamente afetados a uma destinação de interesse público. Já em relação ao regime jurídico de direito privado do Estado, este se aplicaria aos bens públicos dominicais, os quais estariam sem uma afetação própria. Marques Neto (2009) não concorda com essa forma de classificação. O autor expõe que o instituto da afetação é inerente aos bens públicos. Assim, esses bens seriam dotados de uma espécie de afetação genérica voltada para a satisfação das

necessidades do Estado, a qual pode ser direta ou indireta a depender do bem e da finalidade pública buscada.

Feitas essas considerações, passa-se para a análise em cadeia da interpretação jurisprudencial de modo a evidenciar qual forma de compreensão adequada dos terrenos de marinha e acrescidos, enquanto bens públicos, a partir de um diálogo de fontes.

Conforme exposto acima, majoritariamente a doutrina de Direito Administrativo classifica o instituto das marinhas como sendo bens imóveis da União, com origem histórica que tinha por intenção primordial a defesa da costa brasileira, bem como recolhimento de renda, refletindo uma interpretação patrimonial desse bem público. Todavia, esse debate se mostrou rasteiro por dois motivos principais: o primeiro corresponde ao fato de que não se problematizava a conceituação dos terrenos de marinha e acrescidos de marinha à luz das teorias subjetiva-dominial e objetiva-funcionalista dos bens públicos; o segundo, que pode ser interpretado como decorrente do primeiro, está no sentido de não se encontrar facilmente classificações doutrinárias de terrenos de marinha como sendo exemplos de bens de uso comum do povo.

Pela análise jurisprudencial, verificou-se que, embora existam várias decisões que envolvem as marinhas nos Tribunais Superiores, poucos são os casos de discutem sua natureza jurídica e, ainda assim, encontram-se indefinições a respeito. Começamos, então pela discussão do Agravo Regimental na Medida Cautelar n. 23476/RN, em que o STJ atribui, ao que parece, para uma mesma área institutos jurídicos diversos. O tratamento jurídico das praias como se fossem terrenos de marinha, além de revelar uma inexatidão sobre o bem jurídico decidido, revela também contradição no acórdão.

Freitas (2011, p. 77) preceitua que “[p]ela conceituação dada à praia, entende-se que ela não se confunde com terreno de marinha, nem mesmo pelos regimes jurídicos a que está sujeita.”. Isso porque, segundo a autora praia corresponde à zona costeira coberta pelo mar, em que se depositam sedimentos de areia, de modo a serem classificadas no Brasil como bens de uso comum do povo por formação natural. Assim, o mencionado acórdão, embora trate da demolição de barraca construída em região correspondente a bem de uso comum sem autorização, em vez de trazer esclarecimentos sobre o tema, gerou mais dúvidas conceituais. Mas ainda assim, foi selecionado a fim de exemplificar o uso inexato das marinhas pelos tribunais.

O Recurso Especial n. 635980/PR, por sua vez, reflete um caso de posse em terrenos de marinha. Note-se que quando o julgamento o Ministro fez uma designação genérica e modificativa do instituto considerando-o como bem de uso comum do povo.

Assim, retirou o caráter dominical do bem público, cocolocando-lhe, então, na condição de subsumido a um regime jurídico de direito público em que o exercício de posse do bem é visto como sendo como ato lesivo ao Estado.

Vale mencionar que José H. Benatti e Luly R. C. Fischer (2015) também analisaram o referido caso. Os autores aduzem no sentido de que mesmo concordando com o conteúdo da decisão, apontam que atualmente há que se ter um olhar mais sensível quando o assunto é a posse de bens públicos. Afinal, para o alcance da intencionalidade da lei como meio para atingir o bem comum não basta ter uma interpretação restritiva norma. Dito em outras palavras, quando o julgamento envolve a situação de posse de bem público é necessário que, para além dos ditames do CC/02, que encara a posse de bens públicos como sendo mera detenção, é preciso que sejam considerados outros elementos, como a dignidade da pessoa humana, o aproveitamento efetivo do imóvel público e o atendimento à função social do bem público. Todavia, nisso o acórdão não se aprofundou, mas foi útil no sentido de evidenciar a possibilidade de alternância do regime jurídico do bem a depender de sua classificação.

Por fim, em relação à Ação Cível Originária n. 320/SC julgada pelo STF, há que se falar que corresponde a um verdadeiro acórdão paradigmático, correspondendo ao que mais se deteve na discussão quanto à possibilidade de alteração da natureza jurídica do bem e dos regimes jurídicos que deviam ser aplicados, se o de direito público com as regras derogatórias de direito civil ou se o regime de direito privado do Estado por obediência aos critérios estabelecidos nos artigos do Decreto-Lei n. 9.760/1946. Quando da discussão, uma das teses vencedoras argumentou que a função primordial dos terrenos de marinha seria o atendimento do serviço público. Ou seja, sem mencionar teorias específicas, o STF decidiu no sentido de reconhecer a afeteção própria dos terrenos de marinha, dando-lhe uma interpretação funcionalista.

Desse modo, a partir de um diálogo das fontes, é de se aduzir que os terrenos de marinha e acrescidos de marinha têm natureza jurídica fluida que dependerá do caso concreto, podendo ser considerados bens públicos de uso comum – pela aplicação da supremacia do interesse público, estando sujeito ao regime jurídico de direito público – ou bens públicos dominicais, evidenciando um poder de gestão de bens públicos por parte da União, havendo em ambos os casos uma afeteção que lhe será própria. Perceba-se com isso, que trata-se de um instituto constitutivo de direitos a depender do regime jurídico aplicado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo correspondendo a categorias diferentes, o tratamento jurídico para os terrenos de marinha e para os acrescidos de marinha são semelhantes. A doutrina utiliza uma classificação civilista baseada no rol exemplificativo e não exauriente do art. 99 do CC/02, quando da classificação de sua natureza jurídica, conceituando-os como bens dominicais. Porém, após a realização de análise da jurisprudência divergente dos Tribunais Superiores, notou-se que o tema extrapola os conceitos legais, tendo seu tom determinado a partir do instituto da afetação.

Notou-se que para a designação da natureza jurídica de um bem público é necessária a análise de dois elementos centrais, quais sejam afeteção e regime jurídico de direito. Ressalta-se que esses conceitos estão imbricados, de modo que fazemos sua divisão para fins didáticos. A afetação está relacionada com a destinação de um bem, ensejando na indicação do regime jurídico de direito ao qual esse bem estará submetido – público ou privado – com regras que lhe são próprias.

A partir da realização de um diálogo integrativo entre doutrina, legislação e jurisprudência, constatou-se que tanto a afetação quanto o regime jurídico são categorias dinâmicas, as quais podem ser alteradas a depender da realidade jurídica e do interesse coletivo surgidos quando da gestão dos bens públicos. Assim, apontamos que os terrenos de marinha e seus acrescidos contém uma afetação que lhes é própria, a qual poderá ser modificada, ou seja, poderá ter um caráter dominical com a utilização de regras privadas de direito público ou apresentar-se como um bem de uso comum do povo submetido a um regime jurídico de direito público.

Desse modo, não é possível concordar com o entendimento de que o ato de demarcação das marinhas é meramente declaratório, por não discutir direito real de propriedade. Pelo contrário, após a discussão sobre a natureza jurídica dos terrenos de marinha e seus acrescidos, notou-se que o tema está diretamente relacionado com a possibilidade de constituição de direitos em favor do ente federal, que dependerá de critérios funcionalistas agregados ao bem público.

REFERÊNCIAS

ABE, Nilma de Castro. *Gestão do Patrimônio Público Imobiliário: aspectos jurídicos da destinação, delimitação, fiscalização e responsabilidade*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

AMARAL, Antônio Carlos Rodrigues do. *Ensino Jurídico e Método do Caso: ética, jurisprudência, direitos e garantias fundamentais*. São Paulo: Lex Editora, 2011.

BENATTI, José Heder; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. REsp 653.980-PR (Rel. Min. José Delgado). Comentário Doutrinário. *Revista do Superior Tribunal de Justiça*. v. 237, pp.216-222, 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/stj-revista-n.237>.pdf. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cível Originária n. 320/SC*. Requerente: Estado de Santa Catarina. Réu: Manoel Gonçalves e Cônjuge, União Federal e Garden Hotel S/A. Relator: Ministro Octávio Gallotti. Brasília, 31 de agosto de 2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266073>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental na Medida Cautelar n. 23476/RN*. Agravante: Ecoturismos – Atividades Hoteleiras Ltda. Agravado: União. Relator: Min. Og Fernandes. Brasília, 12 de maio de 2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1366917&num_registro=201402812964&data=20150512&formato=PDF>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 635980/PR*. Recorrente: Camping Matinhos Ltda. Recorrido: União. Relator: Min. José Delgado. Brasília, 27 de setembro de 2004. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=487505&num_registro=200302393772&data=20040927&formato=PDF>. Acesso em 20 jul. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Estudios sobre tenencia de la tierra: buena gobernanza em la tenencia y la administración de tierras*. Vol. 9. Roma: FAO, 2007. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-a1179s.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. *Zona Costeira e Meio Ambiente*. Curitiba: Juruá, 2005.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SANTOS, Rosita de Sousa. *Terras de Marinha*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil: volume único*. Rio de Janeiro: Método, 2011.

RECONHECIMENTO DO DIREITO À TERRA EM PROJETOS AGROEXTRATIVISTAS: DESAFIOS E CONQUISTAS

OLIVEIRA, Jeferson Almeida¹; BENATTI, José Heder²

¹Bolsista PIBIC/CNPq na Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA), Graduando em Direito da UFPA, almeida.jeff@live.com; ² Dr, Professor Associado do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA e pesquisador do CNPq, jbenatti@ufpa.br

RESUMO

Objetiva consolidar as análises feitas sobre o direito das populações tradicionais inseridos em Assentamentos da Reforma Agrária, com ênfase na categoria jurídica Projeto Agroextrativista (PAE), disciplinada pela Portaria do INCRA de nº 268, de 23 de outubro de 1996. Mostra a importância do PAE como via de reconhecimento do acesso e uso da terra pelas comunidades tradicionais, assim como meio de garantir proteção desses territórios, onde também se desenvolvem atividades de caráter agroecológico. Esses espaços são detentores de atributos sociais e ambientais relevantes, assim como meios diferenciados de apropriação dos recursos naturais, com acentuado destaque para o regime especial de administração do PAE, compelindo ao INCRA executar os procedimentos de reconhecimento dessas áreas. Os espaços ocupados pelas populações tradicionais estão na mira de grandes pressões desenvolvimentistas, como empreendimentos de infraestrutura e o avanço da fronteira agrícola, símbolo de ocupação de grandes glebas de terra no Brasil, com frequente violação do direito e autonomia dos modos de vida tradicionais. No cenário amazônico, as últimas décadas também têm sido marcadas por um avanço no que tange à conquista de territórios das populações tradicionais. Os nossos estudos discutem a autonomia das populações tradicionais a partir da análise das legislações nacionais e internacionais que determinam o direito a terra dos povos e comunidades tradicionais, como Convenção 169 da OIT e posições do Supremo Tribunal Federal em relação à tutela desses direitos.

Palavras-chave: Direito. Território. Populações tradicionais. Projeto Agroextrativista.

Introdução

A criação de áreas protegidas para uso direto pelas populações tradicionais extrativistas coincidiu com as transformações sociais ocorridas no Brasil no final do século XX. Na Amazônia, durante esse espaço temporal, ocorreram mudanças e ações significativas, pautadas na intervenção do Estado, visando o desenvolvimento regional.

Essas ações foram motivadas por diferentes setores da sociedade, como o movimento dos seringueiros na Amazônia e as demais populações extrativistas tradicionais, que dependiam dos recursos da floresta para sobrevivência e manutenção dos seus modos de vida, assim como também pelas organizações internacionais.

A culminância desse movimento foi a inclusão de novos enfoques à discussão da política de regularização fundiária e ambiental, pautada no desenvolvimento sustentável e seus reflexos nas comunidades tradicionais.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar algumas conquistas e desafios do reconhecimento do Direito a terra por populações tradicionais dos Projeto Agroextrativistas - PAE, com ênfase nas garantias e obstáculos ao desenvolvimento da autonomia das populações tradicionais nesses espaços, levando em consideração, tanto as características de reprodução e manejo das áreas, quanto os aspectos culturais e ambientais das áreas tradicionalmente ocupadas.

Em um primeiro momento destacaremos as populações tradicionais da modalidade de assentamento estudada. Em seguida, discutiremos os fundamentos legais que garantem o acesso à terra a essas populações, com ênfase nos aspectos constitucionais, legislação nacional e tratados internacionais como a Convenção 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário. Por fim será analisada a posse exercida pelas famílias moradoras do PAE e as características desse “novo modelo” de reforma agrária.

1 Populações tradicionais e territorialidade

A denominação “povos e comunidades tradicionais” foi incorporado ao Decreto nº 6040 de 2007²⁰⁵, onde se institui a “Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais”. Em matéria Constitucional, seus Direitos são expressamente assegurados na Constituição Federal de 1988, regulamentados pela

²⁰⁵ Em seu art. 3, inciso I, o Decreto 6040/07 destaca que se compreende por Povos e Comunidades Tradicionais grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, da qual o Brasil é signatário.

Nesse sentido, acompanha-se a posição de Diegues e Arruda (2001, p. 27) que ressaltam a definição de “populações tradicionais” como:

Grupos humanos diferenciados sob o ponto de vista cultural, que reproduzem historicamente seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base na cooperação social e relações próprias com a natureza. Tal noção refere-se tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional, que desenvolvem modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos.

Conforme a definição apresentada, Diegues e Arruda integram aspectos culturais e correlaciona-os em harmonia com a natureza, em sentido oposto à sua relação com o homem urbano, fruto da sociedade complexa (VIANNA, 2008). Forma-se, assim, um conceito que pode ser compreendido com fundamento na relação entre biodiversidade e sociodiversidade (SANTILLI, 2005).

É necessário, portanto, levar em consideração reconhecimento, identidade e pertencimento ao território. O sentido conceitual dessas populações tradicionais enquanto grupos diferenciados reside no sentimento de pertencimento e identificação como integrante de um determinado grupo social, por meio das interações e experiências socioculturais coletivas próprias (PINTO, 2012, p. 68).

Para Paul Little (2002, p. 22), há três elementos decisivos para a construção do conceito de “povos tradicionais”, são eles: o regime de propriedade comum, o sentido de pertencimento a um lugar específico e a profundidade histórica da ocupação guardada na memória coletiva. Esses elementos são traçados pelo autor a partir das semelhanças que encontra no contexto histórico dos povos e comunidades tradicionais no Brasil no que tange às suas lutas pela terra.

As construções teóricas dos autores destacados acima ajudam a compor o centro das discussões envolvendo o Direito de acesso à terra e a autonomia dos modos de vida e gestão dos territórios das populações tradicionais. Nessa via, é fundamental o critério de autodefinição como forma de assegurar direitos, em conformidade com as próprias dimensões da autonomia enquanto fator de identificação, defesa e força desses grupos tradicionais nos territórios por eles ocupados.

Conforme descreve Haesbaert (2007, p. 50), podemos definir território sobre dois níveis conceituais. O primeiro conceito, entendido como predominante, é atribuído à terra, o território é assumido como materialidade; a segunda concepção concerne aos

sentimentos que o território desperta, ou seja “[...] medo para quem dele é excluído, de satisfação para aqueles que dele usufruem ou com o qual se identificam”.

Torna-se necessário, portanto, fazer a diferenciação de território do ponto de vista da geografia e das outras áreas. Sobre tais definições, Haesbaert (2012, p.63) assevera também que apesar de ser uma das principais definições da geografia, território e territorialidade, por carregarem consigo a espacialidade humana, exercem influências em outras áreas, a depender da abordagem e do ponto de vista adotado.

As comunidades tradicionais possuem uma representação simbólica com os territórios que ocupam. Seus espaços de ocupação carregam uma trajetória histórica, onde reproduzem suas manifestações sociais e culturais, constituindo, portanto, o território histórico e cultural, diferenciado e distinto da visão puramente geográfica.

Conforme observado por Leff (2009, p.363), essas comunidades, com seus saberes locais, afirmam seus direitos à cultura e aos modos de vida tradicionais, reivindicando muito mais que uma mera porção de terra, e sim, um território. A territorialização é um passo na luta pela garantia dos Direitos de acesso e permanência nas terras, valorizando todo o contexto sociocultural que os cerca. Considera-se, portanto, o território em um sentido multidimensional, sem restringi-lo a um único espaço.

Compreendemos, então, a existência de um fator diferencial entre a terra enquanto um determinado lote ou porção de solo, e a terra socialmente incorporada a uma comunidade, família ou determinada população tradicional. Constrói-se assim a territorialização. A terra destituída dos fatores sociais que a moldam é aquela que poderia ser comercializada. No entanto, quando a terra se transforma em território de manutenção da cultura e autonomia do grupo social, esta sai do mercado.

2 Posse agroecológica e direito à terra

Com base nas definições de Benatti (2011), as populações tradicionais são detentoras de um apossamento da terra muito peculiar que as legislações civilistas e agraristas não conseguem abarcar em sua plenitude. Diante dessa realidade específica, torna-se imperioso fazer uma leitura jurídica que consiga representar as posses desse segmento camponês.

Além dos modos de vida das populações tradicionais e das territorialidades construídas nos espaços ocupados por esses grupos sociais, outra questão que precisa ser destacada na luta pelos direitos das populações tradicionais é o acesso à terra e a

manutenção das relações de produção e trabalho, ou seja, a segurança jurídica no que diz respeito ao reconhecimento dos territórios tradicionalmente ocupados.

Na Amazônia, devido aos recorrentes casos de conflitos socioambientais envolvendo a questão fundiária, essa segurança jurídica é muito importante, visto que são distintos os interesses envolvendo a ocupação, acesso e permanência na terra. A guerra que as populações tradicionais travam cotidianamente com madeireiros, pecuaristas e os grandes projetos na Amazônia atingem proporções alarmantes.

O contexto atual é de extrema insegurança fundiária, e isso envolve os conflitos de interesses quanto a ocupação de terras na Amazônia. Diante disso, as ações voltadas para a regularização fundiária são significativas e representam um instrumento essencial ao ordenamento territorial e governança de terras, pois visam destinar às populações tradicionais a posse de áreas públicas, tendo em vista o modelo de reforma agrária diferente da convencional, pautada no direito à manutenção das formas de vida tradicionais juntamente com os princípios da sustentabilidade.

As ações do governo neste sentido configuram um marco importante na garantia dos direitos e no exercício das prerrogativas constitucionais da Carta de 1988, pois garantem o acesso democrático aos recursos naturais, e promovem os direitos sociais e ambientais. A esse respeito vale destacar o que afirma Benatti (2011, p. 94):

O reconhecimento oficial das áreas ocupadas pelas populações tradicionais é uma importante política pública para democratizar o acesso à terra no Brasil, particularmente em um país que possui elevados índices de concentração de terras nas mãos de poucos. Outros objetivos que se pretende assegurar com a regularização das populações tradicionais: as diferentes manifestações culturais; o respeito à organização social e política desses grupos; a proteção ambiental.

O conceito de posse agrária instituída no direito agrário, portanto, não contempla todos os fenômenos possessórios e as particularidades da Amazônia. As comunidades remanescentes de quilombos, ribeirinhos e seringueiros, por exemplo, desenvolveram ao longo da história um modelo próprio de apossamento da terra e dos recursos naturais, denominada por Benatti (2003) de posse agroecológica.

A posse agroecológica se torna, portanto, instrumento de luta dos povos da floresta que historicamente foram caracterizados como ocupantes, sem direitos a quaisquer títulos ou garantia legal do domínio, em condições de extrema vulnerabilidade no período de grandes tensões e olhares dos grandes latifundiários e políticas externas para a Amazônia. Em muitas hipóteses, os amazônidas eram vistos apenas como mão de obra barata.

No momento em que a Amazônia se torna o centro de atenções das economias e visada pelos grandes empreendimentos, os povos da floresta que nasceram e reproduziram sua cultura e modos de vida diferenciados, assim como uma relação própria com a floresta tornaram-se vulneráveis dentro desse contexto. O conceito de posse agroecológica é, portanto, incorporada à luta pelo acesso e permanência nas terras na Amazônia.

É a partir de 1970 que a posse agroecológica começa a se consolidar politicamente e os camponeses iniciam a reivindicação de seus direitos em defesa de seu apossamento. Isto ocorre quando se veem ameaçados por outros grupos sociais que têm uma relação diferente com a terra. O convívio dessas duas concepções é incompatível no mesmo espaço físico, pois uma terá que desaparecer para que a outra se consolide. Nessa situação, o conflito se torna intenso e violento, já que o objeto da disputa é o mesmo, porém com destinações bem distintas. (BENATTI, 2003, p. 110).

Os espaços de uso comum compreendem os rios, lagos, matas (castanhais) gerenciados pela comunidade ou conjunto de moradores, com a exploração dos recursos naturais renováveis de forma coletiva. Por serem áreas “abertas”, não se exerce domínio privado sobre elas, nem se admite a apropriação individual.

O controle dos recursos básicos nas áreas de uso comum não é exercido exclusivamente por uma família ou um grupo de sujeitos, e as normas estabelecidas para regular o uso dos recursos naturais vão além das normas jurídicas definidas pelo Estado. É necessário, portanto, entender o conjunto de princípios que tem por escopo gerenciar o uso das terras e dos recursos nela dispostos. Nesse caminho, a posse agroecológica agrega os elementos definidores do apossamento com ênfase no agroextrativismo, baseado na solidariedade do grupo, consolidando esse moderno modelo de posse.

Em síntese, de acordo com Benatti (2003), a posse agroecológica é, fisicamente, a somatória dos espaços familiares e das áreas de uso comum da terra, e materializa-se, enquanto espaço ecológico e social, em três conjuntos: casa, roça e mata.

3 A reforma agrária e os novos modelos de assentamentos

O Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/1964), em seu art. 1º, §1º, define Reforma Agrária como o “conjunto de medidas que visam promover a 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.

Com o intuito de romper essa lógica de exploração estabelecida na Amazônia ao longo dos anos, a criação dos novos modelos de regularização fundiária, pautados no

PAE, surgem como proposta inovadora de reforma agrária, com base na inclusão social, desenvolvimento sustentável e democratização do acesso aos recursos naturais, no sentido de promover a emancipação dos povos e comunidades tradicionais através do fortalecimento da autonomia.

A criação dessas modalidades de assentamentos e as constantes discussões sobre a importância e a função da agricultura familiar no desenvolvimento agrário brasileiro tem avançado e ganhado destaque nos últimos anos, estimulada pelo debate sobre desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda, segurança alimentar e fixação do homem e da mulher no campo.

A insegurança fundiária e a ausência do reconhecimento do direito ao território na Amazônia são problemas estruturais cujo enfrentamento por parte do Estado se mostra precário, mesmo com iniciativas governamentais para tratar dessa questão, a exemplo do Programa Terra Legal criado pelo Governo Federal (Lei 11.952/09).

A disputa por territórios na Amazônia é histórica, devido à biodiversidade da região e da extensa proporção territorial que desperta os olhares das diversas economias. O Estado do Pará é o Estado da Amazônia Legal que lidera estatísticas de conflitos agrários nos últimos quinze anos. Ao mesmo tempo, o mesmo Estado tem sido objeto de altos investimentos em energia e infraestrutura sem, no entanto, priorizar a solução destas pendências agrárias, que abrangem 39% do total territorial estadual (IMAZON, 2015, p. 11).

O latifúndio improdutivo e os conflitos por terras já chamavam a atenção da sociedade brasileira bem antes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ser criado. O êxodo rural para as grandes cidades era constante. As preocupações das agendas governamentais consistiam tanto em relação aos latifúndios improdutivos e especulativos, quanto às grandes proporções de terras devolutas.

A criação de assentamento rural, meio ambiente equilibrado e políticas de desenvolvimento sustentável são questões intimamente associadas. A reforma agrária, enquanto justiça social, precisa considerar também a justiça ambiental, baseada na conservação ambiental das áreas de uso comum para as presentes e futuras gerações.

Atualmente, o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), representado pelos projetos de Reforma Agrária, dividem-se em dois grupos: I – Projetos de Reforma Agrária criados por meio de aquisição de terras pelo INCRA, na forma tradicional, denominados Projetos de Assentamento (PA), e os ambientalmente diferenciados, classificados em Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projeto de

Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projeto de Assentamento Florestal (PAF). II – Projetos de Reforma Agrária reconhecidos pelo INCRA, criados pelas instituições governamentais para acesso às políticas públicas do II PNRA.

As modalidades de Assentamentos ambientalmente diferenciados foram implantadas na região com o objetivo de resolver problemas causados pelas políticas fundiárias e agrícolas do Estado, quando, no passado, afirmou que na Amazônia tinha muita terra e poucos homens, criando alguns lemas que ganharam destaque no cenário nacional, dentre eles: "integrar para não entregar", com ampla repercussão na mídia. Foi nesse período que o governo investiu num programa de ocupação e distribuição de terras na Amazônia brasileira, compreendido no discurso nacionalista expresso no lema "terra sem homens para homens sem terra" (HÉBETTE, 2004, p. 278).

Com o passar dos anos os conflitos do meio rural se intensificaram e ganharam novas faces e proporções, marcados tanto pela grilagem de terras, quanto pela devastadora exploração dos territórios na Amazônia. No contexto atual esses embates no campo ganham novos elementos geradores de conflitos, sem deixar o cerne da questão principal, a desorganização fundiária e a luta por terra.

A Constituição Federal de 1988 determinou em seu art. 184 a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, ao imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos de dívida agrária. No entanto, a reforma agrária direcionada às populações tradicionais na Amazônia não pode ser interpretada exclusivamente sob o aspecto da mera distribuição de terras. O discurso da sustentabilidade também se incorporou às reivindicações dos movimentos militantes do campesinato.

Para Girardi (2009), os assentamentos rurais apresentam distintos graus de "reforma real" da estrutura fundiária. Considera-se que nos "assentamentos reformadores" as terras são arrecadadas geralmente a partir de desapropriação. Por sua vez, os "assentamentos não reformadores" são os reconhecimentos de posse, assentamentos criados em terras públicas, unidades de conservação e outros projetos de caráter ambiental. Não implicam em desapropriação de terras, havendo também a integração às políticas ambientais.

As políticas agrárias e os modelos de produção agrícola após o Estatuto da Terra indicam que as preocupações ambientais estavam à margem das prioridades dos órgãos promotores da reforma agrária. Enquanto a política agrária focava-se na colonização da Amazônia, os modelos agrícolas buscavam uma modernização conservadora. Os

resultados disso foram os diversos impactos socioambientais ocasionados por essa política.

A inserção das questões ambientais no processo de reforma agrária surge, portanto, a partir de pressões, tanto da sociedade civil, quanto externas, preocupadas com a integração da temática ambiental aos modelos de políticas públicas e da sustentabilidade nos projetos de assentamentos do Poder Público.

Conforme observado por Schweickardt (2003, p.84), nessa época já se discutia uma reforma agrária diferenciada para a Amazônia, que respeitasse as formas e modelos de ocupação tradicional, e ao mesmo tempo preservasse o meio ambiente.

Um dos resultados da luta dos seringueiros foi solidificado na estrutura jurídica brasileira por meio da criação do PAE em 1987, com base na Portaria nº 667 do INCRA, motivada pela pressão política do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS). Em 1989 já somavam 10 PAEs criados na Amazônia. O a proposta do PAE nasce alicerçada na inclusão social, manutenção das atividades tradicionais e proteção do meio ambiente e acesso democrático à terra.

Em 1996 houve a substituição do Projeto de Assentamento Extrativista para o Projeto de Assentamento Agroextrativista, mantendo a sigla PAE. Este passa também a incorporar em seu bojo as atividades agrícolas.

Os territórios de florestas públicas destinadas para fins da reforma agrária nas modalidades dos projetos PAE constituem-se mediante contrato de concessão de direito real de uso (CDRU)²⁰⁶, em regime comum, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias, seja associativista ou cooperativista.

Ressalta-se que a atividade extrativista se afirma como alternativa para os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, pois propicia às populações delas dependente base econômica autossustentável não interferido sobre os ecossistemas e biomas colocados em uso, desde que sejam seguidos o Plano de Utilização (PU)²⁰⁷ e o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento (PDA).

O PAE, assim como o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) segue a características próprias, atendendo a demandas das áreas de uso comum. Nesse aspecto,

²⁰⁶ Concessão de Direito Real de Uso é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real, para utilização em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social, que nesse caso segue as diretrizes da reforma agrária.

²⁰⁷ O Plano de Utilização é o documento que orienta as atividades produtivas dentro do projeto de assentamento, o qual detém as diretrizes para as atividades a serem realizadas na área, por isso, precisa ser aprovado por todos os moradores, os quais são responsáveis pelo seu cumprimento

o quadro abaixo mostra as principais características e diferenças entre esses dois projetos que observam finalidades semelhantes.

Quadro 1- Características básicas das modalidades PAE e PDS - INCRA

MODALIDADE	PAE	PDS
CONCEITO	Modalidade de projeto de assentamento destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, através de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem ou venham ocupar as mencionadas áreas.	Modalidade de projeto de assentamento de interesse socioeconômico e ambiental, destinada às populações que já desenvolvem ou que se disponham a desenvolver atividades de baixo impacto ambiental (extrativismo, agricultura familiar, piscicultura e outros), baseada na aptidão da área.
INICIATIVA DA CRIAÇÃO	INCRA e pleito de Entidade organizada da área com ata anexa.	Pleito dos Movimentos sociais; Órgãos públicos (Estado, IBAMA, MMA e etc); Comunidades residentes em uma determinada área que tenha interesse de transformá-la em PDS, devendo haver nos três casos gestão compartilhada com o INCRA;
PÚBLICO ALVO	População tradicional ribeirinha, pescador, castanheiro, seringueiro, e outros.	Agricultor tradicional, trabalhador extrativista, pescadores artesanais, catadores de caranguejos, pequenos madeiros e outros, que queiram trabalhar em área de interesse ecológico, mediante uso racional dos recursos naturais.
CADASTRAMENTO E SELEÇÃO DE FAMÍLIAS	SIPRA e ser população tradicional reconhecida/autorizada pela entidade requerente.	SIPRA e ter compromisso/vontade de trabalhar com técnicas ecologicamente corretas
RESPONSABILIDADE DA IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO	INCRA e entidade organizada do PAE	INCRA, Órgão ambiental pleiteante ou comprometido, e ONGs pleiteante ou comprometida com o projeto.
DOCUMENTOS GERADOS	Laudo de Vistoria; Plano de Utilização (PU); Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA)	Laudo de Vistoria; Plano de Utilização (PU); Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA);
TITULAÇÃO CONSOLIDAÇÃO	Coletiva Concessão do direito real de uso em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias.	Coletiva Concessão do direito real de uso em regime comunal, de acordo com a forma decidida pelas comunidades concessionárias, e a assinatura de Termo de Cooperação Técnica com entidade pública ambiental que garanta a orientação da gestão do processo dentro dos princípios básicos de sustentabilidade

Existem atualmente no Estado do Pará, segundo dados do SIPRA/INCRA, 42 PDS, ocupando uma área de 2.260.922,7670 ha, com 12.831 famílias assentadas. Na modalidade PAE, a mesma região do Norte do Brasil apresenta 273 PAE, ocupando uma área de 2.761.019,5923 ha, com 61.710 famílias assentadas.

4 Novos assentamentos e velhos desafios

Ainda vigora em muitas regiões da Amazônia um modelo cruel de sobreposição de interesses, onde um “coronel”, ou grande proprietário das terras, através de fraudes fundiárias, impõe suas formas de dominação sobre os ribeirinhos, extrativistas, trabalhadores da agricultura familiar.

Com o propósito de reverter o cenário de exploração e desvalorização do agricultor e extrativista, assim como dirimir os conflitos fundiários na Amazônia, a criação do PAE surge como proposta inovadora de reforma agrária, com base na inclusão social, desenvolvimento sustentável e democratização do acesso aos recursos naturais, dentro da lógica de emancipação dos povos e comunidades tradicionais através do fortalecimento da autonomia.

Nessa modalidade de regularização fundiária coletiva, as famílias devem se organizar em uma associação. O Governo faz um Contrato de concessão de uso com a Associação, e a Associação emitirá uma autorização de uso para cada família. Devido a organização ser coletiva, os técnicos do INCRA não fazem a demarcação dos limites de cada família dentro do Projeto, faz somente a demarcação dos limites do Projeto com os vizinhos externos. Dentro da área do PAE quem diz onde e quais são os limites de respeito e áreas de uso coletivo são os próprios moradores.

Quanto aos efeitos imediatos da criação dos PAE, observa-se o fortalecimento da construção e manutenção das territorialidades e tradicionalidades, identificadas como fator de identificação, defesa e força por meio da não submissão a um senhor de terras, ou a mercê do abandono do Estado. Com a criação dos projetos quebra-se, portanto, parte do elo décadas de dominação e marginalização social existentes desde a tomada da Amazônia pelos europeus, apesar de também se perceber a autonomia relativa das comunidades frente às normas de ocupação e gestão das áreas criadas pelo Governo.

O quadro abaixo mostra a quantidade de Projetos Agroextrativistas criados de 2004 a 2014. Os dados quantitativos foram coletados nas planilhas de números do INCRA, por meio do Sistema de Informações de Projeto de Reforma agrária - SIPRA.

Quadro 2: Quantitativo de Projetos Agroextrativistas criados de 2004 a 2014²⁰⁸.



Pode-se perceber após análise do gráfico que em 2006 houve um expressivo aumento na quantidade de projetos de assentamentos criados nessa modalidade. Em contraposição, o ano de 2013 apresenta um decréscimo significativo nesse quantitativo.

Em entrevista a um servidor do INCRA, Eng.º Agrônomo Juarez Pantoja de Oliveira, que atua junto ao setor de implantação de projetos (PAE e PDS) desde o ano de 2003 (SR01), com relevante contribuição no desenvolvimento das propostas dos projetos agroextrativistas e de desenvolvimento sustentável, questionamos alguns pontos de caráter administrativo quanto à realidade prática dos processos de criação e de como vê (enquanto órgão) as ações e reflexos desse programa de reforma agrária.

Dentre os questionamentos, perguntou-se, de acordo com a concepção do servidor, de que forma os procedimentos de criação desses novos projetos de assentamentos da reforma agrária na Amazônia promovem ou garantem o exercício da autonomia das populações tradicionais em seus territórios, e qual o grau de incorporação da autonomia das comunidades tradicionais no PAE. Sobre a importância dos projetos e participação da comunidade, registra-se que:

É uma forma de o Governo Federal tirar da invisibilidade os ribeirinhos, com as ações do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNDTR, crédito apoio, Pronaf, assistência técnica, suporte aos programas minha casa minha vida, bolsa verde e luz para todo e sistemas de abastecimento de água). Por outro lado, facilita a resolução das questões fundiárias, alavanca o desenvolvimento local, combate à pobreza e melhora o controle ambiental. Quanto à autonomia, há total respeito, na medida do possível. O problema talvez seja pelo fato de que as Ações do PNRA foram concebidas sem levar em consideração as particularidades de cada região, contudo o INCRA procura sempre o diálogo visando a uma atuação participativa com essas comunidades²⁰⁹.

²⁰⁸Informações disponíveis no site da INCRA site: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/projetos_criados-geral.pdf, acesso 29 novembro de 2015.

²⁰⁹ Juarez Pantoja de Oliveira é Eng.º Agr.º e servidor do INCRA. Atua junto à coordenação de criação dos PAE e PDS do Estado do Pará, de 2003 a 2016. Trecho retirado da entrevista realizada por meio de

No mérito das questões atuais da reforma agrária, Gomes (2002, p. 304) destaca que o avanço desse processo, em contraste com a capacidade das vias operacionais do INCRA, seja por dificuldades institucionais, ou barreiras de ordem econômica, poderia concorrer para melhorias internas a curto prazo por meio de medidas como o treinamento intensivo de pessoal envolvido; simplificação dos procedimentos burocráticos nos processos de identificação, e sobretudo a participação efetiva de organizações de trabalhadores no planejamento e na implementação da reforma.

Os entraves que dificultam o melhor funcionamento no INCRA são muito mais complexos do que tão somente burocráticos, segundo Gomes (2002), visto que não se trata simplesmente de problemas financeiros, o “problema é de prioridade política”, pois no Brasil a “Reforma Agrária tem importância absolutamente marginal” frente aos “interesses centrais que comandam o atual modelo econômico”.

Estes obstáculos, dificultaram a ocupação ou permanência das famílias de agricultores após a chegada na área, a sua permanência, consolidação do assentamento e o combate a práticas ilegais que ocorrem dentro dele, assim como os embates entre INCRA e assentados, assim como as políticas de créditos e infraestrutura. Os recursos apoio de crédito de produção pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF A)²¹⁰, infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) e a titulação (Concessão de Uso/Título de Propriedade) ficam a encargo exclusivo do INCRA.

O direito formalizado à terra se confronta com a autonomia das comunidades no momento em que para garantir a permanência nela e explorar os recursos que a terra dispõe, as famílias têm que se subordinar às regras e imposições administrativas do Estado na figura dos órgãos de regularização fundiária. Essa subordinação relativiza a autonomia, tanto do ponto de vista da organização, quanto produtiva, e as regras, como na IN nº 65/2010 do INCRA²¹¹, interferem de forma direta no modelo de vida do homem e da mulher agricultor e extrativista.

Na busca pela autonomia camponesa, há uma relação entre cativo e libertação. Os camponeses percebem a importância do direito formal à terra proporcionada pela

questionário.

²¹⁰ Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não contrataram operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf.

²¹¹ Estabelece critérios e procedimentos para as atividades de Manejo Florestal Sustentável em Projetos de Assentamento.

inserção em um assentamento da reforma agrária, associando-o a uma forma de livrar-se do cativo do antigo patrão (VELHO, 1995). No entanto, percebe-se uma relação subordinação ao INCRA, porque nessa terra formalizada em favor das famílias buscavam ter a autonomia em relação ao trabalho que nela desenvolviam. Ressalta-se, portanto, a existência de uma autonomia relativa.

É possível perceber que, com ênfase no modelo de sustentabilidade, o Estado promove políticas públicas destinadas a essas populações, que em alguns momentos se mostram contraditórias e criam novos conflitos socioambientais, tendo na outra margem os camponeses negociando a manutenção dos seus modos de vida tradicionais.

Uma característica dessa subordinação ao órgão estatal começa na metodologia de implantação do PAE, no Plano de Utilização - PU. O documento rege as atividades produtivas no âmbito dos assentamentos, e contém as diretrizes para as atividades a serem realizadas na área. Este precisa, portanto, ser aprovado pelos moradores, responsáveis também pela sua execução. É necessária a aprovação do PU por todos os moradores, os quais serão responsáveis pela execução. Após a elaboração, o regulamento será submetido ao IBAMA e aos órgãos estaduais do meio ambiente para se posicionarem sobre a compatibilidade do PU com suas legislações.

Ao ser aprovado, o PU legitimado pelo Superintendente da Regional do INCRA para que surte devida sustentabilidade jurídica. Nesse sentido o PU deverá disciplinar a exploração de quaisquer atividades que estejam inseridas nas áreas de uso comum, como a exploração dos recursos naturais renováveis de maneira geral, sendo necessário definir as espécies, quantidades e época de exploração, para contemplar a legislação ambiental.

Aqui se percebe que o Estado lhes transfere a responsabilidade de conservar os recursos naturais que os cercam, porém, é válido salientar o fato de que de um lado o Governo exige que essas regras pautadas no plano de utilização sejam mantidas, e de outro, não tem ofertado condições suficientes para que as regras sejam respeitadas. Situação semelhante ocorre nas Reservas Extrativistas – RESEX, no caso dos planos de manejo, que em muitos casos, ou demoram para serem aprovados, ou não contemplam todas as demandas dos extrativistas, gerando, portanto, conflitos de gestão dos recursos.

Conclusão

Como novo modelo de reforma agrária, com maior integração às questões ambientais e atenção à exploração dos recursos naturais, os PAE's surgem como

política pública voltada para tentar reverter o quadro histórico de conflitos socioambientais, assim como mudar o padrão de vida dos povos e comunidades tradicionais agricultores e extrativistas. Na Amazônia, a política teria como fundamento basilar a destinação justa das terras públicas para essas comunidades, com justo suprimento das suas demandas, por meio da inclusão social e proteção do meio ambiente.

Embora os efeitos provocados pela implementação de políticas públicas no espaço agrário incidam na melhoria do acesso à terra e qualidade de vida das populações tradicionais agricultoras e extrativistas da Amazônia, inúmeros desafios ainda precisam ser superados, assim como deve haver o aperfeiçoamento e solidificação das ações do governo voltadas para essa questão.

Os instrumentos de regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais, criados em prol da reforma agrária devem funcionar mediante novas compreensões pautadas em alterações no contrato de concessão de uso desses territórios, intencionados pela garantia do direito ao território e seus recursos naturais e todas as construções socioculturais e ambientais que ele contempla.

Embora a garantia legal do respeito e a valorização dos modos de vida tradicionais sejam conquistas destacadas desde as primeiras lutas dos seringueiros e povos da floresta, inseridas nas garantias constitucionais de 1988, a não concretização da participação das comunidades tradicionais nas ações que contemplem suas demandas e contextos socioculturais inviabiliza a gestão do território e o manejo dos recursos naturais nos PAE, no que tange ao direito à terra.

Sob o aspecto da tutela administrativa e a autonomia das populações tradicionais nos PAE, verifica-se que ainda se repete a confusão entre um direito de soberania com a dominialidade estatal. Com relação às diferenças do passado, hoje se institucionaliza uma política democrática, porém, nela também se oficializa uma participação com limitada efetividade e relativização da autonomia das famílias tradicionais nas decisões que refletem no seu território e na tradicionalidade.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito. In: CASTRO, E.M. & HÉBETTE, J. (orgs.). Na trilha dos Grandes Projetos. Belém, NAEA/UFPA, 1989.

_____. Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2008.

BARRETO FILHO, Henyo T. Populações Tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção. In: Sociedades Caboclas Amazônicas: modernidade e invisibilidade. São Paulo: Anna Blume, 2006.

BENATTI, José Heder. A titularidade da propriedade coletiva e o manejo florestal comunitário. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 26, abril/junho, 2002, p. 126-151.

_____. Posse agroecológica e manejo florestal. Curitiba: Juruá. 2003.

_____. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas / Orgs. Sérgio Sauer; Wellington Almeida. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, p. 93-113.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. II Plano Nacional de Reforma Agrária. Edição especial para o Fórum Social Mundial de 2005. Brasília, DF: INCRA, 2005, p. 16.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrários (MDA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). II Plano Nacional da Reforma Agrária (II PNRA), 2004.

_____. Instrução Normativa nº 61 de 07 de abril de 2010. Estabelece critérios e procedimentos para as atividades de manejo florestal sustentável em projetos de assentamento. Diário Oficial da União em 09 de abril de 2010 (Revogada).

_____. Instrução Normativa nº 65 de 27 de dezembro de 2010. Estabelece critérios e procedimentos para as atividades de Manejo Florestal Sustentável em Projetos de Assentamento.

_____. Processo Administrativo sobre o município de Anapu. Posto de Atendimento do INCRA no município de Anapu, 2005.

_____. Lista de assentamentos da Reforma agrária, ano de 2015.

_____. PORTARIA INCRA/P/N.º 268, de 23 de outubro de 1996.

_____. PORTARIA INCRA/P/N.º 269, de 23 de outubro de 1996.

DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant’Ana. O Mito Moderno da Natureza Intocada. São Paulo, NUPAUB, Universidade de São Paulo, 1994.

GIRARDI, E. P. Quanto Reformadora é a política de assentamentos rurais? NERA. UNESP. Maio, 2009. Disponível

em:http://docs.fct.unesp.br/nera/artigodomes/5artigodomes_2009.pdf. Acesso em 13 de maio de 2016.

GOMES, Gerson. Reforma agrária: algumas questões atuais. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. (orgs). Introdução crítica ao direito agrário. São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 2002, p. 302.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia. N° 322. Brasília: DAN/UnB, 2002.

HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. SANTOS, Milton. et al. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 43-68.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). Aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT por Tribunales Nacionales e Internacionales en America Latina: una recopilación de casos. Roma: Programa para Promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169), 2009.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SCHWEICKARDT, Kátia. Reforma Agrária e Política Ambiental na Amazônia – encontros e desencontros. In: Reforma Agrária e Meio Ambiente/ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Telles do (organizadores). São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

VELHO, Otávio. Besta-Fera: recriação do mundo. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

VIANNA, Lucila Pinsard. De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2008.

Programa Terra Legal – quem são os beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal?

Andrade, Nascimento, Carmo Jr, Pires²¹²

RESUMO

A Amazônia Brasileira tem sido palco de muitos conflitos agrários em torno de seus recursos e da propriedade da terra. O conflito pela posse da terra gera violência e, em vários casos, mortes, vitimando muitos agricultores e posseiros, evidenciado em relatórios de organizações que atuam no campo, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT).

O Programa Terra Legal Amazônia foi criado para implementar a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, e tem como objetivo a destinação e a regularização fundiária das terras públicas federais na Amazônia Legal, algo em torno de 60 milhões hectares, área correspondente ao estado de Minas Gerais.

Este programa, após a destinação de áreas para o interesse público e social, promove o reconhecimento de ocupantes que cumprem com os requisitos legais. Para tanto, é feito georreferenciamento das glebas e parcelas, o cadastramento dos beneficiários e toda a instrução processual. Os seus resultados vêm a cada ano ampliando o número de beneficiários e de áreas regularizadas. Até maio de 2016 foram emitidos mais de 17 mil Títulos de propriedade rural.

O presente trabalho visa analisar o perfil socioeconômico dos beneficiários do Programa. A metodologia utilizada baseou-se no banco de dados do sistema de cadastro do Terra Legal - Sisterleg. Os resultados da análise indicam divergência com o senso comum de que os beneficiários seriam “grileiros”. A maioria dos beneficiários nasceu na Amazônia, sendo que quase a totalidade participa de associações e cooperativas, o que revela um alto (certo) grau de organização social. Além disso, e o mais importante, mais de 95% ocupam áreas de até 4 módulos fiscais

²¹² Lucia Cristina Gama de Andrade -SERFAL/INCRA lucia.andrade@incra.gov.br; Marcus Vinicius Boente do Nascimento - SERFAL/INCRA marcus.nascimento@incra.gov.br; Otávio Moreira do Carmo Júnior - SERFAL/INCRA otavio.junior@mda.gov.br. Mauro Oliveira Pires – SERFAL/INCRA mauro.pires@icmbio.gov.br;

e, portanto, se enquadram no perfil de agricultor familiar, sendo esta, a atividade econômica predominante.

Assim, ao contrário do que se receava durante a tramitação da Lei 11.952/09, o Terra Legal está se constituindo em importante instrumento de promoção de agricultura familiar, afastando cada vez mais o risco de grilagem em terras públicas na Amazônia.

Palavras Chave: Terra Legal Amazônia, Regularização fundiária, Cadastro de beneficiários, Titulação.

INTRODUÇÃO

A Amazônia Brasileira em termos de Planejamento e mais especificamente a Amazônia Legal, teve sua criação em função do “Planejar” o desenvolvimento econômico e social de uma região com características muito peculiares, a qual abriga a maior floresta tropical do planeta, grande biodiversidade de espécies animais, vegetais e recursos minerais, destacando-se como uma das maiores reservas de água potável do planeta.

Também apresentou muitas versões em seus inúmeros planos de desenvolvimento para a destinação de suas terras, primeiramente entre os entes da federação – União, Estados e Municípios, entre categorias e instituições e por fim, entre populações tradicionais, posseiros naturais, colonos que aderiram aos Planos de Integração Nacional (PIN) e Programa de Redistribuição de Terras e Incentivo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), empresários, grileiros entre outros que reivindicam a posse da terra gerando muitos conflitos.

Desde a Constituição de 1946, quando o Planejamento Regional passou a ser parte integrante do Planejamento Nacional (MAHAR, 1978; D’ARAUJO,1992; ALMEIDA, 2003), a Amazônia insere-se como região a ser explorada em função do desenvolvimento do país. No período dos governos militares, foram criados diferentes planos de integração e desenvolvimento. Segundo Sparovek (2003), na década de 70 o governo brasileiro incentivou a ocupação da Amazônia, promovendo incentivos fiscais aos empresários dispostos a investirem na região. Dessa forma houve o aumento da

quantidade de migrantes e empresas de variados ramos, advindos de vários estados do Brasil, os quais foram levados a ocupar as margens da estrada Transamazônica.

Historicamente, foi partilhada pelas nações limítrofes, seus povos tradicionais e mais recentemente, pelo chamado “novo campesinato” (HEBBETE, 2004; HURTIENNE, 2006) resultante das migrações internas e também por empresas, de acordo com a visão instituída para o uso da terra ora atendendo às ideologias, aos modelos econômicos de desenvolvimento e ora, na maioria das vezes, às tendências de mercado. Houve assim, um movimento de expansão e migração trazendo novas formas de apropriação da terra, logo, definida pela presença de novos atores.

Segundo Lamarche (1993) e Bastos (1984), sendo a Amazônia uma região situada em zona de fronteira, a mesma funcionou historicamente dentro dos planejamentos de desenvolvimento nacional, como válvula de escape para as tensões sociais. Através da migração e da colonização, passou a canalizar excedentes populacionais das antigas regiões para novos espaços de reprodução social.

O quadro de grande desmatamento da região, conflitos pela posse da terra e a consequente violência no campo, cuja documentação vem sendo realizada entre outras, pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), órgão da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a qual aponta em seu último Relatório (Abril/2016) que no ano de 2015 foram registrados 49 assassinatos no país por conflitos pela terra, sendo 45 destas mortes registradas na região norte, sendo 21 assassinatos em Rondônia, 19 no Pará e 5 no Maranhão.

Outras Organizações Não Governamentais (ONG) de cunho ambientalista como o Greenpeace Brasil que em artigo de 21/06/2016 reporta-se aos relatórios da organização *Global Witness*, uma outra ONG que direciona seu foco aos direitos humanos, a qual aborda as causas de conflitos e mortes no Brasil:

...disputas envolvendo o avanço de projetos de mineração, expansão do agronegócio e a construção de novas usinas hidrelétricas foram as principais causas das mortes. Não por acaso, são três frentes tidas como prioritárias para uma suposta agenda de desenvolvimento do governo brasileiro e que têm avançado com violações aos direitos humanos, além de mortes e insegurança para povos indígenas e aqueles que lutam para proteger o meio ambiente (Greenpeace, 2016).

De forma que fica evidenciado que a falta de segurança jurídica da terra constitui-se em uma das causas geradoras de violência verificada nas estatísticas existentes.

Nesse contexto, em 2009 é criada a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SERFAL, para dar efetividade às determinações do art. 33 da Lei 11.952, de junho de 2009, que transferiu do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), agora integrando o Ministério da Casa Civil da Presidência da República, as competências para coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais e áreas urbanas na Amazônia Legal, criando para tanto o Programa Terra Legal (PTL). Por seu caráter de Secretaria “Extraordinária”, inicialmente, o prazo de transferência das referidas competências foi de 5 anos e, em 2014, por meio do Decreto 8.273, foi prorrogado por mais 3 anos.

Busca-se no presente trabalho apresentar um perfil sócio econômico dos beneficiários do Programa Terra Legal. Para efeito de pesquisa, entende-se por beneficiário, os requerentes de regularização fundiária de áreas rurais tituladas no Sistema Terra Legal - Sisterleg. A metodologia a ser utilizada consiste numa análise quantitativa de dados sócio econômicos, a partir de dados secundários constantes do Sisterleg.

2 AMAZÔNIA LEGAL: CONTEXTO HISTÓRICO DA QUESTÃO FUNDIÁRIA

Segundo Sparovek (2003 *apud* Gomes da Silva), foi após o ano de 1946, com a elaboração da Nova Constituição, que o Estado brasileiro começou a dar maior importância a questão agrária. Todavia, até aquele momento não havia ainda nenhum projeto de lei aprovado ou vigente sobre esse tema. Entre as décadas de 1950 e início de 1960, a questão agrária passou a ser alvo de debates e logo se intensificou a participação popular na reivindicação de mudanças estruturais no País.

A Amazônia Legal foi instituída pela Lei nº 1.806, de 6 de Janeiro de 1953, que criou o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, que tinha por objetivo o planejamento econômico da região. Abrangia os “estados do Pará e do Amazonas, os territórios federais do Acre, Amapá, Guaporé e Rio Branco e ainda, a parte do Estado de

Mato Grosso a norte do paralelo 16°, a do Estado de Goiás a norte do paralelo 13° e a do Maranhão a oeste do meridiano 44°” (BRASIL, 1953).

Atualmente, a área de abrangência da Amazônia Legal corresponde à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte dos estados do Mato Grosso e Maranhão (a oeste do meridiano 44°), perfazendo uma superfície de aproximadamente 5.016.136,3 km² correspondente a cerca de 59% do território brasileiro, e uma população, corresponde a 12,32% da população brasileira. É uma área que engloba nove estados brasileiros pertencentes à Bacia amazônica e a área de ocorrência da vegetação amazônica, além de conter 20% do bioma cerrado (IBGE, 2010).

No decorrer do governo militar, a Amazônia esteve na pauta das discussões para implementação das políticas de ocupação de terras. Para os militares era necessário integrar a região Amazônica ao resto do país. Entretanto, a forma de colonização estabelecida intensificou os conflitos já existentes nessa região, tendo de um lado as populações tradicionais, e do outro os empresários e fazendeiros. Em 1964, foi criado o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504) e, concomitante, são criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda) (CURADO, 2004).

Em 1970 o Ibra e Inda foram extintos ao passo que era criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra. Com a intensificação do processo de ocupação na região Norte, o INCRA, na década de 70, foi fundamental para a colonização dos Estados de Rondônia e Acre. Os variados programas de governo elaborados especificamente para a região norte orientavam o desenvolvimento regional e sua integração na vida econômica do país, no entanto, não se atentavam aos aspectos naturais e culturais (SPAROVEK, 2003).

Arantes (2008), alega que o processo migratório a partir da década de 70 para a região norte, impulsionou a ocupação ilegal em áreas rurais por pessoas oriundas de outras regiões do país, as quais atualmente ainda se encontram em situação irregular, com posse precária, ocupando terras da União, Estados ou Municípios. Afirmo ainda que a insegurança jurídica em relação a propriedade das terras, coloca em evidência a degradação florestal na Amazônia. Esse debate tem sido amplamente difundido após a constituição de 1988, fazendo parte de um processo complexo de transformação de florestas em áreas agrícolas ou pecuárias, onde os interesses dos vários atores levam a conflitos de naturezas diversas. Os incentivos governamentais durante anos,

principalmente a partir da década de 70, facilitou o acesso à terra estimulado a ocupação das áreas de fronteira agrícola e contribuiu para intensificar as ações lesivas ao meio ambiente.

3 O PROGRAMA TERRA LEGAL

Os debates acerca da regularização fundiária na Amazônia Legal entre 2008 e 2009, ensejaram a conversão da Medida Provisória nº 458/2009 na Lei nº 11.952, de junho de 2009. A Lei foi promulgada no intuito de acelerar o processo de regularização das áreas rurais e urbanas, situadas em terras públicas federais remanescentes na Amazônia Legal, ficando instituído o Programa Terra Legal Amazônia.

A Lei 11.952/2009, em seu Art. 33, transferiu do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) a competência para regularização fundiária na Amazônia Legal pelo prazo de 5 anos, prorrogáveis por igual período. No entanto, cabe ressaltar que durante o período de renovação, o prazo de vigência foi prorrogado por três anos consoante o Decreto nº 8.273, de 23 de junho 2014.

Os Decretos nº 7.255, de 04 de agosto de 2010, e nº 6.812, de 03 de abril de 2009, aprovaram a estrutura híbrida do Programa Terra Legal. A coordenação, a supervisão e a normatização estão a cargo da Secretaria Extraordinária da Regularização Fundiária na Amazônia Legal – Serfal, vinculada ao MDA, enquanto as medidas administrativas e atividades operacionais são executados por meio da Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal – SRFA, vinculada ao INCRA. Para tanto, a SRFA conta com uma Coordenação-Geral de Cartografia; Coordenação-Geral Administrativa e uma Coordenação-Geral de Regularização Fundiária.

A estrutura conta ainda com o Departamento de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Regularização na Amazônia Legal, vinculado à SERFAL, o qual se encarrega do planejamento estratégico das ações; estabelece e afere metas e resultados e, constitui e mantém sistemas de tecnologia da informação para atender as atividades do Programa.

Além da Superintendência e do Departamento sediados em Brasília, o Programa Terra Legal conta com nove Coordenações Estaduais (CERFALs) que coordenam 12

Escritórios Regionais, sendo um em cada estado: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Maranhão, Rondônia e Roraima-exceto o estado do Pará, que conta com 4 escritórios (Altamira, Belém, Marabá e Santarém).

As frentes estratégicas do Programa envolvem o georreferenciamento, cadastramento, regularização e destinação de áreas e imóveis localizados em terras públicas federais remanescentes na região amazônica. Para ocorrer a regularização das terras é importante que sejam executadas um conjunto de etapas interdependentes, sendo o georreferenciamento uma das mais complexas e cruciais para garantir a gestão da malha fundiária nacional e essencial para compor o processo de titulação de um ocupante rural. No âmbito do Programa Terra Legal, o trabalho de regularização fundiária concentra-se em cerca de 60 milhões de hectares de terras públicas federais distribuídas em aproximadamente duas mil glebas que estão espalhadas pelos nove estados da Amazônia Legal.

Outra importante etapa refere-se ao acompanhamento das cláusulas resolutivas (Pós Titulação), uma vez que após a emissão do título é preciso que ocorra o monitoramento das condições contratuais pactuadas entre o Estado e o beneficiário de título rural, que prevê o prazo de 10 anos para pagamento do título. As cláusulas contidas nos títulos referem-se ao disposto no art. 15 da Lei 11.952/2009 e seu § 1ª abaixo transcrito, com referência a pós-titulação:

Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4o do art. 6o, o termo de concessão de direito real de uso deverão conter, entre outras, cláusulas sob condição resolutiva pelo prazo de 10 (dez) anos, que determinem:

I - o aproveitamento racional e adequado da área;

II - a averbação da reserva legal, incluída a possibilidade de compensação na forma de legislação ambiental;

III - a identificação das áreas de preservação permanente e, quando couber, o compromisso para sua recuperação na forma da legislação vigente;

IV - a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e

V - as condições e forma de pagamento.

§ 1º Na hipótese de pagamento por prazo superior a 10 (dez) anos, a eficácia da cláusula resolutiva prevista no inciso V do caput deste artigo estender-se-á até a integral quitação.

Uma das principais atribuições do Programa Terra Legal é a destinação de ocupações rurais, que consiste na regularização das áreas de até 15 módulos fiscais (máximo de 1.500 hectares) com ocupação mansa e pacífica anterior a dezembro de 2004 e, a regularização de áreas urbanas, que é a emissão de títulos de propriedade a municípios situados em terras públicas federais com área inferior a 2.500 hectares.

O processo de identificação das terras, que constitui o levantamento das glebas públicas federais arrecadadas em cada região é executado nos arquivos das unidades regionais do Incra. Em seguida, faz-se a verificação dos registros dessas áreas junto aos Cartórios de Registro de Imóveis.

O processo de Georreferenciamento, que constitui a própria medição das áreas (parcelas) a serem regularizadas, a descrição de suas características, limites e confrontações, a identificação dos ocupantes e a caracterização das ocupações rurais.

Outra fase refere-se ao Geocadastro, que consiste na identificação do ocupante da parcela georreferenciada. Nessa etapa ocorre a formalização do requerimento de regularização fundiária e o recolhimento de documentos necessários à instrução do processo, seja ele de interesse particular ou público. Esta fase é realizada em campo, no ato do georreferenciamento, nos escritórios do Terra Legal ou durante a realização dos “mutirões integrados” de regularização fundiária e ambiental.

Uma outra etapa na consecução do Programa refere-se justamente à Consulta de interesse, a qual está vinculada ao trabalho desenvolvido pela Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal, instituída pela Portaria Interministerial 369, publicada em setembro de 2013, em uma parceria entre Ministério do Meio Ambiente - MMA e MDA para acelerar a destinação e regularização de terras públicas federais remanescentes. A Câmara Técnica é composta por representantes do INCRA, Fundação Nacional do Índio - FUNAI, Secretaria de Patrimônio da União - SPU, Serviço Florestal Brasileiro - SFB e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio.

A consulta de interesse é verificada junto aos órgãos envolvidos, sob a coordenação da SERFAL algum interesse por parte dos órgãos parceiros. Existindo manifestação de interesse de apenas um órgão, a destinação é feita ao interessado. Quando existe mais de um interesse manifestado, a área não pode ser destinada sem que haja acordo entre as partes. Se não houver interesse e/ou manifestação dos órgãos consultados, a área é considerada apta para regularização fundiária dos requerentes que atenderem aos critérios previstos na Lei nº 11.952/2009. Essa consulta de interesse ocorre de forma paralela não impedindo que o Processo flua em suas demais fases, sendo, porém, necessária à emissão do título.

A fase final é a etapa de Titulação que refere-se à emissão dos títulos de domínio dos imóveis, sendo atendidos todos os critérios previstos na Lei nº 11.952/2009, o título

é emitido em nome do requerente. No caso de áreas localizadas em faixa de fronteira é necessário ainda o assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (CDN).

4 ASPECTOS METODOLÓGICOS: SISTEMA DO TERRA LEGAL - SISTERLEG

A utilização do Cadastro tem registros históricos muito antigos, mas quase sempre buscou atender tanto o setor público quanto o setor jurídico como registro fiscal.

Segundo Fernandes (2005) “Um dos maiores problemas territoriais do Brasil refere-se à falta de informações sobre as propriedades territoriais, a forma de como ela é utilizada e seu valor”. Portanto, o ato de cadastrar como definido pelo Estatuto da Federação Internacional dos Geômetras (EFIG apud FERNANDES, 2005), é um ato sem o qual dificilmente o registro, leia-se a regular posse de uma terra ou imóvel pode ser efetivada:

o registro oficial e sistemático do serviço público de um determinado território ou jurisdição de lotes e parcelas nas formas: gráfico (carta cadastral) e descritiva (número da parcela, proprietário, área, uso atual, etc.), utilizado como base para outros registros oficiais e particulares, assim como para arrecadação de impostos imobiliários e territoriais. (FERNANDES, pag.14, 2005).

Durante o contexto de criação do Programa Terra Legal foi criado o Sisterleg (Sistema Terra Legal), que é um *software* de Gestão Pública desenvolvido pelo então MDA, para atender, especialmente ao Programa Terra Legal. O Sisterleg tem como objetivo o desenvolvimento de todo processo de regularização fundiária da Amazônia Legal, fundamentando suas regras de negócio à luz dos dispositivos contidos na Lei 11.952/2009 desempenhando a função de coleta de dados cadastrais, tramitação e acompanhamento do processo de titulação, sendo homologado em abril de 2009.

No início das ações, as informações coletadas durante a etapa de cadastramento eram encaminhadas para a execução dos trabalhos de georreferenciamento. Recentemente o Programa passou a receber o cadastramento já tendo o georreferenciamento da área compondo o que se entende por Geocadastro, que são elementos necessários a instrução processual visando a titulação. De forma objetiva, os

servidores atendem os requerentes, recebem e conferem documentos, inserem dados no sistema e dão fé ao procedimento cadastral.

Todas as informações do SISTERLEG são registradas no Banco de Dados do Terra Legal, que utiliza como ferramenta tecnológica o PostgreSQL, (Sistema Gerenciador de Banco de Dados). Dessa forma, entre os procedimentos realizados para a coleta dos dados desta pesquisa, estão às consultas avançadas e os cruzamentos de dados no Banco de Dados do Terra Legal.

5 ANÁLISE DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS BENEFICIÁRIOS DO TERRA LEGAL

Até maio de 2016, sete anos após a criação do Programa Terra Legal, os resultados vêm se ampliando, o que pode ser verificado na amostra trabalhada no presente artigo (17.101 Títulos de Domínio Rural), onde 94,13% dos requerentes, antes das ações do Programa Terra Legal não eram detentores de nenhum “papel” jurídico, ou seja, nenhum tipo de garantia jurídica de suas propriedades, como mostra o Quadro 1 abaixo.

Quadro 1: Quadro Demonstrativo de Situação Jurídica dos requerentes

Documento Expedido por Órgão Público	Beneficiários	%
AO - Autorização de Ocupação	46	0,27%
CATP - Contrato de Alienação de Terras públicas	4	0,02%
CCDTP - Contrato de concessão de Domínio de terras públicas	1	0,01%
CPCV - Contrato de Promessa de Compra e Venda	207	1,21%
DP - Declaração de Posse	139	0,81%
LO - Licença de Ocupação	81	0,47%
	499	2,92%

Outros		
Documento Expedido por Órgão Público	Beneficiários	%
TD - Título Definitivo, sob condição resolutiva	23	0,13%
Títulos Emitidos pelo Estado	2	0,01%
TRD - Termo de Reconhecimento Domínio	2	0,01%
Sem nenhuma documentação	16.097	94,13%
Total Geral	17.101	100,00%

Fonte: Sisterleg, Maio/2016

Na amostra, verifica-se ainda que 63,7% dos atendidos pelo Programa no período são naturais da região amazônica, como mostra o Quadro 2. O quadro 2 permite ainda, visualizar que na região podemos encontrar pessoas de todos os demais estados, corroborando com as migrações internas em diferentes épocas e marcadamente, a partir da década de 70, quando iniciam os Programas de Integração Nacional (PIN) e demais programas de colonização para a região.

Quadro 2 – UF de Origem dos Cadastrados

Naturalidade (UF)	Beneficiários	%
PA	3.296	19,3%
MA	2.764	16,2%
AM	1.657	9,7%
RO	1.338	7,8%
PR	1.302	7,6%
MG	1.036	6,1%
ES	824	4,8%
CE	688	4,0%
BA	538	3,1%
TO	499	2,9%
AP	427	2,5%
MT	418	2,4%
SP	340	2,0%

GO	323	1,9%
PI	314	1,8%
AC	280	1,6%
MS	222	1,3%
RS	187	1,1%
PE	160	0,9%
SC	149	0,9%
AL	98	0,6%
PB	67	0,4%
RN	60	0,4%
SE	56	0,3%
RJ	35	0,2%
DF	15	0,1%
RR	7	0,0%
SEM INF	1	0,0%
Total Geral	17.101	100%

Fonte: Sisterleg, Maio/2016.

No Quadro 3, referente à migração para a região dos beneficiários do Programa Terra Legal, pode-se verificar expressivo número de chegantes à região a partir da década de 1980.

Para uma melhor compreensão dos aspectos demográficos referentes aos processos migratórios para região, destacamos os estudos de Rocha (2005) quanto ao Padrão de organização do espaço regional e dinâmica demográfica:

- **Padrão rio – várzea – floresta:** fruto da dinâmica econômica que remonta ao período colonial: alicerçado na atividade extrativista e no sistema de aviamento: levou a concentração populacional ao longo de rios: circulação fluvial como eixo central de articulação regional.
- **Padrão estrada – terra-firme – subsolo:** produto das transformações sócio espaciais ocorridas desde 2ª metade do século XX: fruto de políticas públicas de integração regional: final dos anos 1960 e início 1970, projeto geopolítico de controle, povoamento e ocupação produtiva do território: surgimento de novas cidades, povoamento se interiorizou e o crescimento se registrou.

Um dado relevante é que 16.039 beneficiários, correspondendo a 94% da amostra declararam-se participantes de associações e cooperativas, o que demonstra, como evidenciado em Andrade et al. (2008), que “o desenvolvimento de organizações associativistas na região são ações desenvolvidas buscando criar alternativas concretas de inclusão sócio-econômica dos trabalhadores por meio do acesso à produção”. Verifica-se assim, a existência do capital social na concepção de Putnam (1993) como um “fomentador da equalização de dilemas de ação coletiva”. Observa-se ainda, a participação social através das associações e cooperativas em torno da agricultura, pesca, extrativismo e outras atividades produtivas características da região, como indutor e direcionador de Políticas Públicas, como o crédito agrícola (rural) através mesmo de suas associações, o que culmina por impor o fortalecimento de suas organizações sociais.

Quadro 3- Década de chegada na Região

Chegada dos não nascidos na Amazônia	Quantidade
Anterior a 40	5
Anos 40	13
Anos 50	46
Anos 60	114
Anos 70	481
Chegada dos não nascidos na Amazônia	Quantidade
Anos 80	1843
Anos 90	2051
Anos 2000	2072
Total Geral	6625

Fonte: Sisterleg, Maio/2016

Um quadro 4 apresenta os tipos de acesso dos beneficiários do Programa que vão adequar-se aos estudos de Rocha (2005), quanto ao padrão de organização do espaço regional e dinâmica demográfica acima disposto.

No quadro podemos verificar que apenas 3% do quantitativo têm deslocamento por via fluvial e, grande quantitativo, 97% tem seu deslocamento ou acessos via terrestre:

Quadro 4 – Tipos de Acesso na Região

Tipo de Condição de Acesso	Beneficiários	%
----------------------------	---------------	---

Fluvial - 0 - 1 H	231	1,35%
Fluvial - Acima De 1 - 3 H	180	1,05%
Fluvial - Acima De 3 - 6 H	59	0,35%
Fluvial - Acima De 6 - 12 H	6	0,04%
Fluvial - Parte doano	16	0,09%
Fluvial – Restrita	15	0,09%
Terrestre - Rodovia Asfaltada	1.742	10,19%
Terrestre - Estrada Empiçarrada /cascalha Permanente	8.973	52,47%
Terrestre - Estrada Empiçarrada/cascalha Temporária ou Ramal Permanente	4.735	27,69%
Terrestre - Ramal Temporário	992	5,80%
Terrestre - Somente a pé	95	0,56%
Terrestre - Sem acesso por veículos convencionais	57	0,33%
Total Geral	17.101	100%

Fonte: Sisterleg, Maio/2016

O Sisterleg fornece ainda o quantitativo de gênero dos beneficiários, onde 28% dos requerentes são do sexo feminino e 72% do sexo masculino. Quanto ao estado civil dos requerentes, 42% declararam-se solteiros, 39% de casados e 10% declararam-se com união estável, 5% de viúvos, 3% de divorciados (Quadro 5).

Quadro 5: Gênero e Estado Civil dos beneficiários:

Gênero (Sexo) do Requerente	Beneficiários	%
Feminino	4.803	28%
Masculino	12.298	72%

		Total Geral	17.101	100%
Estado Civil do Requerente	Beneficiários	%		
Casado(a)	6.740	39%		
Divorciado(a)	562	3%		
Separado(a)	148	1%		
Solteiro(a)	7.121	42%		
União Estável	1.662	10%		
Viúvo(a)	868	5%		
Total Geral	17.101	100%		

Fonte: Sisterleg, Maio/2016

Um sétimo quadro apresenta o quantitativo de cadastros por estado, o tamanho das respectivas áreas, o percentual e a média de área por título.

Destaca-se, nesta leitura, que embora o estado de Rondônia apresente um quantitativo de 4.994 títulos emitidos, um numero maior em relação ao Estado do Pará, que teve 4.990, o estado do Pará lidera o percentual de áreas tituladas, ou seja, 36,69% hectares. A média geral de hectares por título é de 68,3 hectares.

Quadro 7 – Distribuição de áreas (há) por Estado

UF de Localização do Imóvel	Beneficiário	%	Soma de Área	Soma de Área%	Média de área por Título
RO	4.994	29,2%	262583,6125	22,47%	52,58
PA	4.990	29,2%	428669,0399	36,69%	85,91
MA	2.617	15,3%	211947,1207	18,14%	80,99
AM	2.561	15,0%	118248,1997	10,12%	46,17
AP	800	4,7%	38492,8078	3,29%	48,12
TO	664	3,9%	64673,2231	5,53%	97,40
MT	324	1,9%	27491,7599	2,35%	84,85
AC	151	0,9%	16369,8384	1,40%	108,41
Total Geral	17.101	100,0%	1.168.475,60	100,00%	68,33

Fonte: Sisterleg, Maio/2016

O quadro 8 mostra que a agricultura permanente ou permacultura corresponde a 63,07% das atividades, enquanto que a pecuária corresponde a 32,92% das atividades

econômicas verificadas na região, o que bem se adequa ao Padrão estrada – terra-firme – subsolo, identificada por Rocha (2005), destacando portanto, as políticas de integração regional e projetos de povoamento do território. As áreas de povoação mais antigas estão mais relacionadas ao padrão rio – várzea – floresta, e relacionadas, portanto, ao acesso fluvial. A agricultura vai estar presente em qualquer um dos padrões, diferentemente da pecuária que hodiernamente, vai estar mais relacionada as áreas de terra firme, onde o acesso é mais por estradas.

Quadro 8 –Atividade Econômica

Atividade Econômica	Beneficiários	%
Agricultura (Permanente)	10.785	63,07%
Pecuária	5.630	32,92%
Agricultura	339	1,98%
Produção Grãos (Temporária)	104	0,61%
Fruticultura	75	0,44%
Hortigranjeiro	56	0,33%
Outra Atividade	41	0,24%
Extrativismo	28	0,16%
Pesca	11	0,06%
Sem Destinação	5	0,03%
Artesanato	5	0,03%
Comercial	4	0,02%
Armazenamento	3	0,02%
Barragem/Represa/Açude	2	0,01%
Silvicultura	2	0,01%
Recreação	2	0,01%
Industrial	2	0,01%
Turismo Rural	2	0,01%
Colonização/Assentamento	1	0,01%
(vazio)	1	0,01%
Educação/Centro Treinamento	1	0,01%
Pesquisa	1	0,01%
Reflorestamento	1	0,01%
Total Geral	17.101	100,00%

Fonte: Sisterleg, Maio/2016

Segundo Ormond (2006), no Glossário de termos usados em atividades agropecuárias, florestais e ciências ambientais, consiste a Agricultura Permanente e a Pecuária em:

Agricultura permanente ou permacultura – surgiu na Austrália, em 1971, com Bill Mollison. Também é um modelo de agricultura integrada com o ambiente. A permacultura envolve plantas semipermanentes e permanentes, e atividade produtiva dos animais. São considerados os aspectos paisagísticos e energéticos na elaboração e na manutenção de policultivos, o que a diferencia das demais atividades produtivas. É permitido o uso de todos os produtos e tecnologias ecológicas que propiciem sustentabilidade. Não possui tecnologias próprias, utiliza as disponíveis que propiciem autosustentação, auto-suficiência e interatividade com a natureza. (BNDES, 2006)

Pecuária – atividade agrícola que tem por finalidade a criação de gado. Este termo é muito utilizado para a criação de bovinos, embora se relacione a todo tipo de gado. (BNDES, 2006)

Quadro 9–Enquadramento de Áreas

Enquadramento alienação	Beneficiários	%	Soma de Área	Soma de Área %
Abaixoda Fração Mínima de Parcelamento	396	2,3%	737,10	0,1%
Doação	12.385	72,4%	382.040,86	32,7%
Venda Direta Até 4MF	3.876	22,7%	516.911,53	44,2%
Venda Direta Acima 4 A 15MF	444	2,6%	268.786,12	23,0%
Total Geral	17.101	100,0%	1.168.475,60	100,0%

Fonte: Sisterleg, Maio/2016

De acordo com a Lei n. 11.326 de 2006 define o agricultor familiar como sendo aquele que pratica atividades no meio rural e que cumpre os seguintes quesitos:

I - não deter área maior do que quatro módulos fiscais;

II - utilizar predominantemente mão de obra da própria família nas atividades do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - a renda familiar ser predominantemente originada de atividades vinculadas ao próprio estabelecimento e IV - o estabelecimento ser dirigido pelo agricultor (a) com sua família (art.3).

Todavia, de acordo com Guanziroli et al. (2012), enquanto a referida lei restringe o público da agricultura familiar a quatro Módulos Fiscais, esse universo foi ampliado no trabalho intitulado "FAO/Incrá: Novo Retrato da Agricultura Familiar", para áreas de até 15 módulos fiscais, sendo caracterizado pelos estabelecimentos que atendem, simultaneamente duas regras fundamentais:

a) a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor;

b) o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Terra Legal, foi instituído a partir da necessidade de regularização de terras na Amazônia Legal, que historicamente tem enfrentado diferentes formas de destinação.

Como forma de destinar terras publicas visando o desenvolvimento econômico, social e ambiental numa vertente de sustentabilidade, considerando acordos internacionais firmados sobre o clima e a floresta em especial, atendendo parcela de agricultores rurais que prescindem de terras e infra estrutura para o desenvolvimento da região, A intenção do Programa Terra Legal é regularizar as ocupações legítimas, com prioridade aos pequenos produtores e às comunidades locais. A Lei 11.952/09 prevê dispositivos para evitar a regularização de áreas griladas.

Assim, este artigo teve como objetivo analisar o perfil sócio econômico a partir dos beneficiários titulados do Programa Terra Legal em áreas publicas federais rurais. Entre os resultados, verifica-se que 61,35% dos beneficiários são nascidos na região, sendo que quase a totalidade participa de associações e cooperativas, o que revela certo grau de organização social. Além disso, e o mais importante, 97% ocupam áreas de até 4 módulos fiscais e, portanto, se enquadram no perfil de agricultor familiar, o que contempla a atividade econômica predominante que é a agricultura e a pecuária.

Contando com a parceria do governo e sociedade, pretende-se a partir da regularização fundiária, também fomentar a melhoria da economia rural, a segurança alimentar, e ao mesmo tempo, potencializar a geração de trabalho e renda, garantindo assim, a permanência dos agricultores e agricultoras familiares no campo.

As contribuições aqui dispostas visam atender ao Principio da Transparência dos dados públicos e contribuem para o desenvolvimento de novos estudos, uma vez que o Programa Terra Legal também busca seu aprimoramento para atender aos seus objetivos de criação.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A experiência Brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**. Brasília, 2003. Disponível em www.pralmeida.org

ANDRADE, L. C.G.;PORTELA, R. S.; FERRÃO, E. S.;SOUZA, A. L.; REIS, A. A. Adoção de novos paradigmas na organização e gestão de Empreendimentos Solidários: um estudo sobre o processo produtivo do açaí através das associações e cooperativas no território rural do Tocantins-Pará-Brasil. **46º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural- SOBER**. Rio Branco – Acre, 2008.

ARANTES, E. C. **Regularização fundiária e direito de propriedade na Amazônia legal**: um estudo de caso do estado de Roraima (1988-2008). 2009.

BASTOS, E. R. **As Ligas Camponesas**. Editora Vozes. Petrópolis. Rio de Janeiro, 1984.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, São Paulo: Editora revista dos Tribunais, 2007.

_____. Lei 11.952, de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Brasília. 2009.

_____. Lei nº 1.806, de 06 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: Maio/2016.

_____. Decreto nº 8.273, de 23 de junho 2014. Regulamenta o art. 33 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para renovar, por três anos, o prazo nele previsto.

_____. Decreto nº 7.255, de 04 de agosto de 2010, Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 6.812, de 03 de abril de 2009. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e dá outras providências.

_____. Medida Provisória nº 458/2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383, de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências. Convertida na Lei 11.952/2009

CURADO, F. F.. “Esverdeando” a reforma agrária: atores sociais e a sustentabilidade ambiental em assentamentos rurais no Estado de Goiás, 237 p., **Tese de Doutorado** (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Política e Gestão Ambiental) UnB – CDS, Brasília, 2004.

D’ARAÚJO, Maria Celina. Amazônia e Desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro. ANPOCS. N. 19, Jun. 1992. Pág. 40-55.

FERNANDES, Vivian de Oliveira. Análise das Cartas do Mapeamento Cadastral Urbano no Brasil: proposta para normatização da simbologia. Dissertação. Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana UFBA, 2005.

GREENPEACE Brasil. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Brasil-campeao-dos-conflitos-no-campo/>. Acesso em: Jul./2016.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; BUAINAIN, Antonio Marcio and DI SABBATO, Alberto. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). Rev. Econ. Sociol. Rural [online]. 2012, vol.50, n.2, pp.351-370. ISSN 0103-2003. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032012000200009>.

IBGE. Amazônia Legal. Geografia. Áreas especiais. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/amazonialegal.shtm>. Acesso em: Jul./2016

HÉBETTE, Jean. A Velha Questão da Terra na Amazônia: a Estrutura Fundiária Amazônica da Colonização até hoje. In: **Cruzando Fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia**. Vol.II. Belém: EDUFPA, 2004.

HURTIENNE, T. Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável na Amazônia. In: **Estado e Políticas Públicas na Amazônia**. Orgs. Coelho, Maria Célia; Castro, Edna; Mathis, Armin; Hurtienne, Thomas. p.177 a 259. CEJUP UFPA/NAEA, Belém, 2001.

LAMARCHE, H. (Coord.). **Agricultura Familiar: Comparação Internacional**. A Exploração Familiar no Brasil. BRUMER, A.; DUQUE, G.; LOURENÇO, F..A.;

MAHAR, Dennis J. Desenvolvimento Econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro. IPEA, 1978 p. 7-48

ORMOND, J. G. P. **Glossário de termos usados em atividades agropecuárias, florestais e ciências ambientais**. Rio de Janeiro: BNDES, 2006.

ROCHA, Gilberto Miranda. Aspectos recentes do crescimento e distribuição da população da Amazônia Brasileira. In ARAGÓN, Luis Eduardo (org.). **Populações da Pan-Amazônia**. Belém: UNESCO, 2005.

SPAROVEK, Gred. **A qualidade dos assentamentos de reforma agrária brasileira**. São Paulo: Página & Letras Editora e Gráfica, 204p, 2003.

Yasser Hassan Saleh – FEA-USP yasser.harsayan@gmail.com

SALEH, Yasser Hassan – “Cooperação Agrícola e Movimentos Socio-territoriais: O **Papel do MST no Assentamento Pirituba II**” – **Desenvolvimento Econômico e Governança de Terra**

Palavras-chave: Cooperativas; Reforma Agrária; MST; Agroecologia

Este trabalho tem como objetivo discutir as transformações da agenda de reforma agrária do MST e sua influência em instâncias de fóruns coletivos de ação, como no caso das cooperativas em assentamentos de reforma agrária. Isso se justifica por conta da defesa de programas de políticas públicas no campo, tendo em vista os problemas da viabilidade econômica de projetos de desenvolvimento local e agrícola, além do problema da cooperação entre os produtores, no sentido de analisar a papel das cooperativas, suas funções e a adequação de suas estruturas de governança.

A questão agrária no Brasil se deu historicamente em torno da propriedade da terra e de sua concentração. O surgimento de movimentos sociais reivindicando o acesso à terra – e que identificam neste acesso um fator de poder político para a reorganização da sociedade sendo, portanto, considerados a partir da visão da teoria de movimentos sócio-territoriais – nas mais diversas formas de sua apropriação, como as Ligas Camponesas, o Movimentos dos Posseiros e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), contestaram o ordenamento vigente impulsionando uma mudança institucional nesse assunto. Assim, a defesa de uma intervenção agrária que realoque os ativos na superfície rural resulta na proposição de uma agenda de reforma agrária, defendida por esses movimentos(Martins, 1999).

Porém, a imposição da realidade de uma economia de mercado, acompanhada por transformações institucionais assistidas pela agricultura brasileira durante os anos 1990 tornaram obsoletos projetos de reforma agrária de inspiração coletivista, assim como projetos de reforma agrária clássica, como sendo uma parte integrante da política industrial. É neste momento, em que se dá o auge do MST, que a implementação das ações para o seu projeto de reforma agrária passa a enfrentar diferentes desafios(Costa, Cyra Malta Olegário da; Bergamasco, 2003).

Neste sentido, o presente trabalho trata do caso de duas cooperativas localizadas em Itapeva – SP, a Cooperativa Avó Aparecida (COPAVA), uma Cooperativa de Produção Agropecuária (CPA) caracterizada pela produção coletiva, e a Cooperativa dos Assentados de Reforma Agrária e Pequenos Produtores da Região de Itapeva (COAPRI), que decorre da elaboração de um plano de produção individual sendo, portanto, classificada como uma cooperativa de prestação de serviços.

Assim, além das diferentes características entre essas cooperativas, há uma diferença fundamental da incorporação de novos temas e da transformação de seus objetivos e formas organizacionais. Neste caso, se discutirá o caso dos laboratórios experimentais dirigidos por Clodomir dos Santos Moraes, no início da década de 1990, em todo o assentamento e o seu abandono, e também, a adoção de novas formas de produção, como a agroecologia e a apropriação de nichos de acomodação via mercado de alimentos orgânicos(MST, 2015).

Clodomir dos Santos de Moraes foi um advogado e militante comunista do PCB. Atuou nas Ligas Camponesas tendo tido posições contrárias à do maior líder desse movimento, Francisco Julião. Foi deputado federal tendo sido preso em 1963 e quando da tomada de poder pelos militares ele se exilou.

Dentre suas obras, Clodomir produziu *A História das Ligas Camponesas* em que constrói uma narrativa a respeito do que foi o movimento no sentido de atribuir a ele uma compreensão clara do seu papel histórico e político. Mais tarde, ele escreveu a sua obra com maior apelo *A Teoria da Organização no Campo* que era um ensaio no qual ele trata a defender não apenas o papel da organização da classe no meio rural, como a sua coordenação enquanto um projeto revolucionário de luta no campo, no qual se suplantaria as relações capitalistas de produção tendo em vista uma produção coletiva, de acordo com o que se preconizava no socialismo(Stedile, 1999).

Com isso, o problema da cooperação na agricultura se dá por conta de diversos fatores nos quais estão envolvidos temas e problemas dados na própria constituição da

produção, distribuição e comercialização. Neste sentido, o que se pode observar é que há uma diferença clara entre os objetivos entre os membros da cooperativa e a conformação dada pela sua relação com o movimento social, neste caso o MST.

No caso do assentamento Pirituba II, observa-se que uma relação clara entre o que se considera como sendo uma decorrência de uma mobilização social anterior à formação do MST, mas que o inclui o movimento em seu interior ao incluir-se nas lutas mesmo posteriores à imediata criação do assentamento (Costa, Cyra Malta Olegário da; Bergamasco, 2003).

Desta forma, o problema da ação coletiva para a formação do assentamento, tendo em vista a necessidade da produção para sobrevivência abre um espaço para uma disputa que extrapola o entendimento econômico que se possa ter sobre o domínio da superfície desse espaço rural. Projetos a respeito da reforma agrária entram em disputa, e nesse momento a organização do MST e a sua representatividade passam a ganhar importância diante da relação que se observa entre produtores e a cooperativa.

Desde a sua formação em 1984, o assentamento Pirituba II assistiu a diversas experiências de cooperação que projetavam a forma da produção coletiva, inspirando-se nos mais diversos modelos de reforma agrária, especialmente em projetos de inspiração socialista, como o chinês e o chileno, existentes até então (Carvalho & Dulley, 1994; Thomaz, 2010).

Contudo, em sua grande maioria esses projetos malograram por razões das mais elementares, desde uma debilidade material financeira para a inserção no mercado dada uma inadequação de uma determinada forma de produção, até uma divergência pessoal, ou familiar, entre os assentados (Costa, Cyra Malta Olegário da; Bergamasco, 2003).

Neste sentido, os aspectos sociológicos da cooperação agrícola conformam os modelos institucionais de um determinado arranjo para cooperação. Ainda mais ao se somar a intervenção agrária proposta pelo próprio movimento, tem-se então uma alteridade no sentido de que não se estabelece uma correspondência entre os interesses dos produtores do assentamento daqueles que são membros do movimento.

Tanto o governo, em seus diferentes níveis seja federal, estadual ou municipal, quanto o movimento, no caso tratando-se do MST, são organizações que acabam por constranger a cooperativa. Assim, a ação desses agentes econômicos sociais se equivale enquanto uma ação de política agrária.

Desta forma, o que se pode observar é que inicialmente, o MST protagoniza esse projeto enquanto formulador e proponente de agendas para os assentados. Isso se dá

porque era não o movimento formador do assentamento, mas o movimento que angariava maior representatividade e recursos enquanto defensor de uma reforma agrária que originou esses assentamentos. A expressão máxima desse fenômeno se dá com os laboratórios experimentais de Clodomir dos Santos de Moraes como trataremos mais adiante.

Assim, a formação do assentamento se dá em 1984 durante o governo Montoro e que era anterior à fundação do MST por meio de um movimento de posseiros dessa região. Este é caso da formação da Agrovila I em que se inaugura o assentamento (Costa, Cyra Malta Olegário da; Bergamasco, 2003).

Porém, é a partir de 1996 que se inicia uma outra onda de expansão por parte dos assentados e dos sem-terra na própria fazenda, aumentando o espaço do assentamento, ocupando toda a área correspondente (Fernandes, 1999). Nesse sentido, pode se considerar que há momentos distintos no interior do próprio assentamento, um da mobilização anterior à fundação do MST, outro que se dá com a incorporação de áreas da antiga propriedade e que é feita com a capitania do movimento como ente organizador das ações coletivas.

Assim, o que se pode compreender é que o movimento passa a constituir-se como a organização com primazia e maior capacidade de promoção de interesses e ações nos fóruns de decisão da cooperativa, ou de associações civis. Porém, mudanças podem ocorrer por conta da influência por parte de organizações civis de outras naturezas.

Contudo, há desafio comum da busca por sobrevivência e da continuidade da ocupação da terra acaba por ser encarado pelos produtores menos dotados de recursos, que são coincidentes os camponeses com pouca terra e assentados, além de sitiantes e produtores que acabam por ter acesso à terra por outros meios. Este desafio não é recente, e já foi observado por movimentos precedentes ao próprio MST, como no caso das Ligas Camponesas em que Francisco Julião projetava na formação de organizações cooperativas agrícolas como um caminho de emancipação. Neste extrato, Julião expõe o espírito dado à cooperativa como uma organização de salvação dos pobres do campo como se pode perceber nesta seção intitulada *O caminho é a cooperativa*:

“V – A cooperativa

Mostrarei, agora, o terceiro caminho. É a cooperativa. Que é isso? Eu te explico. Cooperativa quer dizer: um por todos e todos por um. Para que serve? Serve para o fobreiro. Para o posseiro. Para o pequeno proprietário. E para o médio também. Na luta

contra o latifúndio. Contra o atravessador. Contra o isolamento. Vou te dar um exemplo. Em um município há 500 proprietários de 100 quadras de terras para baixo. São os médios proprietários. Há mil proprietários de 20 quadras para baixo. São os pequenos proprietários. Há cinco mil foreiros ou rendeiros. Todos se juntam, os médios e os pequenos proprietários com os foreiros. E fundam uma cooperativa. Há uma lei mostrando como se faz. Com a cooperativa tu te defendes do latifúndio, que vive com o olho no teu pedaço de terra, na tua bola de algodão, de arroz, de banana ou de café. Como sócio da cooperativa, tu pagas uma mensalidade que a tua bolsa não sente. E isso serve para muita coisa. Para te libertares das garras do agiota, que te empresta 100 por 200. Do atravessador, que compra o teu produto pelo preço que bem quer e finda enriquecendo com o teu suor. A cooperativa pode comprar o caminhão para levar o teu produto à cidade, cobrando frete barato. E te fornecer os instrumentos agrários, o adubo, a semente, o inseticida, por um preço que tu nunca encontrarás no mercado. A cooperativa terá o agrônomo para te ensinar como a terra produz mais. E o médico para te curar. E o advogado para te defender. E o professor para educar os teus filhos. A cooperativa acaba com o teu isolamento e te oferece uma vida nova. A cooperativa é a união. Todos por um e um por todos. E a união, digo e repito, é a mão da liberdade. A cooperativa é, portanto, um bom caminho.” (Stedile, 2011:202).

É neste sentido então que se observa que os cadernos de formação política do MST (especificamente, os cadernos V e XI) são fundamentais para a compreensão do papel da cooperativa nos projetos de reforma agrária do MST e dos movimentos decorrentes.

Nesse caso, a visão da cooperação que persiste é a da cooperação dada por uma valorização socialista, em que se procura eliminar o caráter exploratório da interação econômica, seja pela instituição da propriedade, seja pela intermediação comercial dada por uma estrutura de mercado oligopsolista a nível local. Essa perspectiva da cooperação acaba por se diferenciar das concepções associativistas em que de alguma maneira o que há é uma tentativa de fortalecimento dos próprios agentes na atuação do mercado, tendo um caráter bidimensional, proprietários e trabalhadores.

Com isso, o papel da cooperativa parece ser aquele no qual se a observa como sendo uma organização de classes, sem uma perspectiva estratégica a partir de recursos de mercado, mas sim como a conflagração política como anteriores às diferenciações de mercado.

A experiência de Clodomir dos Santos de Moraes em Pirituba é exemplar quanto ao caráter da intervenção agrária nesse sentido. Ela consistia basicamente em formar grupos de produtores, estabelecendo para tais um determinado prazo em que ao seu final, deveria-se constituir uma organização cooperativa de produção, coletiva e centralizada, dada uma hierarquização da organização tendo semelhanças com as concepções marxistas-leninistas de organização do partido.

Nesse sentido, violava-se os princípios de autonomia da organização do trabalho no campo eram ignorados por conta da necessidade da mudança revolucionária em um determinado foco espacial de luta. Além de se considerar a necessidade de autonomia como um desvio, de inspiração burguesa, como no caso das proposições anarquistas, também se criticava o próprio marxismo dadas as concepções do espontaneísmo como tendências contra-revolucionárias, ou vícios. A esse respeito Clodomir expressa no Caderno de Formação 11, *Elementos sobre a Teoria da Organização no Campo*:

“O espontaneísta é resistente ao planejamento dos trabalhos ou de ações e muito menos age conforme um plano de trabalho. [...] Sabendo que os trabalhos planejados não lhe deixa espaço para dedicar-se a seus assuntos ou ao que mais lhe agrada em detrimento dos interesses da empresa, o espontaneísta começa logo a tachar de burocratismo à ação planejada. Quase sempre vomita frases como estas:”necessitamos de mais ações e de menos planos de organização; aquele que muito planeja e muito organiza, nada realiza”.” E segue:

“O anarquista reage à organização das coisas ou das ações. Não controla nem contabiliza os recursos. Dirige uma empresa como se dirigisse uma bodega: dinheiro entra, dinheiro sai e ele não anota nada. O anarquista se irrita quando vê as coisas muito organizadas. [...] Desorganizar para reinar, enquanto reina, o anarquista salva seus interesses pessoais, deixando para trás os interesses da empresa. Por isso ele nunca reclama quando vê as coisas desorganizadas pois é da desorganização, da confusão, que o indivíduo anarquista consegue satisfazer seus interesses pessoais.”(Moraes, 1986: 30-31).

Com isso, a finalidade da cooperativa como organização de classe e, não com a perspectiva estratégica para inserção no mercado, tinha como objetivo a formulação de um programa, e sua implementação por meio dessa organização, uma evolução da consciência e da formação política dos seus membros. Com isso, do ponto de vista da estrutura da organização da cooperativa há uma caracterização na qual o quadro

dirigente político, é simultaneamente capaz de impor uma determinada decisão aos agentes econômicos.

Apesar da primazia política da sua formulação da cooperação agrícola, Clodomir não ignorava a inserção econômica desses camponeses no mercado. Na verdade, era a orientação que se dava, pois para ele, os pequenos produtores camponeses, ao se voltarem para uma produção de mercado, acabavam por se tornar vulneráveis nas suas relações com ele e, assim, entrariam em um caminho de endividamento sem volta na dependência de créditos e insumos do mercado e que ao final, perderiam suas terras por conta da sua incapacidade de honrar esses compromissos financeiros.

Desde o período de elaboração de sua visão até o momento presente, houve mudanças em relação à disposição de créditos aos pequenos produtores, incluindo nesse grupo os próprios assentados. Esses programas de crédito que acabam por dotar de recursos os camponeses para que consiga obter as formas de produção equivalente as de produções de caráter patronal, com maior capital investido para produzir, ainda que em uma escala diferente desses e utilizando o fator de produção trabalho, por meio doméstico em sua maior parte. Assim, o papel quanto ao desenvolvimento social e agrário por parte das Organizações Não-Governamentais (ONG's), incluindo o MST, é o de promover, ou induzir mudanças técnicas, institucionais e organizacionais a respeito da produção e de sua introdução no mercado(Arbache, 2003).

“A atuação do Incra ocorre em parceria decisiva com a organização social dos assentados – no PA Pirituba II, o MST é o parceiro fundamental. Esta atuação conjunta possibilita ao Estado exercer função catalisadora que, como consequência, leva ao envolvimento de outros atores sociais, como é o caso das prefeituras locais, universidades e organizações da sociedade civil. Contudo, é importante afirmar que a ação catalisadora, por si só, é insuficiente. A própria experiência no Pirituba II assim o demonstra. É preciso que o Estado disponha de instrumentos de atuação, ou seja, atue por meio de políticas públicas efetivas e consistentes.

A ‘história recente da política agrária no Brasil continua a mostrar fraco desempenho e inconsistências’.”(Mello, 2013:86).

Neste sentido, a proposição de uma organização local dotada de representatividade política e social em outros níveis e esferas tende a se confirmar como o arranjo mais adequado. Ao tratar de Pirituba o relatório do IPEA a respeito dos assentamentos de reforma agrária no Estado de São Paulo expõe:

“A luta pela terra coincide com a luta pelo trabalho rural: é a perspectiva do desemprego que impele os trabalhadores a lutarem pela terra. O público do assentamento, no entanto, é heterogêneo, abrangendo desde pessoas com grande experiência agrícola até outras com um histórico recente de vida predominantemente urbano, mas desejosas de voltar a viver no campo, apesar da origem rural remota, e com as quais é preciso fazer um trabalho específico de capacitação”(Mello, 2013:110).

Neste ponto é que a organização da cooperativa se relaciona com o mercado de trabalho rural e agrícola, no sentido de promover a instalação da população no campo. A cooperativa seria a organização econômica da qual o MST passa a implementar novas agendas e também considerar apoio e articulação com movimentos urbanos. Daí passa a se conceber a agroecologia como um elemento importante da agenda do MST, tanto quanto uma proposta de mercado, na medida em que atende a uma necessidade do mercado quanto ao conteúdo político decorrente de sua forma de produção (Camargo, 2010; Cepero & Perez, 2011; Piccin, 2012; Thomaz, 2010).

Entretanto, as origens primeiras da agroecologia são de difícil identificação ainda que se conheça muitos trabalhos que aleguem uma ou outra direção. Assim, não tratamos aqui de observá-la enquanto uma concepção preocupada com os parâmetros acadêmicos moderno de produção de conhecimento científico.

Ao se pensar a exploração agrícola de superfícies rurais, a intervenção humana tratar de transformá-la no sentido de organizar a disposição dos entes a fim de corresponder às necessidades diretas da reprodução humana. Assim, a concepção da atividade agrícola como resultado da ação humana se constitui, então como uma cultura, estabelecendo-se como agricultura.

Sendo assim, dada como uma intervenção humana, e no caso, cultural, que a agricultura pode ser considerada como uma agressão à natureza, tratada então pela concepção antropológica da oposição cultura e natureza. Com isso, a existência e reprodução humana desequilibrariam a existência da própria natureza e, uma vez desequilibrada, a própria existência e reprodução humanas estariam ameaçadas.

Por isso, definimos a agroecologia preliminarmente como uma sendo uma proposta de superação desse paradoxo antropológico tendo como finalidade a reprodução humana, porém tendo uma atividade que não seja concebida através da cultura em oposição à natureza, mas a partir de uma concepção ecológica da sua própria existência. Esse aspecto da proposta agroecológica pode ser notada nessa afirmação de Miguel Altieri, um de seus maiores representantes:

“Por outro lado, a ciência da agroecologia, que é definida como a aplicação dos conceitos e princípios ecológicos para desenhar agroecossistemas sustentáveis, oferece uma base mais ampla para avaliar sua complexidade. A agroecologia vai muito mais além do uso de práticas alternativas e do desenvolvimento de agroecossistemas com baixa dependência de agroquímicos e de aportes externos de energia. A proposta agroecológica enfatiza agroecossistemas complexos nos quais as interações ecológicas e os sinergismos entre seus componentes biológicos promovem os mecanismos para que os próprios sistemas subsidiem a fertilidade do solo, sua produtividade e a sanidade dos cultivos.”(Altieri, 2012: 104-105).

Como dito por Altieri, a agroecologia enquanto forma de conhecimento é tomada a partir de uma perspectiva crítica da agronomia enquanto ciência moderna. Neste ponto é que se deve observar as conseqüências da tomada dessa produção agroecológica não no que se trata em relação aos efeitos, desejados ou indesejados da produção enquanto efeitos ecológicos e ambientais, mas em relação aos efeitos relacionados aos agentes de produção econômicos e sua disposição.

Um dos esforços mais recentes para esse tipo de compreensão foi feita por um grupo de autores A. Wezel, S. Bellon, T. Doré, C. Francis, D. Vallod e C. David em um artigo de um jornal acadêmico de estudos agrônômicos; Trata-se de um esforço de configurar uma revisão a respeito do que se compreende como a agroecologia, na história e em diversos lugares do mundo.

Assim, a perspectiva desses autores é a de que a Agroecologia se trata de uma ciência, um movimento e uma prática e que para que se compreenda o seu significado, não podem ser compreendidos isoladamente. Assim, os autores compreendendo que assim como se concebe o conhecimento como sendo algo tomado também fora dos parâmetros convencionais, a proposta agroecológica tem uma relação de diferenciação e evolução de acordo com o seu local de prática e disputa:

“In analysing the historical evolution of agroecology, either as a science, movement or practice, it becomes evident that different topics, discussions or debates in certain periods seem to have provoked major changes or reactions within agroecology. The common ground in the U.S. evolutions in agroecology was to find a scientific basis for new alternative agricultural systems. But why did this concern evolve to a new scientific discipline in the USA, but not in France, at least not so soon, where the concern was also present? Maybe because the holistic definition of agronomy, and the included concepts in France could welcome part of the changes needed to target this goal, which

was not the case in the USA. Therefore a rupture was sooner necessary in the USA, leading to the creation of a new scientific discipline. For the case of Brazil, a clear rupture can also be mentioned. The expansion of different farmers' agricultural movements in the 1980s and 1990s was finally translated into agroecological movements whose common interests have been canalized under the term agroecology. In addition, to better distinguish their practical approach from industrialised agricultural practices, it seems that the use of the term 'agroecological practices' fulfilled this best. In speaking of agroecological practices since the 1990s, a possibility was found to distinguish them clearly from other conventional practices. Thus, a sort of new identity was created for these practices, which considered for instance more ecological and environmental aspects. In contrast to the USA and to Brazil, the different types of movements have not been the starting point for agroecological movements in France and Germany, or did not provoke a clear reaction into agroecological research. This might be explained by the fact that the agricultural problems in Europe interested or concerned only a limited part of the population. In Brazil on the contrary, a larger part of people are involved in agriculture, and the questions of rural poverty and disparities in agricultural land tenure still are important topics. In the case of Germany the lack of social movement around agriculture can also be explained considering that ecology in general, and in particular ecology related questions to agriculture, have been already well established in research, and thus evolved gradually instead of creating new research fields as for example in the USA. As usual in a scientific community, it can also be noticed that ideas attached to agroecology have crossed national borders. Therefore, many authors attached to a specific institution also gained and communicated knowledge from other countries, for instance through exchanges between Europe and the Americas." (Wezel et al., 2009: 10).

Contudo, do ponto de vista marxista da questão agrária e camponesa, trata-se de uma concepção crítica que se encontra em autores precedentes no próprio campo marxista, como no caso de Karl Kautsky em seu livro *A Questão Agrária*, em que se coloca o caráter científico da produção agrícola dado pela intermediação das organizações universitárias no campo no sentido da modernização (mecanização e aportes tecnológicos) dos processos para a produção agrícola (Kautsky, 1988).

Um fenômeno de mesma natureza quanto ao tema do conhecimento tradicional na agricultura, ou não-científico moderno, pôde ser observado em outras realidades

como no caso das cooperativas em Saskatchewan no Canadá(Aulinger, 2014). Ali, o que se observa é a retomada de conhecimentos indígenas como legítimos para a formulação de uma inovação técnica para a produção a ser introduzida no mercado de alimentos.

Com isso, a crítica à forma de produção tem um objetivo simultâneo que é a subversão das relações de produção através de uma organização indutora de transformações sociais distintas. Isso não se dá sem a atribuição de direitos sociais, e da articulação de movimentos sociais, correspondentes a esses, em luta para essa promoção, o que acaba por transformar institucionalmente a estrutura de mercado, passando a constituir o que nas cooperativas do MST se considera como os mercados institucionais, que são, em termos práticos, uma reserva de mercado com finalidade social.

Entretanto, ao observarmos a correspondência das formas de organização das cooperativas de Pirituba II, nota-se que a COPAVA acaba por corresponder, relativamente, mais aos elementos organizacionais projetados por Clodomir que a COAPRI que mantém uma produção individualizada, sendo uma cooperativa de serviços. Entretanto, do ponto de vista da correspondência com a política pública de reforma agrária, a COAPRI acaba por produzir alimentos característicos da produção para consumo interno, no caso alimentos, enquanto que a COPAVA tem como produção fundamental a soja, o que acaba por afastá-la do papel social da reforma agrária e do uso da terra para a produção.

Considerações Finais

O papel do MST foi no momento da expansão do assentamento, e continua a ser até então, o de organização de intermediação entre os produtores no campo e as esferas de representatividade no âmbito civil e público. Por isso, mantém-se como o ator potencial de indução de mudanças técnicas e organizacionais de produção e de cooperação nos assentamentos, não tendo obstáculos a princípio para expandir sua influência a pequenos produtores não assentados, tendo em vista a mesma natureza do desafio do mercado e de uma concepção presente de cooperação.

Entretanto, esse papel passa por transformações decorrentes da introdução de políticas públicas de acesso a crédito que acabam por mitigar a necessidade, ou mesmo

mitigar a motivação por cooperar por parte dos produtores. Isso torna o escopo de ação do movimento nas cooperativas, como sendo o de promoção da defesa de mercados institucionais como sua função da qual não há substituto ou rival imediato.

Uma questão a ser averiguada posteriormente é a da forma de cooperação e do problema da alternativa cooperativista. Assim, como em outros países a esse exemplo no Canadá e um novo movimento cooperativista, há uma mudança observada por conta de novas técnicas e das formas de intervenção agrária empregadas pelas autoridades públicas e seus instrumentos de ação.

Nesse ponto, há uma hipótese de possível formulação que é a de que se a intervenção agrária por poderes públicos conflagrar a substituição dos serviços ou do papel da cooperativa por seus meios, ao passo de que a cooperativa não os acompanhe com inovações do ponto de vista organizacional, ela se torne não um elemento para o fortalecimento dos cooperados, mas sim o seu rival no momento da taxaço dos serviços e da comercialização, já que acabaria por capturar a renda das transações. Assim, a intermediação do movimento teria que se diferenciar da intermediação dos simples atravessadores.

Referências Bibliográficas:

- Altieri, M. (2012). *Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável*. São Paulo: Editora Expressão Popular.
- Arbache, J. S. (2003). Pobreza e Mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas. In *Pobreza e Mercados no Brasil* (pp. 9–115). Brasília: CEPAL.
- Aulinger, M. (2014). *Subverting the Local Food Economy Status Quo - The Intrinsic Relationship of Regionalized Ethics to the Practice and Discourse of Food Sovereignty*. Manitoba.
- Camargo, P. (2010). *Organização Produtiva e Socioterritorial da Agroecologia – o MST e sua Cooperativa Agropecuária Vitória, Paranacity - PR*. Universidade de São Paulo.
- Carvalho, Y. M. C. de;, & Dulley, R. D. (1994). Modelo de Gestão do Assentamento Pirituba I Área II no Estado de São Paulo. *Agricultura Em São Paulo*, 41(1), 21–32.
- Cepero, P., & Perez, R. (2011). Bases Teóricas da Coletivização do MST , (15), 171–175.
- Costa, Cyra Malta Olegário da; Bergamasco, S. M. P. P. (2003). Processo de

- Organização da Produção em Assentamentos Rurais no Brasil: A Fazenda Pirituba/SP. In V. L. S. B. Bergamasco, Sonia Maria Pessoa Pereira; Aubrée, Marion; Ferrante (Ed.), *Dinâmicas Familiar, Produtiva e Cultural nos Assentamentos Rurais de São Paulo*. Araraquara: INCRA.
- Fernandes, B. M. (1999). *Contribuição ao Estudo do Campesinato Brasileiro Formação e Territorialização do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST (1979 – 1999)*. Universidade de São Paulo.
- Kautsky, K. (1988). *The Agrarian Question*. (T. Alavi, Hamza; Shanin, Ed.) (1st ed.).
- Martins, J. de S. (1999). Reforma Agrária - O impossível diálogo sobre a História possível. *Tempo Social; Rev. Social. USP, S. Paulo: Out., 11(2)*.
- Mello, T. de. (2013). *Avaliação da Situação de Assentamentos da Reforma Agrária no Estado de São Paulo - Fatores de Sucesso ou Insucesso*. Brasília.
- Morais, C. S. de. (1986). Caderno de Formação nº 11 - Elementos sobre a Teoria da Organização no Campo.pdf. São Paulo: MST.
- MST. (2015). Congresso do MPA discute caminhos da agricultura familiar na produção de alimentos. Retrieved June 7, 2016, from <http://www.mst.org.br/2015/10/13/congresso-do-mpa-discute-caminhos-da-agricultura-familiar-na-producao-de-alimentos.html>
- Piccin, M. B. (2012). Assentamentos rurais e geração de renda: posição social restringida, recursos socioculturais e mercados. *Economia E Sociedade, 21(1)*, 115–141. <http://doi.org/10.1590/S0104-06182012000100005>
- Stedile, J. P. (1999). *Brava Gente – A Trajetória do MST e a Luta pela Terra no Brasil*. (1st ed.). São Paulo.
- Stedile, J. P. (2011). *A Questão Agrária no Brasil I: O Debate Tradicional - 1500-1960*. (2nd ed.). São Paulo: Editora Expressão Popular.
- Thomaz, F. (2010). *O Modelo Socialista de Cooperativa de Produção Agropecuária (CPA-MST): contradições e avanços - estudo de caso da Copava O Modelo Socialista de Cooperativa de Produção Agropecuária (CPA-MST): contradições e avanços - estudo de caso da Copava*. Universidade de São Paulo.
- Wezel, a., Bellon, S., Doré, T., Francis, C., Vallod, D., & David, C. (2009). Agroecology as a science, a movement and a practice. *Sustainable Agriculture, 2*, 27–43. http://doi.org/10.1007/978-94-007-0394-0_3

OS IMPACTOS DA GESTÃO TERRITORIAL NOS INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO

Thiago Ademir M. Oliveira

Graduado em Administração pela Universidade Paulista em 2002. Mestre em Economia pela UNICAMP. Membro do Grupo de Pesquisa: Mercado de Terras e Reestruturação Fundiária. Atua desde 1995 como analista de negócios em diferentes projetos da administração pública. Especialista em Sistema de Custos e Gestão de Processos (certificação Green Belt). Diretor da TATO Consultoria. thiagoademir@tatoconsultoria.com.br

Andrea Andrade de Campos

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas em 2012. Advogada inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil desde 2013. Atua há 6 (seis) anos na área jurídica da esfera Pública Municipal, com foco em Saneamento Básico. Exerceu o emprego público de Coordenadora do Setor de Advocacia Administrativa e Execuções Fiscais junto a Autarquia Municipal Sanebavi - Saneamento Básico Vinhedo entre 2012 e 2016. campos.dea@hotmail.com

Alberto Xavier de Camargo

Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade PUC Campinas em 2000. Atuou de 1995 a 2002 como analista e programador na área de Contabilidade Pública e desde 2003 na área de assessoria e consultoria técnica especializada em administração pública municipal. Especialista em Sistema de Custos e Indicadores de Gestão atuando em

projetos de Tecnologia da Informação e Planejamento para área de Saneamento Básico.
albertocamargo@tatoconsultoria.com.br

RESUMO

Este trabalho buscou evidenciar como a gestão territorial exercida pelos entes federativos impacta nos prazos e na eficiência dos investimentos em saneamento básico no país. Será demonstrado um caso do município de Vinhedo localizado no interior do Estado de São Paulo, que sofreu tais impactos durante os últimos anos, evidenciando que há uma grande falha e, ao mesmo tempo, uma oportunidade de melhorar a agilidade dos investimentos em saneamento básico com governança efetiva na gestão territorial dos municípios.

Palavras-chave: Gestão Territorial; Lei 11.445/2007; Cadastro Territorial Multifinalitário; Portaria MC n° 511/2009.

INTRODUÇÃO/OBJETIVOS

A questão aqui a ser discutida se refere à precariedade de informações territoriais estruturadas nos projetos, principalmente no que se refere à propriedade das terras. A ausência de regulação/governança da terra no Brasil, que se expressa através na inexistência de um cadastro de proprietários de terras confiável, na existência de muitos posseiros e de conflitos pela terra, na incapacidade de localizar as terras devolutas, na possibilidade de fraudes nos registros de terra e na completa ausência de controle sobre as compras de terras por parte de estrangeiros, tem como importante consequência, a dificuldade de exercer planejamento e até mesmo uma cobrança efetiva do Imposto Territorial Rural (ITR) maneira equânime.

Apesar das tecnologias de processamento de dados e geoprocessamento para a zona urbana terem avançado nos últimos anos, o mesmo não ocorreu para a zona rural, sendo que elas ainda carecem da aplicabilidade dessas importantes ferramentas para a gestão e regulamentação das terras. O ITR passou por inúmeras mudanças institucionais e

administrativas ao longo dos últimos 30 anos, mas em nenhum momento atingiu níveis adequados de arrecadação do imposto, decorrente (REYDON,2006). Uma vez que ocorre o desinteresse dos órgãos de fiscalização e a possibilidade dos proprietários em sub-declarar os valores da terra e as áreas ociosas. Mas novamente a ausência de um cadastro efetivo da propriedade da terra é a maior dificuldade de se arrecadar adequadamente o imposto e de se exercer o planejamento territorial.

Inúmeras são as ações e principalmente o arcabouço legal sobre a gestão territorial, como a Lei 11.250 (BRASIL, 2005) possibilita a descentralização do ITR através do estabelecimento de um convênio entre a Receita Federal (órgão responsável pelo ITR) e o município no qual este último se responsabiliza pelo imposto e passa a obter 100% do tributo. Esse é um mecanismo que pode ser utilizado para financiamento dessa gestão. Contribuindo mais ainda para o tema e sua operacionalização, a Portaria n° 511 do Ministério das Cidades de 2009, determina as diretrizes do cadastro territorial que, se implementado, contribuiria significativamente para a gestão territorial integrada do município, permitindo exercer o planejamento efetivo dessas áreas.

Deve-se considerar que a vontade política e a ação sincronizada de outros entes governamentais como o Governo Federal (Ministério das Cidades, INCRA, IBGE e SPU), Estadual (Institutos Estaduais de Terras) e Municipal (Prefeitura Municipal e Cartórios) são essenciais para promover agilidade nas tramitações desses processos de controle das terras, não se limitando apenas ao ente responsável pelo saneamento no município. Desta forma se busca demonstrar neste trabalho como essa ausência de gestão territorial impactou (e impacta) nos investimentos da autarquia Saneamento Básico Vinhedo/SP – SANEBAVI –.ocasionando perdas financeiras e atrasos em obras de saneamento..

MATERIAL E MÉTODOS

Para este trabalho adotou-se o estudo de caso de uma obra de saneamento básico, que pertence ao Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) para construção das redes de esgotamento sanitário e de distribuição de água, denominada: “*Implantação e*

substituição de rede coletora de esgoto” localizada no município de Vinhedo no estado de São Paulo.

O projeto elaborado foi inscrito no início de 2013 para pleito do financiamento. Em maio do mesmo ano foi realizada uma reunião em Brasília, com o objetivo de esclarecimentos técnicos, que foram devidamente entregues e atendidos em dezembro. Após análise e deferimento, o contrato para repasse da verba foi assinado em 30 de junho de 2014, a ser tramitado pela Caixa Econômica Federal.

Para a análise pretendida neste trabalho se buscou a realização de uma investigação empírica e pesquisa exploratória com enfoque qualitativo, pois foram identificadas as situações do passo a passo dessas tramitações com entrevistas, entretanto, suportadas por outro tipo de evidência como a análise documental.

Visando checar os impactos dos principais investimentos contraídos pela autarquia para a execução da obra, se fez necessária uma análise detalhada da dinâmica do pleito por recursos externos e principalmente dos pré-requisitos necessários à sua liberação e execução.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao se analisar os resultados obtidos observa-se que o volume financeiro dispendido para os investimentos nas obras dessa natureza é elevado e a dependência dos financiamentos externos para sua execução é predominante na maioria dos municípios brasileiros, conforme apresentado na Tabela 2.

Nota-se ainda na Tabela 2, que a obra de Implantação e substituição de rede coletora de esgoto possui atualmente apenas 10,34% da sua execução concluída. A ordem de serviço para início das obras foi emitida em 30 de junho de 2015, com um prazo de 18 meses para conclusão, 30 de dezembro de 2016, entretanto, seguramente precisará ser prorrogada. Exemplos como este evidenciam um problema de gestão territorial e que impedem a execução delas no tempo previsto.

Atividades como identificação dos imóveis que sofreriam intervenção com o projeto, solicitação dos dados dos proprietários ou matrículas junto ao Setor de Cadastro da

Prefeitura Municipal, visita “in-loco” nas áreas para localização dos proprietários e exposição da situação, entre outras, são necessárias para a realização da obra. E neste momento as dificuldades para a execução da obra devido à gestão territorial começam a surgir. Durante essas tramitações, muitos problemas foram identificados quanto às informações territoriais, sendo a precariedade sua principal característica. Os imóveis pertencentes à zona urbana estavam sujeitos a inúmeras fontes de pesquisa, entretanto os rurais careciam dessas. Se não bastasse encontrar um imóvel, durante as visitas de campo, foram identificadas condições que remetiam ao desmembramento desses e ausência do proprietário (chácaras de recreio), que quando encontrados, alguns manifestavam resistência para a assinatura do Termo de Anuência.

Essa situação tentou ser resolvida diretamente com o cartório de imóveis, na qual os representantes do prestador pelos serviços de saneamento e a Prefeitura Municipal, requisitaram o registro diretamente nas matrículas dos imóveis objeto de intervenção, entretanto, não foi deferido, pois sem o consentimento dos proprietários, o cartório se opôs.

Em paralelo à essa tramitação, a obra se iniciou e de acordo com seu cronograma, em cada etapa são impactados diferentes imóveis. Mesmo com a situação não resolvida de todos os imóveis, o momento final de se regularizar é na prestação de contas da respectiva medição à Caixa Econômica Federal, na qual os Termos de Anuência devem ser entregues juntamente com os demais documentos exigidos. Se existir para todos os imóveis envolvidos na medição, a questão territorial está resolvida, porém para os demais imóveis, apenas a publicação do Decreto de Utilidade Pública não é suficiente, pois é exigido o ajuizamento de uma ação para que a averbação na matrícula dos imóveis seja realizada e, oficialmente, a intervenção fique estabelecida. A situação atual desses imóveis é exposta na Tabela 2.

Tabela 1 – Relação de Investimentos Realizados – Esgoto– (2015)

Investimentos	Executado (%)	Recursos Extra Orçamentários (Total)	Recursos Extra Orçamentários Investidos	Recursos Próprios (Total)	Recursos Próprios Investidos
Ampliação ETE Capivari	100,00%	4.855.803,76	996.614,22	320.169,37	195.562,93
Implantação e substituição de rede coletora de esgoto - PAC -	10,34%	13.010.496,11	1.345.793,72	684.762,95	70.831,25
SUB-TOTAL – ESGOTO		17.866.299,87	2.342.407,94	1.004.932,32	266.394,18

Tabela 2 – Relação situacional dos imóveis impactados pela obra

Total de Imóveis	Imóveis Particulares	Imóveis Públicos	Imóveis Não Identificados	Termo de Anuência	Decretos	Situação Pendente
64	51	5	8	19	17	24

Fonte: Elaboração própria. Baseada nas planilhas de controle do setor jurídico– SANEBAVI – Vinhedo/SP

A demora para essa tramitação é considerável e, como já ocorreu, problemas operacionais são causados, como a paralisação da obra por falta de conclusão da medição já realizada e impossibilidade de continuidade pelo empreiteiro. No que se refere aos investimentos em saneamento, serão dimensionados outros impactos dessa ausência de governança:

- ✓ **Fluxo de caixa:** o atraso impactou diretamente no período de execução concedido pelo órgão financiador, pois o prazo de 24 meses, já teve aproximadamente 7 meses comprometidos por esses impasses. Logo a cobrança que poderia ser feita aos consumidores por essa prestação de serviços de disponibilização da rede esgoto, não pode ser feita dentro dos 24 meses, ou seja, a receita tarifária do esgotamento sanitários poderia se iniciar seguramente 7 meses antes, representando um volume financeiro significativo para o caixa da autarquia.
- ✓ **Gestão ineficiente do prestador dos serviços de saneamento:** embora essa gestão seja exercida pelo prestador, o que se evidencia nesse estudo é que inúmeras informações não dependem diretamente desse e atrasam significativamente o andamento da obra. Em sua maioria esses atrasos ocorrem devido à ausência de governança das terras, como já citado. Entretanto, havendo disposição dos entes dos poderes executivo, legislativo e judiciário, além do

envolvimento dos cartórios e outros prestadores correlatos (como fornecedores de energia elétrica e gás), o banco de dados para essa gestão pode ser muito eficiente para essa gestão.

- ✓ **Comprometimento das metas estabelecidas com o ente regulador:** os reajustes e revisões tarifárias demandam o dimensionamento dos investimentos futuros que serão realizados nos municípios, bem como o volume de capital próprio destinado para cada obra. Esse capital, oriundo principalmente dos serviços tarifados, é estimado nos percentuais apurados para cada prestador e serão cobrados para cada exercício, no entanto, esse atraso demandará um planejamento do prestador para reservar o recurso já arrecadado e não aplicado na obra específica. Embora essa ação seja a ideal, dificilmente se atua dessa maneira, mas o ente regulador cobrará, sob pena de comprometimento dessas metas e redução dessas tarifas, dificultando ainda mais a execução desses investimentos.

CONCLUSÃO

O envolvimento dos gestores locais, transcendendo aqueles que estão a frente do ente prestador dos serviços de saneamento, é imprescindível para o bom andamento dos investimentos desse setor nos municípios.

Historicamente a governança territorial no Brasil nunca esteve com um arcabouço legal tão propício para sua gestão e com a possibilidade de descentralização para os entes locais. Cada vez mais, a destinação desses elevados volumes de recursos financeiros serão objeto de planejamento e, com a exigência dos entes reguladores, o descompasso entre as execuções físicas e as financeiras serão cada vez mais punidas e evidenciarão a ausência de gestão, seja institucional, seja territorial. Embora o foco desse estudo foi centrado nos impactos dessa última no setor de saneamento, conhecer o território, tanto física como em nível de direito de propriedade é uma ferramenta fundamental para a agilidade de qualquer investimento. Esse é um fato que passa despercebido por muitos

gestores acreditando que a burocracia não pode ser melhorada e, iniciar por gerir “onde” serão realizados os investimentos, é uma ótima conduta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[1] BRASIL. **Lei nº11.250 - 28.12.2005.**

[2] BRASIL. **Lei nº11.445 – 05.01.2007.**

[3] BRASIL. **Portaria nº 511 – 20.10.2009.**

[4] LOCH, C. **Cadastro Técnico Multifinalitário: Instrumento de Política Fiscal e Urbana.** In: ERBA, D. [et all] (Org.) **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana.** Rio de Janeiro, RJ: Ministério das Cidades, 2005. 144 p.

[5] OLIVEIRA, T. A. M. **Imposto Territorial Rural: um Estudo Econômico sobre a Descentralização da Cobrança.** 2010. 135f. Tese de Mestrado – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas.

[6] REYDON, B. P.; ROMEIRO, A.; PLATA, L.E.A.; SOARES, M. **Preço elevado e o ITR.** In REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F.N.M. (Org.) **Mercado de Terras no Brasil: Estrutura e Dinâmica.** Brasília, DF: MDA/NEAD, NEA-IE/UNICAMP, 2006. 444 p. (NEAD Debate; 7).

II SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E GOVERNANÇA DE TERRAS REGISTRO

CADASTRO, REGISTRO E REGULARIZAÇÃO, VIABILIZADOS POR MEIO ELETRÔNICO

José de Arimatéia Barbosa²¹³

Registrador de Imóveis em Campo Novo do Parecis-MT
E-mail: josearimateiabarbosa@gmail.com

RESUMO

O presente artigo, de forma sucinta, abordará sobre as questões relativas ao Registro-Cadastro e Regularização Fundiária, Viabilizados por Meio Eletrônico. A metodologia utilizada foi a pesquisa a partir de fontes referentes às origens e à evolução do Sistema de Registro Imobiliário Brasileiro, aplicado aos imóveis rurais. Abordando-se questões relativas à posse, propriedade e domínio, princípios e legislação. Para diferenciar registro imobiliário do cadastro imobiliário rural, foi necessário definir os conceitos de imóvel rural, propriedade rural, de modo a identificar o que seria georreferenciamento. O levantamento de todos os vértices do imóvel a ser certificado pelo INCRA, previsto na lei dos Registros Públicos é considerado pelos estudiosos como sendo o primeiro passo para se iniciar a correção daquilo que nasceu com vícios, a princípio, incorrigíveis. Rebatem-se assim as críticas que o programa vem sofrendo ao longo de sua implantação no ano 2003, com a seguinte mensagem: pior que uma solução ruim é não ter solução. O passo seguinte e decisivo foi revelado pela Lei 11.977/09, regulamentada pelo Decreto 8.764/16 que instituiu o SINTER - Sistema Integrado Territorial, a vigorar a partir de um ano, contado da edição de uma cartilha a ser elaborada pela SRFB - Secretaria da Receita Federal do Brasil, com a participação de um comitê temático e formado dentre outros, por representante do IRIB - Instituto de Registradores Imobiliários do Brasil.

Palavras chave: Registro Eletrônico, SRFB, INCRA, georreferenciamento, cadastro único.

²¹³ Registrador de imóveis na comarca de Campo Novo do Parecis (MT), Vice-Presidente do IRIB pelo Estado de Mato Grosso e seu representante junto Comissão de Assuntos Fundiários da CGJ/MT. Conselheiro da ANOREG/MT; Membro do Observatório de Direitos Humanos, Bioética e meio ambiente da Universidade de Salerno- Itália. Graduado em Ciências Jurídicas, Pós Graduado em Direito Público, Direito Notarial e Registral, Direito Civil e Processual Civil. .Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA) – Buenos Aires, da qual é membro de seu comitê acadêmico,com .Pós Doutor pela Università Degli Studi di Messina-Itália , em 2013/2014, in Corso Internazionale post dottorato di perfezionamento e di alta formazione su La Proprietà tra Diritto Europeo e Diritto Latino-Americano e na Universidade de Coimbra- Portugal, (2014/2015) , no programa de Pós doutoramento em Direito das Coisas, Direito Notarial e Direito Registral onde apresentou Projeto sob o tema : Constituição e Transmissão de Direitos reais no contexto do Mercosul e da Globalização. E-mail: josearimateiabarbosa@gmail.com

ABSTRACT: This article in a succinct way, studies about registration – cadaster e land regularization, made possible through electronic means, doing so starting by the origin and evolution of the Brazilian Real Estate Registration System, applied to rural property, possession, property and domain, its principles and legislation. To differentiate real estate registration from rural real estate register, the different concepts of rural property is shown, rural property, culminating with the identification of what is georeferencing, modern process for establishing the real perimeter measures of rural property, executed under the law terms and technical regulations through the Brazilian geodetic system. Considering it contains accurate survey of all property of the vertices to be certified by INCRA (National Institute of Colonization and Agrarian Reform), established in the law of the Public Records which is taken by scholars as the first step to start fixing what was born with mistakes, in principle not correctable. We refute this way the criticism that the program undergone throughout its deployment in 2003, with the following message: "worse than a bad solution it is to have no solution". The next step and decisive was uncovered by the law 11.977/09, regulated by the Decree 8.764/16 that established the SINTER –Territorial Integrated System, which had effect counting one year after the edition of a guidebook that would be created by SRFB

Office of the Federal Revenue of Brazil, with the participation of a thematic committee, formed among others by representatives of the IRIB – Institute of Registration and Imobiliary of Brazil.

Key words: Eletronic Registration, SRFB, INCRA, georeferencing, only cadaster

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo questionar sobre a segurança jurídica dos registros eletrônicos como transmissores adequados de direitos reais, os quais são possíveis do ponto de vista da autenticidade dos documentos que lhe dão origem. O exemplo são aqueles lavrados em meio físico, que pelo vigente sistema registral, obriga o seu registro para que seja garantida a sua eficácia publicitária constitutiva. Assim sendo, apresentará este estudo, elementos e fatos de sua falibilidade técnico/jurídica. Como objetivo de justificar a necessidade de se editar tratados internacionais específicos, os quais melhor regulem os contratos eletrônicos nas transações imobiliárias fronteiriças, restando claro que na referida proposta, o que se objetiva não é suprimir a força nem a validade das normas internas do Estado nacional por uma nova *Lex Mercatore* e sistema autônomo de normas internacionais supra estatais, mas sim, fortalecê-las.

No Curso de Registros Públicos e Notas Eletrônicos realizado no dia 27 de novembro de 2015, na Escola Paulista da Magistratura (EPM)²¹⁴, o registrador/professor espanhol Nicolás Nogueroles Peiró falou sobre o modelo de registro eletrônico implantado na Inglaterra, Austrália, Canadá, Nova Zelândia e na Europa. Ele alertou

²¹⁴<http://iregistradores.org.br/noticias/curso-de-registros-publicos-e-notas-eletronicos-debate-experiencia-internacional-no-registro-eletronico/>

para os riscos resultantes das novas tecnologias e a automatização do sistema, como os problemas de segurança.

O desafio do registro eletrônico é manter a segurança jurídica do sistema, e não o desafio tecnológico. Não é uma preocupação passar a informação do papel para um sistema eletrônico, isso é possível ser feito em qualquer lugar do mundo, o problema é a segurança, a conservação das informações eletrônicas. Este é um problema debatido por técnicos em todo o mundo. Devemos lembrar que o que realmente interessa é a qualidade dos dados e não o formato.

Princípio da autonomia da vontade: elementos e fatos de sua falibilidade técnico/jurídica, ou necessidade de se editar tratados internacionais que melhor regulem as relações transnacionais das atividades comerciais, relativas aos documentos criados na *Internet*, eis a questão!

Atos práticos como a autenticidade por meio da criptografia assimétrica e outras tecnologias relacionadas com os documentos eletrônicos, são o bastante? Emanam autenticidade de origem símile ou diversa em Portugal com referência ao que se passa em Brasil? No que tange a fé-pública, autenticidade é garantida, emanada de tabeliães ou notários como no Brasil? Todos os atos emanados de tabeliães ou notários dizem-se autênticos e, assim, se contrapõem aos atos privados. Sempre em ambos os sistemas?

O que se precisa é a edição de tratados internacionais, produto? Ou de trabalho que em comum realizado leve a maior clareza tanto sobre os sistemas de segurança já existentes quanto dos que poderão ser adotados e aperfeiçoados a fim de se garantir segurança jurídica e permanência/durabilidade dos documentos gerados eletronicamente, processo? Dado a dinâmica dos meios eletrônicos cuja velocidade se tenta acompanhar dentro de um limite de razoabilidade no meio jurídico, parece-nos que tão importante quanto se chegar a tratados estanques que determinem essa ou aquela questão, é manter todos os mecanismos de diálogo em pleno e constante funcionamento.

Sobre a experiência espanhola, o Professor Nicolas enfatizou as preocupações com o futuro, segundo ele, hoje está sendo debatido os próximos passos do registro. Avalia que:

O grande medo que temos hoje na Espanha é a conservação dos arquivos eletrônicos. A solução que encontramos, até agora, é fazer a migração dos dados de tempos em tempos. Contudo em qualquer migração pode ocorrer perda de dados, mas todos os dados que temos no registro são muito sensíveis e muito importantes. Do

*ponto de vista tecnológico, perder uma, duas ou dez titularidades é um número desprezível, mas para o cidadão que tem sua titularidade perdida, questionada não é algo desprezível e sim preocupante, por isso devemos ser muito prudentes.*²¹⁵

Nicolás Nogueroles Peiró avalia que:

Não existe um modelo ideal de registro eletrônico. Naturalmente existem princípios que podem ser seguidos, mas é preciso verificar a segurança, o custo e a demanda social para este tipo de serviço. O que varia prioritariamente, é o sistema jurídico e também a organização (dos registros eletrônicos) e o capital humano de cada país. Por isso o modelo ideal deve ser conquistado a partir desse levantamento, atendendo o sistema jurídico e a qualificação dos registradores. O Brasil, por exemplo, tem uma grande qualificação no capital humano, na qualificação do registrador, por isso não são válidos modelos de outros países onde o registrador não goze da mesma qualidade pois estaria perdendo o capital humano e esse conhecimento investindo em um sistema de grande escala e que não ofereceria a segurança jurídica ideal.

José Ivo Oliveira sobre esse assunto, afirma que:

*Os ataques cibernéticos estão se tornando cada vez mais sofisticados, e mais do que nunca com mais consequências*²¹⁶. *A apresentação telemática no direito comparado – Espanha e Portugal. Devemos considerar, para a regulamentação do registro eletrônico no Brasil, a experiência internacional. Vamos abordar os exemplos espanhol e português, atendo-nos ao protocolo eletrônico. Em Portugal, a Portaria 1.535/08, de 30/12/08, expedida pelo Ministério da Justiça em decorrência do Decreto-Lei 116/2008, de 4/07/08, que aprovou diversas medidas de simplificação, desmaterialização e informalização de atos e processos na área do registro predial, regulamenta no Capítulo III a promoção de atos do registro predial online. Os títulos podem ser apresentados 24 horas por dia, 7 dias por semana, através do sítio www.predialonline.mj.pt e o ingresso no Livro-Diário (equivalente ao nosso Livro 1, Protocolo) está regulamentado no art. 23º.10 A*

²¹⁶Em consonância com conteúdo de palestra transcrita na revista IRIB²¹⁶ 346, Boletim do IRIB em revista. Cuiabá – MT 25 a 28 de julho de 2012, Página 86/ss.

*prevalência do direito assegura-se pela ordem de ingresso no protocolo, nos termos do art. 6º do Código do Registo Predial¹¹. O Livro Diário, destinado à anotação cronológica dos pedidos de registo, é escriturado em suporte informático (art. 22º, a, do C.R.P.). São anotados no Diário não só os pedidos de registo online, posto que subsistem outras formas de apresentar os títulos a registo, como previsto no art. 41º-B do Código do Registo Predial: “Modalidades do pedido. O pedido de registo pode ser efetuado pessoalmente, por via electrónica, pelo correio, por telecópia e por via imediata”.*²¹⁷

Congeminando a esfera interna com a externa, verifica-se a necessidade de se editar as normas internacionais via tratados referidos em linhas volvidas, fortalecer o espírito original da *lex mercatorum*. Isto posto que mesmo com a “colaboração” dos blocos econômicos entre si, muitos entraves permanecem impedindo um maior fluxo de transações imobiliárias via contratos eletrônicos. O risco Brasil, oriundo da ausência de um banco de dados cadastrais confiável, fonte causadora da ausência de governança das posses e propriedades imóveis, públicas e privadas no País.

No Brasil e em diversos Países da Ibero-américa, a principal agenda é a Coordenação Cadastro e Registro. Dentre eles, destaca-se apresentação do subscritor deste artigo. Levou-se a cabo, no último dia 23 de Junho último, perante a rede de especialistas sobre o tema em evidência. Atendendo o convite que lhe foi formulado pela Fundação CEDDET- Centro de Educação à distância para o Desenvolvimento Econômico e Tecnológico, criada em 2001 pelos Ministérios da Economia da Fazenda da Espanha e do Banco Mundial. Ao final dos debates recebeu da coordenadora Alba Martínez Salas esta mensagem:

Estimado José, Ahora que ya estamos cerrando su ponencia quería mostrarle mi agradecimiento por tan interesante actividad. Veo que ha habido unos cuantos comentarios y 120 visitas, por lo que se puede decir que ha sido un éxito.

Atribui-se esse êxito à maneira transparente com que se debateu o tema. Durante sete dias, expirados no último dia trinta de junho, compartilhou-se com todos, a experiência brasileira. Recebendo-se em contra partida de distintos Países, as ideias que serão úteis no Brasil. Havendo integração entre suas cinco regiões e 5.700 municípios, nos quais as informações deverão ser diariamente prestadas ao registro, a exemplo do

²¹⁷10 Artigo 23.º - Ordem de anotação dos pedidos. 1 — Os pedidos de actos de registo predial recebidos através do sítio referido no artigo 2.º são anotados no livro-diário pela ordem da respectiva recepção. 2 — A apresentação do pedido de registo no livro –diário ocorre com a confirmação do pagamento das quantias devidas pelo mesmo. 3 — Para efeitos do disposto no n.º 1, o livro –diário permite anotar imediatamente os pedidos de registo online efectuados a qualquer hora e em qualquer dia da semana, incluindo sábados, domingos e feriados. 4 — A hora da recepção dos pedidos de registo apresentados online tem por referência a hora do meridiano de Greenwich, assinalada nas certidões de registo pela aposição do acrónimo UTC (universal time, coordinated). 11 Artigo 6.º Prioridade do registo. 1 – O direito inscrito em primeiro lugar prevalece sobre os que se lhe seguirem relativamente aos mesmos bens, por ordem da data dos registos e, dentro da mesma data, pela ordem temporal das apresentações correspondentes. <https://arisp.files.wordpress.com/2009/11/protocolo-eletronico-no-registro-imobiliario-eduardo-pacheco.pdf>

que ha muito se faz na Espanha e em outros País da Europa, notadamente quando houver mutações no único cadastro dos imóveis urbanos e rurais, previsto na proposta do SINTER.

Esse pretense fluxo de informações não é fácil em um País continental como o Brasil, mas não impossível; requer vontade política e gestão pública de Estado comprometido em oferecer melhor serviço público, a quem dele possa interessar. Com o objetivo de estreitar os laços que devem unir os diversos setores governamentais responsáveis pela Coordenação Cadastro e Registro, destaca-se o evento efetivado entre os dias 4 a 6 do mês e ano em curso, na sede do INCRA em Brasília. Este foi dirigido pelo Professor Bastiaan Reydon e equipe da UNICAMP. Evento este, denominado de: capacitação em Governança Fundiária e na dinâmica do Mercado de Terras, realizado sob o patrocínio da Casa Civil da Presidência da República. Na ocasião, o que mais se debateu foram as questões controvertidas na prática registral, frente aos inúmeros cadastros efetuados por distintos órgãos governamentais. Ressalta-se conforme se vê, da proposta apresentada pelos pesquisadores da Unicamp, a importância das terras em suas diversas dimensões (social, econômica e ambiental). Objetiva-se assim, fomentar a criação de políticas públicas, indicar soluções para os diversos *stakeholders*.

Compartilhando com todos considerações por meio de citações jurídicas, apresentaram-se as ações do Oficial Registrador de Imóveis e do IRIB, Instituto de pesquisas jurídicas, culturais e científicas, disponíveis a seus associados e na área do Direito notarial e Registral, muito utilizadas na fundamentação de decisões judiciais, proferidas por juízes de primeira e segunda instancia do Poder Judiciário de nosso País.

Na sequência, em abordagem teórica, fundamentando-se nas Lições do Ministro Ives Gandra Martins Filho e dos juristas Mangabeira Unger e Edésio Fernandes, foram feitas severas críticas sobre nosso ordenamento jurídico. Concluiu que o cumprimento do Decreto 8.764/16, instrumento legal que instituiu o Sistema Integrado de Terras (SINTER), irá requerer esforço concentrado de todos os órgãos responsáveis pelos cadastros brasileiros e que se encontram fragmentados a níveis Federal, Estadual e Municipal.

Reconhecidamente, o exposto no item precedente pressupõe desafio a ser transposto. Em parte, superado pela implantação do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais- SINTER, previsto para um ano após a publicação da primeira versão do manual operacional do respectivo sistema, a ser elaborado e atualizado por comitês temáticos que serão instituídos pela Receita Federal.

Do projeto SINTER, gestado pela SRF/MF, acolhido pela Comissão de Juristas da desburocratização restou seu debate no Senado da República no dia 25 de novembro de 2015, culminando com a edição do Decreto 8.764, regulamentador de Lei 11.977 de 2009, criadora do Registro Eletrônico no Brasil, publicado no Diário Oficial da União no dia 11 de maio de 2016, que no prazo acima assinalado determina que os serviços públicos disponibilizem à administração pública federal, sem ônus, documentos natos digitais estruturados que identifiquem a situação jurídica do imóvel, do título ou documento registrado, na forma a ser mencionada no respectivo manual operacional.

Em razão de tantas normas (Leis, Decretos, Instruções Normativas, tratados etc) disciplinando outros tantos, agora aplicável ao tema em evidência, apresenta para reflexão de todos, a visão do Jurista e do próprio Poder público sobre o ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO -Parte introdutória da Lei Complementar nº 95/ 95 – (Ives Gandra Martins Filho).

Todo o histórico de ocupação das terras brasileiras e desenvolvimento fundiário tornam o tema em evidencia de extrema relevância, à medida que é matéria que se desenvolve desde a época colonial e que passados séculos ainda trazem divergências e necessidades de perfectibilização e efetividade. Muitas das discrepâncias com as quais nos deparamos podem ser sintetizadas nos ensinamentos de IVES GANDRA MARTINS FILHO, o qual, em preleção contida na parte introdutória da Lei Complementar n. 95, de 26-2-1998, comenta:

“(…) A principal dificuldade encontrada no mapeamento de nosso ordenamento jurídico, no âmbito federal, tem sido o da identificação precisa dos diplomas legais que efetivamente estão em vigor. Isso porque a fórmula tradicional de terminar o texto das leis com disposição genérica REVOGAM-SE AS DISPOSIÇÕES EM CONTRARIO sem que tenha havido um levantamento específico das normas afetadas pela nova lei, dá azo ‘as controvérsias sobre o que, efetivamente, foi mantido e o que foi revogado. Em recente reportagem veiculada no Jornal o Globo, na série “Por que uma lei não pega no Brasil”, divulgada pelo articulista PAULO CERQUEIRA, *in* Revista Consultor Jurídico, de 6.jul.2011, um advogado no RJ, revela que “ de 2000 a 2010, o País criou 75.517 leis, somando legislações ordinárias e complementares Estaduais e Federais, além de Decretos. Isso dá 6.865 leis por ano- o que significa que foram criadas 18 leis a cada dia, desde 2010”. Os autores da pesquisa, jornalistas Alessandra Duarte e Chico Otávio informam que muitas dessas leis foram consideradas inconstitucionais ou tidas como insignificantes para o Poder Judiciário.

UNIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS NO BRASIL:

O documento único, objetivando evitar fraudes, foi a proposta do governo brasileiro, a partir de 1997, quando foi promulgada a Lei nº 9454, regulamentada 13 anos após sua edição, através do Decreto 7.166 de 5 de maio do ano 2010.

Decorridos quase vinte anos as fraudes continuam a existir, pois fragmentada é a expedição do RIC- Registro de identidade Civil, onde qualquer cidadão, se lhe convier, poderá obter 27 carteiras de identidades, fornecidas pelo mesmo número das Unidades Federativas existentes no País.

O **Novo RG o RIC vai** começar a ser implantado no projeto piloto a partir de 2016, e deverá ser substituído o **Novo RG** pelo RG (Registro Geral) até 2019. O **novo RG** vai unir em um mesmo cartão o número do RG, do CPF e do título do eleitor além de um chip com diversas informações do portador do RIC.

O **Novo RG** vai ter uma segurança e será parecido com um cartão de crédito, será quase impossível clonar o **Novo RG**. Ele foi desenvolvido a partir de referências internacionais como a do Cartão Cidadão de Portugal.

O **Preço do Novo RG** será algo em torno de R\$ 15 o mesmo valor da **emissão** de um RG, o projeto para implementação do NOVO RG vai custar aproximadamente R\$

1,5 bilhão aos cofres públicos. Porém esse custo será rentável pela diminuição das fraudes, e em seguida vai valer a pena.

EMISSÃO NOVO RG BRASILEIRO – RIC NO RIO DE JANEIRO

O **Novo RG Brasileiro** ou **Registro de Identidade Civil (RIC)** será lançado primeiramente no estado do **Rio de Janeiro** e já é possível **emitir o Novo RG Brasileiro** a desde 2016. A Casa da Moeda vai expedir os primeiros 100 mil cartões a partir de dezembro e o Governo do Rio de Janeiro terá um ano para iniciar o cadastramento e a implementação do documento no Estado.

Além do estado do Rio de Janeiro, o Distrito Federal e a Bahia também vão fazer parte do projeto piloto para **emissão do Novo RG**. O **RIC** já funciona em alguns outros países como Portugal, Bélgica, Áustria e Suécia. Quem é do **Rio de Janeiro poderá Tirar o Novo RG Brasileiro já pode tirar o novo RG**. Já para outros estados como **São Paulo**, as pessoas ainda não tem uma data concreta para **tirar o RIC**.

O **RIC ou Registro de Identidade Civil** será o novo **RG Brasileiro** e nele será a unificação de diversos documentos como o RG, Título de Eleitor, CPF e outros. O **Novo RG Brasileiro** terá uma incrível tecnologia que vai dificultar e muito a falsificação dele. Ele terá um anti-scanner especial onde não vai dar para escanear e nem fazer a impressão a laser. O **Novo RG Brasileiro** será feito de policarbonato com uma alta durabilidade e resistência.

O **RIC** será muito mais que um simples documento, ele terá um chip onde diversas características do portador será armazenados, como tipo sanguíneo, peso, altura, cor da pele, informações criminais, trabalhistas, previdenciárias entre outras.

ORDENAMENTO JURÍDICO – ESPECÍFICO – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Com base na proposta do Registro único de Identidade civil, fundamentando-se no arcabouço legal alusivo ao Registro eletrônico, ora apresentado, questiona-se:

Como conciliar as exigências legais, documentos e procedimentos necessários, objetivando oferecer segurança jurídica no registro de imóveis, se ainda em nosso País sequer temos uma lei dispondo sobre um cadastro nacional de imóveis? Com destaque para Amazônia brasileira, questiona-se: Ela carece de maiores cuidados e de tutela jurídica mais específica ou o nosso ordenamento jurídico já é exaustivo, ou necessita apenas de atuação mais eficaz por parte dos poderes Executivo e Judiciário no controle dessa região? Para o governo, as leis inviabilizam qualquer plano para regularização das terras na Amazônia. Em tom de desabafo assim disse o Ministro Guilherme Cassel: ‘com a legislação atual, podemos criar dez órgãos, chamar o Exército, que não regularizamos’.

MATO GROSSO TEM O DOBRO DE ÁREAS TITULADAS

Essa assertiva tem como autor o secretário de controle externo do TCU em nosso Estado, João Batista Diniz Capanema, que após auditoria no INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRARIA/MT, prossegue se referindo ao mapa de MT, afirmando que é como um quebra cabeças em que sobram peças, o que faz com que o MT seja a unidade da federação que tem a maior área excedente de terras imobiliárias. (fonte DIARIO DE CUIABA, cidade B3 - edição dos dias 7 e 8 de setembro do ano 2006) Corrobora essa triste realidade, o parecer do então Corregedor da Justiça, gerador do PROVIMENTO 06/2011, que revogou o item 6.3.3 da CNGC – exigibilidade de certidão de legitimidade de origem por parte dos Registradores de imóveis, quando da respectiva Averbação do georreferenciamento.

O Des. Manoel Ornelas fundamentou sua decisão nas afirmativas do então Presidente do INTERMAT, Afonso D'alberto, de que nos seus registros existem prateleiras de títulos sobre um único imóvel; ademais, as certidões retratam registros que não batem com a localização real das áreas rurais. (Seminário promovido capital de MT pela FAMATO, em 09-07-2011)

DESLOCAMENTOS DE TITULOS NO ESTADO

Sabe-se que diante da realidade fundiária existente no Estado de MT, 60% de suas áreas são deslocadas, ou seja, a área georreferenciada incide total ou parcialmente sobre área diversa daquela descrita na titulação originária.

Referindo-se à SOBREPOSIÇÃO sabe-se também que essa ocorre quando, na origem, o Estado emite títulos definitivos incidindo sobre a mesma área. Segundo Afonso, isso é o que ocorreu em nosso Estado, por erro ou falta de comunicação entre os diversos órgãos.

Remata afirmando que DESLOCAMENTOS DE TITULOS NO ESTADO, pontos de amarrações flutuantes áreas que aparecem dentro de reservas indígenas existentes não serão empecilhos para que o Presidente do INTERMAT continue emitindo Certidão de Legitimidade de origem com situações verdadeiras de cada um dos títulos que são solicitados, reconhecendo que não é essa certidão que irá revelar se os inúmeros registros ali existentes sobre o imóvel irá regular fraude ou má-fé. Em tais casos compete ao prejudicado intentar a ação competente, é o que conclui o Des. Manoel Ornelas no provimento por ele editado.

BUSCA DE PROPOSTAS PARA SOLUÇÃO DAS IRREGULARIDADES APONTADAS. Reconhecendo que a problemática que envolve a SOBREPOSIÇÃO e o DESLOCAMENTO DE TITULOS NO ESTADO DE MT foi bem abordada pelo Des. Manoel Ornelas, uma solução plausível apresentada em requerimento pelo presente do INTERMAT consiste na ' MATERIALIZAÇÃO DOS TITULOS ONDE JÁ NÃO EXISTE MAIS TERRA PÚBLICA.

Pergunta-se onde estão essas terras, já que o Estado ainda não tem um banco de dados, distinguindo-as das terras particulares?

O colega BRUNO BECKER, registrador em Nova Ubiratã-MT, no referido seminário promovido pela FAMATO, ao comentar sobre a proposta - requerimento do INTERMAT dirigido à Corregedoria da Justiça, assim manifestou: “ materialização dos títulos onde já não existe mais terra pública, se traduz na recomendação ora apresentada de” legitimação da descrição tabular constante da matrícula, naqueles casos em que a sobreposição e o deslocamento incidir sobre áreas particulares, sem que haja qualquer oposição do interessado, convalidando-se pelo transcurso do tempo, ausente prova de fraude e/ou má fé.”

Reconhece o colega Bruno que a apuração técnica da adequação da poligonal da área georreferenciada para com a poligonal da matrícula possui maior relevância que a própria adequação da mesma para com o título de origem, já que a situação fática atual do imóvel (descrita na matrícula) é a que deve ser preservada, em atenção ao princípio da segurança jurídica, máxime que posse e propriedade são constitucionalmente garantidas no Brasil.

Objetivando uniformizar os procedimentos nos Serviços de Registro de imóveis, a Corregedoria de Justiça de MT, tem editado provimentos, atendendo estudos apresentados pela Comissão Estadual de Assuntos Agrários e de Registros Públicos.

A título de ilustração destaca-se o provimento 63/2014, regulamentando a exigibilidade da “certidão de legitimidade de origem” e/ou estudo cadastral, para efeitos de averbação do georreferenciamento, e qualquer forma de retificação da matrícula, devendo constar da certidão informações referentes a compatibilidade do polígono da área georreferenciada com o polígono da matrícula (medição intra muros), estabelecendo-se, ainda, os casos de sobreposição/deslocamento que inviabilizam a averbação do georreferenciamento e/ou a retificação da matrícula.

LEGISLAÇÃO JUDICIÁRIA

No mencionado artigo, disponibilizado no *site* consultorjurico.com.br de 6-7-2011, dados contidos no “Supremo em número” revelam que no período de 1998 até 2009, o STF utilizou-se em suas decisões de quase 19 mil diferentes normas (Leis, súmulas, decretos etc.).

No que tange à exigência do georreferenciamento de imóvel rural, em que pesem os esforços de alguns abnegados servidores, é de se reconhecer que sua aplicabilidade tem como freio a ineficiência do Estado, que vem demonstrando dificuldades na avaliação dos inúmeros processos, protocolados junto ao seu órgão executor, INCRA, aguardando processamento e a consequente certificação I, objetivando sua averbação no RGI.

Promulgada ha quase dez anos, contados a partir da promulgação da Lei 10.267-01, com o intuito de identificar as terras públicas, combater a superposição de terras e as fraudes, bem como montar um mosaico do território brasileiro, fácil é reconhecer que essa lei ainda não “pegou”, por isso a razão de inúmeras manifestações negativas referindo-se a esse emaranhado de regras legais dispendo sobre a matéria a impedir que se cumpra o que proposto foi pela avançada lei do georreferenciamento.

Identificar, regularizar e/ ou distinguir as terras públicas das particulares na amazônia brasileira é algo que levou o ex-Ministro Jarbas Passarinho a dizer o seguinte:” Chego a pensar que a situação de terras no sul do Pará é de tal maneira difícil pelas anomalias jurídicas, pela superposição de títulos e outras irregularidades que não

há solução possível” (p.26-CPI-1979-Câmara dos Deputados) Métodos utilizados na ocupação das terras públicas estão contidos no respectivo relatório da mencionada CPI- p. 26, bem como nas correições realizadas dentre pelas Corregedorias dos Estados do PA, AM, MT e outras.

Inúmeros são os Mandados de Segurança protocolados nos mais diversos Tribunais de Justiça, notadamente nos Estados da Amazônia, objetivando garantir o Direito de Propriedade, em grande parte obtido por meio de malsinados títulos de propriedades.

A título de ilustração vale a pena conhecer não só o conteúdo das mencionadas PIs- 1979 e 2001 – Arquivo - Câmara do Deputados, bem como o MS –PA- n. 30.231 tramitando no STF, na qual se pretende desconstituir decisão do CNJ que determinou o cancelamento de mais de cinco mil matrículas de imóveis rurais no Estado do Pará.

DESCENTRALIZAÇÃO GOVERNAMENTAL

Dentre tantas críticas e sugestões, destaca-se uma do mineiro Edésio Fernandes, radicado na Inglaterra, onde cursou Mestrado e Doutorado, em artigo intitulado “O MITO DA ZONA RURAL”- IRIB- julho -agosto-2003, n. 311, p.135. No referido artigo, ele assevera que toda essa insegurança tem origem na história de centralismo e autoritarismo do País e precisa ser corrigido urgente.

Preleciona o notável jurista que, em vez de entregar seus territórios a ação ineficaz e incompetente do distante INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA), transformando as zonas rurais em verdadeiras terras de ninguém; em vez de ignorar a necessidade de enfrentar as questões rural e ambiental, os municípios deveriam talvez acabar com as “secretarias municipais de desenvolvimento urbano”, tal como elas existem, de forma a que elas se transformem em agências modernas de planejamento e promoção do desenvolvimento municipal integrado e sustentável”.

Nosso preclaro articulista vive na Europa, lá realmente isso seria possível. Aqui, certamente, difícil é avaliar se nossos municípios capacitados política e administrativamente para assumir tão honrosa missão.

ACERVO FUNDIÁRIO DO BRASIL

A propósito, registra-se que o acervo fundiário do Brasil, guardado a sete chaves pelo INCRA, somente foi aberto ao público e disponibilizado a todos os interessados, a partir do dia 16 de maio de 2011²¹⁸.

Até então obter qualquer informação cadastral sobre a malha fundiária do Brasil era privilégio reservado a poucos.

Acesso a essas informações, aqui no Brasil, teve como marco o final do ano de 2008, mais precisamente em 25 de novembro, por ocasião da abertura do seminário DESAFIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZONIA, organizado pelo BANCO MUNDIAL (Bird) e pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), pelo ex-Ministro-chefe, Mangabeira Unger, nomeado para essa desafiadora secretaria, que recomendou fosse criada uma agência executiva para apoiar, coordenar e monitorar o trabalho do Estado e dos municípios no tocante ao projeto terra legal.

Segundo Mangabeira, essa agência seria “leve e enxuta”, com o objetivo de simplificar as regras e procedimentos da regularização a ser iniciada, beneficiando não

²¹⁸INCRA. Acervo Fundiário. Disponível em: <http://www.acervofundiario.incra.gov.br/i3>

aos grandes possuidores de terras rurais, mas sim aos pequenos, fato inédito no Brasil, onde território em que a política dominante, desde sua colonização sempre foi voltada para o latifundiário (detalhes podem ser obtidos no *site* agência Brasil, edição de 26.nov.2008).

Essa experiência foi realizada com sucesso no município de São João do Boa Vista-SP, onde 90% das propriedades rurais (cerca de mil imóveis) foram georreferenciadas gratuitamente, recebendo seus beneficiários uma planta e memorial descritivo de seu imóvel. Segundo o prefeito daquela cidade, Nelson Nicolau, além dos imóveis rurais foi feito também o georreferenciamento das estradas, o que permitirá a implantação de código de endereçamento postal (CEP) rural no município (Fonte irib - 2008).

No Estado de RO, seguindo esse exemplo de São João da Boa Vista, fácil é localizar propriedades rurais, pois todas tem seus lotes, glebas e projetos fundiários bem definidos e, como medidas exatas em toda sua extensão, localizadas estão a cada quatro km com frente para uma estrada vicinal, que tem seu início em uma rodovia federal. Essas estradas vicinais, denominadas linhas, são interligadas por travessões, o que facilita o tráfego por todo município que as mantêm conservadas, numa parceria com os Governos Estadual e Federal.

Pena que as demais unidades federativas não tiveram a sorte de ser sua reforma agrária implantada nos moldes acima aludidos. De acordo com o disposto na Mensagem 823, de 14-06-2000- exposição de motivos –PL da Lei 10.267-01, dúvida não há de que o georreferenciamento é uma modalidade de reforma agrária, essa deveria ter sido a regra quando da promulgação da lei 10.267-01 e decretos regulamentadores, senão vejamos:

Estabelecer formas e critérios para que a união e suas entidades autárquicas realizem o controle da estrutura fundiária do território nacional, visando à adequada utilização sustentável dos recursos fundiários ambientais disponíveis. Com a nova redação dada aos artigos 169, 176 e 225 da Lei 6.015-73, modificada pela lei 10.267-01, em síntese o georreferenciamento para o imóvel rural, de modo a eliminar a sobreposição de áreas e obter a malha fundiária compatível com a superfície territorial. Se a gratuidade é prevista para georreferenciar, pelo próprio instituto de terras, as pequenas propriedades, medindo no máximo quatro MEIs (Módulos de Exploração Indefinida), iniciar por aquelas com áreas superiores a 5.000mil hectares é mesmo seguir a velha lição que herdamos de nossos colonizadores, contemplando o latifúndio.

Sabe-se que calorosas foram as discussões sobre esse tema, quando da promulgação da citada lei, mantido como sempre o *lobby* desenvolvido pelo possuidor de grandes extensões de terras, mais uma vez asfixiando os pequenos agricultores. Graças ao trabalho do festejado Ministro Mangabeira Unger, mesmo ainda não tendo sido criada a esperada agência executiva de apoio aos Estados e Municípios, frutos já podem ser colhidos através do programa Terra Legal georreferenciada. Materializada em 10 de fevereiro de 2009 pela MP 458, convertida em Lei 11.952/2009, dispozo sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia legal, denominada por algumas ONGs e políticos, dentre eles a ex Ministra MARINA SILVA como sendo a “lei da grilagem de terras públicas”.

PROPOSTA APRESENTADA PELO EX-MINISTRO MANGABEIRA UNGER

Volvendo ao autor intelectual dessa medida eficaz, ainda nos anos 2008, assim previa o Ex Ministro Mangabeira Unger:

“ O que vai acontecer se as nossas propostas forem implementadas é que as pessoas de até 1.500 hectares serão rapidamente regularizadas. As posses entre 1500 e 2500 hectares, que dependem, para sua venda, de licitação, ficarão por algum tempo numa situação ainda indefinida, e as posses acima de 2.500 hectares, portanto, as grandes invasões dos aventureiros, ficarão sujeitas a retomadas pelo Governo Federal. Portanto, é completamente errado dizer que a regularização fundiária da Amazônia que se propõe vai beneficiar os grileiros. Vai, ao contrário, permitir acabar com as condições que favorecem a grilagem e a violência na Amazônia²¹⁹”

²¹⁹ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. Disponível em: www.anoreg.org.br.

MANIFESTAÇÃO – OAB - SOBRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA

Presente ao mencionado Seminário Internacional asseverou o então presidente da OAB, César Brito, dirigindo-se a Mangabeira Unger, que propor o tema da regularização das terras é de coragem. Vai atacar o problema, que é sério no Brasil, e o problema do tráfico de pessoa humana, que decorre da grilagem, por isso atacar o conceito de terra de ninguém é fundamental, assim como é também, fixar um marco regulatório para a questão da estruturação. Marco esse que segundo a Presidente Dilma, ainda Chefe da Casa Civil, vem sendo a maior agravante para o desmatamento da região amazônica, fazendo com que o governo encontre dificuldades até mesmo para responsabilizar os desmatadores e promover o desenvolvimento sustentável da região. (Fonte: *site* do STF, notícia divulgada pela Anoregnotícias de 26-11-2008-www.anoreg.org.br.)

Sem adentrar na polemica dos números que 96% das terras da Amazônia não estão regularizadas, há sim algum motivo para sua denominação como terra de ninguém e, sendo assim, pode ser uma área cobijada, destruída e usufruída por qualquer um, ou estrangeiro, brasileiro como está acontecendo.

A todo instante vemos marcos históricos sobre o tema em evidência. O primeiro deles que nos chamou a atenção vem de Roraima, estado onde grande parte de ser território foi demarcado como sendo reserva indígena. Lá, por iniciativa do INCRA, teve início o primeiro georreferenciamento de Terras Públicas, exemplo que deveria ser seguido pelos demais Estados.

DESAPROPRIAÇÕES E COMPRA DE TERRAS RURAIS PELA UNIÃO

Em notícia divulgada no dia 7 de junho de 2011, a ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO ajuizou ações no Estado do Acre para recuperar área da União, medindo 800.000 m, no valor de 33 milhões, desapropriada pelo Estado e doada a União no ano de 1978, para implantação do antigo aeroporto da capital, Rio Branco. A área foi ocupada irregularmente por empresários da região. Observa-se, ademais, que mesmo tendo o proprietário anterior sido indenizado pela área desapropriada, continuou a desfrutar do imóvel como se fosse seu. (FONTE: AGU-7-6-2011)

Ao reverso, no Estado de Sergipe, o mesmo INCRA adquire primeira terra pela modalidade compra e venda, o fazendo por força do Decreto 433, de 24-01-1992, por meio de pagamento efetuado em Títulos de Dívida Agrária (TDAs), com as benfeitorias pagas à vista.

Segundo Leonardo Góes Silva, chefe da Divisão de obtenção de Terras e implantação de projetos de assentamento do INCRA: “Se a aquisição desse imóvel pode ser considerada um marco histórico, porque amplia o leque de possibilidades para a reforma agrária no Estado. Com ela, passamos a aplicar em Sergipe uma nova modalidade para obtenção de terras, que irá contribuir de forma decisiva para o assentamento de famílias em algumas regiões” (PUBLICADO 24-09-2008- FONTE - INCRA-SE).

Essa é a primeira aquisição. Certamente outros virão...

Terras de ninguém

Desprovidas de georreferenciamento as terras públicas, e ou as devolutas, questiona-se:

- Onde elas se encontram ?

O governo federal desconhece onde estão as terras públicas; as devolutas e aquelas que pertencem aos particulares, e isso uma razão muito simples, o INCRA, órgão responsável por seu cadastramento, confessa que não dispõe de um banco de dados confiável. Dentre os vários fatores impeditivos para essa insegurança, destaca-se a inexistência de uma Lei Nacional de cadastro dos imóveis brasileiros. Por conhecimento próprio, muitas são as propriedades expropriadas pela união, onde foram localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas e decorridos muitos anos sua destinação prevista no artigo 243 da Constituição Federal, ainda não foi cumprida.

Indenizações vultosas são pagas por esses atos, que ao sentir do autor desse paper constituem atos imorais e por que não dizer: inconstitucionais, se analisados os meios pelos quais foram elas adquiridas. Por essa razão, em tese, nenhuma indenização caberia ao expropriado por outra banda, em vez de comprar terras de particulares destinadas a projetos de assentamentos, bastaria ao governo localizar as que poderiam estar sob seu controle, certamente com enorme economia para o País. Ressalta-se que muitas dessas terras continuam com as mesmas ou pessoas por ela indicadas explorando talvez o mesmo ramo de cultivo e comercialização ilegal. Para agravar esse estado de coisas, pergunta-se por que a União não as conhecem, quantas são as áreas demarcadas como sendo de reserva indígenas e ainda ocupadas por não índios que as exploram e a comercializam ao arpejo do parágrafo 4º do artigo 231 de nossa Carta magna?

RELATORIO- CPI DA OCUPAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS NA REGIÃO AMAZÔNICA

Eis algumas das manifestações de autoridades brasileiras contidas no aludido relatório:

1. Sobre títulos expedidos pelo Brasil e Bolívia até 1904 (Relato de Canuto Assis - executor do INCRA em Rondônia- p. 12-CPI -79).
2. Amir Lando - Ex Senador e Ministro- p. 15 CPI-79 Fracassos das atividades do INCRA na Amazônia- falta de qualificação técnica profissional competente para levar adiante a reforma agrária.
3. Mato Grosso é palco de maior invasão de terras indígenas do País –p. 28 CPI- 79.
4. No Pará, assim falou o ex-ministro Jarbas Passarinho- p. 26-CPI 79 “Chego a pensar que a situação das terras no sul do Pará é de tal maneira difícil pelas anomalias jurídicas, pela superposição de títulos e outras irregularidades que não há solução possível”.
5. O presidente Médici, a época afirmou que a Amazônia, terra sem homens, era a solução para homens “sem terra”- p. 26- CPI-79.

6. Sobre grilagem- p. 26-CPL-79, Na exposição de motivos n. 005, os Ex- Ministros Alysson Paulinelli e Hugo de Abreu (AGRICULTURA E CASA MILITAR – GOVERNO GEISEL), concluíram que a lógica tirada a partir da burla na 005, pode ser assim resumida “é melhor grilar terras do que perder tempo com processos regulares de compra de terras do Estado....”

7. Caso pitoresco no Maranhão- Disse José Sarney – presidente do CN (p. 33- CPI 79) “comprei as benfeitorias e os cercados que existiam lá, não comprei o aforamento”.

8. Capital estrangeiro na Amazônia- CPI-79 – p. 62 Segundo fontes da Casa Civil, oficialmente pouquíssimas são as pessoas estrangeiras que estão participando da conquista da Amazônia.

9. Em idêntica CPI de 1968, p. 63-CPI-79 - apurou-se que naquela época estrangeiros possuíam De todo o exposto, conclui-se que o Brasil não conhece o Brasil, daí a máxima sobre a existência de dois Brasis: o Brasil legal e ou outro, real. Cá estamos nesse último, onde o Estado demora muito a chegar e sem receio de errar, simplesmente por falta de vontade política. Ausência essa somente agora materializada por iniciativa do Banco Mundial (BIRD), através de um estrangeiro chamado Mangabeira Unger.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGAMBEN, Giorgio. *Estado de excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo, 2007.
2. ALMEIDA, Paulo Roberto de. *In: Fundamentos e perspectivas*. Brasília: Grande Oriente do Brasil, 1988.
3. ARTUS, Patrick. *Globalización: aún falta lo peor*. Buenos Aires, Capital intelectual, 2009.
4. AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. *Registro de Imóveis, Retificação de Registro e Georreferenciamento: Fundamento e Prática*. SP. Ed. Saraíá, 2013.
5. ASENJO, Oscar. *Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad* – Editora Tirant lo Blanch – Valencia – 2013.
6. BALDI, Vania e Lúcia Oliveira. *Europeus em Busca da Europa- os desafios da consciência europeia nas novas gerações*. Edições Afrontamentos. Porto. 2014.
7. BALBINO FILHO, Nicolau. *Registro de Imóveis, Doutrina, Prática, Jurisprudência*, 11ª Ed. Editora Saraiva, 2006.
8. BAPTISTA, Luis Olavo; Mercadante, Aramita de Azevedo e Casella, Paulo Borba. *Mercosul - das negociações à implantação*. São Paulo: LTr, 1994.

9. BARBOSA, José de Arimatéia Barbosa. *Compra y venta de la propiedad rural- Um enfoque a partir de la amazonia*. Buenos Aires. Editorial UMSA. 2014.
10. BARBOSA, José de Arimatéia et al. *Usucapibilidade de terras devolutas*. São Paulo. Lexia. 2014.
11. BOLETIM IRIB EM REVISTA. *A função econômica dos sistemas registraes*, 2003, Ed. 308. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. ISSN 1677-437X.
12. BOLETIM IRIB EM REVISTA. *III módulo de curso de direitos reais e sistemas registraes*, 2006, Ed. 324. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. ISSN 1677- 437X.
13. BOLETIM IRIB EM REVISTA. *20 Encontro registraes de registro de imóveis*, 2005, Ed. 321. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. ISSN 1677-437X.
14. BORGES, Antonino Moura. *Estatuto da Terras, comentado e Legislação adesiva*, Edijur-SP-2007.
15. BRASIL, Câmara dos Deputados. *Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica*, Série Ação Parlamentar n. 187. Brasília, 2002.
16. CENEVIVA, Walter. *Lei do Registros Públicos Comentada*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
17. COLEÇÃO SARAIVA DE LEGISLAÇÃO, *Estatuto da Terra*. 16.ed. São Paulo, Saraiva, 2001.
18. COSTA, Helio Roberto Novoa da. *Discriminação de Terras Devolutas*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2000.
19. Decreto nº 8.764/16- *Instituindo o Sinter - Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais, regulamentando o registro eletrônico, criado pela Lei 11.977/09*.
20. ÉLERES, Paraguassú. *Intervenção Territorial Federal na Amazônia*. Yangraf Editora. Belém, 2002.
21. FASSA. Odemilson Roberto Castro. *Registrador de Imóveis Responsabilidade Patrimonial* São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.
22. GONÇALVES, Itamar. *Trabalhos Técnicos da Geodésia. Teoria e Prática*. Belo Horizonte: Editora Gráfica Literatura Ltda., 2002.
23. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, “Boletins do IRIB- diversos- Revista de Direito Imobiliário, nº 57, ano 27, Julho-Dezembro de 2004”.
24. I PRÊMIO de qualidade total dos notários e registradores. *Revista Anoreg/BR*, Ano 6, junho de 2005.

25. REVISTA DE DIREITO IMOBILIÁRIO, Nº 59, Ano 28 - Julho-Dezembro de 2005. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
26. SABENE, Sebastião E.- Registro Cadastral- 1a. Edição- Buenos Aires- Savalia Editor- 2013.
27. SILVA, Lgia Osório. Terras devolutas e latifúndio- efeitos da Lei de 1850-2ª. Ed. –Campinas- SP- Editora da Unicamp- 2008.
28. SILVEIRA, Mario Antonio. Registro de Imóveis. Função Social e responsabilidades. São Paulo, 2007.
29. TRECCANI, Girolamo Domenico. Terras de Quilombo Caminhos e entraves do processo de titulação- Secretaria Executiva de Justiça- programa Raízes- Belém. 2006.
30. OUTRAS FONTES DE CONSULTAS:
31. <https://pt.scribd.com/doc/33421741/Relatorio-Final-CPI-Terras-Amazonas-grilagem>
32. Disponível em: www.anoregbr.org.br
33. Disponível em: www.irib.org.br
34. Disponível: www.ttonline.com.br , acessado em 05 de fevereiro de 2014.
35. Disponível: www.historiaviva.com.br, acessado em 05 de fevereiro de 2014.
36. Disponível ceddet.org.
37. Disponível: [presidência.gov.br](http://presidencia.gov.br)
38. <http://irib.org.br/be/app/webroot/files/editor/files/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-Receita-Federal-Luis-Orlando.pdf>
39. <http://irib.org.br/be/app/webroot/files/editor/files/apresentacao-receita-federal.pdf>

**Inovações no processo de titulação de projetos de assentamentos
federais na Amazônia Mato-grossense: estudo de caso do Projeto de
Assentamento São Pedro – Paranaíta/ MT**

Weslei Butturi^{1*}, Ana Paula Valdiones², Karla Sessin-Dilascio³, Vinícius Silgueiro⁴,
Irene Duarte⁵

* Autor correspondente

1 = Instituto Centro de Vida

Av. Ariosto da Riva, 3473, Centro

CEP: 78580-000

Alta Floresta – MT – Brasil

Fone: +55 (66) 3521-8555

weslei.butturi@icv.org.br

2 = Instituto Centro de Vida

Rua Américo Salgado, 1890, Santa Helena

CEP: 78045-055

Cuiabá – MT – Brasil

Fone: +55 (66) 3521-8555

ana.valdiones@icv.org.br

3 = Instituto Centro de Vida

Av. Ariosto da Riva, 3473, Centro

CEP: 78580-000

Alta Floresta – MT – Brasil

Fone: +55 (66) 3521-8555

karla.dilascio@gmail.com

4 = Instituto Centro de Vida

Av. Ariosto da Riva, 3473, Centro

CEP: 78580-000

Alta Floresta – MT – Brasil

Fone: +55 (66) 3521-8555

vinicius.silgueiro@icv.org.br

5 = Instituto Centro de Vida

Av. Ariosto da Riva, 3473, Centro

CEP: 78580-000

Alta Floresta – MT – Brasil

Fone: +55 (66) 3521-8555

irene.duarte@icv.org.br

RESUMO

Em Mato Grosso, tanto os processos de colonização, quanto a política de criação de assentamentos de reforma agrária implementados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) marcaram o histórico de ocupação de seu território. Muitas dessas áreas enfrentam dificuldades quanto sua implementação, regularização fundiária e recuperação de seus passivos ambientais. Esse cenário decorre de limitações de gestão dos institutos de terras federal e estadual, aspectos burocráticos e normativos inadequados e a carência de políticas públicas que suportem a consolidação da reforma agrária. Estas irregularidades geram incertezas sobre o direito de uso e de propriedade, estimula a exploração predatória dos recursos naturais e prejudica o fomento às cadeias produtivas da agricultura familiar. A busca de respostas tanto para redução de custos como de aceleração de processos contíguos à regularização, levou ao planejamento e a construção coletiva de um modelo inovador aplicado no Projeto de Assentamento (PA) São Pedro, do município de Paranaíta, Estado do Mato Grosso. O presente estudo analisa a proposta de simplificação desta metodologia, apresentada e realizada pelo Instituto Centro de Vida (ICV) em relação ao processo convencional apresentado pela 3^o NTGIR. A experiência realizou a

delimitação das parcelas que compõe o assentamento com uma metodologia mista, utilizando o georreferenciamento com equipamento RTK, seguindo todas as orientações da 3º NTGIR do limite externo do assentamento, e utilizou delimitação virtual dos vértices com interpretação de imagem aliado a pontos de controle coletados em campo com GPS de navegação juntamente com a base de parcelamento em formato *shapefile*. A redução do custo atingida com a metodologia demonstrada pode significar avanços na titulação de assentamentos rurais, tendo o potencial de influenciar positivamente a governança fundiária na Amazônia.

Palavras-chave

Assentamentos rurais, geotecnologias, Amazônia Legal, Mato Grosso

INTRODUÇÃO

O processo de colonização do Mato Grosso passou por ciclos. Entre o período de 1500 a 1850, o território era reconhecido como fronteira da colônia portuguesa, guiada principalmente pela exploração aurífera e administrado pelos militares. Em 1850 a 1945, iniciou o processo de institucionalização da ocupação no Estado, conferida inicialmente pela lei de Terras de 1850. Em 1937, a “Marcha para o Oeste”, sob iniciativa governo de Getúlio Vargas, orientou a ocupação e colonização dos chamados “vazios” brasileiros, Amazônia e Centro-Oeste (OLIVEIRA, 2014).

O processo contemporâneo de ocupação da Amazônia Legal foi concebido pelo Regime Militar (1964 – 1985). As políticas de integração nacional, como o Plano de Integração Nacional (PIN – 1970) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), foram fundamentais para a criação de assentamentos, contribuindo para a urbanização da Amazônia (CASTRO *et al.*, 2002). No Centro-Oeste, a criação do Prodoeste (Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste) e o PIN II incentivou a ligação das capitais regionais aos grandes centros urbanos do país (FERREIRA, 2001), entre as décadas de 1970 a 1980.

Especificamente no Mato Grosso, a formação do espaço rural foi pautada nas políticas de colonização, por meio da integração entre empresas privadas, as colonizadoras (ex. Indeco – Integração, Desenvolvimento e Colonização; Cotrel – Cooperativa Trícola de Erechim Ltda), e o governo federal (FERREIRA *et al.*, 2009; OLIVEIRA, 2014). Neste período, a política de terras do Estado do Mato Grosso foi transformada num rendoso

negócio de alta especulação e corrupção. Isto culmina com a federalização das terras, através do o Decreto Lei nº 1.164/71, que colocou sob a tutela da União cerca de 60% das terras de Mato Grosso. O fato agravou conflitos no campo e cresceu o número de ocupações de terras improdutivas, intensificando o caos fundiário no estado (BENATTI *et al.*, 2013).

Na segunda metade da década de 1980, intensificou-se a criação de assentamentos da reforma agrária em Mato Grosso. Segundo Oliveira (2014), foram criados entre os anos de 1986 a 2011, 530 assentamentos, sendo 73% pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), 24% pelo Interamat (Instituto de Terras do Mato Grosso) e 3% por iniciativa municipal. Atualmente, existem 394 projetos de assentamentos federais (PAs) com informações espaciais, que ocupam uma área de 41 mil km², correspondente a 4,5% do estado e beneficiando aproximadamente 69 mil famílias. Parte significativa desses PAs (51%) encontram-se no bioma Amazônia.

Muitas dessas áreas enfrentam dificuldades quanto sua implementação, regularização fundiária e recuperação de seus passivos ambientais. Esse cenário decorre de limitações de gestão dos institutos de terras federal e estadual, aspectos burocráticos e normativos inadequados e a carência de políticas públicas que suportem a consolidação da reforma agrária. Estas irregularidades geram incertezas sobre o direito de uso e de propriedade, estimula a exploração predatória dos recursos naturais e prejudica o fomento às cadeias produtivas da agricultura familiar.

Esse cenário decorre de limitações de gestão do instituto de terra federal, de aspectos burocráticos e normativos inadequados e da carência de políticas públicas que suportem a consolidação da reforma agrária (LAMERA, 2008; FERNÁNDEZ & FERREIRA, 2004; BITTENCOUR *et al.*, 1998). Isso implica em processos de abandono dos lotes, arrendamento ou venda para grandes proprietários, resultados contrários aos objetivos da reforma agrária. Amaral *et al.* (1998) classificaram este processo como a transformação de “minifúndios em latifúndios”, ao analisar a situação de assentamentos em Rondônia.

Anteriormente aos processos de titulação, a própria regularização do acesso à terra, através dos termos de concessão de uso (CCUs), são importantíssimos para a permanência dos assentados a terra, pois permitem o acesso a créditos rurais e políticas públicas voltadas para beneficiários da reforma agrária. Além da regularização da posse das terras, os assentamentos devem ainda passar pelo processo de regularização ambiental, que se inicia pela adesão ao cadastro ambiental rural (CAR).

Buscando solucionar gargalos relacionados aos processos de titulação e atendimento à regularização ambiental em assentamentos, atores locais e regionais desenvolveram junto ao Incra uma metodologia simplificada para o georreferenciamento das parcelas de assentamentos. A simplificação da medição das parcelas pode diminuir o tempo e os custos atrelados a essa atividade.

O presente artigo traz uma análise da metodologia desenvolvida e realizada pelo Instituto Centro de Vida (ICV), prefeitura municipal de Paranaíta e representantes do INCRA em relação aos procedimentos convencionais, estabelecido pela 3º NTGIR. Esse método representa apenas 7% dos custos referência dos procedimentos convencionais e traz inovações para o procedimento de titulação de assentamentos na Amazônia mato-grossense.

METODOLOGIA

Este trabalho procurou soluções através da pesquisa-ação, definida como “forma de investigação-ação que utiliza técnicas de pesquisa consagradas para informar a ação que se decide tomar para melhorar a prática” (TRIPP, 2005). A pesquisa-ação foi uma estratégia usada para a o planejamento e construção, implementação e análise da proposta, todas de caráter investigativo. A equipe do projeto participou desde o delineamento da proposta até as práticas de campo, análise dos dados construção conjunta junto ao INCRA, cartórios e governos locais.

A articulação envolveu o fechamento do termo de cooperação entre poder público local de Paranaíta, como lideranças de comunidades do PA São Pedro para a aplicação da técnica alternativa de medição das parcelas do assentamento de forma simplificada. As comunidades rurais foram mobilizadas com o intuito de fornecer informações e engajar os ocupantes no processo de levantamento das coordenadas geográficas das divisas de cada parcela e do georreferenciamento do perímetro externo.

O projeto envolveu intensa articulação com o INCRA regional e federal, principalmente no tocante da discussão das normas. Foram feitas análises de documentos, leis e normativas do INCRA que regem o processo de regularização fundiária e titulação; entrevistas semi-estruturadas com atores-chave do processo: técnicos e analistas do ICV (Instituto Centro de Vida), analistas do INCRA, cartório municipal e assentados do Projeto de Assentamento São Pedro.

RESULTADOS

A Lei 10.267 de 2001 é a norma que rege a titulação de assentamentos federais. Esta torna obrigatória o georreferenciamento de imóveis rurais no Brasil, cujos procedimentos técnicos são norteados pela 3ª Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais (3º NTGIR).

Segundo estas normativas, para a titulação de um assentamento é necessário que toda a área esteja devidamente registrada em cartório em nome do INCRA. Além disso, a área total deste assentamento assim como suas parcelas devem estar certificadas, ou seja, devidamente comprovada a ausência de sobreposição entre os imóveis confrontantes.

Diante destas exigências, a metodologia proposta previu o levantamento geodésico padrão do INCRA para os limites externos do assentamento, e análise de sobreposição da área total com os imóveis confrontantes, como determina a 3º NTGIR. Para as parcelas internas, a certificação foi feita a partir de imagem de satélite de altíssima resolução espacial (Imagem Plêiades de 0,5 metro de resolução espacial com 4 bandas espectrais RGB e NIR).

Foram utilizados como referência inicial os dados do parcelamento, disponíveis em arquivo *dwg*, oriundos do levantamento topográfico do assentamento realizado pelo INCRA, entre os anos de 1998 e 2000. O arquivo foi convertido em formato *shapefile* e projetado sobre a imagem de altíssima resolução em ambiente SIG através do software ArcGIS versão 10.3.

Além disso foram feitas visitas à campo em cada uma das parcelas para coletado de coordenadas geográfica dos vértices frontais dos imóveis, com GPS de navegação, que serviram para auxiliar na interpretação visual dos vértices sobre a imagem.

A base de parcelamento, ou seja, a malha contendo as delimitações de cada lote dentro do assentamento, foi produzida de forma mista, a partir da integração dos dados do georreferenciamento do perímetro externo e do levantamento de pontos virtuais sobre imagem orbital de altíssima resolução espacial nas divisas internas das parcelas:

Para assegurar a qualidade do parcelamento foi utilizado a técnica *topology* com duas regras principais sendo elas: *must not overlap* e *must not have gaps*. A análise conjunta destas duas variáveis elimina espaços vazios e sobreposições entre as parcelas.

A Tabela 1 confronta os elementos da “nova proposta” com a norma do INCRA, 3º NTGIR.

Tabela 1. Comparação entre a norma 3º NTGIR/ INCRA e a nova metodologia de geotecnologia para procedimentos de titulação.

3º NTGIR/ INCRA	Nova Proposta
Materialização de todos os vértices das parcelas internas.	Não materialização dos vértices das parcelas, delimitação de forma virtual.
Rastreio com GPS geodésico e/ou outros equipamentos de precisão para a delimitação dos vértices que compõem as parcelas do assentamento.	Interpretação visual na imagem aliado a pontos de controle coletados em campo com GPS de navegação juntamente com a base de parcelamento em formato <i>shapefile</i> .
Envio dos arquivos ao sistema SIGEF para certificação.	Uso de técnicas de geoprocessamento para garantir que as parcelas não tenham gaps (espaços vazios) e/ou sobreposições entre si.

O resultado final da análise feita através da metodologia proposta neste artigo é apresentado na Figura 2.

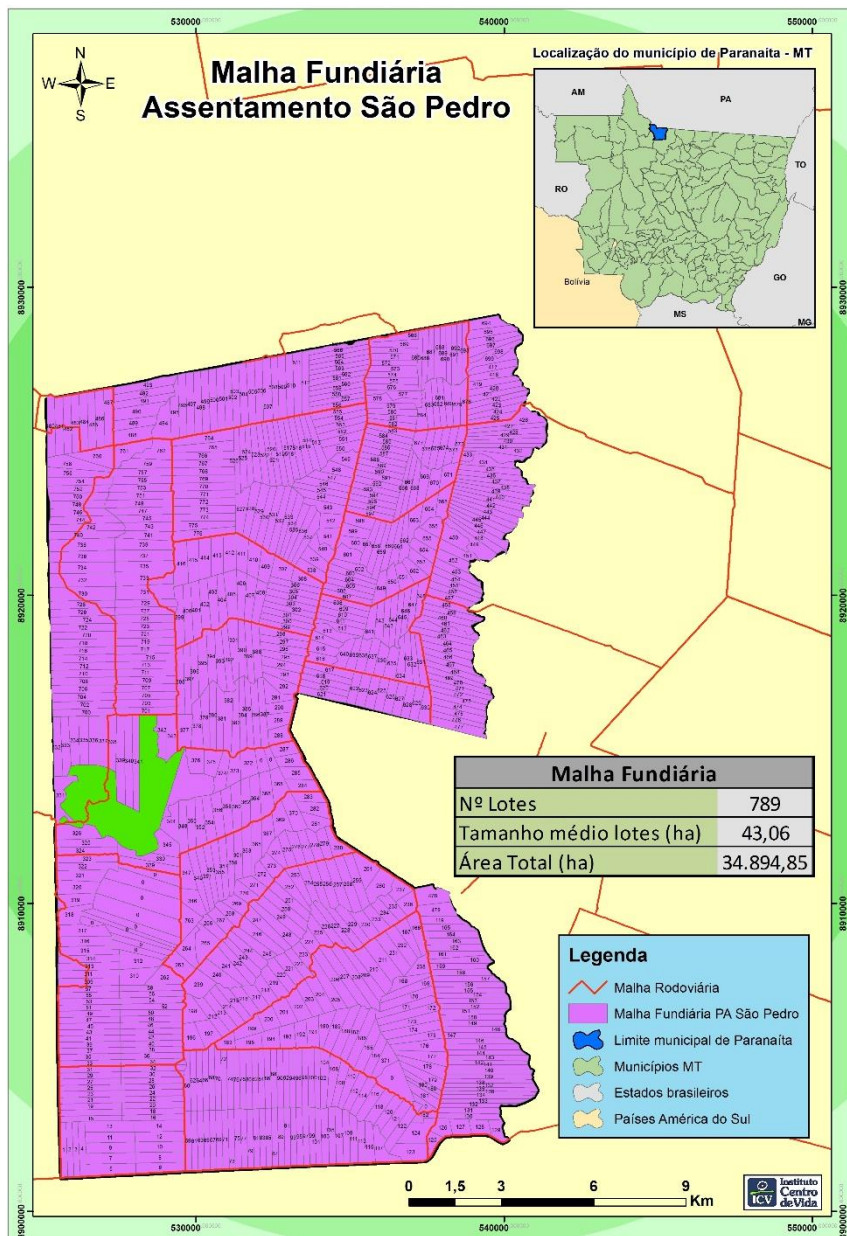


Figura 2. Resultado final do processo de certificação do perímetro e lotes do PA São Pedro, com a aplicação da nova proposta de geotecnologia.

DISCUSSÃO

Realizamos o georreferenciamento do perímetro total do PA São Pedro, seguindo os padrões estabelecidos na norma técnica vigente, atendendo a precisão na medição dos limites da terra pública destinada ao assentamento. A elaboração da base de parcelamento contendo a medição de cada um dos lotes, por sua vez, utilizou duas diferentes técnicas: análise de imagem de altíssima resolução e pontos coletados com GPS de navegação. O objetivo foi atender as necessidades de confecção do cadastro

ambiental de cada um dos lotes, com potencial de uso para a titulação das famílias beneficiárias.

Os custos com confecção da base de parcelamento e do georreferenciamento do perímetro total representaram apenas 7%²²¹ dos custos de procedimentos tradicionais de georreferenciamento contratados pelos órgãos de terras no estado²²². Essa redução deveu-se principalmente pela utilização de tecnologias alternativas de menor custo, como as imagens de alta resolução e GPS de navegação.

A medição simplificada no interior dos assentamentos não compromete, contudo, o atendimento das normativas técnicas em vigência, uma vez que a Lei nº 10.2067 de 2001 e o Decreto nº7.620 de 2011 estabelecem, para área total dos lotes do PA São Pedro (43,06 hectares), um prazo de carência para a exigência do georreferenciamento e certificação, exigido a partir de novembro de 2019.

Visto isso, o georreferenciamento simplificado dos lotes configura-se como uma alternativa para acelerar os processos de titulação em assentamentos rurais, que muitas vezes não são realizados por falta de recursos financeiros do INCRA. Conduzir as medições que serão realizadas para o cadastramento dos lotes no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural de forma a atender à regularização fundiária das famílias beneficiadas pode ser uma solução ao passivo que o órgão de terras tem em relação a consolidação de assentamentos rurais.

CONCLUSÃO

A pesquisa apontou para a possibilidade de se estabelecer procedimentos para a produção de base de parcelamento dos assentamentos que sejam úteis tanto a regularização ambiental quanto a titulação das famílias beneficiária da política nacional de reforma agrária. O georreferenciamento e certificação do perímetro total do assentamento de acordo com a Norma Técnica em vigência, garante que a precisão da área total. Já, a delimitação das parcelas pode ser realizada com uso de técnicas mistas como utilização de imagens de alta resolução e levantamento em campo com pontos de amarração utilizando GPS de navegação, uma vez que imóveis de até 100 hectares ainda estão dentro do prazo de carência para se exigir o georreferenciamento e certificação.

²²¹ Para o cálculo de custos foram considerados os gastos do ICV com consultoria, técnicos de campo, aluguel de GPS, despesas com transporte, alimentação, EPIs e hospedagem referentes aos trabalhos de campo e o valor da imagem de alta resolução.

²²² Valor de referência retirado do Contrato 120/2014 do Ministério do Desenvolvimento Agrário, onde o quilometro linear medido para georreferenciamento de gleba no estado foi contratado por 449 reais.

No entanto, para que o material produzido seja utilizado para a titulação, os órgãos de terras precisam reconhecer a utilização de georreferenciamento simplificado dos lotes para fins de regularização fundiária. Entendendo que esse método pode trazer redução de custos e acelerar os processos de consolidação e emancipação dos assentamentos na Amazônia Mato-grossense.

Finalmente, o Decreto nº 8.738 de maio de 2016 estabeleceu a possibilidade de cooperação técnica entre o INCRA e os demais entes federativos para viabilizar ações de regularização fundiária. É essencial que o INCRA normatize os procedimentos para a cooperação, permitindo assim que os municípios exerçam um papel mais ativo na resolução de questões relacionadas aos assentamentos rurais federais presentes em seus territórios.

A metodologia proposta pelo ICV prevê o georreferenciamento do perímetro externo do assentamento atendendo as normas exigidas nos trabalhos de georreferenciamento. Nas parcelas internas a delimitação foi realizada de forma virtual utilizando como base imagem de altíssima resolução aliada a pontos de amarração coletados em campo e a malha de parcelamento em formato shapefile cedida pelo INCRA.

REFERÊNCIAS

AMARAL, J.J.; NUNES, D.D.; MIOTELO, V. A transformação de minifúndios em latifúndios nas áreas de colonização de Rondônia. [Editorial] REVISTA DE EDUCAÇÃO, CULTURA E MEIO AMBIENTE- Dez.-Nº 12, Vol II, 1998.

BENATTI, J. H; TRECCANI, Girolamo D; FISCHER, Luly R D. Draft report on Land Governance for the LGAF-Pará, Banco Mundial. 2013.

BITTENCOURT, G. A. *et al.*. Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil. Brasília: Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, 1998.

CASTRO, S.P.; BARROZO, J. C.; COVEZZI, M.; PRETI, O. A Colonização Oficial em Mato Grosso: a nata e a borra da sociedade. 2ª. ed. Cuiabá: EdFUMT, 2002. v. 1500. 290p

CAVALCANTE, M.B. (2008). Mudanças da estrutura fundiária de Mato Grosso (1992-2007). Presidente Prudente: Unesp, 2008.

FERNÁNDEZ, A. J. C.; FERREIRA, E. C. Os impactos socioeconômicos dos assentamentos rurais em Mato Grosso. In: MEDEIROS, L. S.; LEITE, S. Assentamentos rurais: mudança social e dinâmica regional. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. 307 p. (Cap. 6).

FERNANDES, E. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, R. et al. Regularização fundiária de assentamentos urbanos informais. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006b.

FERREIRA, J. C. V. Mato Grosso e seus municípios. Cuiabá: Editora Buriti. 2001. 600p.

FERREIRA, E. C.; FERNÁNDEZ, A. J. C.; SILVA, E. P. A reconstrução dos assentamentos rurais em Mato Grosso. In: MEDEIROS, L. S.; LEITE, S. (Orgs.). A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2 ed, pg. 197-232, 2009.

LAMERA, J.A. Análise da eficiência dos assentamentos rurais em Mato Grosso. 03 de Março de 2008. 168 f. Dissertação (Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis), Departamento de Economia, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá. 2008.

OLIVEIRA, A.L.A. Políticas públicas para agricultura familiar: uma análise a partir do projeto de Assentamento São Pedro, município de Paranaíta/ MT. 24 de Fevereiro de 2014. 149 f. Dissertação (Engenharia Agrícola) - Planejamento e Desenvolvimento Rural, Unicamp, Campinas. 2014.

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, 2005.